

Fritz Böhle
unter Mitarbeit von Hanna Kaplonek

Interessenvertretung am Arbeitsplatz und Reformen im Gesundheitsschutz

Das Beispiel Großbritannien –
ein Beitrag zur sozialpolitischen Diskussion
in der BRD

Campus Verlag
Frankfurt/New York

Fritz Böhle, Diplom-Soziologe, Dr. rer. pol., ist Mitarbeiter des ISF München. *Hanna Kaplonek* ist Diplom-Psychologin und in einem psycho-sozialen Dienst tätig.

**Arbeiten des Instituts für sozialwissenschaftliche
Forschung e. V. München
Herausgegeben in wissenschaftlicher und
inhaltlicher Verantwortung des ISF**

CIP-Kurztitelaufnahme der Deutschen Bibliothek

Böhle, Fritz:

Interessenvertretung am Arbeitsplatz und Reformen
im Gesundheitsschutz : d. Beispiel Grossbri-
tannien / Fritz Böhle. Unter Mitarb. von Hanna
im Gesundheitsschutz : d. Beispiel Grossbri-
tannien / Fritz Böhle. Unter Mitarb. von Hanna
Kaplonek. – Frankfurt/Main, New York : Campus-Verlag,
1980.

(Arbeiten des Instituts für Sozialwissen-
schaftliche Forschung e.V. München)

ISBN 3-593-32638-8

ISBN 3-593-32638-8

Alle Rechte, insbesondere das Recht der Vervielfältigung und Verbreitung
sowie der Übersetzung, vorbehalten. Kein Teil des Werkes darf in irgend-
einer Form (durch Photokopie, Mikrofilm oder ein anderes Verfahren)
ohne schriftliche Genehmigung des Verlages reproduziert oder unter
Verwendung elektronischer Systeme verarbeitet, vervielfältigt oder ver-
breitet werden.

Copyright © 1980 bei Campus Verlag GmbH, Frankfurt/Main

Produktion: Buchteam Frankfurt

Umschlaggestaltung: Eckard Warminski, Frankfurt/Main

Druck und Bindung: Fotokop, Darmstadt

Printed in Germany

Vorwort

Die vorliegende Untersuchung steht im Zusammenhang mit anderen Arbeiten im Rahmen des Instituts für Sozialwissenschaftliche Forschung München, in denen empirisch und theoretisch-analytisch dem Zusammenhang zwischen betrieblichen Interessen beim Einsatz und der Nutzung von Arbeitskraft im Produktionsprozeß, den damit verbundenen sozialen Risiken und Gefährdungen für die Arbeitskräfte und dem Einfluß staatlich gesetzlicher Regelungen und der kollektiven Interessenvertretung der Arbeitskräfte auf die Gestaltung von Arbeitsbedingungen nachgegangen wird. Diese Untersuchung befaßt sich mit dem Einfluß der gewerkschaftlichen Interessenvertretung und staatlich gesetzlicher Regelungen auf die Vermeidung von Gesundheitsgefährdungen und Belastungen am Arbeitsplatz in Großbritannien.

Die Beschäftigung mit den Entwicklungen in Großbritannien war für uns in mehrfacher Weise ein Gewinn; es ergaben sich hieraus für uns nicht nur detailliertere Kenntnisse und neue Einsichten in "die britischen Verhältnisse", sondern vor allem auch neue Anstöße für die Auseinandersetzung mit den Entwicklungen in der Bundesrepublik und ihrer Einschätzung. Dieses Buch wurde in der Absicht geschrieben, diese Erfahrungen weiterzugeben. Wir betrachten unsere Untersuchung und ihre Ergebnisse weder als abgeschlossen noch im strengen Sinne als eine exakte empirisch-wissenschaftliche Analyse. Wir begreifen sie eher im Sinne eines Diskussionsbeitrages zur weiteren politischen und wissenschaftlichen Auseinandersetzung mit den von uns behandelten Problemen und Entwicklungen.

Die Untersuchung beruht auf Forschungsarbeiten während eines 10-monatigen Aufenthalts in Großbritannien, dessen Finanzierung größtenteils durch die Deutsch-Britische Stiftung für das Studium der Industriegesellschaft erfolgte, sowie auf vorbereitenden Arbeiten und der Auswertung von Untersuchungsergebnissen im Rahmen des Sonderforschungsbereichs 101 der Universität München, Teilprojekt C2.

Wir sind all jenen zu großem Dank verpflichtet, die bei der Durchführung der Untersuchung in Großbritannien behilflich waren, den befragten Experten, den Vertretern des Managements und der Beschäftigten in den Betrieben, und allen, die bei der Vermittlung von Kontakten usw. halfen. Ohne ihre bereitwillige Unterstützung wäre diese Untersuchung nicht möglich gewesen. Besonders haben wir hier Basil Bye, Jan Glendon und Vic Allen zu danken. Unser Dank gilt speziell auch Günther Degen; nicht nur

seine Untersuchung über die Rolle von Shop Stewards in der britischen Gewerkschaftsbewegung war für uns eine wichtige Grundlage, wir konnten auch auf den von ihm geknüpften Kontakten in Großbritannien aufbauen. Anregungen und Kontakte für unsere Untersuchung ergaben sich auch aus der Teilnahme an einem Seminar der Deutsch-Britischen Stiftung für das Studium der Industriegesellschaft zu Problemen betrieblicher Beschäftigungspolitik und der Diskussion der Ergebnisse der daran anschließenden Untersuchungen mit Friedrich Weltz.

Wolfgang Becker half uns bei der redaktionellen Überarbeitung des Untersuchungsberichts und der Übersetzung der englischen Zitate; Norbert Altmann unterstützte uns durch hilfreiche Hinweise bei der Fertigstellung des Manuskripts und Manfred Deiß bei der Erarbeitung der gesetzlichen Grundlagen des Gesundheitsschutzes in der BRD und Diskussion ihrer Unterschiede zu Großbritannien.

Dank gilt schließlich auch dem Institut für Sozialwissenschaftliche Forschung München und meinen Kollegen für die Freistellung für einen längeren Auslandsaufenthalt.

Die technische Fertigstellung des Manuskripts lag in den Händen von Heidi Dinkler, Christa Hahlweg und Gerda Pylotis sowie Charlotte Bettmann, Angelika Helmer und Sieglinde Schmidt. Ihnen sei hiermit für ihre Hilfe und ihr Verständnis herzlich gedankt.

Hanna Kaplonek war sowohl an der Durchführung der Erhebungen in Großbritannien als auch der Auswertung der Ergebnisse und ihrer Darstellung beteiligt; ohne ihre Mitarbeit wäre diese Untersuchung nicht möglich gewesen.

Das Manuskript für die vorliegende Publikation wurde weitgehend im Herbst 1978 abgeschlossen. Durch die finanzielle Unterstützung der Deutsch-Britischen Stiftung für das Studium der Industriegesellschaft wurde es möglich, diese Untersuchung auch in Buchform vorzulegen und zugänglich zu machen.

München, im Herbst 1979

Fritz Böhle

Inhalt

Vorwort	5
Einleitung	13
1. Unser Ausgangspunkt: Probleme in der Bundesrepublik	13
2. Warum eine Untersuchung in Großbritannien?	16
3. Zur Durchführung der Untersuchung und Darstellung ihrer Ergebnisse	18
<u>Teil 1: Merkmale des britischen Systems industrieller Beziehungen</u>	<u>21</u>
I. Das Verhältnis der Gewerkschaften zu gesetzlichen Regelungen	24
II. Zur Organisation der Gewerkschaften	34
III. Zur Rolle der Shop Stewards im Rahmen der gewerk- schaftlichen Interessenvertretung im Betrieb	44
A. Shop Stewards und Gewerkschaftsorganisation	44
B. Zur quantitativen Entwicklung und Verbreitung von Shop Stewards	49
C. Joint Consultation und Shop Stewards	51
D. Gründe für die zunehmende Bedeutung des "Collective Bargaining" im Betrieb und der Position der Shop Stewards	56
<u>Teil 2: Interessenvertretung am Arbeitsplatz und ihr Einfluß auf Arbeits- und Leistungsanforderungen</u>	<u>60</u>
I. Zur Organisation und Strategie kollektiver Interes- sendurchsetzung im Betrieb	61
A. Organisatorische Merkmale	62
1. Stellung der Shop Stewards im Betrieb und ge- genüber dem betrieblichen Management	65

2. Rückbindung an die Basis	69
3. Institutionalisierung als Gegenstand der Interessenauseinandersetzung	70
4. Faktische Macht anstelle gesetzlicher Rege- lung	72
5. Entwicklung übergreifender Organisations- formen	74
B. Zur Strategie der Interessendurchsetzung - Prinzipien des "Collective Bargaining" im Be- trieb	77
II. Beschränkung und Abwehr betrieblicher Maßnahmen zur Intensivierung der Arbeit - eine exemplarische Darstellung von Inhalten und Effekten der Interessen- durchsetzung im Betrieb	83
A. Abwehr steigender Leistungsanforderungen bei Leistungslohn	92
1. Beeinflussung der betrieblichen Festlegung von Vorgabezeiten	93
2. Wechselseitige Kontrolle der Leistungs- zurückhaltung	98
3. Widerstand gegen die Abschaffung des Akkordlohns	99
B. Widerstand gegen eine differenzierte Arbeits- platzbewertung und Abstufung von Tätigkeiten	101
1. Einstufung als Gegenstand von Verhandlungen	102
2. Verhandlung über Kriterien	103
C. Einfluß auf das Tempo von Maschinen und Pro- duktionsanlagen	104
1. Verhandlung über das Tempo	104
2. "Informeller" Widerstand am Arbeitsplatz	106
D. Abwehr von Arbeitsbelastungen durch Einfluß auf den quantitativen Arbeitskräfteeinsatz	109
1. "Manning Agreement"	110
2. Effekte des Einflusses auf den "Manning Level"	112
E. Zur Bedeutung von Auseinandersetzungen um die Arbeitsorganisation	113

1. Widerstand gegen Arbeitszerlegung	114
2. "Neue Formen der Arbeitsorganisation" - eine betriebliche Reaktion auf die kollektive Interessendurchsetzung?	115
F. Weitere Ansatzpunkte zur Abwehr von Arbeits- belastungen	117
 <u>Teil 3: Gesundheitsschutz am Arbeitsplatz - historische</u>	
Entwicklung und Reform staatlicher Maßnahmen	119
I. Zur Entwicklung von Arbeitsunfällen	123
II. Die Entwicklung des Gesundheitsschutzes bis An- fang der 70er Jahre - ein Überblick zu Unterschie- den zwischen Großbritannien und der Bundesrepu- blik	125
A. Staatlich-gesetzliche Regelungen	126
1. Großbritannien	126
2. Bundesrepublik	133
3. Die wesentlichen Unterschiede bis Anfang der 70er Jahre	144
B. Aktivitäten der Gewerkschaften	145
1. Großbritannien	145
2. Bundesrepublik	147
3. Die wesentlichen Unterschiede	149
4. Weitere Unterschiede	150
C. Interessenvertretung und Beteiligung der Arbeitskräfte im Betrieb	151
1. Großbritannien	151
2. Bundesrepublik	153
3. Die wesentlichen Unterschiede	155
D. Betriebliche Organisation des Gesundheits- schutzes	155
1. Großbritannien	155
2. Bundesrepublik	156
3. Betriebliche Maßnahmen zum Gesundheits- schutz	157

E. Zum gesellschaftspolitischen Hintergrund	158
1. Großbritannien	158
2. Bundesrepublik	159
III. Gesundheitsschutz und industrielle Beziehungen - Zum gesellschaftspolitischen Hintergrund der neueren gesetzlichen Entwicklungen seit Anfang der 70er Jahre	160
A. Der gesellschaftspolitische Hintergrund des "Health and Safety at Work Act" in Großbri- tannien	160
B. Der gesellschaftspolitische Hintergrund in der Bundesrepublik - Unterschiede zu Groß- britannien	171
IV. Der "Health and Safety at Work Act" in Groß- britannien - Merkmale und Unterschiede zur Bundesrepublik	178
A. Die Neuordnung der staatlichen Administration und der politischen Auseinandersetzung	180
1. Die gesetzlichen Regelungen und ihre Folgen	180
2. Unterschiede zur Bundesrepublik	189
B. Anforderungen an die Betriebe	190
1. Die gesetzlichen Regelungen	190
2. Unterschiede zur Bundesrepublik	194
3. Mängel der gesetzlichen Regelungen	197
C. Beteiligung der Arbeitskräfte und Gewerk- schaften	199
1. Die gesetzlichen Regelungen und "Regulations" ...	200
2. Unterschiede zur Bundesrepublik	205
D. Allgemeine Pflichten der Beschäftigten	210
E. Konkretisierende gesetzliche Regelungen, Vorschriften u. ä.	210
<u>Teil 4:</u> Auswirkungen des "Health and Safety at Work Act" im Betrieb	212
I. Betriebliche Reaktionen auf den "Health and Safety at Work Act" und auf die gewerkschaft- liche Interessenvertretung	213

A.	Einschätzung der gesetzlichen Regelungen und ihrer Auswirkungen durch Vertreter des betrieblichen Managements	214
B.	Reaktionen der Betriebe	217
1.	"Safety Committee"	219
2.	Wahl der Safety Representatives	224
3.	"Safety Department" und "Safety Officer"	226
4.	"Safety Policy"	230
5.	Beseitigung und Verringerung von Gesundheitsgefahren	231
II.	Gesundheitsschutz und gewerkschaftliche Interessenvertretung im Betrieb	238
A.	Einschätzung des "Health and Safety at Work Act" durch Shop Stewards	238
B.	Zur Organisation der gewerkschaftlichen Interessenvertretung	241
1.	Die Benennung von Safety Representatives	241
2.	"Safety Committee"	245
3.	"Safety Agreement"	248
C.	Aktivitäten der Safety Representatives	250
1.	Zur Definition von Gesundheitsgefährdungen	250
2.	Zur Identifizierung von Gesundheitsgefahren, Kontrolle des Gesundheitsschutzes und Durchsetzung von Forderungen	254
	Anmerkungen	261
	Anhang	272
	Literaturverzeichnis	274
	Das Institut für Sozialwissenschaftliche Forschung e. V. München	282

Einleitung

Diese Untersuchung zeigt, welche Ansätze zur Vermeidung von Gesundheitsgefährdungen und Belastungen am Arbeitsplatz in Großbritannien im Rahmen der gewerkschaftlichen Interessenvertretung und der staatlichen Sozialpolitik entwickelt wurden. Es sollen Entwicklungen dargestellt werden, in denen Unterschiede zur Bundesrepublik bestehen und aus denen sich Anregungen für die weitere politische und wissenschaftliche Auseinandersetzung mit Gesundheitsgefährdungen und Belastungen am Arbeitsplatz in der Bundesrepublik ergeben können.

1. Unser Ausgangspunkt: Probleme in der Bundesrepublik

(1) Ein grundlegendes Merkmal der Gewerkschaftspolitik und der staatlichen Sozialpolitik nach 1945 in der Bundesrepublik ist die Zielsetzung, das wirtschaftliche Wachstum und die Steigerung der Produktivität zu fördern, um auf dieser Grundlage Verbesserungen für die Situation der abhängigen Beschäftigten zu erreichen. Wirtschaftliches Wachstum und als Voraussetzung hierfür die Steigerung der Produktivität sollen dabei nicht nur Beschäftigungsmöglichkeiten sichern und die Durchsetzung von Lohnforderungen, die Ausweitung betrieblicher und staatlicher Sozialleistungen usw. ermöglichen; es besteht auch die Vorstellung und Prognose, daß mit der fortschreitenden Mechanisierung und Automatisierung Restriktionen und Belastungen am Arbeitsplatz abgebaut und die Arbeitsbedingungen generell verbessert werden. Die tatsächlichen Entwicklungen und Erfahrungen in den Betrieben haben aber gezeigt, daß dies - zumindest in der unterstellten Allgemeinheit - nicht eingetroffen ist. So wurde auch seit Anfang der 70er Jahre in der gesellschaftspolitischen und wissenschaftlichen Diskussion zunehmend bewußt, daß in weiten Bereichen der Industrie nach wie vor stark belastende und restriktive Tätigkeiten bestehen bleiben oder auch durch technische und organisatorische Veränderungen in den Betrieben neu entstanden sind. Sehr ernüchternd und alarmierend war vor allem auch die Erkenntnis, daß in vielen Bereichen industrieller Produktion noch immer hohe körperliche Belastungen und Gefährdungen der Gesundheit die Situation am Arbeitsplatz entscheidend bestimmen. Durch die Mechanisierung und Automatisierung wurden zwar zum Teil körperliche Belastungen (und körperliche Schwerarbeit) und traditionelle Gefährdungen der Gesundheit (z. B. bestimmte

Unfallgefahren) abgebaut, zugleich sind aber auch neue Belastungen und Gefährdungen entstanden. Mittlerweile liegen ausreichende Untersuchungen und Dokumentationen vor, durch die sich diese Entwicklungen nachdrücklich belegen lassen. Neben Unfallgefahren, sogenannten negativen Umgebungseinflüssen (Hitze, Staub, Lärm) sowie gesundheitsschädigenden Materialien und Arbeitsstoffen (z. B. Chemikalien) liegen die Ursachen für Gesundheitsgefährdungen am Arbeitsplatz vor allem in den steigenden Leistungsanforderungen. Diese sind vielfach verbunden mit einseitigen körperlichen Belastungen (z. B. bei repetitiver Teilarbeit). Grundlage für die Steigerung der Produktivität und Sicherung des allgemeinen wirtschaftlichen Wachstums waren und ist in vielen Bereichen industrieller Produktion - in den vergangenen Jahren auch zunehmend im Büro- und Verwaltungsbereich - die Intensivierung der Arbeit. Dies beinhaltet, daß die Arbeitskräfte für die Steigerung der Löhne und Sicherung von Beschäftigungsmöglichkeiten zugleich steigende Leistungsanforderungen und damit verbundene Belastungen in Kauf nehmen mußten. Wirtschaftswachstum, Produktivitätssteigerung und Erhöhung des Lebensstandards auf Kosten und unter Vernachlässigung von Gefährdungen der Gesundheit - dies muß wohl auch zukünftig als ein Merkmal der wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung in der Bundesrepublik nach 1945 angesehen werden. Politisch virulent wurde diese Entwicklung u. a., als sich Anfang der 70er Jahre die Anzeichen für nicht mehr nur "passive Reaktionen" der Arbeitskräfte (Fluktuation, Krankenstand etc.), sondern auch für einen aktiven Widerstand gegen Arbeitsbelastungen und Gesundheitsgefährdungen mehrten. Bei den - für die Verhältnisse in der Bundesrepublik vergleichsweise umfangreichen - Streikaktionen waren nicht mehr allein und primär Lohnforderungen oder Arbeitszeitregelungen ausschlaggebend; sie richteten sich direkt und indirekt auch gegen die hohen Leistungsanforderungen und Belastungen am Arbeitsplatz. Die wirtschaftliche Rezession seit 1973/74 mag hier dämpfend und disziplinierend gewirkt haben; Belastungen und Gesundheitsgefährdungen am Arbeitsplatz wurden damit nicht beseitigt. Im Gegenteil: viele Arbeitskräfte wurden und sind gezwungen, zur Sicherung ihrer Beschäftigung eine weitere Steigerung von Leistungsanforderungen, die Vernachlässigung der Unfallverhütung und/oder eine Versetzung auf körperlich stark belastende und gesundheitsgefährdende Tätigkeiten zu akzeptieren. Es ist gegenwärtig kaum absehbar, welches Konfliktpotential hier "unter der Oberfläche" geschaffen und in welchen Formen dies möglicherweise aufbrechen wird. Schließlich zeigt sich auch, daß eine Reihe der in den vergangenen Jahren gesellschafts- und sozialpolitisch aktuell gewordenen Probleme, die auf den ersten Blick kaum mit Gesundheitsgefährdungen am Arbeitsplatz zusammenhängen, direkte und indirekte Folgen hiervon sind oder ihre Bewältigung ohne eine drastische und generelle Reduzierung von Gesundheitsgefährdungen und Belastungen am Arbeitsplatz kaum möglich sein wird. Am Problem der "sozialen Kosten" von Arbeitsunfällen, Berufskrankheiten, der Erwerbs- und Berufsunfähigkeit ist dies auch in der sozialpolitischen Diskussion bewußt geworden; zu nennen sind aber auch Probleme der Entstehung und der Wiedereingliederung sog. Problemgruppen auf dem Ar-

beitsmarkt - speziell älterer und leistungsgeminderter Arbeitskräfte
u. v. m.

(2) Sowohl bei den Gewerkschaften, als auch im Rahmen staatlicher Sozialpolitik blieb die Erkenntnis der Bedeutung und Verbreitung von Gesundheitsgefährdungen am Arbeitsplatz und ihre Auswirkungen nicht folgenlos. Hieraus ergab sich nicht nur eine Kritik der betrieblichen Gestaltung von Arbeitsbedingungen, sie verwies auch auf Mängel und Schwächen der gewerkschaftlichen Interessendurchsetzung und insbesondere der Interessenvertretung der Arbeitskräfte im Betrieb, sowie der staatlichen Maßnahmen zum Gesundheitsschutz am Arbeitsplatz. Bei den Gewerkschaften setzte Anfang der 70er Jahre eine kritischere Haltung gegenüber der bisherigen Politik einer Konzentration ihrer Forderungen auf Lohnsteigerungen (i. w. S.) und Arbeitszeitregelungen ein. Stärker als in der Vergangenheit begann man die Notwendigkeit zu sehen, auch die Gestaltung von Arbeitsbedingungen im Betrieb in die Interessenaus-einandersetzung und tarifvertragliche Regelungen miteinzubeziehen, sowie die Forderungen nach einer Ausweitung der Einflußmöglichkeiten der Betriebsräte und gesetzlicher Regelungen zum Gesundheitsschutz zu forcieren. Im Rahmen staatlicher Sozialpolitik wurde die generelle Forderung nach einer "Humanisierung der Arbeit" aufgegriffen, und die Novellierung des Betriebsverfassungsgesetzes sowie der Gesundheitsschutz am Arbeitsplatz wurden mit zu einem Schwerpunkt sozialpolitischer Reformen.

Trotz eingeleiteter Reformen und neuer Ansätze im Rahmen tarifvertraglicher Vereinbarungen ist der Schutz der Arbeitskräfte gegen Gefährdungen der Gesundheit und steigende Leistungsanforderungen jedoch nach wie vor begrenzt:

Das grundlegende Problem ist, daß nach wie vor staatlich-gesetzliche Regelungen und ihre Wirksamkeit sowie tarifvertragliche Vereinbarungen und die Interessenvertretung der Arbeitskräfte im Betrieb dort ihre Grenze finden, wo die Vermeidung von Gesundheitsgefährdungen und Arbeitsbelastungen in Konflikt gerät mit dem betrieblichen Interesse an der Sicherung eines - an betrieblichen Rentabilitätskriterien orientierten - "effizienten und reibungslosen Produktionsablaufes". Ferner muß festgestellt werden, daß bei der Interessenvertretung der Arbeitskräfte im Betrieb nach wie vor der Schwerpunkt der Rechte und Einflußmöglichkeiten des Betriebsrates auf allgemeinen betrieblichen Beschäftigungsbedingungen liegt, wohingegen die konkrete betriebliche Gestaltung von Produktions- und Arbeitsprozessen sowie Arbeits- und Leistungsanforderungen, wie sie sich z. B. durch das Tempo von Maschinen und Produktionsanlagen, der Verteilung von Arbeitsaufgaben, der Kontrolle durch Vorgesetzte usw. ergeben, weitgehend dem Einfluß entzogen sind.

(3) Der Vergleich der Entwicklungen in der Bundesrepublik mit den Entwicklungen in anderen westlichen Industrienationen scheint uns dabei in zweierlei Hinsicht von Nutzen: er zeigt, daß die Entwicklungen und Probleme in der Bundesrepublik zwar einerseits Ausdruck genereller

Entwicklungen und Probleme privatwirtschaftlich - kapitalistisch organisierter Gesellschaften sind, zum andern aber in der konkreten Ausprägung auch als Ergebnis spezifischer historischer und nationaler Entwicklungen eingeschätzt und beurteilt werden müssen. Die Untersuchung der Entwicklungen in anderen Ländern kann dazu beitragen, dies bewußter zu machen. Ferner ergibt sich die Möglichkeit, den Entwicklungen in der Bundesrepublik, andersartige Ansätze und Vorgehensweisen, Auseinandersetzung mit Gesundheitsgefahren und Belastungen am Arbeitsplatz gegenüber zu stellen und auf diese Weise aus praktischen Erfahrungen heraus, Anregungen für die weitere politische und wissenschaftliche Auseinandersetzung in der Bundesrepublik zu erhalten. In dieser Absicht erfolgte die vorliegende Untersuchung. Wir streben keine umfassende Untersuchung der Entwicklungen in Großbritannien an, sondern betonen bewußt solche Aspekte, in denen sich in Großbritannien Unterschiede zeigen und die uns für die weitere politische und wissenschaftliche Auseinandersetzungen mit den von uns behandelten Problemen nützlich erscheinen und hierfür Anregung sein können.

2. Warum eine Untersuchung über Großbritannien?

(1) Folgt man der in der Bundesrepublik in öffentlichen Publikationsmedien u. ä. vorherrschenden Einschätzung der allgemeinen wirtschaftlichen und gesellschaftspolitischen Entwicklung in Großbritannien, so ist kaum zu erwarten, daß sich gerade aus einer Untersuchung der "britischen Verhältnisse" Anregungen für die Bundesrepublik ergeben können. Trotz unterschiedlicher politischer Standorte scheint weitgehend Übereinstimmung darin zu bestehen, daß Großbritannien zwar ursprünglich an der Spitze der Entwicklung kapitalistischer Gesellschaften stand, aber bereits seit langem, insbesondere in den Entwicklungen nach dem 2. Weltkrieg von anderen Ländern überholt wurde, wozu u. a. auch die Bundesrepublik gezählt wird.

So wird etwa das im Vergleich zur Bundesrepublik geringere wirtschaftliche Wachstum und die geringere Steigerung der Produktivität als Indiz für veraltete und rückständige Produktionstechniken und -methoden eingeschätzt. Die im Vergleich zur Bundesrepublik größere Vielfalt der Gewerkschaften und die häufigeren Streiks werden als Ausdruck einer antiquierten Gewerkschaftsorganisation und -politik angesehen. Fragt man - speziell unter unserer Problemstellung - nach dem Einfluß der Gewerkschaften und der Arbeitskräfte im Betrieb auf die Gestaltung von Arbeitsbedingungen, so wird angeführt: die gesetzlich abgesicherten Einflußmöglichkeiten des Betriebsrates in der Bundesrepublik sind zwar begrenzt, in Großbritannien findet sich demgegenüber aber überhaupt keine gesetzliche Absicherung der Interessenvertretung der Arbeitskräfte im Betrieb; der gewerkschaftliche Einfluß auf die Gestaltung von Arbeitsbedingungen erschöpft sich in einer "defensiven Haltung" gegenüber technischen und organisatorischen

Veränderungen und der Verteidigung gewerkschaftlicher Territorien; in Großbritannien ist die Forderung und Auseinandersetzung um eine "Humanisierung der Arbeit" weit geringer und weniger umfassend als in der BRD ein gesellschaftspolitisches Thema und spielt auch bei den Gewerkschaften in der öffentlichen Diskussion und der Entwicklung von allgemeinen Programmatiken und Forderungen kaum oder nur eine sehr untergeordnete Rolle; staatliche Maßnahmen zur Förderung einer "Humanisierung der Arbeit" beschränken sich auf die Bereitstellung von Informationen und Beratung der Betriebe (Work Research Unit des Department of Employment); ein umfassendes "Aktionsprogramm zur Humanisierung der Arbeit" und eine staatliche Finanzierung betrieblicher Maßnahmen zur Verbesserung von Arbeitsbedingungen wie in der Bundesrepublik wurden nicht eingeleitet.

Und schließlich wird allgemein die staatliche Wirtschafts- und Sozialpolitik als verfehlt beurteilt, da sie offenbar nicht in der Lage war (und ist), die für die Sicherung des wirtschaftlichen Wachstums und der sozialen Stabilität notwendigen gesellschaftlichen und politischen Rahmenbedingungen zu schaffen.

Aus dieser Sicht fühlt man sich dann auch eher berufen, Großbritannien bei der Bewältigung gesellschaftlicher Probleme Anregungen zu geben, und den "britischen Verhältnissen" die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit und soziale Stabilität in der Bundesrepublik als Vorbild gegenüber zu stellen; für die Bundesrepublik scheint jedenfalls eine Beschäftigung mit den britischen Entwicklungen kaum etwas zu bringen. Auch dann, wenn eine kritischere Haltung gegenüber den Entwicklungen in der Bundesrepublik besteht, beurteilt man die britischen Verhältnisse eher skeptisch; so etwa, wenn den Gewerkschaften durchaus eine gewisse Stärke und Kampfkraft auf Betriebsebene zugestanden wird, zugleich aber als ein zentraler Mangel das Fehlen eines umfassenden gesellschaftspolitischen Konzepts der gewerkschaftlichen Interessenvertretung angeführt wird.

Auch wenn für die hier angeführten Einschätzungen der Entwicklungen in Großbritannien Belege angeführt werden können, so muß es doch verwundern, mit welcher Sicherheit hier offenbar globale Beurteilungen formuliert werden. Speziell in unserer Fragestellung zeigt sich jedenfalls, daß die pauschalierenden und überwiegend abwertenden Einschätzungen der "britischen Verhältnisse" nicht nur ein erhebliches Maß an mangelnder Differenzierung aufweisen, sondern auch den Weg verbauen, gesellschaftspolitisch wichtige und gerade auch für die Diskussion in der Bundesrepublik interessante Entwicklungen zu registrieren. Es scheint uns dabei gegenwärtig jedoch sinnvoller, nicht die bestehenden generellen Einschätzungen durch neue zu ersetzen, sondern zunächst zu einer weiteren detaillierteren und differenzierteren Kenntnis und Beurteilung der britischen Entwicklungen beizutragen. Wir werden deshalb bewußt hinsichtlich allgemeiner gesellschaftspolitischer Einschätzungen und Schlußfolgerungen zurückhaltend sein.

(2) Für unsere Fragestellung sind zwei Entwicklungen in Großbritannien von Interesse: die auf der Grundlage von Shop Stewards entwickelte gewerkschaftliche Interessenvertretung im Betrieb und die staatlichen Reformen der gesetzlichen Grundlagen des Gesundheitsschutzes am Arbeitsplatz durch den "Health and Safety at Work Act" von 1974 und seine Ergänzung 1978. Zu der Interessenvertretung auf der Grundlage von Shop Stewards liegen mittlerweile auch in der Bundesrepublik umfangreiche Darstellungen vor, insbesondere die Untersuchung von G. Degen (Degen 1976). Unsere Untersuchung versteht sich hier als Weiterführung und Ergänzung. Wir wollen zeigen, daß und in welcher Weise in die Interessenauseinandersetzung im Betrieb Arbeitsbelastungen, Leistungsanforderungen und Gesundheitsgefährdungen einbezogen werden und behandeln unter diesem Aspekt auch die Organisation und die Strategien der Interessenvertretung im Betrieb. Daraus ergibt sich u. a. eine differenziertere Einschätzung der viel zitierten "defensiven Haltung" der Gewerkschaften gegenüber technischen und organisatorischen Veränderungen und der Bedeutung der "Stärke der Basis" im Rahmen der Gewerkschaftsorganisation für die Interessenvertretung der Arbeitskräfte im Betrieb.

Durch den "Health and Safety at Work Act" erfolgte in Großbritannien eine umfassende Neuordnung der gesetzlichen Grundlagen des Gesundheitsschutzes; dabei wurde erstmals auch die gewerkschaftliche Interessenvertretung im Betrieb gesetzlich abgesichert. Die historischen Entwicklungen und ihre Formen der gesetzlichen Grundlagen des Gesundheitsschutzes am Arbeitsplatz in Großbritannien wurden bislang in der Bundesrepublik bestenfalls ausschnitthaft rezipiert; auf ihre Darstellung und den Unterschieden zu den Entwicklungen in der Bundesrepublik sowie ihren praktischen Auswirkungen im Betrieb liegt ein Schwerpunkt unserer Untersuchung. Bei den Auswirkungen der gesetzlichen Regelungen im Betrieb sind für unsere Fragestellung von besonderem Interesse die Veränderungen, die sich hieraus für die Interessenvertretung der Arbeitskräfte ergeben und die Beeinflussung der Wirksamkeit der gesetzlichen Regelung durch die - unabhängig von gesetzlichen Regelungen entwickelte - gewerkschaftliche Interessenvertretung auf der Grundlage von Shop Stewards.

3. Zur Durchführung der Untersuchung und Darstellung ihrer Ergebnisse

(1) Die Untersuchung baut auf theoretischen und analytischen Grundlagen auf, die in Arbeiten im Rahmen des Instituts für Sozialwissenschaftliche Forschung München zu den Bedingungen und Möglichkeiten der Beeinflussung von Arbeitsbedingungen im Rahmen kollektiver Interessenvertretung und staatlich-gesetzlicher Regelungen erarbeitet wurden. (Vgl. hierzu auch die Verweise im folgenden).

In der vorliegenden Untersuchung liegt der Schwerpunkt auf einer Analyse konkreter historisch-gesellschaftlicher Entwicklungen; die Untersuchungsperspektive, Fragestellungen und Interpretationen sind jedoch durch

die Ergebnisse der theoretisch-analytischen Arbeiten strukturiert. Es wurden 14 Fallstudien in britischen Betrieben (vgl. Anhang) und ca. 30 Expertengespräche mit britischen Wissenschaftlern und Vertretern öffentlicher Institutionen und der Interessensverbände ausgewertet sowie bereits vorliegende Untersuchungen und Dokumentationen durchgeführt. Bei den empirischen Erhebungen war keine Überprüfung von bestimmten Hypothesen oder statistische Repräsentativität angestrebt. Ziel war es vielmehr, im Sinne einer empirisch-explorativen Erhebung für unsere Fragestellung relevante Entwicklungen in Großbritannien zu identifizieren und darzustellen.

(2) Die Darstellung der Untersuchungsergebnisse gliedert sich in vier Teile. Jeder dieser Teile enthält eine Vorbemerkung, in der die jeweils behandelten Aspekte der britischen Entwicklungen kurz benannt und die Perspektive, in der wir sie untersucht haben, erläutert wird.

In Teil 1 erfolgt eine Darstellung von allgemeinen Merkmalen des britischen Systems industrieller Beziehungen, durch die auch die Auseinandersetzung Arbeitsbelastungen und Gesundheitsgefährdungen am Arbeitsplatz beeinflusst werden. Teil 2 befaßt sich mit der gewerkschaftlichen Interessenvertretung auf der Grundlage von Shop Stewards im Betrieb, wobei Merkmale der Organisation, der Strategien der Interessenvertretung und der Einfluß auf Arbeits- und Leistungsanforderungen im Rahmen der Interessendurchsetzung behandelt werden. In Teil 3 liegt der Schwerpunkt auf der Darstellung der historischen Entwicklungen und der Reformen der gesetzlichen Regelung zum Gesundheitsschutz am Arbeitsplatz. Im Teil 4 erfolgt eine Darstellung von Auswirkungen des "Health and Safety at Work Act" 1974 und seiner Ergänzung 1978 im Betrieb. Im Vordergrund stehen dabei die betrieblichen Reaktionen auf die gesetzliche Absicherung gewerkschaftlicher "Safety Representatives" im Betrieb und die Wahrnehmung der neuen Rechte durch die gewerkschaftlichen Interessenvertreter.

Zur Verdeutlichung von Unterschieden zwischen Großbritannien und der Bundesrepublik werden wir an einzelnen Stellen auch die jeweils relevanten Entwicklungen in der Bundesrepublik näher darstellen oder zumindest auf die Unterschiede in der BRD hinweisen.

Teil 1: Merkmale des britischen Systems industrieller Beziehungen

Die folgende Darstellung ist im Kontext der gesamten Untersuchung zu sehen: Wir versuchen, einige allgemeine Merkmale des britischen Systems industrieller Beziehungen zu zeigen, die uns für das Verständnis der gewerkschaftlichen Interessenvertretung im Betrieb und der Auseinandersetzungen um Arbeitsbelastungen (Teil 2) sowie des Gesundheitsschutzes am Arbeitsplatz (Teil 3 und 4) wichtig erscheinen. (Ohne dies im einzelnen zu explizieren, werden wir daher auch Zusammenhänge, historische Entwicklungen und Unterschiede zur BRD darstellen, deren Bedeutung erst in Verbindung mit den Teilen 2, 3 und 4 der Untersuchung sichtbar wird.) Da wir nicht voraussetzen, daß dem Leser in der BRD das System industrieller Beziehungen in Großbritannien bekannt ist, versuchen wir, zumindest soviel an Informationen zu geben, daß auch ohne Kenntnis anderer Darstellungen ein für das Verständnis unserer Untersuchung ausreichender Hintergrund gewährleistet ist. Die folgenden Ausführungen haben somit bewußt den Charakter einer Einführung und erheben nicht den Anspruch auf Vollständigkeit. (1) Um ihre Rezeption zu erleichtern, sei kurz ihr jeweiliger Stellenwert im Rahmen unserer Untersuchung und die Gründe für ihre ausführlichere, eigenständige Darstellung skizziert:

(1) Ein besonderes Merkmal des in Großbritannien herausgebildeten Systems industrieller Beziehungen ist die geringe Bedeutung gesetzlicher Regelungen. Erst mit dem "Employment Protection Act" von 1975 und dem "Health and Safety at Work Act" von 1974/78 erfolgte eine gesetzliche Absicherung gewerkschaftlicher Interessenvertretung. Das britische Beispiel zeigt, daß und in welcher Weise auch ohne gesetzliche Absicherung eine Interessendurchsetzung auf überbetrieblicher Ebene und im Betrieb entwickelt werden kann und welche Implikationen dies hat. Die "fehlende" gesetzliche Absicherung darf dabei nicht vorschnell als ein "Mangel" oder ähnliches gewertet werden, sondern ist als Ausdruck strukturell anderer Strategien, Ansatzpunkte und Schwerpunkte der Interessendurchsetzung zu begreifen. Sie hat ihre Verankerung und Tradition in einem spezifischen Verhältnis der Gewerkschaften zum Staat und zu gesetzlichen Regelungen allgemein. Unseren Ergebnissen zufolge handelt es sich hier um einen allgemeinen strukturellen Unterschied zu den Entwicklungen in der BRD, dessen allgemeine Verortung und Beurteilung im Kontext der Diskussion des Verhältnisses zwischen gewerkschaftlicher und poli-

tisch-staatlicher Macht zu leisten wäre. Hier steht unsere Untersuchung in einem sie übergreifenden Diskussions- und Forschungszusammenhang. Gerade in einem Vergleich mit den Entwicklungen in der BRD, die durch eine starke staatliche und legalistische Orientierung der Gewerkschaften geprägt sind, - was z. B. auch beinhaltet, daß gesetzliche Regelungen den Rahmen für die Interessendurchsetzung abstecken (und dies auch akzeptiert wird) - kann das britische Beispiel sehr aufschlußreich und lehrreich sein. So mußten auch wir, trotz Kenntnis der Probleme einer Verrechtlichung, während des Verlaufs unserer Untersuchung in Großbritannien feststellen, wie stark unser Denken (wie auch Vorstellungskraft) von den deutschen Verhältnissen geprägt war. Neigt man doch allzu leicht dazu, Restriktionen durch gesetzliche Regelungen als letztlich notwendigen und systembedingten Preis für die staatliche Unterstützung der Interessen der abhängig Beschäftigten hinzunehmen, oder/und überhaupt gesetzliche Regelungen als unabdingbare Voraussetzung für die Durchsetzung der Interessen der abhängig Beschäftigten einzuschätzen. Ohne hier die Diskussion um das Problem der Verrechtlichung aufzurollen (wobei uns eine Konzentration auf lediglich negative Aspekte ebenfalls problematisch erscheint), sei hier eine persönliche Erfahrung wiedergegeben. Es war für uns beeindruckend, mit welcher Sensibilität und Radikalität britische Gewerkschaftsvertreter - vor allem auch auf Betriebsebene - auf die mit gesetzlichen Regelungen verbundenen Gefahren reagieren und sich dieser bewußt sind; ferner mit welchem Selbstvertrauen man darauf baut, auch ohne "Hilfe des Gesetzes" die Interessen der abhängig Beschäftigten wirksam (oder sogar wirksamer) durchsetzen zu können. Dies beeinflußt auch den Umgang mit bestehenden gesetzlichen Regelungen - ein Zusammenhang, der in unserer Untersuchung speziell am Beispiel der gesetzlichen Regelungen zum Gesundheitsschutz am Arbeitsplatz und ihren Auswirkungen zum Tragen kommt. Die in neuerer Zeit in Großbritannien erfolgten staatlichen Bestrebungen zu einer stärkeren Verrechtlichung der industriellen Beziehungen und Arbeitsbedingungen können daher auch nicht ohne weiteres in ihrer gesellschaftspolitischen Bedeutung und ihren faktischen Auswirkungen als Angleichung an die Verhältnisse in der BRD eingeschätzt werden. Unsere persönlichen Erfahrungen und die Ergebnisse unserer empirischen Erhebungen haben uns in der Auffassung bestärkt, daß es sich hier nicht nur um ein oberflächliches Phänomen handelt, sondern um das Ergebnis einer besonderen Tradition der britischen Arbeiterbewegung, die nicht ohne weiteres zum Verschwinden gebracht werden kann. Es schien uns deshalb sinnvoll, zunächst auch einige allgemeine Merkmale dieser Besonderheiten der britischen Entwicklungen, die Bedeutung gesetzlicher Regelungen und das darin zum Ausdruck kommende Verhältnis der Gewerkschaften zum Staat, gesondert darzustellen.

Anzumerken ist, daß unsere Ausführungen hierzu stark durch die Erfahrungen in der BRD geprägt sind und auch durch eine kritische Selbstreflektion der theoretischen wie politisch-praktischen Einschätzung staatlicher Intervention und gesetzlicher Regelungen beeinflußt ist. Positive Momente einer Verrechtlichung sollen hier von uns nicht

geleugnet werden, im Gegenteil. Sie kommen jedoch nur dann zum Tragen, wenn es gelingt, die "Sensibilität" gegen Restriktionen aufrechtzuerhalten und politisch umzusetzen. In dieser Perspektive mag umgekehrt die Haltung der britischen Gewerkschaften als durchaus einseitig beurteilt werden; es ist jedoch auch hier - wie die Ergebnisse unserer Untersuchung in Teil 3 zeigen - vor vorschnellen Beurteilungen zu warnen.

Im Zusammenhang mit einigen Anmerkungen zur Erklärung dieses spezifischen Verhältnisses der Gewerkschaften zum Staat werden wir auf einige Besonderheiten staatlicher Strategien in der historischen Entwicklung in Großbritannien (im Bereich des Arbeitsrechts und der Sozialpolitik) im Unterschied zur Bundesrepublik eingehen.

(2) Ein zweiter, für unsere Untersuchung wichtiger Unterschied zwischen Großbritannien und der Bundesrepublik bezieht sich auf die Organisation der Gewerkschaften. Daß hier Unterschiede bestehen, kann als hinreichend bekannt vorausgesetzt werden; gleichwohl erschien es uns auch hier sinnvoll und notwendig, einige "Aspekte" gesondert darzustellen. Wir beschränken uns auf einige bewußt selektiv herausgegriffene Merkmale, die u. E. vielfach Fehlinterpretationen unterliegen oder bei der Rezeption der britischen Verhältnisse vernachlässigt werden. Auch hier waren zum Teil eigene Lernprozesse während des Aufenthalts in Großbritannien leitend: Ist man in der BRD daran gewöhnt, Strategien der Gewerkschaften anhand von Tarifverträgen, Vereinbarungen und politischen Programmatiken identifizieren zu können, so gelingt dies in Großbritannien nur durch eine sehr aufmerksame und behutsame Berücksichtigung der konkreten, faktischen Entwicklungen. Dies kann man (wenn man es so will) auch als Ausdruck des viel zitierten "britischen Pragmatismus" begreifen. Worauf es uns ankommt, und was uns zum Verständnis der britischen Gewerkschaftsorganisation hier wesentlich erscheint, ist das u. E. erhebliche Element an Bewegung und Dynamik und eine starke Bedeutung der Basis in der Gewerkschaftsorganisation. Dies ist nicht einfach als eine organisatorische Schwäche abzuqualifizieren, sondern kann auch als eine spezifische Stärke der britischen Gewerkschaftsbewegung begriffen werden, selbst wenn sich damit organisatorische Probleme verbinden. Auf die in der folgenden Darstellung von uns herausgegriffenen und skizzierten Besonderheiten der britischen Gewerkschaftsorganisation werden wir im Verlauf der weiteren Untersuchung (Teil 2, 3 und 4) nicht mehr explizit eingehen. Es erscheint uns aber wichtig, sie dabei in Erinnerung zu behalten. Sie wurden konzipiert und geschrieben als Hintergrund für das Verständnis einer detaillierteren Analyse der Aktivitäten der einzelnen Gewerkschaftsorganisationen im Rahmen des Gesundheitsschutzes am Arbeitsplatz (bzw. der Reaktionen auf den neuen "Health and Safety at Work Act"), die jedoch aus Zeitgründen nicht mehr durchgeführt werden konnte. Gleichwohl erscheinen sie uns - auch ohne diesen Zusammenhang - ein wichtiger und sinnvoller Bestandteil dieser Untersuchung.

(3) Ein Schwerpunkt unserer Untersuchung liegt auf der gewerkschaftlichen Interessenvertretung im Betrieb. Dies ergibt sich sowohl aus unserer Fragestellung als auch den faktischen Entwicklungen in Großbritannien. (In der Problemstellung unserer Untersuchung haben wir dies bereits näher ausgeführt.) Von besonderem Interesse ist dabei die zunehmende Bedeutung einer eigenständigen, gewerkschaftlichen Interessenvertretung auf der Grundlage von Shop Stewards und der damit verbundenen Ausweitung des "Collective Bargaining" im Betrieb. Als Hintergrund für die Analyse ihrer organisatorischen Merkmale und Strategien, ihrem Einfluß auf Arbeitsbelastungen und Leistungsanforderung (Teil 2) sowie auf den Gesundheitsschutz am Arbeitsplatz (Teil 3 und 4) scheint es uns sinnvoll, zunächst gesondert einige allgemeine Informationen zur Entwicklung und Verbreitung dieser Form der Interessenvertretung zu geben. Da hierzu auch in der BRD mittlerweile Darstellungen vorliegen (insbesondere die ausführliche Untersuchung von Degen 1976), beschränken wir uns auf einen kurzen Überblick, einige Ergänzungen zu den in der BRD bereits vorliegenden Darstellungen und nur auf solche Aspekte, die im Rahmen unserer Untersuchung von besonderem Interesse sind. Dies sind insbesondere die formale Position der Shop Stewards in der Gewerkschaftsorganisation und das Verhältnis zwischen überbetrieblicher und betrieblicher Gewerkschaftsvertretung, das Verhältnis zwischen "Joint Consultation" und "Collective Bargaining" im Betrieb, die Ursachen für die zunehmende Bedeutung des "Collective Bargaining" und der Shop Stewards im Betrieb sowie ihre quantitative Verbreitung.

Für den Ausbau des folgenden Untersuchungsteils ergibt sich somit eine Gliederung in drei Kapitel. In einem ersten Kapitel erfolgt die Darstellung einiger Besonderheiten des Verhältnisses der Gewerkschaften zum Staat und zu gesetzlichen Regelungen (Kap. I). In einem zweiten Kapitel werden - in der oben angesprochenen Perspektive - einige Besonderheiten der gewerkschaftlichen Organisation und ihrer Unterschiede zu den Entwicklungen in der Bundesrepublik dargestellt und beurteilt (Kap. II). In einem dritten Kapitel geben wir Informationen zur formalen Position der Shop Stewards im Rahmen der Gewerkschaftsorganisation, zur historischen Entwicklung kollektiver Interessenvertretung im Betrieb und zur quantitativen Verbreitung (Kap. III).

I. Das Verhältnis der Gewerkschaften zu gesetzlichen Regelungen

Speziell aus deutscher Sicht ist ein wesentliches Merkmal der Entwicklung des Systems industrieller Beziehungen in Großbritannien seine geringe staatlich-gesetzliche Regelung. (2) Der von Wedderburn stammende Satz, daß die meisten britischen Arbeiter vom Gesetz nicht mehr erwarten, als von ihm in Ruhe gelassen zu werden, charakterisiert das traditionelle Verhältnis von Gewerkschaften und Staat treffend (vgl. Wedderburn 1971, S. 13). Für das Verhältnis der Gewerkschaften zum Staat gilt traditionell

und auch noch gegenwärtig: Nicht die Forderung nach einer "Unterstützung" der Interessen der abhängig Beschäftigten steht im Vordergrund, sondern die Abwehr staatlich-gesetzlicher Beschränkungen. Die Folgen dieser Entwicklung sind Beispiel für die Ambivalenz staatlich-gesetzlicher Interventionen: Es erfolgte keine "positive" rechtliche Absicherung der kollektiven Interessendurchsetzung auf überbetrieblicher und betrieblicher Ebene. So sind die Gewerkschaften zwar nicht mehr - wie in den Anfängen der Gewerkschaftsbewegung im 19. Jahrhundert - verboten oder ein Verstoß gegen das "Common Law" (entspricht dem "Bürgerlichen Recht" in der BRD), sie wurden aber nicht - im Unterschied zur Bundesrepublik - gesetzlich abgesichert und anerkannt. Ein grundlegendes Merkmal der gesetzlichen Entwicklung ist: Die gesetzlichen Regelungen sind "negativ, d. h. der Hauptzweck besteht im großen und ganzen darin, Hindernisse aus dem Weg zu räumen, die von den Gerichten errichtet wurden und die drohten, die industriellen Beziehungen zu blockieren. Das Gesetz hat nicht (positive) Rechte geschaffen, sondern die Immunität gegenüber Behinderungen" (Kahn-Freund 1975, S. 387).

"Die wesentlichen Gesetze, der "Trade Union Act" von 1871, der "Conspiracy and Protection of Property Act" von 1875 und vor allem der "Trade Disputes Act" von 1906 waren kurz und bündig, und ihre wesentliche Intention bestand darin, gesetzlichen Eingriffen in industrielle Konflikte, in friedliche Streiks, in innere Gewerkschaftsangelegenheiten und Verhandlungen zwischen Gewerkschaften und Arbeitgebern enge Grenzen zu setzen" (Clegg 1976a, S. 487 f.). Kennzeichnend für diese Entwicklung ist der gewerkschaftliche Widerstand gegen staatlich durchgesetzte gesetzliche Regulierungen der industriellen Beziehungen und deren Widerrufung, wie z. B. die "Aufhebung des "Trade Union and Trade Disputes Act" von 1927 im Jahr 1946" (ebd.). Ähnlich verliefen auch die Entwicklungen Anfang der 70er Jahre, die zur Widerrufung des von der konservativen Regierung erlassenen "Industrial Relation Act" von 1971 führten. Auch die Interessendurchsetzung im Betrieb blieb von einer positiven gesetzlichen Regelung (etwa entsprechend dem BetrVG in der Bundesrepublik) ausgespart. Erst mit dem "Employment Protection Act" von 1975 und dem "Health and Safety at Work Act" von 1974/78 erfolgte erstmals ansatzweise eine positive gesetzliche Absicherung der gewerkschaftlichen Interessenvertretung auf überbetrieblicher und betrieblicher Ebene. (Zu diesen Entwicklungen und ihren Hintergründen siehe ausführlicher Teil 3.)

Mit der Zurückhaltung und Abwehr des Staates bei der gesetzlichen Regelung industrieller Beziehungen verbindet sich auch eine "Zurückhaltung" bei der gesetzlichen Regelung von Arbeitsbedingungen. Zwar wurden - ähnlich wie in der BRD - Arbeitsbedingungen gesetzlich geregelt - speziell der Schutz gegen Gefährdungen der Gesundheit ist hierfür ein Beispiel. Es gilt aber auch hier traditionell der Grundsatz und dominiert die Vorstellung, daß die Regelung von Arbeitsbedingungen primär die Angelegenheit des "Collective Bargaining" ist, oder wie es der Arbeitsrechtler Kahn-Freund ausdrückt: "Die gesamte britische Arbeitsgesetzgebung ist gewissermaßen nur eine Ergänzung oder eine Fußnote zum "Collective Bargaining" (zitiert nach Wedderburn 1971, S. 197). Auch

hier setzte eine Ausweitung der gesetzlichen Regelungen erst Mitte der 60er und Anfang der 70er Jahre ein. (Zu diesen Entwicklungen und ihren Hintergründen siehe ebenfalls ausführlicher Teil 3.)

Die geringe gesetzliche Absicherung kollektiver Interessendurchsetzung mag aus deutscher Sicht als ein Mangel erscheinen, sie beinhaltet andererseits aber auch das Fehlen und die Verhinderung staatlich-gesetzlicher Beschränkungen: Weder unterliegen die britischen Gewerkschaften, zum Beispiel bei einem Streik, besonderen gesetzlichen Restriktionen, oder unterliegt beispielsweise der Shop Steward - als Interessenvertreter der Beschäftigten im Betrieb - der gesetzlichen Verpflichtung, "vertrauensvoll zusammenzuarbeiten" und "Betätigungen zu unterlassen, durch die der Arbeitsablauf oder der Frieden des Betriebs beeinträchtigt werden" (wie dies beim Betriebsrat in der BRD der Fall ist), noch wurde der gewerkschaftliche Einfluß im Betrieb gesetzlich beschränkt bzw. ein "duales System" der Interessendurchsetzung institutionalisiert. (3)

Welche Folgen sich aus diesen Unterschieden zwischen Großbritannien und der Bundesrepublik ergeben, unterstreicht z. B. der kurze Hinweis bei Wedderburn (1971, S. 47): "Auf einer Zusammenkunft von britischen und deutschen Gewerkschaftsführern aus der Maschinenbau-Industrie erklärten die Vertreter aus der BRD: "Wir können nicht in einen Sympathiestreik mit unseren britischen Kollegen treten, weil unser Gesetz uns daran hindert" - was noch einmal während des britischen Dockarbeiter-Streiks im Jahr 1970 deutlich wurde, als nur deutsche und spanische Hafendarbeiter die Ladung umgeleiteter Schiffe löschten.

Schließlich läßt die geringere und grundsätzlich als "Ausnahme" und "Ergänzung" angesehene gesetzliche Regelung von Arbeitsbedingungen auch nur begrenzt die Vorstellung aufkommen, daß durch den Staat die Interessen der abhängig Beschäftigten ausreichend abgesichert werden. Diese "ideologische Komponente" ist insofern von Bedeutung, als auch in der Bundesrepublik nur spezifische "Ausschnitte" von Arbeitsbedingungen (und auch die nur begrenzt) gesetzlich geregelt sind; andererseits aber weit mehr die Vorstellung verbreitet zu sein scheint, daß durch gesetzliche Regelungen die abhängig Beschäftigten "geschützt" sind.

Ebenso wie sich sowohl in Großbritannien als auch in der Bundesrepublik infolge staatlicher Maßnahmen zur "sozialen Sicherung" die Vorstellung herausgebildet hat, daß hierdurch die "soziale Sicherung" der Lohnabhängigen ausreichend gewährleistet ist ("Wohlfahrtsstaat" in Großbritannien/"Sozialstaat" in der BRD), hat sich in der Bundesrepublik eine ähnliche Vorstellung auch hinsichtlich des Schutzes der Arbeitskräfte am Arbeitsplatz und im Betrieb entwickelt. Eine ähnliche Vorstellung läßt sich in Großbritannien kaum finden. Erst in neuerer Zeit ist auch in der Bundesrepublik die Fragwürdigkeit dieser Vorstellung wieder bewußt geworden.

Der Vergleich zwischen Großbritannien und der Bundesrepublik zeigt, - in dieser Perspektive - exemplarisch die Gefahren, die sich für die ab-

hängig Beschäftigten aus der "staatlichen Unterstützung" ihrer Interessen ergeben können. Ferner, daß eine fehlende rechtliche Absicherung nicht notwendigerweise zu einer Schwächung der Interessendurchsetzung führt bzw. gesetzliche Regelungen nur dann und soweit zu einer Stärkung führen, als es gelingt, die damit - direkt oder indirekt - verbundenen und beabsichtigten Beschränkungen zu verhindern. Die traditionelle Haltung der britischen Gewerkschaften läßt sich sicherlich treffend damit umschreiben, daß sie eher auf Vorteile einer gesetzlichen Regelung verzichten, als sich der Gefahr einer gesetzlichen Disziplinierung und Beschränkung auszusetzen. Dies richtet sich nicht nur auf die Gefahren einer "Verrechtlichung" der Interessenauseinandersetzung, sondern auch auf die Gefahr einer Schwächung der kollektiven Interessendurchsetzung durch die gesetzliche Regelung von Arbeitsbedingungen. Charakteristisch ist die Skepsis und das Mißtrauen gegenüber dem Gesetz und staatlichen Interventionen generell.

So kommt etwa auch Clegg in einer international vergleichenden Untersuchung zu Gewerkschaften u. a. zu dem Ergebnis: "Es gab hier größere Unterschiede in den Haltungen der Gewerkschaften, wobei die britischen und amerikanischen weit stärker staatliche Eingriffe in Arbeitsbedingungen ablehnen als die Gewerkschaften in den vier anderen Ländern." (Gemeint sind die Bundesrepublik, Frankreich, Schweden und Australien.) (Clegg 1976b, S. 101).

Exemplarisch läßt sich dies demonstrieren an der Auseinandersetzung um die Bestrebungen, "Collective Agreements" gesetzlich bindend zu machen. (4) Der traditionelle Status von "Collective Agreements" ist in Großbritannien ihre ausschließliche "freiwillige" wechselseitige Anerkennung, ausgenommen, das "Collective Agreement" wird explizit in den Individualarbeitsvertrag aufgenommen. (5)

Dieses Beispiel zeigt, wie gesetzliche Regelungen aus jeweils unterschiedlichen Interessen sowohl von den Betrieben als auch Gewerkschaften abgelehnt werden und sich auf diese Weise ein "gemeinsames Interesse" gegenüber staatlich-gesetzlichen Regelungen herausbildet. Dies betont z. B. auch Kahn-Freund mit der Feststellung: "Es ist ein Kennzeichen des britischen Arbeitsrechts, daß während seiner ganzen langen Geschichte beide Parteien, Arbeiterschaft und Management, sich beharrlich weigerten, direkte Sanktionen zu fordern, um die jeweils andere Seite zu zwingen, kollektiv zu verhandeln oder eine Vereinbarung einzuhalten" (Kahn-Freund 1975, S. 387). In der Perspektive der damit verbundenen Interessen der Betriebe interpretiert Kahn-Freund dies als "nur einen Bestandteil einer umfassenden Haltung, die die Ablehnung eines Zwanges der Betriebe zur Anerkennung der Gewerkschaften beinhaltet" (ebd., S. 387). Umgekehrt sehen die Gewerkschaften in der "gesetzlichen Verbindlichkeit" die Gefahr einer Disziplinierung und der Beschränkung von Verhandlungsmöglichkeiten. Die gesetzliche Absicherung von "Collective Agreements" war ein wichtiger Bestandteil des "Industrial Relations Act" von 1971, mit dem die konservative Regierung versuchte, die "industriellen Beziehungen", d. h. insbesondere die gewerkschaftliche Interessen-

vertretung auf Betriebsebene zu regeln (Absicherung der Verbindlichkeit von überbetrieblich ausgehandelten "national agreements"). Für die Gewerkschaften wurde dies zu einem wesentlichen Anlaß für den Kampf gegen den "Industrial Relation Act" von 1971. Die möglichen Gefahren und Beschränkungen wurden für wichtiger gehalten als die möglichen Vorteile einer gesetzlichen Durchsetzbarkeit von "Collective Agreements". Die gesetzlichen Regelungen wurden nicht nur allgemein kritisiert, sondern auch mit umfangreichen Streikaktionen beantwortet, womit schließlich auch die Widerrufung des "Industrial Relations Act 1971" erzwungen wurde. (6)

Aber auch dort, wo es nicht zu Streiks u. ä. kam, wurden die gesetzlichen Regelungen keineswegs anerkannt: "Die Mehrheit der Gewerkschaften im TUC machte deutlich, daß sie gesetzlich bindende Vereinbarungen nicht will. Wenn also ein Arbeitgeber, der es mit gut organisierten Gewerkschaften zu tun hat, solche Vereinbarungen gewünscht hätte, dann hätte er während der Verhandlungen beträchtliche Konzessionen machen müssen" (Weekes et al. 1975, S. 157). Zum anderen sahen aber auch die Betriebe keine besonderen Vorteile in der Neuregelung: "Das Management war mit den industriellen Beziehungen im großen und ganzen zufrieden und wollte das Gesetz nicht einbeziehen" (ebd., S. 159). Das Ergebnis war: "Alle Arbeitgeberverbände haben Verzichtsklauseln in ihre Vereinbarungen mit eingebaut. Nur ein Verband bestand auf gesetzlich verbindlichen Vereinbarungen, hatte aber dennoch auf die Forderung der Gewerkschaften hin eine Verzichtsklausel eingefügt. Die anderen sahen in gesetzlich bindenden "Collective Agreements" keinen Vorteil. Mitgliedern wurde empfohlen, entweder keine bindenden Vereinbarungen zu treffen oder Verzichtsklauseln einzubauen, falls der TUC es forderte. . . . Die meisten Betriebe bevorzugten dezentrale Verhandlungen, schätzten ihre Flexibilität und sahen keinen Grund, gesetzliche Vereinbarungen zu treffen, die die Verhandlungen auf Betriebsebene nur verhindert hätten" (ebd., S. 158 und S. 160).

Ein weiteres Kennzeichen des Verhältnisses der Gewerkschaften zu gesetzlichen Regelungen ist: Soweit gesetzliche Regelungen zum Schutz der Arbeitskräfte bestehen und auch gefordert werden (z. B. zum Schutz der Gesundheit), werden diese nicht als "endgültige" und "allein bindende" eingeschätzt, sondern primär nur als eine Grundlage, die durch die kollektive Interessendurchsetzung faktisch abgestützt, erweitert und modifiziert werden muß. Flanders spricht in diesem Zusammenhang z. B. auch weniger von einem Mißtrauen der Gewerkschaften gegenüber Gesetzen, als eher von einem Mißtrauen gegenüber den Gerichten, d. h. ein Mißtrauen gegenüber der Vorstellung, daß gesetzliche Regelungen und die Möglichkeit ihrer gerichtlichen Durchsetzung allein Vorteile bringen und wirksam sind. (7)

Exkurs

Den Gründen für die Entwicklung dieses besonderen Verhältnisses der Gewerkschaften zu staatlich-gesetzlichen Regelungen können wir hier nicht näher nachgehen. Jedenfalls scheint uns dies keine bewußt entwickelte, auf "theoretischen Einsichten" beruhende Strategie, sondern vorrangig Ergebnis historisch praktischer Erfahrungen in der Auseinandersetzung mit staatlichen Interventionen zu sein. Nur hingewiesen sei hier auf drei Unterschiede der Entwicklungen in Großbritannien und Deutschland:

(1) Im Unterschied zu Deutschland hält der Staat in Großbritannien im 19. Jahrhundert und auch in der nachfolgenden Entwicklung weit stärker an den liberalen Grundlagen des "Bürgerlichen Rechts" (bzw. "Common Law") fest, mit der doppelten Konsequenz; der Respektierung bürgerlicher Freiheiten, was zu Recht als besondere demokratische Tradition ausgewiesen wird, wie auch ihrer Verteidigung und der Zurückhaltung bei ihren Einschränkungen und Ergänzungen zugunsten der besonderen Stellung und Interessen der abhängig Beschäftigten. Staatliche Interventionen werden primär als Repressionen und Beschränkungen erfahren. Demgegenüber haben in Deutschland in der historischen Entwicklung staatliche Interventionen weit eher den Charakter "protektionischer Maßnahmen", d. h. sie beziehen sich auf die "besondere Stellung" und die besonderen Gefährdungen der abhängig Beschäftigten, verknüpfen damit aber auch das Ziel, politische Konflikte und gesellschaftliche Probleme abzufangen, sowie die abhängig Beschäftigten zu integrieren. Dies zeigt sich besonders in der Verbindung von "repressiven Maßnahmen" mit sozialpolitischen Reformen. Beispiel hierfür sind nicht nur die frühe Entwicklung der Sozialversicherung (was um so bemerkenswerter ist, als die Geschichte des Kapitalismus in Deutschland wesentlich später einsetzt als etwa in Großbritannien), sondern auch die Entwicklungen im Bereich des Arbeitsschutzes und einer besonderen rechtlichen Fassung des Arbeitsverhältnisses. Zwar kommen auch in Deutschland sozialpolitische Maßnahmen nur auf massiven politischen Druck hin zustande (z. B. die gesetzliche Regelung des 8-Stunden-Tages), zum anderen wird aber in der Bundesrepublik durch die grundsätzliche staatliche Bereitschaft zu sozialpolitischen Maßnahmen eine Situation erzeugt, in der der Staat als ein möglicher und relevanter "Ansprechpartner" bei der Durchsetzung der Interessen der abhängig Beschäftigten in Frage kommt. In Großbritannien setzt sich eher die Vorstellung durch, daß vom Staat nicht viel zu erwarten ist. (8)

Die Sozialversicherung in Deutschland im 19. Jahrhundert unter dem Reichskanzler Bismarck entsteht explizit als eine Maßnahme zur Integration der Arbeiterschaft und steht im Zusammenhang mit dem Sozialgesetz, dem Verbot sozialistischer Arbeiterparteien und der Gewerkschaften. Aufschlußreich ist hier der von Churchill stammende Ausspruch: Die englischen Progressiven sind in jedem Fall gut beraten,

von Bismarck zu lernen, der dem deutschen Sozialismus den schwersten Schlag nicht mit Unterdrückungsgesetzen . . . , sondern mit einem großen System staatlicher Versicherungen versetzte." (Zitiert nach Gilbert 1973). Die Institutionen der Sozialversicherung beziehen sich dabei explizit auf die besondere Stellung und die besonderen Risiken der abhängig Beschäftigten - ein Merkmal deutscher Sozialpolitik, das zwar in der Entwicklung nach dem Zweiten Weltkrieg zunehmend überlagert und aufgeweicht wird, nach wie vor aber in den grundlegenden Organisationsprinzipien sozialer Sicherung zum Ausdruck kommt. Auch die rechtliche Fassung des Arbeitsverhältnisses erhält in Deutschland von Anfang an eine "Ergänzung" der allgemeinen "schuldrechtlichen" Konstruktion (analog des normalen Vertragsverhältnisses). Im Gegensatz zur romanistischen Konzeption des Arbeitsvertrages, die den Austauschcharakter und die Gleichheit der Vertragspartner betont, erfaßt und betrachtet die deutsch-rechtliche Auffassung den Arbeiter als "individuelles Objekt der Fürsorge und des Schutzes, sei es des Staates, sei es des Arbeitgebers", wobei man sich an dem patriarchalischen Verhältnis zwischen "Herr und Knecht" orientiert (Ramm 1966, S. 214).

Staatlich-gesetzliche Maßnahmen zur sozialen Sicherung erfolgen in Großbritannien - mit Ausnahme der traditionellen Armengesetzgebung - erst zu Beginn dieses Jahrhunderts; ein umfassenderes System sozialer Sicherung wurde erst nach dem Zweiten Weltkrieg errichtet. Im Gegensatz zur deutschen Tradition der Sozialversicherung bezieht man sich dabei aber nicht auf die besonderen Risiken der abhängig Beschäftigten, sondern orientiert sich konzeptionell an allgemeinen Risiken und Erfordernissen sozialer Sicherung eines "jeden Staatsbürgers". Dem entspricht das der liberalen Tradition und der traditionellen Armutsgesetzgebung entsprechende Konzept, daß jeder einen Anspruch auf eine minimale staatliche Versorgung hat, der aber durch eigene Leistungen ergänzt werden muß. Im Bereich der Gesundheitsversorgung wird dieses Prinzip zwar durchbrochen; es gilt aber auch hier: Die staatlich bereitgestellten Gesundheitsleistungen stehen - "ohne Ansehen der Person" - prinzipiell jedem in gleicher Weise zur Verfügung. (9)

Ferner wird in Großbritannien das allgemeine Vertragsverhältnis umstandslos ohne besondere rechtliche Modifikation auch auf das Arbeitsverhältnis übertragen: "Das rechtliche Verhältnis zwischen dem Arbeiter und dem Arbeitgeber beruht auf dem gewöhnlichen Vertragsrecht, das auf von den Richtern entwickelten Prinzipien zur Regelung von Geschäften basiert, - vom Ratenkauf bis zur Seereise . . . Die Gerichte haben niemals ein besonderes Recht für den Umgang mit Arbeitsverträgen entwickelt" (Wedderburn 1971, S. 15; vgl. auch S. 51 ff.). Wedderburn weist hier auch auf einen interessanten Unterschied zu dem Unternehmensrecht in der BRD hin: "Der Arbeitnehmer taucht im ganzen Programm nicht auf. In der BRD werden die Interessen der Arbeitnehmer angesehen als etwas, womit sich auch das Management

zu beschäftigen hat" (ebd., S. 42). Die hier angesprochenen Unterschiede der staatlich-sozialpolitischen und gesetzlichen Entwicklungen in Großbritannien und der Bundesrepublik werden auch von einem britischen Autor im Rahmen einer vergleichenden Untersuchung hervorgehoben: "Das Verhältnis zwischen Arbeitnehmern und Arbeitgebern hat sich in der BRD anders entwickelt als in Großbritannien oder Frankreich. Als in Großbritannien deutlich wurde, daß das gewöhnliche Zivilrecht sich nicht für industrielle Beziehungen eignete, wurde dieser Bereich von der gesetzlichen Kontrolle ausgenommen (Trades Disputes Act von 1906) und entwickelte sich bis vor kurzem außerhalb des gesetzlichen Rahmens weiter. In Deutschland wurde schon im 19. Jahrhundert das Prinzip anerkannt, daß ein eigenes Arbeitsrecht notwendig ist, um gewisse Rechte den Arbeitnehmern zu garantieren als "Gegenleistung" dafür, daß sie gewisse Pflichten anerkennen" (Hallett 1973, S. 87 f.).

Im Unterschied zu ihrer politisch-ideologischen Wirkung führt die protektionistische Haltung des Staates in der Bundesrepublik jedoch nur sehr begrenzt zu faktischen Verbesserungen der Stellung der abhängig Beschäftigten und der rechtlichen Absicherung ihrer Interessen. Die staatliche Strategie, Probleme und Konflikte abzufagen, vergrößert auch den Spielraum, staatliche Interventionen an betriebliche Interessen und ökonomische Erfordernisse anzupassen. Damit läßt sich auch ein scheinbarer Widerspruch erklären: Die Skepsis der Gewerkschaften gegenüber staatlich-gesetzlichen Regelungen und die Zurückhaltung des Staates in Großbritannien hatten nicht zur Folge, daß keine - oder im Vergleich zur Bundesrepublik - weniger wirksame Gesetze zugunsten der abhängig Beschäftigten durchgesetzt wurden. Der Gesundheitsschutz am Arbeitsplatz ist hierfür ein Beispiel. Zum einen hat die staatliche Zurückhaltung in der historischen Entwicklung in bestimmten Bereichen auch eine Verstärkung des politischen Drucks auf staatliche Maßnahmen und weitergehende Forderungen provoziert, zum anderen - und das ist charakteristisch für die neuere Entwicklung - hat der Widerstand der Gewerkschaften gegen gesetzliche Beschränkungen auch ihre Verhandlungsmacht gegenüber dem Staat gestärkt. (10) Bei einem Vergleich der gesetzlichen Regelungen von Arbeitsbedingungen und ihrer Wirksamkeit in Großbritannien und der Bundesrepublik wäre nicht nur die "Anzahl" staatlich-gesetzlicher Regelungen und ihre jeweilige Ausprägung zu vergleichen; es muß auch eine qualitative Bewertung der jeweiligen Bereiche, auf die sie sich richten, einbezogen werden (Ausbau des Kündigungsschutzes oder/und Regelungen zur Unfallverhütung etc.). Zum anderen müssen grundsätzlich in einem solchen Vergleich immer auch die jeweils mit den einzelnen gesetzlichen Regelungen direkt oder indirekt verbundenen Beschränkungen für die individuelle und kollektive Interessendurchsetzung einbezogen werden und damit auch der politische Kontext, in dem sie herausgebildet wurden.

(2) Ein weiterer Unterschied besteht in der Strategie und politischen Konzeption der Arbeiterbewegung. Die "protektionistische Haltung" des Staates in Deutschland korrespondiert mit Strategien der Arbeiterbewegung, die auch und zum Teil vorrangig auf die Eroberung politischer Macht setzen. So stand z. B. die Entwicklung einer Arbeiterpartei in Deutschland stark unter dem Einfluß der von Lasalle entwickelten Theorie des "ehernen Lohngesetzes", gemäß dem den Gewerkschaften nur eine geringe Wirkung (zum Teil auch hemmende Wirkung) für die Durchsetzung der Interessen der Lohnabhängigen zukommt. Dies hat zwar die Entstehung eigenständiger Gewerkschaften nicht verhindert (bzw. nicht verhindern können), von Anfang an fand aber die Arbeiterbewegung ihren organisatorischen Ausdruck sowohl in der Konstitution gewerkschaftlicher Organisation als auch einer politischen Partei. Dies beinhaltet auch, daß die politische Macht als Voraussetzung für die Konstituierung der Gewerkschaften und ihrer Absicherung (bzw. der Aufhebung von Verboten) eingeschätzt und zu nutzen versucht wurde. Demgegenüber ist für die Entwicklung in Großbritannien charakteristisch, daß die Arbeiterbewegung primär ihre Verankerung in der gewerkschaftlichen Organisation hat. "In Großbritannien waren zuerst die Gewerkschaften da; eine sozialistische Partei trat erst viel später in Erscheinung. ... die Sozialisten, die zuerst die Social Democratic Federation und dann die Independent Labour Party bildeten, sahen sich einer Arbeiterpartei gegenüber, die bereits fest geformt war" (Kendell 1977, S. 185/186; vgl. z. B. auch Pelling 1963, S. 93 ff.). Dies bewirkte auch, daß die Gründung und Durchsetzung einer Arbeiterpartei (Labour Party) stark durch die Gewerkschaften beeinflusst wurde und nicht umgekehrt; was noch heute das Verhältnis zwischen Gewerkschaften und Labour Party charakterisiert (z. B. Finanzierung durch die Gewerkschaften usw.). In diesen Entwicklungen kann auch ein Grund für das besondere Selbstbewußtsein und den "Pragmatismus" der britischen Gewerkschaften gesehen werden. Indem die Entwicklung umfassender politischer Konzepte und Strategien im Unterschied zu Deutschland auf eine bereits entwickelte, gewerkschaftlich organisierte Arbeiterbewegung, deren Tradition und Erfolge traf, stieß sie auch auf "Skepsis" und teilweise Abwehr. Die Entwicklung umfassender politischer Konzepte und Strategien fügte sich nicht unmittelbar in die Tradition der Gewerkschaften und wurde auch als Verlust von Autonomie eingeschätzt: "Unter den alten Gewerkschaftern herrschte natürlich erhebliches Mißtrauen gegenüber den bürgerlichen Sozialisten und die Furcht, daß sie darauf aus waren, die Gewerkschaften für ihre eigenen Ziele zu vereinnahmen. Aber auch die führenden Vertreter des 'new unionism' hatten eine ganze Menge Skepsis gegenüber den 'Revolutionären vom Kontinent, diesen Schwachköpfen und Schwätzern'" (Pelling 1963, S. 119). Nach Kendell ist dies auch heute noch kennzeichnend für den "Pragmatismus" und das Verhältnis der Arbeiter und Gewerkschaften zu außergewerkschaftlicher politischer Unterstützung und Durchsetzung ihrer Interessen: "Und wenn sich der britische Arbeiter auch heute noch ein gesundes Mißtrauen gegenüber rein intellektuellen Konstruktionen bewahrt hat . . . , so ist dies auf sein berechtigtes Selbstbewußtsein zurück-

zuföhren, auch ohne noch so gut gemeinte Hilfe 'von außen' auszukommen" (Kendell 1977, S. 186). Auf die hiermit angesprochene syndikalistische Tradition der britischen Gewerkschaftsbewegung sei zunächst nicht weiter eingegangen; wir werden im Verlauf unserer Untersuchung hierauf nochmals zurückkommen.

Kurz hingewiesen sei noch auf einen weiteren Unterschied der Entwicklungen in Großbritannien und der Bundesrepublik, der ebenfalls zur Erklärung der unterschiedlichen Haltung der Gewerkschaften zum Staat und zu gesetzlichen Regelungen beitragen kann.

(3) Im Unterschied zu Großbritannien bestand für die Gewerkschaften in der Bundesrepublik nach dem Zweiten Weltkrieg das Problem einer Reorganisation auf der Grundlage ihrer Zerschlagung während der Zeit des Faschismus in den 30er Jahren. Die politische Anerkennung der Gewerkschaften war auch Teil des Programms der Alliierten zur Errichtung einer demokratischen Gesellschaftsordnung in der Bundesrepublik. (11) Für die Gewerkschaften ergab sich dabei neben der Notwendigkeit zur formalen Reorganisation auch die Notwendigkeit des faktischen Wiederaufbaus kollektiver Interessendurchsetzung. Trotz Ansätzen zu einer Anknüpfung an die radikalen Tendenzen der Gewerkschaftsbewegung der 20er Jahre sahen sich die Gewerkschaften "während der ersten Zeit des Wiederaufbaus der Organisationen ... einer Mehrheit von Beschäftigten gegenüber, die als Folge der Zerschlagung der Arbeiterorganisationen durch die Nazis desorientiert und demoralisiert waren. Die Arbeiter hatten den Anschluß an die sozialistische Tradition verloren und waren an kollektives Handeln nicht mehr gewöhnt. Die Pseudo-Politisierung in den faschistischen Massenorganisationen brachte sie dazu, jedem politischen Engagement zu mißtrauen" (Bergmann et. al. 1975, S. 241). Zudem ist im Unterschied zu Großbritannien die Zeit nach 1945 bis Ende der 50er Jahre durch hohe Arbeitslosigkeit und eine entsprechend geringe faktische Machtbasis sowie das allgemeine Problem des "Wiederaufbaus" (Zurückhaltung gewerkschaftlicher Forderungen zugunsten des wirtschaftlichen Wiederaufbaus usw.) gekennzeichnet. Demgegenüber herrscht in Großbritannien unmittelbar nach dem Zweiten Weltkrieg eine Periode der Vollbeschäftigung, durch die sich auch die faktische Position der Gewerkschaften verbessert. "Der bedeutendste Wandel in Großbritannien war in einer Phase der Vollbeschäftigung, wie sie noch nie dagewesen war: In jeder der Fünf-Jahres-Perioden zwischen 1945 und 1965 betrug die durchschnittliche Arbeitslosenquote weniger als 2 %. Dieses Beschäftigungsniveau steht in schroffem Gegensatz zu der jährlichen Durchschnittsarbeitslosenquote von 13 % zwischen 1920 und 1940" (Goodman 1975, S. 41). Die Akzeptierung der gesetzlichen Absicherung und Regelung kollektiver Interessendurchsetzung in der Bundesrepublik kann somit auch als eine notwendige Kompensation der faktischen Schwäche interpretiert werden bzw. als Ausdruck der Hoffnung, daß hierdurch auch der faktische Wiederaufbau beschleunigt und gestützt wird. Zum anderen bestehen in einer Situation "faktischer Schwäche" auch wenig Möglichkeiten, gesetzlichen Beschränkungen Widerstand ent-

gegenzusetzen, zumal diese nicht unmittelbar offensichtlich und auch mit Vorteilen (bzw. mit Unterstützung) der Gewerkschaften verbunden werden. Das Problem einer solchen Entwicklung - und dies zeigt ein Vergleich zwischen Großbritannien und der Bundesrepublik deutlich - besteht grundsätzlich darin, daß auch dann, wenn sich die faktische Machtposition verbessert (z. B. in der Bundesrepublik seit Anfang der 60er Jahre), die Restriktionen durch gesetzliche Regelungen nicht mehr bewußt werden, oder/und als auch zukünftig unumstößliche Prinzipien und Regeln akzeptiert werden. Die faktischen Entwicklungen passen sich hieran an; die spezifischen Bedingungen ihrer Herausbildung und Akzeptierung geraten in Vergessenheit. Dies zeigt aber auch die eminente politisch-strategische Bedeutung staatlich-protektionistischer Maßnahmen. Sie bieten weit mehr die Möglichkeit, gesellschaftliche Entwicklungen zu steuern als durch primär nur reaktive, auf massiven politischen Druck hin zustandekommende staatliche Interventionen.

Auf die hiermit angesprochenen Unterschiede zwischen Großbritannien und der Bundesrepublik werden wir im Verlauf unserer Untersuchung noch mehrfach zurückkommen. Hier kam es uns zunächst darauf an, zu zeigen, daß die geringere gesetzliche Regelung industrieller Beziehungen und Arbeitsbedingungen in Großbritannien nicht einfach als eine "historisch rückständigere" Entwicklungsstufe industriell-kapitalistischer Gesellschaften eingeschätzt werden kann, sondern als Ergebnis struktureller Unterschiede des Verhältnisses von Staat und Gewerkschaften und damit verbundener Tradition und Strategien der Arbeiterbewegung sowie staatlicher Interventionen zu begreifen ist. Dies besagt, daß die Tendenz zur Ausweitung gesetzlicher Regelungen in der neueren Entwicklung (vgl. Teil 3) und die dabei auftretenden Ähnlichkeiten mit Entwicklungen in der Bundesrepublik nicht vorschnell als Angleichung interpretiert werden können. Sie erfolgen in einem sehr unterschiedlichen Kontext, was auch ihre jeweiligen politischen und faktischen Wirkungen beeinflusst. Am Beispiel der gesetzlichen Entwicklungen zum Gesundheitsschutz am Arbeitsplatz werden wir dies noch weiter ausführen und belegen. Auch die Entwicklungen der Gewerkschaftsorganisation und der Interessendurchsetzung auf Betriebsebene müssen in dieser Weise beurteilt werden.

II. Zur Organisation der Gewerkschaften

Wie z. B. Degen unterstreicht, ist die Struktur der britischen Gewerkschaften nur auf dem Hintergrund ihrer 150-jährigen Geschichte zu verstehen und muß "zu jedem Zeitpunkt als das jeweilige Ergebnis einer ständigen Weiterentwicklung begriffen werden". Dies besagt, daß "für die Analyse der gegenwärtigen britischen Verhältnisse eine eindeutige Betonung des dynamischen Aspekts unabdingbar (ist) und nur die gründliche Reflexion der vielschichtigen historischen Bedingungsbeziehungen und Entwicklungsprozesse ein umfassendes Verständnis der aktuellen Situation ... ermöglicht" (Degen 1976, S. 177). Mag diese Feststel-

lung aus britischer Sicht nicht mehr sein als der Hinweis auf eine "Selbstverständlichkeit", so ist sie aus deutscher Sicht grundlegend für ein adäquates Verständnis der Unterschiede in der Organisation und Entwicklung der Gewerkschaftsbewegung: Eine Reorganisation der Gewerkschaften nach den Anfängen ihrer historischen Entwicklungen und die Ersetzung des "historisch gewachsenen" durch eine "geplante Organisation", wie dies in der Bundesrepublik nach 1945 stattgefunden hat, ist in Großbritannien in dieser Art nicht erfolgt. Verglichen mit Großbritannien erscheinen die Gewerkschaften in der Bundesrepublik als eine "wohlgeordnete Organisation", deren gesellschaftliche Stellung und Einfluß nicht nur abgesichert und reguliert ist, sondern die auch intern klare und geordnete Organisationsprinzipien entwickelt hat; Merkmale hierbei sind der Aufbau einer jeweils industriezweigbezogenen umfassenden gewerkschaftlichen Organisation und die organisatorische Stärkung zentraler Entscheidungs- und Verhandlungspositionen. (12)

Sowohl aus britischer wie aus deutscher Sicht herrscht vielfach Einigkeit darüber, daß der faktischen Schwächung der deutschen Gewerkschaften in der Zeit des Faschismus und nach dem zweiten Weltkrieg zugleich der Vorteil ihrer Reorganisation gegenübersteht. So bestanden in Deutschland z. B. bereits in den 20er Jahren Bestrebungen zum Aufbau industriezweigbezogener Gewerkschaften, deren Realisierung jedoch an dem Widerstand der traditionell gewachsenen Gewerkschaftsorganisationen scheiterte; ohne Zweifel waren solche Hindernisse nach 1945 beseitigt. Gleichwohl ist hier gegen vorschnelle Schlußfolgerungen Vorsicht geboten; vor allem, wenn pauschal die britische Gewerkschaftsorganisation als "antiquiert" eingeschätzt wird und als unfähig, sich infolge des "historischen Ballasts" veränderten Erfordernissen der Interessendurchsetzung und gesellschaftlichen Entwicklungen anzupassen. Auch liegt es nahe, die britischen Gewerkschaften angesichts ihrer "kämpferischen Tradition", aber gleichzeitigen organisatorischen Schwächen als eine "blinde Macht" einzuschätzen (eine Bezeichnung, die Pirker für die Gewerkschaften der 50er Jahre in der Bundesrepublik verwendete). Im Falle der britischen Gewerkschaften wäre hiermit vor allem der Mangel an umgreifenden gesellschaftspolitischen Strategien und dem Aufbau einer straffen, einheitlichen und mit Autorität versehenen Gewerkschaftsorganisation angesprochen. Dies sind auch Ansatzpunkte der "linken" Kritik an den britischen Gewerkschaften. (13)

Die fehlende Autorität und organisatorische Schwäche der britischen Gewerkschaften wird auch von politisch konservativer und liberaler Seite als ein Mangel angesehen. Was man hier wünscht, ist eine geschlossene Organisation, deren Beschlüsse bindend für ihre Mitglieder sind und die insofern auch in der Lage ist, "gesellschaftspolitische Verantwortung" auf sich zu nehmen. Dies ist z. B. der Tenor der Analyse von Taylor, der - in einer Situation, wo in der öffentlich-politischen Diskussion die Meinung vorherrscht, daß die Macht der Gewerkschaften beschränkt werden muß - die Auffassung vertritt, daß die Probleme der britischen industriellen Beziehungen nicht in der zu großen, sondern in

der zu geringen Macht der Gewerkschaften begründet sind. "Die Gewerkschaften sind nicht jene hochzentralisierten, disziplinierten monolithischen Verbände, in denen hartgesottene Bosse Befehle brüllen und die Mitglieder stehen in Reih' und Glied und folgen gehorsam. Das war immer nur ein Zerrbild gewesen, wenn auch viele Leute daran glaubten. Traurig, aber wahr, gerade das Gegenteil ist in einem alarmierenden Maße der Fall. Die Spitze der Gewerkschaften hat eher zu wenig Macht als zu viel. Auch heute noch - ganz gleich, was viele Leute glauben möchten - sind die Gewerkschaften zu schwach. Meiner Ansicht nach sind die britischen Gewerkschaften nicht die gefräßigen und übermächtigen Giganten, die die ganze "Nation" in Schach halten. Sie sind weit entfernt davon. Ihr Fehler besteht gerade darin, daß sie nicht stark genug sind. Als Instrumente zur Einkommensumverteilung, zur Erreichung besserer Real-löhne und höherer Produktivität sozialer Gerechtigkeit und Beteiligung der Arbeitnehmer im Betrieb liegen unsere Gewerkschaften weit hinter den meisten anderen der westlichen Industriestaaten. Die dem TUC angegliederten Gewerkschaften werden ihm in vorhersehbarer Zukunft nicht erlauben, seine Macht auszuweiten und sich zu einer hochzentralisierten und fachlich kompetenten Gewerkschaftsorganisation zu entwickeln, wie es der DGB in der Bundesrepublik oder die LO in Schweden sind. Die Logik der Ereignisse könnte zwar eine solche Entwicklung aufzwingen, aber es ist unwahrscheinlich, daß die starken traditionellen und konservativen Kräfte im TUC das hinnehmen werden" (Taylor 1978, XII-XIII und S. 58). Taylor belegt ausführlicher, daß die Gewerkschaften in der Bundesrepublik in vielen Bereichen weit mehr erreicht haben als ihre britischen Kollegen. Unabhängig davon, ob soziale und ökonomische Verbesserungen der Beschäftigten allein von den jeweiligen Gewerkschaften abhängen, bleibt hier jedoch unberücksichtigt, welche Kriterien man für dieses "Mehr" anwendet. So ist z. B. ein Vergleich zwischen Löhnen, zusätzlichen betrieblichen Leistungen, Sicherung im Krankheitsfall usw. in dem Maße unzureichend, als etwa die Frage ausgeklammert bleibt, mit welchem Tempo in dem jeweiligen Land am Fließband gearbeitet wird und ähnliches. Auf diese Kritik an den organisatorischen Schwächen der britischen Gewerkschaften werden wir im folgenden zunächst - unabhängig von der Frage ihrer Berechtigung - nicht weiter eingehen. In Teil 2 werden wir nochmals ausführlicher auf die Erfolge der britischen Gewerkschaften und ihrer Beurteilung zurückkommen. Zunächst scheinen uns andere organisatorische Besonderheiten der Gewerkschaften im Vergleich zur Bundesrepublik aufschlußreich und ihre Analyse lohnenswert.

Bei dem Versuch, Kriterien für die Abgrenzung der einzelnen Gewerkschaften zu finden, ist zunächst die Feststellung von Clegg zu berücksichtigen: "Klassifizierungen sind wenig hilfreich. Der einzige Weg zum Verständnis der Strukturen in den Gewerkschaften ist deshalb, eine jede einzeln zu untersuchen" (Clegg 1976a, S. 42 f.). Dem entspricht auch die Folgerung von Degen (auf der Grundlage einer ausführlichen Analyse unterschiedlicher Typologisierungsversuche und konkreter Gewerkschaftsorganisation in Großbritannien): "Als zunächst wichtigstes Ergebnis muß herausgestellt werden, daß eine Klassifizierung der heutigen britischen

Gewerkschaftsorganisationen in eindeutige, deutlich voneinander abgrenzbare Schemata nicht möglich ist" (Degen 1976, S. 197). Die Typologisierung kann also - wenn überhaupt - nur "negativ" formuliert werden: Die britischen Gewerkschaften sind hinsichtlich ihrer Rekrutierungsbasis und wechselseitigen Abgrenzung weder eindeutig "craft" noch "generell" noch "industrial" oder "occupational" Unions.

Es handelt sich hierbei um die üblicherweise in Großbritannien verwendeten Unterscheidungskriterien; die einzelnen Bezeichnungen meinen dabei, wie Clegg ausführt: "Craft Unions" organisieren alle Arbeitskräfte, die eine bestimmte Tätigkeit oder eine Reihe verwandter Tätigkeiten ausüben, unabhängig davon, wo sie arbeiten. "Industrial Unions" organisieren alle Arbeitskräfte in einem bestimmten Industriezweig, unabhängig von der Art der Arbeit, die sie ausführen. "General Unions" organisieren Arbeitskräfte unabhängig von Beruf oder Industriezweig oder zumindest Angehörige verschiedener Berufsgruppen aus mehreren Industriezweigen" (Clegg 1976a, S. 41). Clegg betont dabei, daß sich mit diesen Bezeichnungen die britischen Unions nicht nur nicht klassifizieren lassen, sondern daß diese Bezeichnungen selbst "unscharf" sind. Der Begriff "Occupational Unions" wurde als zusätzliches Unterscheidungskriterium von der "Donovan Commission" verwendet, und meint so viel wie "Berufsverbände". Bei allen untersuchten Einzelgewerkschaften konnte Degen sowohl Elemente einer horizontalen Mitgliederrekrutierung (die Organisation einzelner Berufsgruppen in verschiedene Industriezweige) als auch Elemente einer vertikalen Struktur (innerhalb eines Industriezweiges ohne Beschränkung auf bestimmte Qualifikationen) finden (Degen 1976, S. 198).

Da eine ausführliche Analyse einzelner Gewerkschaftsorganisationen im Rahmen unserer Untersuchung nicht möglich (und auch nicht notwendig) ist, beschränken wir uns auf einzelne - bewußt selektiv - "herausgegriffene" Aspekte:(14)

Die "Transport and General Workers Union" (TGWU), die Amalgamated Union of Engineering Workers" (AUEW) und die "National Union of General and Munciple Workers" (GMWU) sind gegenwärtig die drei größten Gewerkschaften in Großbritannien, wobei die ersten beiden sich in ihrer Mitgliederstärke deutlich (mehr als das zweifache von allen übrigen Gewerkschaften) abheben. 1975 umfaßte die TGWU eine Mitgliederstärke von 1.856.165 Mio.; die AUEW 1.428.319 Mio. und die GMWU 0.881.356 Mio. . Die Mitgliederstärke von den weiteren zwanzig, zu den wichtigsten Gewerkschaften gehörenden Organisationen, belief sich 1975 zwischen circa 100.000 und 600.000 Mitgliedern (HMSO, Trade Unions 1978, Appendix 1). An diesen drei Gewerkschaften lassen sich vier, für unsere Untersuchung wichtige, Entwicklungen der Gewerkschaftsorganisation in Großbritannien und Unterschiede zur Bundesrepublik aufzeigen:

(1) Ein wichtiger Unterschied zur Bundesrepublik ist die eigenständige gewerkschaftliche Organisation un- und angelernter Arbeitskräfte; Spe-

ziell die Entstehung der "General Unions" (GMWU und TGWU) geht zurück auf die Phase des "New Unionism", der sich innerhalb der ungelerten Arbeitskräfte Ende der 80er Jahre des vorigen Jahrhunderts und insbesondere zu Beginn dieses Jahrhunderts herausbildete (vg. hierzu ausführlicher Hobbeman 1974, S. 19; Coates and Topham 1974, S. 20 ff.; Pelling 1976, S. 93 ff.). Diese Entwicklung erfolgte auf dem Hintergrund der Zerschlagung traditioneller Facharbeiterproduktionen und des Aufbaus, sowie der Erweiterung von Industriezweigen auf der Grundlage hoch arbeitsteilig organisierter und mechanisierter Produktions- und Arbeitsprozesse, insbesondere in den Bereichen der entstehenden Massenproduktion Anfang dieses Jahrhunderts. Damit erfolgte eine Ausweitung von sogenannten Un- und Angelerntentätigkeiten, die sich nicht mehr in das traditionelle Verhältnis von Facharbeiter- und Ungelerntentätigkeiten einfügen lassen. "Die reinen Arbeitergewerkschaften werden zu "General Unions", denn die Anfänge einer festen Organisation unter den ungelerten Arbeitern in der traditionell-handwerklichen Industrie fielen zusammen mit der Entwicklung der Massenproduktion in einer ganzen Reihe von Industriezweigen und Dienstleistungsbereichen 1911 begann ein Jahrzehnt der Veränderungen und Ausweitung der britischen Gewerkschaften, durch die sich die Mitgliederzahl von 2,5 auf 8 Millionen vergrößerte. Verständlicherweise wuchsen die Gewerkschaften in den Beschäftigungsbereichen am schnellsten, in denen sie im Jahr 1910 noch am schwächsten gewesen waren, und dies waren auch die Bereiche, auf die die "General Unions" Ansprüche erhoben" (ebd., S. 52/53). (15)

Trotz der Tendenz zur "Öffnung" (s. u.) hat die Entstehung eigenständiger gewerkschaftlicher Organisationen neben den traditionellen "Craft Unions" auch gegenwärtig noch zur Folge, daß un- und angelernte Produktionsarbeiter z. B. in der Automobilindustrie, chemischen Industrie oder metallverarbeitenden Industrie, in einer anderen Gewerkschaft organisiert sind als Facharbeiter in der Reparatur und Instandhaltung (Maschinenschlosser, Elektriker) oder Werkzeugmacher. Auf das damit verbundene Problem der "Multigewerkschaftsbetriebe" werden wir weiter unten noch eingehen. Wichtig scheint uns zunächst die Frage, ob nicht durch die organisatorische Abspaltung un- und angelernter Arbeitskräfte von Facharbeitern eine adäquatere Organisationsform zur Durchsetzung und gewerkschaftlichen Berücksichtigung der Interessen von un- und angelernten Arbeitskräften entwickelt wurde als bei "berufsübergreifenden" Organisationsformen. (Der Hinweis auf die Gefahren und Schwäche einer Zersplitterung ist hier zwar nicht unberechtigt, bleibt aber unbefriedigend.) Möglicherweise sind hierdurch andere Grundlagen für eine zukünftige "Verschmelzung" entwickelt worden als bei einer Integration in bestehende, durch Facharbeiterinteressen geprägte Gewerkschaftsorganisationen bei gleichzeitig schwacher Organisation Un- und Angelernter. Speziell im Vergleich mit den Entwicklungen in der Bundesrepublik ist diese Frage berechtigt. Hier wurden zwar tätigkeits- und berufsübergreifende gewerkschaftliche Organisationen herausgebildet, vieles spricht aber dafür, daß die faktische Repräsentanz der Mitglieder und Interessendurchsetzung durch eine Dominanz von "Facharbeiter-

Interessen" geprägt ist. Soweit sich hierauf kritische Auseinandersetzungen mit der gewerkschaftlichen Organisation in der Bundesrepublik beziehen, werden vor allem angeführt: Die überproportionale Repräsentanz von Facharbeitern und Spezialarbeitern bei der gewerkschaftlichen Willensbildung und bei der Besetzung von Positionen innerhalb der Gewerkschaftsorganisation; die gewerkschaftliche Akzeptierung und Stabilisierung von an der erforderlichen beruflichen Ausbildung und den an Qualifikationsanforderungen orientierten Lohndifferenzierungen; die ungenügende Berücksichtigung der besonderen Arbeitsbedingungen und -belastungen un- und angelernter Arbeitskräfte im Rahmen der Gewerkschaftspolitik, wie auch der Interessenvertretung auf Betriebsebene durch den Betriebsrat.

Ohne im einzelnen eine detaillierte Analyse vorzulegen, scheint es evident, daß demgegenüber die britische Organisationsform eher eine unmittelbare Beteiligung an und Repräsentanz von Un- und Angelernten in der Gewerkschaftsorganisation und -politik - insbesondere auch auf Betriebsebene - begünstigt. Die erforderliche Berufsausbildung und die Qualifikationsanforderung bei unterschiedlichen Tätigkeiten als Grundlage für Lohndifferenzierungen werden auch von den britischen Gewerkschaften anerkannt. Der Grad der jeweiligen Differenzierungen wird jedoch beeinflußt von der jeweiligen Interessendurchsetzung und Stärke der unterschiedlichen Gewerkschaften und ist somit variabel. Welche Folgen dies haben kann, zeigt das Ergebnis einer Untersuchung des "National Board for Prices and Incomes" im Jahre 1967, in der mehrere Fälle angeführt werden, wo "angelernte Arbeiter in der Fertigung ... mehr verdienen als gewisse Gruppen von Facharbeitern in demselben Betrieb" (HMSO 1967, S. 10). Dem entspricht auch das Ergebnis aus einer anderen Untersuchung in der Automobilindustrie: "Die Tendenz des Anstiegs der Einkommen in der Fertigung oder bei Leistungssystemen hat die Löhne dieser angelernten Arbeitskräfte so sehr an die der Facharbeiter angenähert, daß die Differenz nicht der Rede wert ist, sogar wenn die letzteren auch nach Leistungslohn arbeiten" (Turner et al. 1967, S. 158). Schließlich weist vieles darauf hin, daß in Großbritannien die besonderen Arbeitsbedingungen und -belastungen un- und angelernter Arbeitskräfte eine besondere Berücksichtigung im Rahmen gewerkschaftlicher Interessendurchsetzung erfahren haben und die wesentliche Dynamik beim Aufbau eigenständiger Shop Steward-Vertretungen auf Betriebsebene seit Mitte der 50er Jahre von Bereichen industrieller Massenproduktion und der dort beschäftigten angelernten Arbeitskräfte (z. B. Automobilindustrie) ausging (hierzu ausführlicher in Kap. III und insbesondere Teil 2).

(2) Das bereits angesprochene Problem der "Multigewerkschaftsbetriebe" zählt wohl mit zu den bekanntesten Kennzeichen der britischen Gewerkschaftsorganisation und wird - zumindest den öffentlichen Publikationsmedien zufolge - als eine der zentralen Schwierigkeiten für das britische Management beklagt. Auch auf Gewerkschaftsseite sieht man Probleme hinsichtlich der Möglichkeit zur "geschlossenen Interessendurchsetzung" und effektiven organisatorischen Nutzung faktischer Macht-

potentiale. Hinzuweisen ist jedoch darauf, daß das Problem der Multigewerkschaften all zu leicht zu Übertreibungen Anlaß geben kann - was z. B. durch eine Untersuchung in der Metallindustrie bestätigt wird: "Ohne leugnen zu wollen, daß instabile Beziehungen zwischen einzelnen Gewerkschaften untereinander zu einem akuten Problem werden können, scheint es doch - falls unsere Studie überhaupt repräsentativ sein kann - daß das Ausmaß von Multigewerkschaften in der Metallindustrie überschätzt worden ist. Die höchste Anzahl von Gewerkschaften in einem Betrieb, die wir fanden, war zwölf, und dies war nur in vier Betrieben der Fall. Die Durchschnittszahl von Gewerkschaften pro Betrieb war nur vier. Ebenso übertrieben wurde das Ausmaß von Konflikten zwischen Gewerkschaften in bezug auf die Mitglieder; nur 9 % von 432 Managern berichteten von ernsthaften Konflikten dieser Art zwischen Gewerkschaften und ihren Betrieben" (Evans 1973, S. 87).

Zu berücksichtigen ist, daß in der Produktion vielfach lediglich eine Trennung zwischen Ungelernten und Angelernten in der Produktion einerseits und Facharbeitern in der Reparatur und in der Instandhaltung andererseits erfolgt, und die Abgrenzungen sich wesentlich auch auf eine Abgrenzung zwischen Arbeitern und "Angestellten" bzw. Mitgliedern des betrieblichen Managements (eingeschlossen "Vorarbeiter" bzw. "Meister"), die in eigenen Gewerkschaften organisiert sind, beziehen.

Vielmehr zu wenig berücksichtigt wird auch - als eine quasi säkuläre Entwicklung - die Tendenz zur "Öffnung" traditioneller Abgrenzungen und zur Verschmelzung von traditionell eigenständigen Gewerkschaften: "Die Zersplitterung ist somit nicht als etwas statistisches zu sehen, sondern ist selbst - sowohl in der Vergangenheit wie auch gegenwärtig - in Bewegung mit deutlicher Tendenz zur Vereinheitlichung. Wie Clegg z. B. ausführt, ist die Metallindustrie ein Beispiel, wo die Tendenz zur Öffnung traditioneller Abgrenzungen sich soweit entwickelt hat, "daß die beiden General Unions sich von einer Gewerkschaft für ungelernete Arbeiter in eine für alle in der Produktion Beschäftigten entwickelt haben, jetzt aber in diesem Bereich in Konkurrenz stehen mit einigen ehemaligen Facharbeiter-Gewerkschaften, die nun auch für Arbeitskräfte ohne Berufsausbildung zugänglich sind" (Clegg 1976 a, S. 45). Die AUEW (Amalgamated Union of Engineering Workers) ebenso wie die EETPU (Electrical Electronic Telecommunication & Plumbing Union) "haben angefangen, auch weniger qualifizierte Arbeitskräfte zu organisieren, die den Mitgliedern, die Handwerker sind, zuarbeiten. In der Maschinenbauindustrie öffneten die Facharbeiter ihre Organisationen für Arbeiter aller Qualifikationen. So nahmen die Facharbeiter-Gewerkschaften ihren Ausgangspunkt gegenüber den General Unions von der entgegengesetzten Seite der Qualifikationsstufen und überlappen sich mit ihnen nun mehr und mehr. Schließlich zeigen beide Gewerkschaften - wiederum ähnlich wie die General Unions - zunehmendes Interesse, auch Angestellte als Mitglieder zu gewinnen. Damit wollen sie hauptsächlich ihre Kontrolle nicht verlieren über Mitglieder, die zu Vorgesetzten bzw. zu der sprunghaft wachsenden Gruppe von Technikern befördert worden sind" (ebd.).

Ausdruck der Verschmelzung unterschiedlicher Einzelgewerkschaften ist die klare Tendenz zur Verringerung der Gesamtzahl der gewerkschaftlichen Organisationen. "Während der TUC im Jahre 1945 noch 192 angeschlossene Gewerkschaften gegenüber 111 am Ende des Jahres 1974 verzeichnete, ist die Gesamtzahl aller gewerkschaftlichen Organisationen im gleichen Zeitraum von 781 auf 491 gesunken" (Degen 1976, S. 183). Ferner sind über 75 % aller Organisierten in den sechzehn größten Einzelgewerkschaften des Dachverbandes (TUC) vertreten (ebd., S. 198).

Exemplarisch für diese Entwicklung ist die TGWU. Sie ging 1921 aus dem Zusammenschluß von vierzehn Organisationen hervor, und bis Ende 1971 hatten sich ihr über fünfundsiebzig weitere Einzelgewerkschaften angeschlossen. Die gegenwärtige Organisation der AUEW ging daraus hervor, daß sich zwischen 1944 und 1965 sechs Berufsverbände der damaligen AEU angeschlossen haben, und es 1967 zur Verschmelzung mit der über 60.000 Mitglieder starken "Amalgamated Union of Foundry Workers" kam, die ihrerseits bereits aus vorangegangenen Zusammenschlüssen hervorgegangen ist. Durch weitere Fusionen bildeten sich mit der "technical section" und der "constructional section" zwei weitere Sektionen heraus. (16)

Ferner zeigte sich, daß auf betrieblicher Ebene im Rahmen des Aufbaus von Shop Steward Organisationen - als Teil der gewerkschaftlichen Organisation - auch gewerkschaftsübergreifende Vertretungsorgane herausgebildet wurden und damit die überbetriebliche "Zersplitterung" auf betrieblicher Ebene überwunden und koordiniert werden kann, ohne damit "außerhalb" der Gewerkschaftsorganisation zu stehen (vgl. hierzu ausführlicher Teil 2).

(3) Die Verschmelzung von Einzelgewerkschaften und die Grundkonzeption der "General Unions" haben zur Folge, daß nicht nur berufs-, sondern auch im Unterschied zur Bundesrepublik, industriezweigübergreifende Organisationsformen entwickelt wurden. Die größeren Gewerkschaften sind somit beteiligt an Interessenauseinandersetzungen in unterschiedlichen Industriezweigen. Mitglieder der TGWU sind z. B. sowohl die Dockarbeiter als auch un- und angelernte Arbeitskräfte in der Automobilindustrie, Lebensmittel-, Getränke- und Tabakindustrie, aber z. B. auch wissenschaftliche, technische Verwaltungsberufe, Büroangestellte und Aufsichtspersonal. (17) Wie gewerkschaftliche Kämpfe zeigen, ergeben sich hieraus andere und erweiterte Möglichkeiten der Interessendurchsetzung als auf der Grundlage industriezweigbegrenzter Organisationsformen. Es besteht die Möglichkeit, die Interessendurchsetzung in einem bestimmten Industriezweig durch korrespondierende Aktionen in anderen Industriezweigen zu unterstützen. In der Bundesrepublik stößt dies nicht nur auf rechtliche Schwierigkeiten, sondern erfordert auch eine Einigung zwischen unterschiedlichen Gewerkschaften.

Exemplarisch für solche industriezweigübergreifende Aktionen war die Auseinandersetzung um Lohnfragen und Sicherung der Arbeitsplätze

ze bei dem Automobilkonzern Ford im September 1978. Ergänzend zu Streiks in den Ford-Werken erfolgte eine Blockade der für Ford bestimmten Importe: Dockarbeiter in Hull und Harwich, den beiden bedeutendsten Häfen für Ford-Importe, weigerten sich, die importierten Ford-Autos zu ent- und verladen. (Ford importiert bis zu ein Drittel der Autos, die in Großbritannien verkauft werden.)(18)

Die Bedeutung dieser industriezweigübergreifenden gewerkschaftlichen Organisationsformen wird auch in der Untersuchung von Coates and Topham über zukünftige Entwicklungen der Gewerkschaftsbewegung angesprochen. Unter Verweis auf die Begrenztheit industriezweigbezogener gewerkschaftlicher Organisationsformen angesichts industriezweigübergreifender Entwicklungen neuer Technologien etc. kommen die Autoren zu dem Schluß: "All dies deutet unweigerlich hin auf die einzig denkbare Organisationsform moderner Gewerkschaften: Es gibt nur ein Modell, das einen Grad von Flexibilität erlaubt, wie ihn der industrielle Wandel fordert, und das ist der "General Unionism" (Coates and Topham 1974, S. 179). (19)

(4) Trotz, aber auch als Folge der Tendenz zur "Öffnung" und "Verschmelzung", besteht eine Konkurrenz unterschiedlicher Gewerkschaften bzw. der Rekrutierung und Vertretung "gleicher Arbeitskräfte": So umgreifen z. B. die beiden "General Unions" (TGWU und GMWU) gleiche Arbeitsplätze, so daß z. B. un- und angelernte Arbeitskräfte in der Automobil- oder chemischen Industrie entweder in der TGWU oder der GMWU organisiert sein können. Und schließlich - soweit der öffentliche Dienst betroffen ist - können dort un- und angelernte Arbeitskräfte entweder in den beiden "General Unions" oder zusätzlich in der NUPE (National Union of Public Employees) organisiert sein. Mag auf den ersten Blick dieses Nebeneinander wenig Sinn ergeben und kann es auch dem betrieblichen Interesse an einem "divide et impera" entsprechen, so ist zum anderen aber auch die Konkurrenz zwischen Gewerkschaften eine Grundlage für eine Entwicklung unterschiedlicher Strategien und eröffnet speziell auch die Möglichkeit, daß Schwächen innerhalb einer bestimmten Gewerkschaftsorganisation zum Ansatzpunkt einer anderen Gewerkschaft werden.

Die Konkurrenz kann nicht nur zum Aufbrechen und zur Überwindung von festgefahrenen Strukturen beitragen, sondern auch die Entwicklung jeweils unterschiedlicher Strategien und Erfahrungen zu wechselseitigen Lern- und Anpassungsprozessen führen.

So war z. B. in einem bestimmten Distrikt offensichtlich, daß die dort in den TGWU organisierten Straßenarbeiter nur eine vergleichsweise geringe "gewerkschaftliche Betreuung und Unterstützung" erhielten. Dieser Mangel wurde zu einem speziellen Bezugspunkt der regionalen Organisation der NUPE, die sich nicht nur mehr um die Arbeitskräfte kümmerte, sondern auch eine andere Strategie ihrer Interessendurchsetzung anbot (Widerstand gegen Entlassungen; schärferes Durchsetzen von Lohnforderungen etc.). (Expertengespräch mit einem Trade

Union District Officer der NUPE). Auch bei den Streiks in National Health and Social Service 1978 und 1979 war Berichten zufolge die NUPE die "treibende Kraft", der sich auch andere Gewerkschaften anschlossen.

Mit diesen Anmerkungen zur Gewerkschaftsorganisation in Großbritannien sollen deren Probleme nicht heruntergespielt werden. (Vgl. hierzu etwa Coates and Topham 1974, S. 166 ff.) Worauf es uns ankam, war, einige Merkmale aufzuzeigen, die im Vergleich zur Bundesrepublik interessante Unterschiede und Ansätze in der Gewerkschaftsorganisation zeigen. Insbesondere glauben wir, daß die "traditionelle Struktur" der britischen Gewerkschaften weit weniger ein historischer Ballast ist, als dies aus deutscher Sicht vielfach unterstellt wird. Bemerkenswert ist u. E. gerade die "Offenheit" für neue Entwicklungen und Veränderungen. Eine Besonderheit der Entwicklungen der britischen Gewerkschaftsorganisation scheint darin zu bestehen, daß es sich hier weniger um "bewußte und geplante" Entwicklungen handelt, als vielmehr um das Ergebnis einer beständigen Konfrontation der jeweils herausgebildeten Organisationen mit der Veränderung der faktischen Bedingungen der Interessendurchsetzung, wobei sowohl die Starrheit der Organisationen (d. h. der Widerstand gegenüber Veränderungen und Tendenzen zur Bürokratisierung), als auch ihre Veränderung (d. h. die Entwicklung von neuen Organisationsformen) gleichermaßen stattfinden. Damit verbindet sich zwar der Mangel (wenn man dies als Mangel bezeichnen will) von "geordneten Strukturen" wie auch übergreifenden strategischen Konzeptionen und Programmatiken, zum anderen aber auch ein erhebliches Element an Bewegung. Ein Beispiel hierfür ist die Entwicklung der Interessendurchsetzung im Betrieb. Wenn wir uns im folgenden hierauf schwergewichtig beziehen, so heißt das nicht, daß wir die Entwicklungen und Probleme der überbetrieblichen Gewerkschaftsorganisationen als belanglos erachten. Unserer Auffassung nach wird man aber dem Verhältnis zwischen Basis und Gewerkschaftsorganisationen bzw. betriebsbezogener und überbetrieblicher sowie gesellschaftsbezogener Politik kollektiver Interessendurchsetzung nicht gerecht, wenn die Verstärkung und die Tendenzen zur Autonomisierung der Basis sowie die betriebsbezogene Politik primär nur als Gefahr und Gegenteil zur Herausbildung übergreifender Organisationsformen und Konzeptionen interpretiert werden. Demgegenüber scheint uns adäquater, diese Entwicklungen als Ausdruck eines realen dialektischen Prozesses zu begreifen, bei dem eine Verstärkung der Basis und eine "fragmentarische" Organisationsform ihrerseits auch Druck auf die Herausbildung neuer übergreifender Konzeptionen ausüben und hierfür neue Grundlagen schaffen können. Es können hierdurch auch Prozesse in Gang gesetzt werden, die zu neuen Formen der Koordination und Kommunikation innerhalb übergreifender Organisationsformen führen. Nicht zuletzt aus diesen Gründen - ergänzend zu unserer Ausgangsfragestellung, die notwendigerweise auf den Betrieb verweist - erscheint es von Interesse, in der aktuellen britischen Entwicklung die Interessenaus-einandersetzung auf Betriebsebene mit ins Zentrum einer Untersuchung

zu stellen. Daran anknüpfend wäre der Frage nachzugehen, welche Dynamik und welche Impulse hiervon auch auf die übergreifenden Organisationsformen ausgehen, wobei dies nicht nur im Sinne von (oder verkürzt auf) disziplinierenden Reaktionen zu verstehen wäre.

III. Zur Rolle der Shop Stewards im Rahmen der gewerkschaftlichen Interessenvertretung im Betrieb

Bei der Interessenseinwanderung auf Betriebsebene erlangte seit Mitte der 50er Jahre die Position der Shop Stewards zunehmend an Bedeutung. Zum Verständnis dieser Entwicklung und aktuellen Situation ist zunächst zu betonen, daß es sich bei den Shop Stewards "formal" um eine Position innerhalb der gewerkschaftlichen Organisation handelt, die in ihrer historischen Entwicklung und organisatorischen Verankerung die "gewerkschaftliche Repräsentanz" und "gewerkschaftliche Betreuung" der Mitglieder auf Betriebsebene verkörpert. Der Shop Steward ist damit weder Vertreter der Gesamtbelegschaft, noch "Teil" der betrieblichen Organisation und Regelung von Einfluß und Mitbestimmungsmöglichkeiten (wie im Falle des Betriebsrates in der Bundesrepublik). Formal läßt sich der Shop Steward daher mit dem gewerkschaftlichen Vertrauensmann in der Bundesrepublik vergleichen; ihm kommt jedoch im Rahmen der gewerkschaftlichen Organisation und insbesondere der konkreten Interessenseinwanderung auf Betriebsebene eine andere Bedeutung zu. Im folgenden soll zunächst kurz die Stellung der Shop Stewards in der Gewerkschaftsorganisation näher dargestellt (Abschnitt A) und Informationen zur Entstehung und Verbreitung dieser Form der Interessendurchsetzung im Betrieb gegeben werden; neben einem kurzen Überblick über die quantitative Entwicklung und Verbreitung der Shop Stewards (Abschnitt B) behandeln wir: Den Zusammenhang zwischen der Entwicklung betrieblicher "Joint Consulting"-Strukturen und der an den Prinzipien des "Collective Bargaining" orientierten Interessenvertretung durch Shop Stewards (Abschnitt C); und die Gründe für die zunehmende Bedeutung der Shop Stewards seit Mitte der 50er Jahre (Abschnitt D). In Teil 2 folgt dann (ansatzweise) eine systematischere Bestimmung einiger organisatorischer Merkmale dieser Form der Interessendurchsetzung und ihrer Strategien, sowie eine exemplarische Darstellung von Inhalten der Interessendurchsetzung. Hierbei versuchen wir auch die Unterschiede zur Interessendurchsetzung auf der Grundlage des Betriebsrats in der Bundesrepublik aufzuzeigen.

A. Shop Stewards und Gewerkschaftsorganisation

Die "offizielle" Aufgabe und Funktion des Shop Steward innerhalb der Gewerkschaftsorganisation faßt Clegg im wesentlichen unter vier Punkten

zusammen: "Zu allererst erwarten sie (die Gewerkschaften) von ihnen (den Shop Stewards), daß sie Mitglieder gewinnen Zweitens sollen sie dafür sorgen, daß ihre Mitglieder bei der Stange bleiben; und von vielen verlangt man, daß sie zu diesem Zweck die Mitgliedskarten überprüfen. Ihre dritte Aufgabe besteht im Beiträge kassieren, obwohl das gemäß den Satzungen vieler Gewerkschaften nicht zu ihren Aufgaben gehört Und viertens sollen sie für die Kommunikation zwischen den Mitgliedern und der Gewerkschaften sorgen" (Clegg 1976a, S. 16 ff). Daran schließt sich die Folgerung: "Diese vier Leistungen machen die Shop Stewards unentbehrlich für die Gewerkschaftsverwaltung. Ohne ihre Unterstützung gewinnen die Gewerkschaften kaum neue Mitglieder, kommen in finanzielle Schwierigkeiten und würden keinerlei effektive Kommunikation mit ihren Mitgliedern haben" (ebd. S. 18). Auffallend an dieser Bestimmung der offiziellen Position des Shop Steward ist, daß sie keine eigenständige Funktion im Rahmen der gewerkschaftlichen Interessendurchsetzung auf Betriebsebene enthält. Dem entspricht die Folgerung von Degen, - nach einer Auswertung unterschiedlicher gewerkschaftlicher Abkommen, Satzungen usw., - daß die "Funktionsbestimmung des Shop Steward als der an Weisungen höherer Instanzen gebundene offizielle Gewerkschaftsrepräsentant auf Betriebsebene . . . dominiert" (Degen 1976, S. 214). Zum anderen wird aber auch "die Verantwortlichkeit der Shop Stewards gegenüber Kollegen am Arbeitsplatz betont, von denen sie durch die Wahl ihr politisches Mandat übertragen bekommen, deren Interessen sie zu vertreten haben, und von denen sie jederzeit wieder abgewählt werden können" (ebd., S. 214). Das in dieser "Doppelfunktion" (Degen) latent angelegte Spannungs- und Konfliktverhältnis zwischen überbetrieblicher und betrieblicher gewerkschaftlicher Interessendurchsetzung wird seit Ende der 50er Jahre zu einem vielregistrierten und -diskutierten Kennzeichen der Gewerkschaftsbewegung. (20)

In unserer Perspektive sind insbesondere drei Ergebnisse vorliegender Untersuchungen und praktischer Erfahrungen von Bedeutung:

(1) Die faktische Bedeutung und Rolle der Shop Stewards im Rahmen der Interessenseinwanderung auf Betriebsebene umfaßt - insbesondere seit Ende der 50er Jahre - wesentlich mehr, als dies durch die "offizielle" Funktionsbestimmung und die "ursprüngliche" Rolle im Rahmen der Gewerkschaftsorganisation zum Ausdruck kommt. Damit verbindet sich auch eine zunehmende Bedeutung (teilweise Verlagerung) der gewerkschaftlichen Interessendurchsetzung auf Betriebsebene. Charakteristisch ist z. B. die Folgerung aus einer Untersuchung in der Metallindustrie Ende der 60er Jahre: "Verhandlungen am Arbeitsplatz (Workplace Bargaining) haben die Rolle des Shop Steward verändert; er hat nicht mehr für die Einhaltung nationaler Vereinbarungen zu sorgen, sondern er ist damit befaßt, sie zu verbessern, indem er Einfluß nimmt auf die Beschäftigungsbedingungen seiner "Wähler". Er ist selbst mit der Herausbildung von Regelungen befaßt und verhandelt, gleichzeitig überwacht er sie und setzt sie durch" (Goodman and Wittingham 1969, S. 142).

(2) Die Interessenauseinandersetzung auf Betriebsebene und Rolle des Shop Steward dabei ist durch einen hohen Grad nichtformalisierter, nicht klar definierter und institutionalisierter, nicht einheitlicher Organisationsformen charakterisiert; sie ist auch kein organisatorisch integraler und geordneter Bestandteil des traditionell herausgebildeten und institutionalisierten Systems industrieller Beziehungen. Dies war u. a. auch eines der wesentlichen Ergebnisse der Untersuchung der Donovan Kommission (1968). Neuere Untersuchungen und Erfahrungen bestätigen, daß trotz der Tendenz zur Formalisierung auf Betriebsebene nach wie vor die grundlegenden Feststellungen aus den 60er Jahren zutreffend sind (vgl. Wilders and Parker 1975, S. 21 und 22). Charakteristisch dafür ist die in der britischen Literatur und in Gesprächen oft zitierte Äußerung "it was not planned, it grew up" (es war nicht geplant, es hat sich einfach entwickelt").

(3) Obwohl sich die Interessenauseinandersetzung auf Betriebsebene und die Rolle des Shop Steward weitgehend "autonom" und "neben" dem traditionell überbetrieblich institutionalisierten System des "Collective Bargaining" entwickelt und - zumindest bislang - keine explizite und geordnete Verankerung innerhalb der gewerkschaftlichen Organisation gefunden hat, haben sich weder die Shop Stewards noch die überbetriebliche Gewerkschaftsorganisationen wechselseitig den "Kampf angesagt" oder befinden sich in einem beständigen Konfliktverhältnis. Aufschlußreich ist hier die Folgerung, die Degen aus der Analyse unterschiedlicher Organisationsformen von Shop Stewards auf Betriebsebene zieht: "Die Analysen über Organisationsformen, eigene Standortbestimmungen, inhaltliche Zielsetzungen und praktische Aktivitäten sowie Mitgliederstrukturen haben eindeutig ergeben, daß diese Organisationsform keinesfalls "Konkurrenzorgane" oder "Gegengewerkschaften" zu den bestehenden Organisationen bilden Sowohl aus den theoretischen Aussagen, als auch aus der praktischen Arbeit geht der grundsätzliche positive Bezug zu der traditionellen Gewerkschaftsorganisation deutlich hervor" (Degen 1976, S. 293). Umgekehrt steht man auf der Seite der "offiziellen" Gliederungen der Gewerkschaftsorganisation zwar z. T. mit Skepsis und Kritik einem allzu autonomen Handeln der Shop Stewards gegenüber; andererseits bleiben aber nicht nur Disziplinierungsbestrebungen begrenzt, es erfolgt auch eine offizielle Anerkennung und Bestätigung der gewerkschaftlichen Interessenvertretung im Betrieb durch Shop Stewards. In der TGWU hat dies z. B. seinen Ausdruck erhalten in den offiziellen programmatischen Äußerungen zur Bedeutung des "Shop-Floor Bargaining", sowie der Bestätigung der "erweiterten Rolle" der Shop Stewards im "TGWU Shop Stewards' Handbook". Taylor, Labour Korrespondent der Zeitschrift "Observer", unterstreicht dies z. B. mit der Feststellung: "Als Jack Jones 1965 Generalsekretär der TGWU wurde, kam er mit einer klar entwickelten Philosophie industrieller Beziehungen zum Transport House: 'Alle Macht den Shop Stewards', war die Parole. Im Oktober 1969 sagte Jones auf einer Konferenz des 'Institute of Personell Ma-

nagement' : ' Wir haben unsere Vereinbarungen soweit hinunter verlagert, daß die Arbeiter selbst in die Verhandlungen einbezogen sind" (zitiert nach Taylor 1978, S. 134). Damit verbindet sich auch eine veränderte Rolle des "Trade Union Officers" (überbetrieblicher Gewerkschaftsfunktionär); er ist (bzw. wird) primär - gemäß den Äußerungen von Jones - "der Koordinator, die antreibende Kraft, der Mann, den man holt, wenn man ein Problem nicht lösen kann oder wenn es von großer Wichtigkeit ist. Um ehrlich zu sein, er ist der Mann, der (verstärkt) dort arbeiten sollte, wo Gewerkschaften schwach vertreten sind, wo sie erst aufgebaut werden müssen. Wo sie jedoch stark sind, sollte seine Hilfe nicht mehr so notwendig sein" (zitiert nach Taylor 1978, S. 134). Aufschlußreich zum Verhältnis von Shop Stewards und überbetrieblicher Gewerkschaftsorganisation ist das Ergebnis einer Befragung von Shop Stewards und "Trade Union Full Time Officers" aus dem Jahre 1973. Diesen Ergebnissen zufolge kann kaum von einem - zumindest offenen oder manifesten - Konfliktverhältnis gesprochen werden: In circa 80 % der Betriebe waren die "Full Time Officers" der Ansicht, daß sie genügend Einfluß auf die Aktivitäten der Shop Stewards haben und nur 15 % wünschten, eine größere Rolle in der Interessenauseinandersetzung auf Betriebsebene zu spielen. Bei den Shop Stewards wünschten sogar ein Drittel, daß der "Full Time Officer" eine größere Rolle bei betrieblichen Auseinandersetzungen spielen sollte (Parker 1974). Wie eine detailliertere - auf Fallstudien beruhende - Untersuchung zeigt, ist dabei zu berücksichtigen, daß die Entwicklung einer "eigenständigen" gewerkschaftlichen Interessendurchsetzung auf Betriebsebene (Workplace Organization) (zumindest zum Zeitpunkt der Untersuchung 1973/74) keineswegs eine generelle Erscheinungsform ist, und das Verhältnis zwischen überbetrieblicher Gewerkschaftsorganisation und betrieblicher Interessenvertretung im konkreten Fall sehr unterschiedliche Formen annehmen kann. In den untersuchten Fällen (21 Fallstudien in 14 Gewerkschaften) war eine Vielzahl der Interessenorganisationen im Betrieb in hohem Maße auf die Hilfe von "außen" angewiesen. In den meisten Fällen kommt dabei die Hilfe von den "Trade Union Officers", d. h. dem "Regional Officer", dem "District Secretary" oder dem "Full Time Branche Secretary", je nach der jeweiligen internen Organisation der unterschiedlichen Gewerkschaften. In einigen Fällen war die Interessendurchsetzung auf Betriebsebene nahezu vollständig auf "Interventionen" von außen angewiesen; in anderen Fällen wurden die "Routinesachen" selbständig erledigt, aber in schwierigen und bedeutenden Fällen der "Full Time Officer" zu Hilfe gerufen. Die Untersuchung kommt aber auch zu dem Ergebnis, daß in einer beträchtlichen Anzahl der Fälle die Interessenauseinandersetzung auf Betriebsebene weitgehend selbständig erfolgte und der "Full Time Officer" nur dann einbezogen wurde, wenn die offizielle gewerkschaftliche Bestätigung einer Vereinbarung erforderlich war oder die Shop Stewards entschieden, eine ungelöste Angelegenheit an die überbetrieblichen und "externen" institutionalisierten Verfahren zur Auseinandersetzung bei Konflikten zu geben (vgl. Boratson u. a. 1975).

Zum Verständnis und zur Erklärung des Verhältnisses zwischen Shop Stewards (bzw. der kollektiven Interessendurchsetzung auf Betriebsebene) und der überbetrieblichen Gewerkschaftsorganisation ist ein weiteres Charakteristikum der britischen Gewerkschaftsbewegung und -Organisation hervorzuheben: Die Beteiligung der überbetrieblichen gewerkschaftlichen Organisation (Trade Union Official etc.) an der Interessenein- und -Auseinandersetzung im Betrieb. Dies beinhaltet vor allem auch die "gewerkschaftliche Beteiligung" bei Auseinandersetzungen um die Auswirkungen technisch-organisatorischer Veränderungen im Betrieb (ausführlicher hierzu Teil 2). Die überbetriebliche gewerkschaftliche Interessensvertretung beschränkt sich somit nicht auf die Aushandlung von "Collective Agreements" (hier im Sinne des deutschen Tarifvertrages etc.), in denen allgemeine Arbeitsbedingungen - Lohn, Arbeitszeit etc. - festgelegt werden. Sie beinhaltet auch die unmittelbare Beteiligung an konkreten Auseinandersetzungen im Betrieb, deren Resultate sich nicht notwendigerweise in allgemeinen Vereinbarungen niederschlagen und wenn, dann nur auf den jeweils konkreten Fall und Betrieb bezogen. Damit ist auch die Mitgliedschaft in der Gewerkschaft und Unterstützung gewerkschaftlicher Aktionen für die Arbeitskräfte eine wichtige Voraussetzung zur Durchsetzung ihrer Interessen im Betrieb. Auf diesem Hintergrund spricht vieles für die Interpretation, daß der Aufbau eigenständiger Shop Steward-Vertretungen und die zunehmende Bedeutung der gewerkschaftlichen Interessendurchsetzung im Betrieb keine strukturell neuartigen Erscheinungen sind, sondern eher der Ausbau traditionell angelegter und praktizierter Strategien gewerkschaftlicher Interessendurchsetzung; ferner, daß der Aufgabenzuwachs der Shop Stewards nicht nur aus der Unzufriedenheit der Basis" mit den "National Agreements" bei Lohnforderungen entstand, sondern auch aus der personellen und organisatorischen Unzulänglichkeit der gewerkschaftlichen Betreuung der einzelnen Betriebe. Dies erklärt auch, weshalb Shop Stewards sich nicht als Konkurrenzorgane zur Gewerkschaft verstehen, sondern vielmehr als deren Erweiterung; und zum anderen, daß zwar die überbetrieblichen Gewerkschaftsorganisationen diesen Entwicklungen z. T. mit Skepsis gegenüberstehen, die Aktivitäten der Shop Stewards aber keineswegs als "strukturellen Umbruch" oder Gefährdung der gewerkschaftlichen Interessendurchsetzung werten und sich auch auf die "erweiterte Rolle" der Shop Stewards organisatorisch einstellen. Schließlich erklärt dies auch, warum und daß von seiten des Managements die Shop Stewards - auch dort, wo sie ohne Hilfe von überbetrieblichen Gewerkschaftsorganen eigene betriebliche Organisationsformen aufgebaut haben - als die unmittelbaren Repräsentanten der Gewerkschaften angesehen werden bzw. für das Management die Shop Stewards die Gewerkschaften sind. (21)

Damit sei, das speziell in der Untersuchung von Degen betonte Spannungsverhältnis zwischen Shop Stewards und überbetrieblicher Gewerkschaftsorganisation nicht geleugnet. Obwohl sich gerade auch in der neuen Entwicklung eine starke Autonomie der Shop Stewards gegenüber der zentralen Gewerkschaftsorganisation zeigte (was auch zu Konflikten führte), wird man u. E. aber der Struktur und Tradition britischer Gewerk-

schaften nicht ganz gerecht, wenn man dieses Spannungsverhältnis in der bisherigen Entwicklung überbewertet. Zum anderen kann dieses Spannungsverhältnis jedoch in dem Maße zu einem "zentralen Problem" werden und sich verschärfen, als die in der allgemein politischen Diskussion gestellte Forderung nach einer Verstärkung der Autorität der zentralen Gewerkschaftsorganisationen ihre Verwirklichung findet, bzw. dies durch staatlich-gesetzliche Maßnahmen forciert wird und die zentralen Gewerkschaftsorganisationen dies zu einer stärkeren Disziplinierung der Basis nutzen.

B. Zur quantitativen Entwicklung und Verbreitung von Shop Stewards

Umfassende statistische Unterlagen über die Entwicklung der Shop Stewards sind bis Mitte der 60er Jahre kaum verfügbar; soweit es jedoch die Auswertung vorliegender Untersuchungen zuläßt, kann die seit Mitte der 50er Jahre allgemein festgestellte wachsende Bedeutung von Shop Stewards auch statistisch an einer quantitativen Zunahme belegt werden. Die Autoren einer Untersuchung im Rahmen der "Royal Commission on Trade Unions and Employers' Association" (1965-1968) ziehen nach Auswertung von Angaben einzelner Gewerkschaften und einer eigenen Untersuchung die Folgerung, daß von 1956 bis 1966 von einem Anstieg der Anzahl der Shop Stewards um circa 14 % ausgegangen werden kann. Die absoluten Zahlen belaufen sich dabei um für 1966 bei den sechzehn größten Trade Unions (mit insgesamt 6,5 Mio. Mitglieder) auf 142.000 Shop Stewards. (Bei der Annahme eines ähnlichen Verhältnisses bei anderen Gewerkschaften würde sich eine Gesamtzahl von 222.000 Shop Stewards ergeben. Einschränkend ist jedoch darauf hinzuweisen, daß die Untersuchung auch zu dem Ergebnis kommt, daß 20 % der von den Gewerkschaften als Shop Stewards bezeichneten Mitglieder de facto diese Funktion nicht ausüben.) (Vgl. Mc Carthy and Parker 1968, S. 15; vgl. hierzu auch Degen 1976, S. 172 ff.) Eine Aufschlüsselung der Erhebung von 1966 (s. o.) nach unterschiedlichen Industriezweigen zeigt die besondere Bedeutung der Metallindustrie, insbesondere des Maschinenbaues und der Automobilindustrie (insgesamt 45 % aller Shop Stewards), wie auch eine relativ hohe Verbreitung im Bereich des Transportwesens (12 %). (22) Obwohl unter den Shop Stewards (1966) 55 % Facharbeiter waren, halten wir es für bemerkenswert, daß insgesamt fast die Hälfte der Shop Stewards sich aus un- und angelernten Arbeitskräften rekrutieren (Mc Carthy and Parker 1968, S. 12). In der Untersuchung von Degen waren sogar mehr als die Hälfte der Shop Stewards un- und angelernte Arbeitskräfte (51,9 %) und "nur" 42 % Facharbeiter (Degen 1976, S. 504).

Untersuchungen, die sich auf die Metallindustrie beschränken, belegen die allgemeine Tendenz des Anstiegs der Anzahl von Shop Stewards: So konnte etwa bei einer Untersuchung in der Metallindustrie 1968/69 festgestellt werden, daß - verglichen mit Untersuchungsergebnissen in den Jahren 1960 - die Anzahl der Shop Stewards innerhalb von zehn Jahren um mehr als 30 % zugenommen hat (von circa 30.000 1960 auf circa

40.000 1968/69). (Marsh, Garcia 1971 und Marsh and Coker 1963, S. 188.) Ferner zeigt es sich, daß es in der Metallindustrie Ende der 60er Jahre zwar nur in circa 6 % (25 von 432 Betrieben) der - annähernd repräsentativ - ausgewählten Betriebe keine Shop Stewards gab. Dies waren aber nicht nur, wie vielfach angenommen, Kleinbetriebe; über die Hälfte hatten über hundert Beschäftigte und ein Betrieb über fünfhundert. Einschränkend ist anzumerken, daß es in einem Viertel dieser Betriebe in früheren Zeiten einen Shop Steward gab und fehlende Shop Stewards zum Teil eine Übergangserscheinung waren. Zum anderen finden sich auch dort, wo die gewerkschaftliche Organisation schwach ist und dies nicht zur "formellen" Benennung von Shop Stewards geführt hat, oder als Übergangslösung bei personellen Veränderungen "informelle" Benennungen von Interessenvertretern. So hatten z. B. 45 % der Betriebe ohne formal ernannten Shop Steward informell Interessenvertreter der Beschäftigten (Evans 1973, S. 82).

Das Verhältnis zwischen der Anzahl der im Betrieb beschäftigten Arbeitskräfte und der jeweiligen Anzahl der Shop Stewards läßt sich anhand der vorliegenden Untersuchung nicht angeben. Da der Shop Steward jedoch nicht Vertreter der Gesamtbelegschaft ist, ist die Frage von Interesse, für wieviele Arbeitskräfte der Shop Steward jeweils zuständig ist. Die Ergebnisse vorliegender Untersuchungen enthalten hier Angaben zwischen durchschnittlich fünfzig und sechzig in den 60er Jahren und vierundvierzig für das Jahr 1972 (Clegg, Killick and Adamy 1961, S. 153; Mc Carthy and Parker 1968, S. 16 sowie Commission on Industrial Relations 1973). Wie unsere eigenen Erfahrungen zeigen, kann jedoch im konkreten Fall die Anzahl der Arbeitskräfte, für die Shop Stewards zuständig sind, auch wesentlich kleiner (fünf bis zehn) sein als dies im statistischen Durchschnitt zum Ausdruck kommt. So kommt auch eine Untersuchung in der Metallindustrie zu dem Ergebnis, daß in den untersuchten Betrieben durchschnittlich ein Shop Steward für zweiunddreißig Gewerkschaftsmitglieder zuständig war (Evans 1973, S. 88). Eine detailliertere neuere (1978) Untersuchung in unterschiedlichen Industriezweigen zeigt, daß die Mehrheit der Shop Stewards offensichtlich weniger Arbeitskräfte vertritt, als dies in Durchschnittsangaben zum Ausdruck kommt. Bei einer Durchschnittszahl von einundfünfzig war die Mehrheit (Häufigkeitsverteilung) der Shop Stewards für vierzig Arbeitskräfte zuständig, - eine Zahl, die nach Ansicht der Autoren für den "typischen" Shop Steward eher charakteristisch erscheint als die Durchschnittszahl (Brown, Ebsworth and Terry 1978, S. 141). Ferner ergab sich hier auch eine statistisch signifikante Tendenz zur Ausweitung der Anzahl der jeweils durch einen Shop Steward vertretenen Gewerkschaftsmitglieder bei zunehmender Gesamtzahl der im Betrieb beschäftigten Arbeitskräfte.

Entgegen der zunächst bestehenden Vermutung, daß ein wesentlicher Einflußfaktor hierfür der unterschiedliche Organisationsgrad der Shop Stewards im Betrieb ist, kommen die Autoren zu dem Schluß: "Wir neigen zu der Vermutung, daß die Ergebnisse lediglich widerspiegeln, daß die Arbeitsteilung in größeren Belegschaften zu größeren homoge-

nen Interessengruppen unter den Arbeitskräften führt als in kleinen Belegschaften (Brown et al. 1978, S. 141).

Für die Einschätzung der betrieblichen Akzeptierung von Shop Stewards (freiwillig oder erzwungen) ergibt sich aus der genannten Untersuchung ein weiterer Hinweis: Gegenüber früheren Ergebnissen aus den 60er Jahren kommen die Autoren zu der Folgerung, daß sich die Anzahl von "full-time" Shop Stewards zwischen 1966 und 1978 in der verarbeitenden Industrie um das Vierfache vergrößert hat (von circa 1000 auf 5000) (ebd., S. 144).

Die in diesem kurzen statistischen Überblick zum Ausdruck kommenden Tendenzen werden auch in einem Vergleich der Ergebnisse des "National Survey" aus den Jahren 1966 (Donnovan Commission) und einer ähnlichen Untersuchung aus dem Jahre 1972 (Parker 1974) bestätigt: "In den sechs Jahren nach der Donovan-Untersuchung zeigte sich, daß die damals festgestellten Trends - besonders die wachsende Bedeutung und Anerkennung der Shop Stewards in Arbeitsplatzverhandlungen - sich fortgesetzt haben, vielleicht sogar schneller, als man es erwartet hatte Bezeichnenderweise kommen immer mehr Betriebe dahin, die Arbeit der Shop Stewards anzuerkennen" (Wilders and Parker 1975, S. 22).

C. Joint Consultation(23) und Shop Stewards

Im folgenden behandeln wir einen Aspekt der historischen Entwicklung kollektiver Interessendurchsetzung im Betrieb, der zeigt, in welcher Weise die Betriebe hierauf reagiert haben, und welche alternativen Formen der Beteiligung der Arbeitskräfte entwickelt und eingeführt wurden. Hierauf beziehen sich auch in der neueren Entwicklung die Auseinandersetzungen um die gesetzliche Absicherung der Beteiligung der Arbeitskräfte am Gesundheitsschutz; ferner werden hierdurch auch die praktischen Auswirkungen der gesetzlichen Regelungen zum Gesundheitsschutz im Betrieb beeinflußt (siehe hierzu Teil 3 und 4).

Die ersten Entwicklungen zum Aufbau einer eigenständigen gewerkschaftlichen Interessendurchsetzung auf Betriebsebene durch Shop Stewards erfolgten bereits Ende des vorigen Jahrhunderts. (24) Hiermit verbindet sich zu Beginn dieses Jahrhunderts die Entwicklung des politisch-strategischen Konzepts der "Workers' Control". (25) "Während und nach Beendigung des Ersten Weltkrieges gingen die britischen Gewerkschaften zum größten Teil zum Konzept der "Kontrolle durch die Arbeiter" (Workers' Control) oder der gemeinsamen Kontrolle (Joint Control) über; das beinhaltet, daß in einer sozialistischen Gesellschaft die Industrie von den Gewerkschaften geleitet werden soll oder von einer gemeinsamen Kommission, die jeweils zur Hälfte von den Gewerkschaften und von der Regierung aufgestellt wird" (Clegg 1976 a, S. 189). Neben dieser eher gesamtbetrieblich und gesellschaftlich ausgerichteten Perspektive beinhaltet die Strategie der "Workers' Control" vor allem - als Grundlage und Ansatzpunkt weitergehender Strategien - die Kontrolle der Arbeitsbedin-

gungen am Arbeitsplatz im Betrieb und die schrittweise Zurückdrängung von ursprünglich durch das Management beherrschten Entscheidungsbe-
reichen. In diesem Sinne beschreiben Topham and Coates "Workers'
Control": "Der Begriff Workers' Control hat den Vorteil größerer Klar-
heit im Vergleich zu "Participation". "Workers' Control" beinhaltet,
daß Ziel gewerkschaftlicher Politik und Strategien sein sollte, Kontrolle
durch die Arbeiter durchzusetzen über die bisher ungehinderten Entschei-
dungen der Herrschenden in der Industrie, namentlich der Arbeitgeber
und ihrer Manager Wenn Shop Stewards ihre eigene Überstundenli-
ste machen oder wenn sie das Arbeitstempo - wenn auch noch so infor-
mell - regulieren oder wenn durch die Stärke und Aktivitäten der Arbeits-
kräfte eine willkürliche Entlassung verhindert wird, dann wird Workers'
Control ausgeübt" (Coates and Topham 1974, S. 60). Auch die neuen Ent-
wicklungen der Interessendurchsetzung auf Betriebsebene folgten dieser
Strategie, - wobei allerdings das Konzept der "Workers' Control" eher
die faktischen Entwicklungen zu reflektieren scheint als umgekehrt.

Die ersten Entwicklungen finden ihr vorläufiges Ende in den 20er Jah-
ren. Bei den Gewerkschaften tritt anstelle der offensiven und konfliktsbe-
zogenen Interessendurchsetzung - auf dem Hintergrund der wirtschaftlichen
Probleme der 20er Jahre und Niederschlagung des Generalstreiks-
(auch auf Betriebsebene) zunehmend eine Politik der Kooperation.

Zum Verständnis der Entwicklung von Shop Steward-Organisation nach
1945 scheint uns von Bedeutung, daß das "vorläufige Ende" der Entwick-
lung einer eigenständigen Shop Steward-Organisation auf Betriebsebene
im Zusammenhang steht mit betrieblichen Initiativen zur Errichtung von
"Joint Consultation"-Strukturen und "Productivity-Committees". Umge-
kehrt steht die wachsende Bedeutung von Shop Stewards seit Mitte der
50er Jahre im Zusammenhang mit einer abnehmenden Bedeutung und
teilweisen Ersetzung von "Joint Consultation"-Strukturen und einer Aus-
weitung des "Collective Bargaining" auf Betriebsebene. In diesem Kon-
text stehen auch die neueren Entwicklungen im Bereich des Gesundheits-
schutzes am Arbeitsplatz.

Die Geschichte des Aufbaus von betrieblichen "Joint Consultation"-
Strukturen kann als eine betriebliche und staatliche Reaktion auf die Ent-
wicklung einer eigenständigen, kollektiven Interessenorganisation durch
Shop Stewards und der darin zum Ausdruck kommenden Forderung nach
mehr Einfluß der Arbeitskräfte unmittelbar auf Betriebsebene inter-
pretiert werden. Im Unterschied zu Deutschland, wo 1920 die Institution des
Betriebsrates und dessen Mitbestimmungsmöglichkeiten gesetzlich ver-
ankert und die bis dahin bestehenden gesetzlichen Regelungen zur Errich-
tung von Betriebskomitees erweitert werden, beschränkt sich der briti-
sche Staat in dieser Zeit lediglich auf "Empfehlungen". Was unter "Joint
Consultation" zu verstehen ist, läßt sich u. a. aus den Empfehlungen der
sogenannten "Whitley Commission" ablesen, die auf staatliche Initiative
- im Jahre 1917 - Vorschläge zur Verwirklichung einer Beteiligung der
Arbeitskräfte auf Betriebsebene erarbeiten sollte. Die Empfehlungen
zielen vor allem auf eine Regelung der "institutionellen Beziehungen"
auf Betriebsebene zur Sicherung der ökonomischen Entwicklung ab. Dem

entspricht, daß "Joint Consultation" vor allem zu einer "besseren Nutzung des praktischen Wissens und der Erfahrung der Arbeitskräfte", sowie "Verbesserung der Produktionsprozesse, Technologie und Arbeitsorganisation . . . mit besonderer Berücksichtigung der Kooperation bei der Verwirklichung neuer Ideen (Innovation) und der Einbeziehung der hierauf bezogenen Ansichten der Arbeitskräfte beitragen sollen" (Clegg 1976, S. 185). Nach Clegg enthalten die Empfehlungen der "Whitley Commission" drei grundsätzliche Prinzipien des "Joint Consultation", die für die weitere Entwicklung charakteristisch sind: "... daß es viele Angelegenheiten gibt zwischen Arbeitgebern und Gewerkschaften, Managern und Belegschaft, die für Verhandlungen und Collective Agreements nicht geeignet sind; daß diese Angelegenheiten in Kooperation behandelt werden sollen; und daß die industriellen Beziehungen innerhalb eines Betriebes hauptsächlich oder gänzlich beschränkt bleiben sollten auf Kooperation über Sachverhalte, die außerhalb des Bereichs der Collective Agreements liegen" (ebd., S. 186). Die damit vorgegebenen Strukturen der Beteiligung der Arbeitskräfte auf Betriebsebene standen im Gegensatz zu den Vorstellungen und praktischen Ansätzen der ersten Shop Steward-Bewegung: "Obwohl diese Prinzipien als Ausdehnung industrieller Demokratie hingestellt wurden, waren sie in Wirklichkeit ein Rückschritt gegenüber der Position, die während des Krieges von vielen Betriebskomitees und Shop Steward-Komitees erreicht war" (ebd.). Auch orientierten sich die Empfehlungen an Organisationsformen der Beteiligung der Arbeitskräfte, wie sie bereits von einzelnen Betrieben als Alternative und Gegenstrategien eingeführt waren. Nach Coates und Topham waren die Empfehlungen der "Whitley Commission" nicht mehr als die Empfehlung, daß "die Industrie und der Staat die Praxis der fortgeschrittensten privaten Arbeitgeber freiwillig übernehmen sollten . . ." (Coates and Topham 1974, S. 52).

Die ökonomischen Probleme nach dem Ersten Weltkrieg, die hohe Arbeitslosigkeit usw., bewirkten, daß das Interesse der Unternehmer wie auch der Gewerkschaften und Arbeitskräfte an der Einführung von Beteiligungsformen auf Betriebsebene abnahm; dies gewann erst während des Zweiten Weltkrieges erneut an Bedeutung, - nun jedoch auf dem Hintergrund, daß die Gewerkschaften "weit weniger rebellisch" (Clegg) sind als in den Jahren 1914 bis 1918. Bedeutung erlangen insbesondere sogenannte "Joint Production Committees", wo "Produktionsleiter, Techniker und Vorarbeiter, Meister mit den Shop Stewards an einem Tisch saßen und oft das ganze Spektrum von Produktionsproblemen diskutierten, ebenso wie die traditionellen Fragen der Fürsorge, Kantinen und sanitären Anlagen" (ebd., S. 53; vgl. hierzu ausführlicher Degen 1976, S. 145 ff). Entgegen den früheren Entwicklungen der Shop Steward-Bewegung kann davon ausgegangen werden, daß diese "Committees" "... nicht dazu geeignet waren, die politischen Fragen der Kontrolle und der Verfügungsgewalt in der Industrie zur Debatte zu stellen, wie es im Ersten Weltkrieg geschehen war (Coates and Topham 1974, S. 53). Die Beteiligung an "Joint Productive-Committees" war auch nicht notwendiger-

weise an eine gewerkschaftliche Mitgliedschaft gebunden. Clegg unterstreicht hier, daß die ursprüngliche Politik der auf Shop Stewards beruhenden Interessendurchsetzung dadurch "zu Grabe getragen" wurde, daß der "General Council of the Trade Union Congress" die Auffassung akzeptierte, daß Interessenvertreter der Arbeitskräfte auf Betriebsebene und die Teilnahme an Committees etc. nicht an die Mitgliedschaft in der Gewerkschaft und ihre Vertretung auf Betriebsebene gebunden sein müssen. Mit "Joint Production-Committees" verband sich für die Betriebe der Vorteil, eine Organisationsform zu haben, die den Ansprüchen der Arbeitskräfte an "mehr Beteiligung" Rechnung trug ohne die Gefahr einer Erweiterung des gewerkschaftlichen Einflusses auf Betriebs-ebene.

Obwohl nach dem Zweiten Weltkrieg "Joint Production-Committees" - auf dem Hintergrund der nachlassenden ökonomischen Anspannung - an Bedeutung verlieren, bleibt das Prinzip der "Joint Consultation" die dominante Organisationsform für betriebliche Initiativen zur Beteiligung der Arbeitskräfte. Auch der "National Joint Advisory Council" des Arbeitsministeriums sieht darin ein wesentliches Mittel für die Sicherung der ökonomischen Entwicklung (vgl. hierzu auch Clegg 1976 a, S. 190). Seine Empfehlungen fordern zwar keine staatlich gesetzliche Regelung, aber das Prinzip der "Joint Consultation" wird untermauert durch seine gesetzliche Verankerung im Rahmen der Verstaatlichung einzelner Betriebe und Industriezweige. So enthält etwa der "Coal Industry Nationalisation Act" von 1946 "eine Verpflichtung für den National Coal Board, sich über die gemeinsame Gestaltung von Beratungen (consultation) mit den Gewerkschaften zu einigen, und zwar in Fragen der Sicherheit, Gesundheit, der Organisation und Führung der Industrie und anderen Angelegenheiten von gegenseitigem Interesse" (Clegg 1976 a, S. 190). Ein weiteres Beispiel sind die "Elektrizitätswerke, in denen der formelle Ablauf des Collective Bargaining und des Joint Consultation im "Electricity Act" von 1947 festgelegt ist, durch den diese Industrie verstaatlicht wurde" (Poole 1978, S. 142 f).

Soweit in Betrieben der privaten Industrie oder verstaatlichten Industriezweigen freiwillige "Joint Consultation"-Strukturen errichtet wurden, vollzog sich aber seit den Empfehlungen der "Whitley Commission" ein Wandel: Waren die Empfehlungen der "Whitley Commission" und entsprechende betriebliche Aktivitäten darauf abgestellt, die Errichtung von "Joint Consultation"-Strukturen an die Stelle der auf den Prinzipien der "Workers' Control" und des "Collective Bargaining" beruhenden Interessendurchsetzung der Shop Stewards zu setzen. So entwickelte sich nun eine "Doppelstruktur" der Interessenauseinandersetzung auf Betriebsebene. "Man konnte sich nicht länger so verhalten, als würden Verhandlungen durch Shop Stewards keine wichtige Rolle in den industriellen Beziehungen vieler Industriezweige spielen. Infolgedessen wurden zwei Systeme von Vertretungen der Arbeitskräfte weitgehend anerkannt: eines für "Collective Bargaining", das allgemein auf den Shop Stewards aufbaut; ein zweites für Beratung, das normalerweise auf Interessenvertretern beruht, die von allen Beschäftigten, unabhängig von der Mitgliedschaft

in einer Gewerkschaft, gewählt werden können" (Clegg 1976 a, S. 190 f). Die "Consultation-Strukturen" werden jedoch auch von den Gewerkschaften anerkannt; es finden sich auch Empfehlungen von den Gewerkschaften an die Shop Stewards, bestehende "Consultation-Strukturen" zu nutzen (vgl. z. B. TGWU Shop Steward Handbook 1964, S. 48 bis 49).

Diese Doppelstruktur der Interessenseinwanderung im Betrieb enthält jedoch einen zentralen Konfliktstoff, der etwa seit Mitte der 50er Jahre zunehmend an Bedeutung gewinnt: Ist man auf betrieblicher Seite bestrebt, den Bereich des "Collective Bargaining" weitmöglichst einzugrenzen, bzw. "Joint Consultation" und "Collective Bargaining" klar voneinander zu trennen, so wird auf seiten der Gewerkschaften und insbesondere der Shop Stewards zunehmend die eingespielte "Trennung" zwischen Angelegenheiten, die als Gegenstand von "Collective Bargaining" erachtet werden, und solchen, die lediglich Gegenstand von "Consultation" sind, in Frage gestellt. Die seit Mitte der 50er Jahre zunehmende Bedeutung der Shop Stewards - von vielen Autoren als Beginn der "eigentlichen Shop Steward-Bewegung" betrachtet - beinhaltet nicht nur eine Ausweitung des "Collective Bargaining" auf Betriebsebene, sondern auch eine Verringerung der Funktion und Bedeutung betrieblicher "Joint Consultation"-Strukturen. So etwa auch die Feststellung von Coates und Topham: "Aber Anfang der 50er Jahre mußten die Verfechter des "Consultation" zugeben, daß sich die Arbeiter über die Wirksamkeit keine Illusionen mehr machten" (Coates and Topham 1974, S. 53). Die Auswirkung dieser Entwicklung wird von unterschiedlichen Autoren in der Feststellung zusammengefaßt, daß mit der wachsenden Bedeutung von Shop Stewards seit Mitte der 50er Jahre auch ein Niedergang von "Joint Production, Consultive and Advisory Committees" verbunden ist (vgl. Marsh 1965, S. 183; Poole 1978, S. 79; Clegg 1976 a, S. 192; Poole 1976/1977, S. 36; Goodman und Whittingham 1969, S. 147).

Dies ist aber nur eine der möglichen Entwicklungen. Demgegenüber stehen die betriebliche Verteidigung von "Joint Consultation"-Strukturen und Strategien, bestehende "Joint Consultation"-Strukturen weiter auszubauen oder in Betrieben, wo bislang keine oder nur sehr schwache Shop Steward-Organisationen entwickelt wurden, neu zu errichten. Auch die aktuellen Diskussionen um die Mitbestimmung in Großbritannien müssen in diesem Kontext gesehen und beurteilt werden. So kommt auch etwa eine Untersuchung der "Social Survey Division of OPCS" zu dem Ergebnis, daß 1972 die Anzahl der Manager, die von "Joint Employee-Management Committees" im Betrieb berichtete, wesentlich höher war (75 %) als vergleichbare Ereignisse aus einer Untersuchung im Jahre 1966. (27) Schließlich wird in unterschiedlichen Untersuchungen auch eine zunehmende Verschmelzung von "Collective Bargaining" und "Joint Consultation" konstatiert. So kommt etwa der Report des "Bullock Committees" zur "Industriellen Demokratie" zu dem Schluß: "Man hat gewöhnlich eine Unterscheidung getroffen zwischen Beratung (Consultation) auf der einen Seite und Verhandlungen oder "Collective Bargaining" auf der anderen. Aber in der Praxis ist dieser Unterschied verwischt, und es hat in den letzten Jahren eine schrittweise Entwicklung gegeben hin zu einer Verschmelzung dieser

beiden Strukturen" (Department of Trade 1977, S. 42 f.). Der Report kommt aber auch zu einem Ergebnis, das als Bestätigung der Annahme von einer Ersetzung der traditionellen "Consultative Committees" interpretiert werden kann: "... auch wo das System des "Consulting" in der alten Form erhalten geblieben ist, sind in der überwiegenden Mehrheit der Großbetriebe die Arbeitnehmervertreter und die Strukturen der "Beratung" (Consulting) eng verknüpft mit dem System des "Verhandelns" (Negotiating) (ebd., S. 110; vgl. auch Poole 1978, S. 114 sowie Brown et al. 1978, S. 148 f).

D. Gründe für die zunehmende Bedeutung des "Collective Bargaining" im Betrieb und der Position der Shop Stewards

Als ein Indiz für die wachsende Bedeutung des "Collective Bargaining" auf Betriebsebene und der Shop Stewards wird vielfach die Zunahme sogenannter "Unofficial Strikes" und "Stoppages" - insbesondere in der Automobilindustrie - seit Anfang der 60er Jahre angeführt. Nach vorliegenden Statistiken des Arbeitsministeriums werden als "offiziell" nur solche Streiks eingestuft, "die von der oder den Gewerkschaften, deren Mitglieder gestreikt haben, bestätigt oder genehmigt worden sind" (Royal Commission on Trade Unions and Employers' Association 1968; vgl. hierzu und zu folgendem auch Degen 1976, S. 312 f). Gemäß diesen Statistiken ergibt sich, daß in den Jahren 1964 bis 1966 95 % aller Streiks "offiziell" nicht genehmigt waren, was - so etwa die Schlußfolgerung von Degen - "als ein klarer Hinweis auf die schwerpunktmäßige, unmittelbar im Betriebsbereich liegende Gewerkschaftsarbeit gewertet werden muß" (Degen 1976, S. 313/314).

Mit dieser Entwicklung verändert sich eine zunehmende Zurückdrängung der alleinigen Geltung der in überbetrieblich ausgehandelten Vereinbarungen festgelegter Löhne. Gesamtwirtschaftlich steht sie im Kontext der staatlichen Bestrebungen zur Beeinflussung von Lohnverhandlungen als Mittel und Instrument zur Sicherung ökonomischen Wachstums.

Der Einfluß des Staates auf die Lohnverhandlungen (Einkommenspolitik) ist in Großbritannien ein wesentlicher Ansatzpunkt staatlicher Wirtschaftspolitik. Bestand seitens der Gewerkschaften nach 1945 bis 1950 zunächst eine Politik der "freiwilligen Kooperation", so wächst seit Anfang der 50er Jahre jedoch der Widerstand gegen staatlich verordnete oder empfehlende "Lohnbeschränkungen". Ein wesentliches Charakteristikum der Folgezeit ist der beständige Konflikt zwischen der staatlichen Einkommenspolitik und deren "Nichtbeachtung" in der konkreten Lohnentwicklung und den gewerkschaftlichen Forderungen. Dies führt nach dem Wahlsieg der Labour Party 1966 schließlich zu gesetzlichen Eingriffen, durch die auf der Grundlage des "Gesetzes über Preise und Löhne von 1966" ein rechtsverbindlicher Lohn- und Preisstop verfügt wurde. Dem zunächst positiven Ergebnis in der Praxis, das wesentlich auch durch die Kooperationsbereitschaft des Gewerkschaftsdachverbandes (TUC) begünstigt wurde, "folgten in zunehmendem Maße dadurch entscheidende

Rückschläge, daß die vorgeschriebenen Lohnbegrenzungen entweder auf nationaler Ebene oder aber vor allem von den betrieblichen Interessenvertretungen durchbrochen wurden" (Degen 1976, S. 306; vgl. hierzu auch Clegg 1976 a, S. 426).

Eine genauere Betrachtung zeigt aber, daß die betriebsbezogene "Ergänzung" der überbetrieblichen Lohnverhandlungen "nur" als ein unmittelbar sichtbares Indiz für die wachsende Bedeutung der Interessenvertretung auf Betriebsebene einzuschätzen ist. Die zunehmende Bedeutung der Interessenseinwanderung im Betrieb muß vielmehr auch (wenn nicht wesentlich) im Zusammenhang mit der Auseinandersetzung um die "Steigerung der Produktivität" und insbesondere - so unsere These - um betriebliche Maßnahmen zur "Intensivierung der Arbeit" gesehen werden. So steht auch nach 1964 die Einkommenspolitik im Zusammenhang mit der Ausweitung staatlicher Bestrebungen zur Forcierung der "Steigerung der Produktivität". Kennzeichnend hierfür ist das "White Paper on Price and Incomes Policy" vom April 1965, gemäß dem "außergewöhnliche Lohnerhöhungen" ("exceptional pay increases") erlaubt sein sollten, wo die Beschäftigten direkt zur Steigerung der Produktivität in einem bestimmten Betrieb oder Industriezweig beitragen, z. B. indem sie eine "effizientere" oder eine grundlegende Veränderung der Arbeitsweise akzeptieren... (und) wo es von gesamtgesellschaftlichem Interesse ist, eine Umverteilung des Arbeitskräftepotentials sicherzustellen (oder eine drohende Umverteilung zu verhindern) und Lohnerhöhungen hierfür sowohl notwendig als auch erfolgversprechend erscheinen..." (zitiert nach Clegg 1976 a, S. 418 f). Die Orientierung an der Produktivitätssteigerung findet offiziell auch bei den Gewerkschaften Unterstützung. In der "Declaration of Intent" von 1964, die auch von der Regierung und Vertretern der zentralen Unternehmerorganisation unterzeichnet wurde, gaben die Gewerkschaften unter anderem ihre Zustimmung zu "schnellen und harten Maßnahmen zur Erhöhung der Produktivität im gesamten Bereich von Industrie und Handel" ("Angleichung der Gesamthöhe der Einkommenssteigerung an die Steigerungen des Sozialprodukts" (Clegg 1976 a, S. 418)).

Zum Verständnis der Interessenseinwanderung auf Betriebsebene scheint uns wesentlich, daß (im Unterschied zu den Entwicklungen in der Bundesrepublik) die "offizielle" Zustimmung der Gewerkschaften zur "produktivitätsorientierten Lohnpolitik" keineswegs bei den Einzelgewerkschaften und auf Betriebsebene zu einer grundsätzlichen Akzeptierung geführt hat; kennzeichnend ist vielmehr eine eher "defensive" Politik gegenüber technisch-organisatorischen Veränderungen, die Nachteile für die Arbeitskräfte zu verhindern sucht. Sie beschränkt sich aber nicht nur auf die Sicherung von Beschäftigungsmöglichkeiten und des Verdienstes, sondern richtet sich auch auf die Abwehr steigender Leistungsanforderungen und Arbeitsbelastungen. Dies besagt auch, daß bei Lohnauseinandersetzungen nicht nur die "Höhe" der Löhne, sondern auch die abgeforderte Arbeitsleistung zum Gegenstand von Verhandlungen gemacht wird: Reduzierung der Arbeitsleistung bei Aufrechterhaltung der Löhne, Steigerung der Löhne ohne höhere Leistungsanforderungen wie auch Verhinderung der unbezahlten Steigerung der Produktivität bei technischen und

organisatorischen Veränderungen. (Eine besondere Bedeutung hat in diesem Zusammenhang die Auseinandersetzung um den Akkord- oder generell um den Leistungslohn.)

So interpretiert etwa auch Beynon die Entwicklungen der Interessenauseinandersetzung in der Automobilindustrie als Ausdruck eines umfassenderen Prozesses: "Die Nachkriegszeit brachte in der Automobilindustrie einen Kampf um das "Effort Bargaining", (28) Es war ein Kampf um: Wer tut was, in welchem Tempo, zu welchem Lohn und mit wem. Das waren die Kernfragen der 50er Jahre, die in den 60er Jahren ihren Höhepunkt erreichten. Die strittigen Punkte, die auf dem Spiel standen, waren das Recht der Betriebsleitung, den Betrieb nach ihrem Gutdünken zu organisieren und das Recht der Arbeiter auf einen fairen Lohn ohne Schinderei, ohne Beschleunigung, ohne Kurzarbeit, ohne Entlassungen. Im Kampf darum entdeckten die Arbeiter, daß ihre Stärke in ihrer Fähigkeit, sich zu organisieren, liegt" (Beynon 1973, S. 144). Speziell auf die Bedeutung des Widerstandes gegen Maßnahmen zur Intensivierung der Arbeit verweist auch die Feststellung von Friedman: "Wenn die Betriebsleitung versuchte, die Arbeit zu intensivieren, Arbeitskräfte einzusparen oder die Arbeit zu disziplinieren, dann stießen sie auf heftigen Widerstand, und wenn die Automobilindustrie den Ruf der Streikfreudigkeit hat, dann aufgrund der Ereignisse von 1957 bis 1966 (Friedman 1977, S. 215).

Auf die hier angesprochenen Ansatzpunkte der Interessenauseinandersetzung werden wir in Teil 2 unserer Untersuchung ausführlicher eingehen. Als allgemeine Hintergründe für die wachsende Bedeutung der kollektiven Interessendurchsetzung im Betrieb erscheinen noch zwei weitere Entwicklungen von Bedeutung: Zum einen die zunächst anhaltende Vollbeschäftigung in Großbritannien nach 1945, die nicht nur insgesamt die Position der Gewerkschaften stärkte, sondern auch zu einer Stärkung der Position der Arbeitskräfte im Betrieb führte. (29)

Zum anderen ergab (und ergibt) sich - wie dies exemplarisch in der Automobilindustrie der Fall ist - auf der Grundlage hocharbeitsteilig organisierter und gleichzeitig komplex integrierter Produktions- und Arbeitsprozesse für vergleichsweise "kleine Gruppen" von Arbeitern die Möglichkeit, höchst "effektive" und "spürbare Arbeitskrämpfe" zu führen. Dies beinhaltet auch die Möglichkeit zu begrenzten und wechselseitig voneinander unabhängigen "Einzelaktionen". Zieht man dies - und die besondere Bedeutung der unoffiziellen Streiks und Arbeitsniederlegungen in der Automobilindustrie - in Betracht, so spricht vieles dafür, daß die "wesentliche Dynamik" der kollektiven Interessendurchsetzung im Betrieb und die Ausweitung der Position der Shop Stewards von jeweils "gruppenbegrenzten" und verhältnismäßig kurzen "Industrial Actions" ausging - im Gegensatz zu umgreifenden und umfassend organisierten Streikaktionen; ferner, daß die wesentlichen Impulse und Entwicklungen einer mehr militanten Interessendurchsetzung auf Betriebsebene nicht primär von qualifizierten Arbeitskräften (Facharbeitern), sondern primär aus dem Bereich der sogenannten Angelernten kam. (30) Dies deckt sich auch mit unserer Annahme, daß die wachsende Bedeutung der ge-

werkschaftlichen Interessenauseinandersetzung im Zusammenhang steht mit technischen und organisatorischen Veränderungen zur "Steigerung der Produktivität" und speziell Maßnahmen zur "Intensivierung der Arbeit": Technische und organisatorische Veränderungen im Betrieb erfolgen keineswegs nur als "spektakuläre" Veränderungen und umfangreiche Umstellungen, sondern bestehen vor allem auch in quasi kontinuierlichen, alltäglichen, kleineren Veränderungen, die auf eine "höhere Effizienz", bessere Auslastung eingesetzter Kapazitäten usw. abzielen. Solche Maßnahmen richten sich vorrangig auf Produktions- und Arbeitsprozesse, die bereits hoch arbeitsteilig organisiert und standardisiert sind; entsprechend sind hiervon auch vorrangig un- und angelesene Arbeitskräfte betroffen.

Es kristallisiert sich damit eine für die weitere Analyse leitende Frage heraus: In welcher Weise ist die Interessendurchsetzung auf der Grundlage von Shop Stewards Ausdruck des Widerstandes der Arbeitskräfte gegen betriebliche Bestrebungen zur Intensivierung der Arbeit? In dem folgenden Teil 2 unserer Untersuchung werden wir hierauf näher eingehen.

Teil 2: Interessenvertretung am Arbeitsplatz und ihr Einfluß auf Arbeits- und Leistungsanforderungen

Im Vergleich zu den Entwicklungen in der Bundesrepublik scheint uns bei der gewerkschaftlichen Interessenvertretung auf der Grundlage von Shop Stewards vor allem die "Nähe" zum Produktionsprozeß und Arbeitsplatz von großem Interesse. Eine genauere Betrachtung dieser Form der Interessenvertretung zeigt, daß sie gegenüber der in der Bundesrepublik entwickelten Institution des Betriebsrates und der Mitbestimmung mehrfache strukturelle Unterschiede aufweist. Sie bezieht sich auf andere objektive Grundlagen und Möglichkeiten der Interessendurchsetzung und versucht, diese zu nutzen und zu erweitern. Damit kann auch gezeigt werden, daß und in welcher Weise die in der Bundesrepublik entwickelte Form der Interessenvertretung im Betrieb zwar eine, aber nicht die einzig mögliche ist, und welche Alternativen und Möglichkeiten hierdurch auch vergeben werden. (31) Dabei mag unsere Analyse und Einschätzung durchaus einseitig sein, da wir uns speziell auf die Möglichkeiten des Einflusses auf Arbeitsanforderungen und unmittelbare Bedingungen und Gefährdungen am Arbeitsplatz beschränken (andere Aspekte des Arbeitsverhältnisses und der Interessenauseinandersetzung wie etwa betriebliche Sozialeinrichtungen, Urlaubsregelungen etc., aber auch Höhe der Löhne u. ä., werden dabei weitgehend außer Acht gelassen). In der Problemstellung zu Anfang unserer Untersuchung haben wir bereits begründet, weshalb wir uns hierauf beschränken.

Die Darstellung organisatorischer Merkmale und Strategien der kollektiven Interessenvertretung im Betrieb und ihre Unterschiede zur Institution des Betriebsrates in der BRD (Kap. I) hat im Rahmen unserer Untersuchung einen doppelten Stellenwert: Sie ist Grundlage für die anschließende Darstellung sowohl des Einflusses auf Arbeits- und Leistungsanforderungen (Kap. II) als auch der Auswirkungen der neueren gesetzlichen Regelungen zum Gesundheitsschutz am Arbeitsplatz im Betrieb (Teil 4). Die Ausführungen zur Strategie der Interessendurchsetzung sind ein Versuch, allgemeine Prinzipien der Interessenvertretung aufzuzeigen, die in der Praxis jeweils bei den unterschiedlichen Inhalten der Interessenauseinandersetzung zur Anwendung kommen, aber weniger im Sinne eines "strategischen Konzepts", sondern eher im Sinne von auf Tradition und kollektiver Erfahrung beruhenden "praktischen" Handlungsorientierungen.

(2) Bei der Darstellung von Inhalten und Ansatzpunkten der Interessendurchsetzung beschränken wir uns in diesem Teil der Untersuchung (Kap. II) auf die Auseinandersetzung um Arbeitsanforderungen und -belastungen, wie sie speziell im Zusammenhang mit betrieblichen Maßnahmen zur Intensivierung der Arbeit auftreten. (32) Auf die Probleme der Intensivierung der Arbeit werden wir im folgenden (Kap. II) nochmals näher eingehen. Auch hier hat die folgende Darstellung im Rahmen unserer Untersuchung einen doppelten Stellenwert: Zum einen behandeln wir hiermit einen wichtigen Bereich von Arbeitsbelastungen und Gesundheitsgefährdungen, die jedoch traditionell und auch noch gegenwärtig weitgehend aus dem "Gesundheitsschutz am Arbeitsplatz" ausgeklammert sind - obwohl in der gesellschaftspolitischen Diskussion speziell auch solche Gesundheitsgefährdungen aufgegriffen wurden; zum anderen handelt es sich hier - nach unserer Einschätzung - in Großbritannien um einen Schwerpunkt der Interessenauseinandersetzung im Betrieb; somit kann exemplarisch gezeigt werden, in welchem Kontext die neueren Entwicklungen im Rahmen des Gesundheitsschutzes am Arbeitsplatz stehen, und in welche bereits faktisch entwickelten und durchgesetzten Formen der Einflußnahme auf Arbeitsbedingungen die gesetzlichen Regelungen zum Gesundheitsschutz "intervenieren".

I. Zur Organisation und Strategie kollektiver Interessendurchsetzung im Betrieb

Speziell im Vergleich zu den Entwicklungen in der Bundesrepublik scheint es uns hilfreich, zwischen dem sogenannten "Plant Bargaining" und dem sogenannten "Work Shop" oder "Shop Floor Bargaining" zu unterscheiden. (33)

Als "Plant Bargaining" kann die Interessenauseinandersetzung umschrieben werden, bei der vorwiegend allgemeine betriebliche Angelegenheiten "ausgehandelt" werden; d. h. Probleme, die entweder grundsätzlich oder im konkreten Fall als eine "allgemeine Beschäftigungsbedingung" erachtet werden. "Plant Bargaining" bezieht sich in der Regel auf eine Beteiligung "höherer" Management-Ebenen. Es lassen sich hierunter auch allgemein jene Formen der Interessenauseinandersetzung be greifen, die Teil eines - mehr oder weniger - institutionalisierten Systems von "Verhandlungen" zwischen Management und Shop Stewards sind. (Im konkreten Fall ist es allerdings oft schwierig zu entscheiden, ob es sich beim "Plant Bargaining" um "Consulting Committees" oder "Collective Bargaining" handelt.) Obwohl dem Begriff "Plant Bargaining" nicht voll entsprechend, scheint es uns sinnvoll, hier auch jene Formen von Shop Steward Organisationen einzubeziehen, die auf der Ebene eines Unternehmens mehrere Einzelbetriebe umgreifen.

Gegenüber diesen Formen der Interessenvertretung ist die weniger formalisierte und institutionalisierte (sowohl auf seiten der Shop Stewards wie des betrieblichen Managements) "day to day" Interessendurchsetzung unmittelbar "am Arbeitsplatz" zu unterscheiden. Sie ist struktureller und historischer Ausgangspunkt der Interessendurchsetzung auf der Grundlage von Shop Stewards. ("Plant Bargaining" und die entsprechenden Organisationsformen der Interessenvertretung sind eine organisatorische Weiterentwicklung. Vgl. zu der hier getroffenen Unterscheidung z. B. auch Poole 1976/77, S. 36.) Lassen sich das "Plant Bargaining" und die deutsche Institution der Mitbestimmung insofern vergleichen, als beide - in der Tendenz - auf gesamtbetrieblicher Ebene ansetzen, so zeigen sich am "Work Shop" bzw. "Shop Floor Bargaining" am deutlichsten die strukturellen Unterschiede zur Institution der Mitbestimmung in der Bundesrepublik. Wie Poole auf der Grundlage einer empirischen Untersuchung anführt, kommt dem "Work Shop" bzw. "Shop Floor Bargaining" für die einzelnen Arbeitskräfte und Shop Stewards eine größere Bedeutung zu als dem "Plant Bargaining": "Was den Umfang angeht (wenn auch nicht notwendigerweise die Wichtigkeit der behandelten Probleme), sind diese täglichen Auseinandersetzungen eher von größerer Bedeutung als die Auseinandersetzungen, in denen gesamtbetriebliche Belange geregelt werden. Vom Standpunkt des "einfachen" Gewerkschaftsmitgliedes aus sind solche Treffen (in Ausschüssen) meist zu "entfernt", und natürlich sind in großen oder mittelgroßen Betrieben nur eine Minderheit der Shop Stewards zu einem gegebenen Zeitpunkt Mitglieder der betreffenden Ausschüsse" (ebd., S. 39). (34)

Terry spricht in diesem Zusammenhang auch vom "Golden Age" der Shop Stewards, als das "Workplace Bargaining" die nahezu ausschließliche Form der Interessendurchsetzung der Shop Stewards war und "Plant Bargaining" eher Angelegenheit der überbetrieblichen Gewerkschaftsorganisation (Expertengespräch). Dies unterstreicht auch den eigentlichen Ursprung und die strukturelle Veränderung der kollektiven Interessendurchsetzung auf der Grundlage von Shop Stewards.

A. Organisatorische Merkmale

Versucht man die strukturellen Grundlagen der kollektiven Interessendurchsetzung durch Shop Stewards und des "Collective Bargaining" im Betrieb genauer zu identifizieren, so ist nicht an der Position des Shop Stewards anzusetzen, sondern an den quasi dahinterliegenden und ihr zugrunde liegenden Machtverhältnissen im Betrieb und den hierin objektiv angelegten Möglichkeiten der Interessendurchsetzung.

Exkurs: Objektive Grundlagen und Ansatzpunkt der kollektiven Interessendurchsetzung im Betrieb

Trotz aller rechtlichen Regelungen (Zwang zur Unterordnung unter die betriebliche Direktionsgewalt) und technisch-organisatorischer oder/und institutionalisierter Kontrollen und Zwänge ist die individuelle Bereitschaft zur Verausgabung von Arbeitsleistung Voraussetzung für die maximale Nutzung von Arbeitskraft. (35) Die Erzeugung individueller Identifikation mit der konkreten Arbeit, dem Betrieb usw., sowie die unmittelbare Verknüpfung von Leistung und Belohnung sind neben der Etablierung von Kontrollen und Zwängen notwendige betriebliche Strategien zur Sicherung einer effizienten Produktion. Dies beschränkt sich nicht nur auf die Erbringung von Arbeitsleistung, sondern umfaßt auch die Bereitschaft, einen "flexiblen Einsatz" im Produktionsprozeß, d. h., die Ausführung unterschiedlicher Arbeitsaufgaben je nach Produktionsausfall, Ausgleich personeller Engpässe usw. zu akzeptieren, sowie eine Veränderung der konkreten Tätigkeiten durch technische und organisatorische Innovationen; schließlich auch die Bereitschaft und Verantwortung für die Aufrechterhaltung der geforderten Qualitätsstandards, der betrieblichen Produktionsanlagen (Meldung von Störungen etc.) zu übernehmen. Das Ausmaß, in dem der betriebliche Produktionsprozeß konkret von der Bereitschaft, Identifizierung, Verantwortlichkeit der Arbeitskräfte abhängt, ist je nach der konkreten technisch- und arbeitsorganisatorischen Struktur des Produktionsprozesses unterschiedlich und kann somit auch vom Betrieb beeinflusst, niemals aber vollständig ausgeschaltet werden.

So ist z. B. gerade auch die Fähigkeit zur "Eigenleistung" - ohne vollständige technisch-organisatorische etc. Vorgaben und Kontrollen - eine Besonderheit menschlichen Arbeitsvermögens, die für den Betrieb auch eine spezifische Produktivkraft darstellt und entsprechend genutzt werden kann (z. B. eigenverantwortliche Ausführung von Arbeitsaufgaben reduziert den betrieblichen Planungsaufwand u. ä.).

Zum anderen verbindet sich z. B. mit dem Leistungslohn eine Verlagerung der Lohnfestsetzung in den Betrieb; das heißt die Entlohnung kann nicht vollständig bei Abschluß des Arbeitsvertrages festgelegt werden, sondern hängt ab von der konkreten Arbeitsleistung, der Bewertung unterschiedlicher Tätigkeiten und deren Veränderung durch technisch-organisatorische Maßnahmen zur Steigerung der Produktivität, Veränderungen des Produktes usw.. Ferner ergeben sich durch technische und organisatorische Veränderungen Auswirkungen auf den Einsatz der Arbeitskräfte und Leistungsanforderungen etc., die bei Abschluß des Arbeitsvertrages nicht berücksichtigt werden können.

Die Abhängigkeit des Betriebes von der "Bereitschaft" der Arbeitskräfte und die Verlagerung der Lohnfestsetzung in dem Betrieb, sowie die Veränderung konkreter Arbeitsbedingungen (Leistungsanforderungen, Qualifikationsanforderungen) ist auch für die Arbeitskräfte eine objektiv angelegte Machtbasis im Betrieb. Auf ihrer Grundlage können betriebliche Anweisungen und Entscheidungen zwar nicht außer Kraft gesetzt, aber

in ihren konkreten Wirkungen und ihrem Zustandekommen beeinflußt werden. Bekannte Beispiele hierfür sind: die bewußte Leistungszurückhaltung (Akkordbremse etc.), der Entzug von Kooperationsbereitschaft mit Vorgesetzten bis hin zur "Sabotage"; zum anderen die Weigerung, betriebliche Veränderungen zu akzeptieren und/oder sie zur Durchsetzung von Forderungen zu nutzen. Gleichwohl bleibt diese Machtbasis im Betrieb für die Arbeitskräfte als "Einzelne" genau so beschränkt wie die individuelle Verhandlungsmacht auf dem Arbeitsmarkt. Obwohl im Produktionsprozeß die Arbeitskräfte in einem wechselseitigen Kooperationsverhältnis stehen, bleiben sie an ihr individuelles Lohnverhältnis gebunden. Für den Betrieb ist dies die Grundlage für die individuelle Kontrolle und Sanktionierung, sowie Erzeugung eines wechselseitigen Konkurrenzverhältnisses.

Die Drohung der Entlassung bei "zu geringer Leistung" ist dabei nur eine mögliche und in der Regel extreme Form der Disziplinierung; subtilere Formen sind die Berücksichtigung der Arbeitsbereitschaft und -leistung bei der Vergabe von attraktiven oder weniger attraktiven Arbeitsplätzen (d.h. auch unterschiedliche Verdiensthance), Auswahl der Arbeitskräfte für vorgesezte Positionen nach deren Bereitschaft, "sich für den Betrieb einzusetzen" u. ä. .

Die Möglichkeit zur Nutzung der im Produktionsprozeß angelegten Macht hängt damit wesentlich ab von der konkreten Ausprägung und Überwindung des wechselseitigen Konkurrenzverhältnisses zwischen den Arbeitskräften im Betrieb. Die Bedeutung der Arbeitsgruppe und der durch sie konstituierten "sozialen Beziehungen" ist in ihrer Funktion für die Verschärfung der Konkurrenz, wie aber auch Überwindung der Konkurrenz (z. B. Zurückhaltung von Arbeitsleistung) durch industriesoziologische Untersuchungen und praktische Erfahrungen ausreichend dokumentiert. (36) Solche "informellen Beziehungen" und "Gruppenstandards" sind jedoch in der Regel gegenüber gezielten betrieblichen Strategien (Zerschlagung von eingespielten Arbeitsgruppen durch Veränderung des Arbeitsablaufes etc.) wenig widerstandsfähig und erfordern als Grundlage in der Regel auch unmittelbare Kooperationsbeziehungen. Dort, wo sich der wechselseitige Kooperationszusammenhang nur vermittelt über die objektive Struktur des Produktionsprozesses herstellt, ist die Wirkung solcher Arbeitsgruppen begrenzt. Ähnlich wie auf dem Arbeitsmarkt kann die im Produktionsprozeß objektiv angelegte Machtbasis der Arbeitskräfte nur dann zur Wirkung kommen (zumindest bei hoch mechanisierten und hoch organisierten Produktionsprozessen), wenn der Konkurrenz die bewußte Solidarisierung und kollektive Interessendurchsetzung der Arbeitskräfte im Betrieb entgegengesetzt werden. Damit können die individuellen Machtpotentiale - anstelle sich wechselseitig zu neutralisieren - als eine kollektive Machtbasis genutzt werden.

Nach den Ergebnissen vorliegender Untersuchungen und nach unseren eigenen Erfahrungen ist der Ausgangspunkt und die Grundlage des Aufbaus einer gewerkschaftlichen Interessendurchsetzung auf der Grundlage von Shop Stewards im Betrieb die kollektive Nutzung, Absicherung und

Ausweitung der im Produktionsprozeß objektiv angelegten Macht der Arbeitskräfte. Die Position der Shop Stewards ist Ausdruck der kollektiven Organisation auf Produktionsebene und damit Überwindung der allein "individualistischen" oder auf informeller Solidarität beruhender Interessendurchsetzung "am Arbeitsplatz". Brown unterstreicht dies z. B. bei einer Darstellung von Shop Floor-Strategien mit der Feststellung: "Ein Großteil der Interessendurchsetzung am Arbeitsplatz erfolgte (und erfolgt) ohne offizielle Gewerkschaftsorganisation auf Produktionsebene. Die Existenz einer Shop Steward Organisation jedoch und die dadurch gegebene Möglichkeit für besser organisierte Verhandlungen am Arbeitsplatz (Workplace Bargaining) haben einen wesentlichen und eigenen Einfluß auf die kollektiven Aktionen am Arbeitsplatz gehabt" (Brown 1977, S. 109). Die Besonderheit der Interessendurchsetzung durch Shop Stewards besteht nicht darin, daß sie auf der skizzierten, im Produktionsprozeß angelegten Machtbasis der Arbeitskräfte beruht - dies ist Grundlage jeglicher Formen der Interessendurchsetzung auf Betriebsebene -, sondern, daß sie sich unmittelbar auf deren Nutzung, Absicherung und Erweiterung richtet.

Demgegenüber sind z. B. die Institution des Betriebsrates in der Bundesrepublik oder sonstige Mitbestimmungsmodelle, Formen der Beteiligung der Arbeitskräfte an betrieblichen Entscheidungen, die primär auf der Gesamtbetriebsebene ansetzen und darauf abzielen, hier Einfluß zu ermöglichen. Sofern dies als Alternative auftritt, kann damit auch die Nutzung und Ausweitung von Einflußmöglichkeiten der Arbeitskräfte auf Produktionsebene und am Arbeitsplatz der kollektiven Interessenvertretung entzogen werden. Die Eröffnung von Mitbestimmungsmöglichkeiten auf Betriebsebene u. ä. kann sonst von den Betrieben auch dazu genutzt werden, eine höchstmögliche "Freiheit" bei der konkreten Gestaltung, Überwachung und Durchführung der Produktions- und Arbeitsprozesse abzusichern.

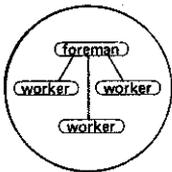
Auf diesem Hintergrund seien nun einige organisatorische Besonderheiten der Interessendurchsetzung, wie sie auf der Grundlage von Shop Stewards entwickelt werden, näher skizziert.

1. Stellung der Shop Stewards im Betrieb und gegenüber dem betrieblichen Management

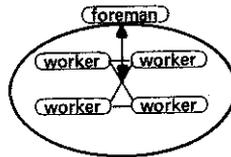
Der Shop Steward wird von den gewerkschaftlich organisierten Arbeitskräften einer Abteilung oder einzelnen Arbeitskräftegruppen etc. gewählt und muß von der Gewerkschaft offiziell ernannt (bzw. bestätigt) werden. Die Mitglieder einer bestimmten Gewerkschaft können daher je nach ihrer Verteilung auf unterschiedliche Produktionsbereiche mehrere Shop Stewards wählen, oder es können in einer Abteilung im Falle mehrerer Gewerkschaften mehrere Shop Stewards gewählt werden usw. .

Die besondere Stellung der Shop Stewards im Rahmen des Aufbaus einer eigenständigen gewerkschaftlichen Interessenvertretung im Betrieb zeigt sich am deutlichsten unmittelbar auf Produktionsebene und hier spe-

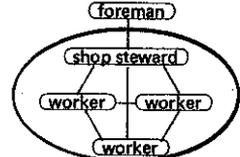
ziell im Verhältnis zu den Vertretern des betrieblichen Managements: Im Rahmen eines britisch-japanischen Betriebsvergleiches weist Dore auf einen Unterschied im Verhältnis zwischen Arbeitern und Vorgesetzten hin, der uns auch im Vergleich zwischen britischen und deutschen Betrieben zutreffend erscheint. In den japanischen Betrieben war kennzeichnend: "Die Arbeiter stehen dem "Foreman"(37) eher als einzelne gegenüber und nicht als Kollektiv"; und "'Foreman' sind Führer eines Teams; es wird von ihnen erwartet, daß sie an der Gruppenarbeit teilnehmen und nicht, daß sie Aufseher des Teams sind" (Dore 1973, S. 250 und 261). Demgegenüber bestand in britischen Betrieben - zumindest dort, wo sich Shop Stewards herausbildeten - eine klare Trennungslinie zwischen Arbeitern und Vorgesetzten. Dies erhält seinen besonderen Ausdruck in der Position des Shop Steward zwischen Arbeitern und Vorgesetzten, bzw. als Sprecher und Interessenvertreter der Arbeitskräfte gegenüber dem Vorgesetzten. Dore stellt dies plastisch in Form eines Diagramms dar:



(Japanischer Betrieb)



(informelle Solidarisierung ohne Shop Stewards)



(britische Betriebe mit Shop Stewards)

(Dore 1973, S. 250 und S. 251).

So sind auch eine konkrete Auseinandersetzung mit dem unmittelbaren Vorgesetzten auf Produktionsebene und der individuelle und informelle Widerstand gegen Anweisungen usw. meist die Grundlage für die Herausbildung einer eigenständigen gewerkschaftlichen Interessendurchsetzung im Betrieb.

Exemplarisch hierfür etwa die Feststellung von Beynon im Rahmen einer Untersuchung der Entwicklungen bei Ford: "Dort, wo die Kontrolle der Arbeitsbedingungen durch die Arbeiter am stärksten ist, hing dies damit zusammen, daß irgendwann in der Vergangenheit der Steward oder ein anderer Arbeiter in der Abteilung sich stark gemacht und sich dem Vorgesetzten widersetzt hat", oder die Aussage eines Shop Stewards: "Ich nehme an, daß man Ihnen überall schon erzählt hat, wie übel es hier am Anfang zugegangen ist ... Es war reiner Mord. Wir hatten keinerlei Vertretung. Man verlangte von uns, daß wir alles genau so machen, wie man es uns sagt. Ja, ich habe dann angefangen, mein Maul aufzureißen, und dann haben mich die Kollegen aufgefordert, ich sollte doch den Steward machen" (Beynon 1977, S. 142).

Kennzeichnend ist hier auch, daß in der Regel unmittelbare Vorgesetzte auf Produktionsebene eindeutig dem betrieblichen Management zugerechnet werden. Die Position des Shop Steward zwischen den Arbeitskräften und Vorgesetzten läßt sich somit auch als eine Aufspaltung der doppelten Funktion des unmittelbaren Vorgesetzten in der Produktion - als Vertreter des betrieblichen Managements und Interessenvertreter der Arbeitskräfte gegenüber höheren Stufen des Managements (wie dies etwa bei der traditionellen deutschen Meisterposition exemplarisch der Fall war) - interpretieren. Dies beinhaltet auch, daß die Abhängigkeit der Arbeitskräfte von dem Vorgesetzten reduziert, deren Sanktionsmöglichkeiten beschränkt und der Zwang für sie zur Kooperation und zu Zugeständnissen erhöht wird. Ein anschaulicher Beleg hierfür sind die Ergebnisse einer Untersuchung zum "Shop Floor Bargaining": "... die 'Foremen' waren überzeugt, daß sie mit Unterbrechungen in der Produktion zu rechnen haben, wenn sie sich nicht kooperativ verhielten. Eine solche Situation kann dazu führen, daß sie jeden Versuch aufgeben, die Macht- und Weisungsbefugnisse, die sie formal haben, auch anzuwenden. Beinahe einhellig waren die 'Foreman' der Meinung, daß in der Praxis "Belohnung das einzig wirkungsvolle Instrument ist. Ohne Zweifel spiegelt eine solche Ansicht die Situation von 'Foreman' in Betrieben mit gut organisierten Arbeitern wider" (Terry 1977, S. 86). Charakteristisch ist auch - wie mehrere Untersuchungen belegen -, daß Beschwerden, Forderungen usw. der Arbeitskräfte nicht unmittelbar gegenüber dem Vorgesetzten, sondern zunächst gegenüber dem Shop Steward vorgebracht werden, und umgekehrt auch der Shop Steward bei der konkreten Arbeitsplanung und Personaldisposition eingeschaltet ist. Daß dies für das betriebliche Management ein größeres Problem sein kann als die Drohung mit "Industrial-Actions" etc., wird durch das Ergebnis einer Befragung von Managern in der Metallindustrie belegt: "Manager sehen solche Drohungen (Streiks usw.) offenbar als ganz normal zu nehmenden Druck im Verlauf der Verhandlungen. Aber ebenso, wenn nicht mehr zu schaffen, machen ihnen Abweichungen von dem üblichen Verfahren, wenn z. B. Stewards sich einschalten, bevor ein Arbeiter mit einem 'Foreman' gesprochen hat, wenn Stewards Informationen an die Arbeiter weitergeben, bevor der 'Foreman' es tun konnte, oder wenn Stewards den ganzen Ablauf einfach verkürzen, indem sie eine Angelegenheit gleich auf einer höheren Management-Ebene vorbringen, ohne die Zwischenstufen der Hierarchie zu durchlaufen (Evans 1973, S. 112). Letzteres beinhaltet jedoch nicht, daß hierdurch die tagtägliche Auseinandersetzung mit den unmittelbaren Vorgesetzten ersetzt wird, - entgegen der Annahme von der sogenannten "Shortcircuiting of Supervision"; dies belegt eine andere Untersuchung: "Die Problemlösungsmuster für die tagtäglichen Auseinandersetzungen waren keineswegs so, wie man es nach der verbreiteten These vom "Shortcircuiting" (Kurzschaltung) erwartet hätte. In der Metallindustrie, wo die Shop Stewards zweifellos stärker sind als in anderen Betrieben, war es üblich, daß die "Foremen" zuerst eingeschaltet waren, wenn Probleme innerhalb der industriellen Beziehungen auftraten" (Poole 1976/77, S. 389).

Zur Verdeutlichung der hier skizzierten Position der Shop Stewards sei noch ein Auszug aus einem Bericht eines Shop Steward in einem Betrieb der Automobilindustrie über seine "tägliche Arbeit" wiedergegeben: "Ich bin immer schon früh da, damit ich mit dem Aufseher die Bandgeschwindigkeit und die Modellvariation durchgehen kann. Dann gehe ich durch die einzelnen Abteilungen, um sicher zu sein, daß alles in Ordnung ist. Ich erkläre den Leuten die Wechsel in der Besetzung, falls welche anliegen. Ich bespreche verschiedene Dinge mit ihnen, damit sie wirklich im Bilde sind. Ich arbeite jetzt seit sechs Jahren in dieser Abteilung, und ich kenne den Job besser als der Vorgesetzte. Außerdem trauen mir die Kollegen natürlich eher. Das macht alles einfacher" (Beynon 1977, S. 147 f). Wie diese Schilderung unterstreicht, muß sich die Tätigkeit des Shop Stewards nicht nur auf die "Artikulation" des Widerstandes oder konkreter Forderungen gegenüber den Vorgesetzten beschränken, sie kann auch eine "Übernahme" und Kontrolle von Aufgaben usw. beinhalten, die ursprünglich in dem Kompetenzbereich der Vorgesetzten lagen. Sehr deutlich zeigt dies auch die folgende Aussage: "Manchmal frag' ich mich: Verdammt noch mal, was tust du da eigentlich? Du machst glatt einen Manager-Job. Aber ich glaube, es ist besser für die Kollegen, wenn ich es mache. Es ist einfach besser, wenn ich die Arbeit und die Überstunden verteile, weil, wenn ich' s mache, dann ist es wenigsten fair" (Beynon 1975, S. 149). Hierin kommt auch zum Ausdruck, daß die Zuständigkeit der Shop Stewards auf Produktionsebene (Shop Floor Bargaining) nicht auf speziell definierte Angelegenheiten beschränkt ist; seine Beteiligung ist grundsätzlich "offen" und hängt von der jeweils konkreten Entwicklung der kollektiven Interessendurchsetzung und konkreten Problemen im Betrieb ab. Marsh unterstreicht dies auf der Grundlage einer Untersuchung über Shop Stewards mit der Feststellung: "Shop Stewards sind darauf eingestellt, über alles zu verhandeln, was die Interessen ihrer Mitglieder am Arbeitsplatz betrifft, und jede Situation bietet hierfür Möglichkeiten" (Marsh 1973, S. 12). Die Absicherung der Kontrolle über Arbeitsbedingungen und das "Collective Bargaining" im Betrieb sind strategische Ziele, die sich im konkreten Fall auf unterschiedliche Bereiche erstrecken und in ihrem jeweiligen Ausmaß stark variieren können.

Eine weitere Ausführung der Strategien der Interessendurchsetzung - die im vorangehenden bereits implizit angesprochen wurde - erfolgt in Abschnitt B. Eine ausführliche Analyse der konkreten Inhalte der Aktivitäten von Shop Stewards und des "Collective Bargaining" erfolgt in Kap. II.

Zwei Unterschiede der in der Bundesrepublik bestehenden Institution des Betriebsrats sind hier hervorzuheben:

Die Einflußmöglichkeiten des Betriebsrats sind durch gesetzliche Regelungen definiert und richten sich primär auf allgemeine oder sogenannte "formelle" betriebliche Arbeitsbedingungen (allgemeine Betriebsordnung, Sozialeinrichtungen, Lohnsystem usw.). Die Position des Betriebs-

rats - als Vertreter der Gesamtbelegschaft - ist auf primär gesamtbetrieblicher Ebene angesiedelt; Auseinandersetzungen mit dem betrieblichen Management oder dem Unternehmer erfolgen nicht auf Produktionsebene, sondern auf "höheren Ebenen" betrieblicher Entscheidungen und in speziellen Gremien und Ausschüssen, wobei die konkreten Entscheidungen und Maßnahmen auf Produktionsebene weitgehend dem Einfluß entzogen sind. Dies wird vielfach auch als "Ferne vom Arbeitsplatz" und "Distanz zwischen Betriebsrat und Arbeitskräften" umschrieben. Die "Stärke" des Betriebsrates richtet sich strukturell primär auf betriebliche Rahmenbedingungen der Nutzung und des Einsatzes der Arbeitskräfte im Produktionsprozeß und somit auf die diesem vor- und nachgelagerten Prozesse (z. B. gesamtbetriebliche Personalentscheidungen usw.), Demgegenüber liegt die "Stärke" des Shop Stewards strukturell primär auf der Ebene des Produktionsprozesses und damit unmittelbar dort, wo betriebliche Entscheidungen für den Einzelnen am Arbeitsplatz konkret wirksam, aber auch "Daten" für Entscheidungen auf "höheren Ebenen" gesetzt und vorgegeben werden.

2. Rückbindung an die Basis

In seiner Funktion als Interessenvertreter der Arbeitskräfte im Betrieb hat der Shop Steward (im Unterschied zu seiner formalen Funktion innerhalb der Gewerkschaftsorganisation) keine besonderen institutionalisierten "Pflichten" und "Kompetenzen". Seine Aufgabe besteht darin, "Sprecher" der Arbeitskräfte zu sein und deren Interessen gegenüber dem betrieblichen Management zur Geltung zu bringen. Auch wenn durch die Bildung übergreifender Committees und die Wahl übergeordneter Interessenvertreter - wie z. B. dem Shop Steward Convenor (hierzu ausführlicher weiter unten) - eine gewisse "Autonomisierung" solcher Interessenvertretungsorgane erfolgt, beruht sie nicht auf dem Prinzip einer "repräsentativen" Interessenvertretung, bei der die gewählten Vertreter auch mit Entscheidungskompetenzen ausgestattet werden. Dies hat zur Folge, daß Shop Stewards in Verhandlungen mit dem Management nicht bevollmächtigt sind, autonome Entscheidungen zu treffen, sondern jeweils explizit an die Zustimmung der "Basis" gebunden sind. Dies beinhaltet auch, daß, bevor Entscheidungen in Verhandlungen auf höheren Managementebenen bzw. Ausschüssen usw. getroffen werden, für die Shop Stewards die Möglichkeit besteht, solche Verhandlungen abzubrechen und eine Rückkoppelung mit der Basis herzustellen. Aus der Sicht von Shop Stewards enthält dies den Vorteil, in Verhandlungen mit dem Management "nicht an die Wand gedrückt" und zu ungewollten "Zugeständnissen" gezwungen zu werden. (38) Elliot beschreibt in seiner Untersuchung "Conflicts or Cooperation" sehr anschaulich, welche Konsequenzen sich hieraus für das Management ergeben: "Ausschlaggebend ist, daß beim "Collective Bargaining" die traditionell defensive Haltung der Gewerkschaften es den Shop Stewards erlaubt, sich zu weigern, zu einer Einigung mit dem Arbeitgeber zu kommen. Er kann dann zurückgehen zu seinen Leuten und

ihnen erklären, er konnte das Management nicht davon überzeugen, die von ihnen vorgeschlagenen Punkte anzunehmen; sie können ihn natürlich zurückschicken und ihre Forderungen verändern ... Es ist völlig verschieden von der Situation, wo ein Shop Steward in die Beteiligungsform der "Partizipation" gepreßt ist, die mehr auf Kooperation und nicht auf Konfrontation beruht, und aus der er nicht so einfach zu oft sich entziehen kann, ohne schließlich die Auflösung des ganzen Partizipations-Systems zu riskieren. In einer solchen Situation hat er die Verantwortung für die Entscheidungen mitzutragen und kann nur hoffen, daß seine Leute sie akzeptieren" (Elliot 1978, S. 69 f).

Verglichen mit der Institution des Betriebsrates in der Bundesrepublik ist festzuhalten, daß diese eher der von Elliot beschriebenen "Participation Form" entspricht, da hier die Interessenvertretung der Arbeitskräfte nach dem Prinzip der "repräsentativen Demokratie" erfolgt. Dies besagt auch, daß Entscheidungen des Betriebsrates von den Arbeitskräften im Betrieb als bindend akzeptiert werden müssen. Das Organisationsprinzip der Shop Stewards beinhaltet demgegenüber, daß in Fällen, wo Shop Stewards autonom Entscheidungen fällen, diese keineswegs für die "Basis" bindend sind.

3. Institutionalisierung als Gegenstand der Interessenaueinandersetzung

Wie bereits weiter oben angesprochen, kann der Grad der institutionellen Verankerung der Interessenvertretung durch Shop Stewards im Betrieb sehr unterschiedlich sein, wobei tendenziell nicht explizit formalisierte und institutionalisierte Organisationsstrukturen überwiegen. So reicht die Spannweite von Organisationsformen, deren Existenz durch das betriebliche Management blockiert und beständig bedroht wird, über eine mehr oder weniger "stillschweigende" Tolerierung und informelle Anerkennung durch das betriebliche Management bis hin zur expliziten Unterstützung einer institutionellen Verfestigung und regelmäßigen Arbeitsweise der Shop Steward-Vertretungen durch den Betrieb. Auf die hierin zum Ausdruck kommenden unterschiedlichen betrieblichen Strategien gegenüber Shop Stewards und ihrer Organisationsformen werden wir bei der Analyse der Auseinandersetzung um den Gesundheitsschutz am Arbeitsplatz (Teil 4) näher eingehen. Hier ist nochmals zu betonen, daß der Aufbau einer eigenständigen Shop Steward-Organisation im Betrieb traditionell ausschließlich abhängt von der "Initiative" der Arbeitskräfte auf Betriebsebene (teilweise auch mit Unterstützung der überbetrieblichen Gewerkschaftsorganisation). Die Anerkennung durch das betriebliche Management, die Freistellung eines Shop Steward Convenors (s. u.), die betriebliche Bereitstellung von Arbeitsmöglichkeiten (Raum, Telefon etc.) sind selbst Gegenstand der kollektiven Interessendurchsetzung im Betrieb und hängen hiervon ab. Die neueren gesetzlichen Entwicklungen im Rahmen des "Employment Protection Act" von 1975 haben zwar eine Stär-

kung und rechtliche Absicherung der gewerkschaftlichen Interessenvertretung gebracht. Neben dem Recht, die Anerkennung einer Gewerkschaft zu fordern, wurde auch die Freistellung von Gewerkschaftsmitgliedern zur Ausführung von gewerkschaftlichen Aufgaben gesetzlich abgesichert. Ein wichtiges Kennzeichen dieser gesetzlichen Regelung ist, daß sich die "Anerkennung" der Gewerkschaften allgemein auf den Zweck des "Collective Bargaining" bezieht (vgl. Section 11, Employment Protection Act). Eine nähere Auflistung der möglichen Inhalte des "Collective Bargaining" erfolgt im "Trade Union and Labour Act" (vgl. Section 25). U. a. sind darin enthalten: Arbeitsbedingungen (eingeschlossen der "physical conditions in which any worker are required to work"); Verteilung der Arbeit oder Pflichten sowohl zwischen einzelnen Arbeitern, als auch Arbeitsgruppen; Einstellungen und Kündigungen, sowie Arbeitsmöglichkeiten für offizielle Gewerkschaftsvertreter und Verfahren für Verhandlungen oder Beratungen u. ä. Die gewerkschaftliche Interessenvertretung auf Betriebsebene auf der Grundlage von Shop Stewards wurde damit nicht explizit gesetzlich abgesichert. Die genannten Inhalte des "Collective Bargaining" weisen aber ohne Zweifel eine "große Nähe" zu den unmittelbaren Belangen im Betrieb auf. Da zum anderen aber die Aushandlung von "Verfahren" selbst als Gegenstand des "Collective Bargaining" begriffen wurde, kann davon ausgegangen werden, daß der Aufbau einer eigenständigen Shop Steward-Vertretung nach wie vor an die konkrete Interessendurchsetzung, wie auch Politik der Einzelgewerkschaften, gebunden ist. Dies entspricht auch der allgemeinen Stoßrichtung der neueren gesetzlichen Entwicklungen, - nämlich primär die Autorität und Stellung des überbetrieblichen "Collective Bargaining" zu stützen.

In Teil 3 werden wir auf die Hintergründe dieser Entwicklungen noch ausführlicher eingehen. Hier ist zunächst anzumerken, daß die beabsichtigten Wirkungen keineswegs als gesichert angesehen werden können. Zum einen gehen sie davon aus, daß die Gewerkschaften selbst an einer "Entnachtung" von Shop Steward-Vertretungen interessiert sind, bzw. dies gegen die gewerkschaftliche Basis auf Betriebsebene durchsetzen können. Zum anderen wird hierdurch der Aufbau von Shop Steward-Vertretungen auf Betriebsebene nicht beschränkt, sondern bleibt nach wie vor "offen".

Der Unterschied zur Institution des Betriebsrates in der Bundesrepublik ist offensichtlich: Die gesetzlichen Regelungen im Rahmen des Betriebsverfassungsgesetzes beziehen sich ausschließlich auf die Interessendurchsetzung auf Betriebsebene und regeln diese unabhängig von der gewerkschaftlichen Interessenvertretung (duale Struktur der Interessenvertretung). Damit wurde für die Interessenvertretung auf Betriebsebene eine explizite gesetzliche Grundlage geschaffen; die dabei festgelegte Form der Interessendurchsetzung (Betriebsrat) und die konkreten "Rechte" sind in gleicher Weise für den Betrieb, für die Gewerkschaften und die Arbeitskräfte im Betrieb bindend.

Nach unseren Erfahrungen gründet sich hierauf auch die Skepsis britischer Shop Stewards gegenüber einer gesetzlichen Absicherung der Interessendurchsetzung auf Betriebsebene. Gerade auf dem Hintergrund der aktuellen Diskussion über die "Mitbestimmung" in Großbritannien sieht man die Gefahr, daß durch eine weitere gesetzliche Regelung die Möglichkeiten der Interessendurchsetzung eher beschränkt als erweitert werden. D. h. , man bestreitet nicht, daß gesetzliche Regelungen eine Hilfe sein können (vor allem in Betrieben, in denen bislang die gewerkschaftliche Organisation schwach ist), - sieht aber gleichzeitig die Gefahr, daß durch gesetzliche Regelungen die Interessendurchsetzung in Richtungen gelenkt werden kann, die man - im Vergleich zur Interessenvertretung auf der Grundlage durch Shop Stewards - als eine Schwächung erachtet.

4. Faktische Macht anstelle gesetzlicher Regelung

Die "fehlende" gesetzliche Absicherung beinhaltet, daß die wesentliche Machtbasis des Shop Stewards nicht das "Gesetz" ist, sondern "die Einsicht und Anerkennung der Arbeiter, die er vertritt; daß eine unabhängige (eigenständige) Organisation der Arbeiter für die Verhandlung mit dem Management notwendig ist" (Clegg 1976 b, S. 59). Damit enthält dieses "System" der Interessendurchsetzung auch eine strukturelle Tendenz zur Konfliktaustragung; anstelle des Verweises auf gesetzlich abgesicherte Rechte und gerichtliche Auseinandersetzungen erfolgen die Drohung oder Durchführung eines "Industrial Dispute", "Stoppages" oder auch längerfristige Streiks. Daß Großbritannien im Unterschied zur Bundesrepublik eine höhere Quote an Arbeitsniederlegungen, Streiks etc. aufweist, ist auch Ausdruck unterschiedlicher, für die Interessendurchsetzung zur Verfügung stehender und genutzter Machtressourcen. In dieser Perspektive war es auch konsequent, daß zur "Lösung" der Probleme industrieller Beziehungen sowohl von den konservativen Parteien, als auch von der Labour-Party eine Ausweitung gesetzlicher Regelungen gefordert wurde (und wird), und zwar nicht zur unmittelbaren "Beschränkung" der Gewerkschaften und Shop Stewards, sondern vor allem auch zur gesetzlichen Regelung von "Konfliktfällen" (wie z. B. Kündigungen) und zur entsprechenden Verlagerung der "direkten" Interessendurchsetzung auf "rechtlich" geregelte Auseinandersetzungen. Die Skepsis von Shop Stewards gegenüber gesetzlichen Regelungen gründet sich hier vor allem darauf, daß man die in "Industrial Disputes" etc. liegende Machtbasis für weit effektiver erachtet als den Verweis auf "gesetzliche Verpflichtungen" des Betriebes und die Drohung mit gerichtlichen Sanktionen. Dies ist insofern berechtigt, als durch einen "Industrial Dispute" und durch "Stoppages" etc. immer unmittelbar die betriebliche Produktion betroffen und gefährdet wird, während im Falle gerichtlicher Auseinandersetzungen und Sanktionen der konkrete Produktionsprozeß selbst unberührt bleibt. Da der Produktionsprozeß Grundlage der Kapitalverwertung ist, wird die Bedeutung einer Interessendurchsetzung, deren Macht sich primär auf die "Störung" des Produktionsprozesses richtet (bzw. die

Bedeutung der Verlagerung industrieller Konflikte auf rechtliche und gerichtliche Auseinandersetzungen), unmittelbar einsichtig.

Ferner zeigt sich, daß auch bei einer fehlenden gesetzlichen Regelung keineswegs immer die Anwendung eines "konkreten Zwangs" erforderlich ist. Wie praktische Erfahrungen zeigen, haben vielmehr "Industrial Disputes and Actions" ebenfalls eine erhebliche Drohwirkung, so daß sie nur in Extremfällen oder nur als "Einleitung" zu anschließenden Verhandlungen eingesetzt werden müssen. Das taktische Geschick von Shop Stewards besteht gerade auch darin, die "Waffe" der "Industrial Actions" nicht überzustrapazieren, sondern sie als ein wirksames Drohmittel "in der Hinterhand" zu halten. "Stewards stellen nicht Forderungen und drohen dann einfach mit Aktionen, wenn diese nicht voll erfüllt werden - obwohl das auch vorkommt. Erfahrene Stewards sind stolz auf ihre Geschicklichkeit im Verhandeln, und nur wenige lassen sich zu überstürzten Aktionen hinreißen" (Goodman and Whittingham 1969, S. 165). Damit die Waffe des "Industrial Dispute" nicht einrostet und ihr Gebrauch nicht aus der Übung kommt, darf jedoch keine zu umfangreiche "Vermeidungstaktik" gegenüber Konflikten oder "Disziplinierung" der Arbeitskräfte durch die Shop Stewards erfolgen. Die Beeinflussung der Arbeitskräfte zur "Friedlichkeit" kann bewirken, daß damit auch die entscheidende Machtbasis der Shop Stewards verlorengeht. Daran wird u. a. auch sichtbar, daß eine Interessenvertretung, deren "Macht" wesentlich auf dem Gesetz beruht, weit eher in der Lage ist (bzw. auch weit eher dazu verleitet wird), auf die Arbeitskräfte disziplinarischen Einfluß auszuüben, - insbesondere, wenn die Vermeidung von Konflikten als "Bargaining Power" dem Management gegenüber eingebracht werden kann und entsprechend "belohnt" wird.

Wir sprechen damit einen Zusammenhang an, der vielfach Mißverständnissen unterliegt: Interessenvertretungsorgane wie Shop Stewards oder auch Betriebsräte werden vielfach als "Führerpositionen" eingeschätzt, denen - sei es auf der Grundlage der gewerkschaftlichen Organisation oder allein aus der formalen Position heraus - wesentlich eine "Anführer"- oder auch "Aufwieglerrolle" gegenüber den insgesamt eher "friedlichen" und passiven, "normalen" Arbeitskräften zukommt. Dies kann der Fall sein; übersehen werden hier jedoch die unter den "normalen" Arbeitskräften bestehenden Anlässe und die Bereitschaft zu Konflikten, für die Interessenvertretungsorgane lediglich ein "Sprachrohr" sind. Interessenvertretungsorgane können sich in dieser Perspektive danach unterscheiden, ob sie solche Konflikte "weitertragen" und "organisieren" oder ob sie sie primär "kanalisieren" und gegebenenfalls auch "abwürgen".

Der hier angesprochene Unterschied zur Institution des Betriebsrates in der Bundesrepublik kann als Ausbau, Stärkung und Nutzung faktischer Machtpositionen durch Solidarisierung und Absicherung von "Bargaining Power" im Betrieb (siehe hierzu auch Abschnitt B) im Unterschied (oder anstelle) zur gesetzlich normativen Absicherung von "Rechten" und Pflichten" und einer entsprechenden Nutzung "staatlicher Hoheitsgewalt" um-

schrieben werden. Umgekehrt zielt die gesetzliche Regelung von Einfluß- und Mitbestimmungsmöglichkeiten in der Bundesrepublik darauf ab und hat zur Folge, daß die Absicherung und Entwicklung faktischer Machtposition im Betrieb durch eine gewerkschaftliche Organisation beschränkt bleibt (und überflüssig erscheint) und in Konfliktfällen eine gerichtliche oder eine dieser entsprechende Entscheidung und Regelung erfolgt. So verbindet sich mit der gesetzlichen Absicherung von Rechten des Betriebsrates auch seine Pflicht zur "vertrauensvollen Zusammenarbeit, zur Unterlassung von Arbeitskämpfen und Betätigungen, durch die der Arbeitsablauf (!) und der Frieden des Betriebs gestört wird". Damit wird gesetzlich die Nutzung und Entwicklung faktischer Machtressourcen im Betrieb untersagt, speziell solcher, die in Großbritannien die zentrale Machtbasis der Shop Stewards sind. (39)

5. Entwicklung übergreifender Organisationsformen

Wie zahlreiche Beispiele zeigen, wurden auf Betriebs- und Unternehmens-ebene auch Arbeitskräftegruppen - und gewerkschaftsübergreifende Organisationsformen herausgebildet; z. T. wird eine solche Entwicklung auch von den Betrieben gefördert oder zumindest begrüßt (s. u.). Solche Organisationsformen sind eine Ergänzung (und Überwindung) der allein fragmentarischen, an einzelne Arbeitskräftegruppen gebundenen Interessendurchsetzung, ohne daß hierdurch jedoch die unmittelbare Rückbindung an die Interessenvertretung der Arbeitskräfte am Arbeitsplatz aufgegeben und ersetzt wird. Für die Betriebe eröffnet dies die Möglichkeit zu einer stärkeren Zentralisierung, Kontrolle und Entlastung der Interessenaueinandersetzung unmittelbar auf Produktionsebene. Allerdings nur dann und soweit, als der Aufbau übergreifender Organisationen auch faktisch zu Lasten der Macht auf Produktionsebene geht, - was jedoch keineswegs zwangsläufig der Fall sein muß. Wie praktische Erfahrungen zeigen, kann sich z. B. mit einer stärkeren Institutionalisierung und Formalisierung zugleich auch eine Ausbreitung des Bereichs der eher "informellen" Auseinandersetzung auf Produktionsebene verbinden, da hierdurch insgesamt die kollektive Interessendurchsetzung auf Betriebsebene abgesichert und zu einem normalen Bestandteil im Betrieb wird. Dabei können vier Formen übergreifender und komplexerer Shop Steward-Organisationen auf Betriebsebene unterschieden werden (vgl. zu folgendem ausführlicher Degen 1976, S. 246 ff).

Form A:

Sofern im Betrieb nur eine Gewerkschaft vertreten ist, bilden die einzelnen Shop Stewards, die jeweils unterschiedliche Arbeitskräftegruppen (in unterschiedlichen Abteilungen etc.) vertreten, ein gemeinsames Committee, in dem allgemeine Belange, wie auch gemeinsame Aktionen diskutiert und entwickelt werden. Dieses Committee wählt einen "Vorsitzen-

den", den sog. Shop Steward Convenor oder auch "Senior Shop Steward" (bzw. "Senior Steward") genannt, der als Sprecher des Committeees dessen gemeinsame Beschlüsse nach außen vertritt und in Auseinandersetzungen mit dem Management Informationen etc. an das Committee zur weiteren Beschlußfassung zurückgibt. Der Shop Steward Convenor hat dabei weniger besondere "Kompetenzen", sondern primär die Aufgabe der "Koordination" und "Vertretung" nach außen im Sinne eines "Sprechers".

Form B:

Im Falle mehrerer Gewerkschaften im Betrieb (was der Normalfall ist), bilden die Shop Stewards jeder einzelnen Gewerkschaft getrennt Organisationsformen nach der oben beschriebenen Form. Es ist jedoch davon auszugehen, daß - ebenso wie die zuvor skizzierte Form eher die Ausnahme darstellt (Einzelgewerkschaftsbetrieb) - diese Form in der Regel nur eine Zwischenform ist, die sich zur folgenden Organisationsform weiterentwickelt.

Form C:

Aus einzelnen Shop Steward Committeees der Einzelgewerkschaften bilden sich - als eine quasi nächst höhere Instanz - ein sog. "Joint Shop Steward Committee", in dem Shop Steward Vertreter der unterschiedlichen Gewerkschaften zusammenkommen und einen oder mehrere Shop Steward Convenor wählen. Eine weitere "Stufe" ergibt sich, wenn Vertretungen aus jeweils einzelnen Betrieben (Werken) eines Unternehmens ein gemeinsames, sog. "Combind Shop Steward Committee" auf Unternehmensebene bilden. Weitere Differenzierungen ergeben sich, wenn:

Form D:

Sog. Shop Steward "Sub-Committees", die für spezielle Fragen und Probleme im Betrieb zuständig sind, gebildet werden, wie z. B. die Herausbildung eines speziellen "Health and Safety Shop Steward Sub Committee" u. ä. .

In den skizzierten Organisationsformen kommt zum Ausdruck, daß trotz der strukturell angelegten "fragmentarischen" Interessendurchsetzung und auf deren Grundlage arbeitskräftegruppen- und auch betriebsübergreifende Formen der Interessenorganisation herausgebildet werden (bzw. werden können). Von Bedeutung ist hier auch die Überwindung einzelgewerkschaftlicher Abgrenzungen und der Aufbau gewerkschaftsübergreifender Interessenvertretungsorgane auf Betriebsebene, ohne daß hierdurch die grundsätzliche Rückbindung an die überbetrieblichen Gewerkschaftsorganisationen aufgegeben wird. Charakteristisch hierfür ist die Feststellung von Degen: "Die Joint Shop Steward Committeees und

alle darauf aufbauenden Vertretungsformen bilden als übergreifende, zwi- schengewerkschaftliche Institutionen eine betriebliche Entscheidungsinstanz, die weder den Strukturen, noch den Willensbildungsprozessen der Einzelgewerkschaften entsprechen. Dennoch sind die "Joint Shop Steward Committees" nicht als Ersatz- oder Konkurrenzorgane zu den bestehen- den Gesamtorganisationen zu verstehen, sondern sie stellen vielmehr eine Ergänzung dar und helfen teilweise mit, strukturelle Unzulänglichkeiten der Gewerkschaftsorganisationen abzubauen" (Degen 1976, S. 260). Die Tendenz (und Möglichkeit) zur Überwindung fragmentarischer einzel- gewerkschaftlicher Interessenvertretung zeigt sich auch dort, wo Shop Stewards in einzelnen Abteilungen nicht nur von einer Gewerkschaft, son- dern von Mitgliedern mehrerer Gewerkschaften als gemeinsamer Interes- senvertreter gewählt werden. Unseren Erfahrungen nach ist dies vor al- lem dann der Fall, wenn infolge der Arbeitsbedingungen etc. ähnliche Inter- essen bestehen oder/und für Mitglieder einer bestimmten Gewerk- schaft Schwierigkeiten bestehen, einen Shop Steward zu finden bzw. dies wegen der geringen Anzahl der Arbeitskräfte auch als überflüssig er- scheint.

Die übergreifenden "Shop Steward Committees" haben eine gewisse Ähnlichkeit mit der deutschen Institution des Betriebsrates. Wesentlicher Unterschied ist jedoch, daß beim Betriebsrat weder eine Rückbindung an die gewerkschaftliche Interessenvertretung besteht, noch an einzelne Ar- beitskräftegruppen und deren Vertreter, die auch "unabhängig" und er- gänzend eine eigenständige Interessendurchsetzung auf Produktionsebene betreiben können.

Ohne die Bedeutung und Notwendigkeit von übergreifenden Organisa- tionsformen zu unterschätzen, können diese u. E. nur dann als eine Weiterentwicklung der auf der Grundlage von Shop Stewards entwickelten Form der Interessenvertretung betrachtet werden, wenn hierdurch keine Zurückdrängung des "Shop Floor Bargaining" erfolgt. Abschließend sei anhand einer Analyse von Terry nochmals der besondere Stellenwert der auf Produktionsebene organisierten Interessendurchsetzung und der hierauf beruhenden Position der Shop Stewards verdeutlicht. Wir zitie- ren hier absichtlich eine etwas längere Ausführung, da sie u. E. nicht nur treffend ist, sondern auch Zusammenhänge hervorhebt, die allzu leicht in der Diskussion um eine "Demokratisierung auf Betriebsebene" und bei der Kritik an der "fragmentarischen" und auf Produktionsebene angesiedelten Interessendurchsetzung übersehen werden. "Die besonde- re Bedeutung des "Shop Floor", die bisher nicht genügend betont wurde, besteht darin, daß in bestimmten Betrieben mit einer gut gewerkschaft- lich organisierten Arbeiterschaft die Macht der Arbeiter auf dieser Ebe- ne häufig wesentlich größer ist als die der Manager, mit denen sie zu tun haben. Die Arbeiter können oft schnell und entschlossen in Aktion treten, ohne daß sie dazu die Erlaubnis von höherer Stelle einholen müs- sen. Auf der anderen Seite haben die "Foremen" nur sehr geringe for- male Autorität, um wichtige Entscheidungen zu treffen. Entweder sie halten kurzfristigem Druck stand und übergeben die Angelegenheit einer höheren Stelle, oder sie machen unter der Hand Zugeständnisse gegen-

über den Forderungen der Arbeiter. Die Arbeiter achten gegebenenfalls noch aus einem anderen Grund besonders darauf, die Verhandlungen auf der unteren Produktionsebene zu führen. Die formale Stufenfolge, vom ersten Gespräch des Arbeiters mit seinem "Foreman" bis zur Unterredung des Shop Steward Convenor oder des hauptamtlichen Gewerkschaftsvertreters etwa mit dem Betriebsleiter oder einem anderen Direktor, impliziert, daß die Machtstrukturen sowohl der Gewerkschaften als auch des Managements hierarchisch sind, was aber bei den Arbeiterorganisationen oft nicht der Fall ist, - besonders nicht bei denen mit starker und autonomer Organisation auf Produktionsebene. In solchen Fällen ist die Produktionsebene die Ebene, wo die Arbeiter ihre Entscheidungen treffen. Deshalb halten die Arbeiter und ihre Vertreter lieber so viel wie möglich aus dem formalen Ablauf heraus, um zu verhindern, daß die Macht sich zugunsten des Managements verschiebt, was auf jeder dieser "höheren" Stufe passieren kann" (Terry 1978, S. 86 f).

B. Zur Strategie der Interessendurchsetzung - Prinzipien des "Collective Bargaining" im Betrieb

Bei der Darstellung der Entwicklung von "Joint Consulting"-Strukturen hatten wir bereits deren Unterschied zu "Collective Bargaining" angesprochen. "Collective Bargaining" bezieht sich in der ursprünglichen Fassung auf die überbetrieblichen Interessenaueinandersetzungen zwischen Gewerkschaften und Betrieben bzw. Unternehmerverbänden. Die Prinzipien des "Collective Bargaining" leiten sich ab von dem Verhältnis zwischen Betrieb und Arbeitskräften auf dem Arbeitsmarkt als "Tauschpartner" mit wechselseitig unterschiedlichen Interessen. Charakteristisch für die britische Gewerkschaftsbewegung ist, daß die in diesem Verhältnis enthaltene "wechselseitige Gleichgültigkeit" gegenüber der Existenz des "anderen" (jeder versucht, seine Interessen durchzusetzen, gleichgültig, mit welcher Folge für den anderen) das grundlegende Prinzip der kollektiven Interessenaueinandersetzung ist, - und nicht etwa die ebenfalls objektiv bestehende wechselseitige Abhängigkeit (bzw. Abhängigkeit der Arbeitskräfte von der Existenz und Prosperität des Betriebes).

Demgegenüber haben z. B. in der Bundesrepublik nach 1945 die Gewerkschaften eher eine Politik eingeschlagen, die anstelle der unterschiedlichen und antagonistischen Interessen der Abhängigkeit der Interessen der Arbeitskräfte von der Realisierung betrieblicher Interessen (Steigerung der Produktivität, wirtschaftliches Wachstum) Rechnung getragen hat. (40)

Zum Ausdruck kommt dies auch in dem Widerstand der britischen Gewerkschaften, "Verantwortung" für das Wohlergehen des Betriebes oder gesamtgesellschaftliche Entwicklungen zu übernehmen. Es dominiert die klare Unterscheidung zwischen "them and us" und die damit verbundene Betonung unterschiedlicher Interessen.

Diese "them and us" (sie und wir)-Haltung ist ein weit verbreitetes und typisches Merkmal der britischen Arbeiterschaft. Charakteristisch hierfür auch die Feststellung von Elliot im Rahmen einer Untersuchung zum Problem industrieller Beziehungen in Großbritannien: "Die Konflikte beruhen hier auf den alten Klassenstrukturen und dem Mißtrauen in der britischen Gesellschaft, auf der traditionellen Haltung des "them and us", die trotz des sozialen Wandels und der Veränderungen im Erziehungssystem, was die Chancengleichheit in Industrie und Handel erhöht hat, nicht verschwunden ist. "Them and us", das sind immer noch der Manager und die, die man "managed", speziell der Unterschied zwischen den Arbeitern in der Produktion und jenen, die sie 'leiten', vom Aufseher bis zum Fabrikdirektor" (Elliot 1978, S. 73).

Dies ist die Grundlage der Interessendurchsetzung im Betrieb: Sie beinhaltet die Durchbrechung der Unterwerfung unter die einseitige Direktionsgewalt und Anweisungsbefugnis des Betriebes (bzw. Unternehmer und Management), orientiert sich dabei aber nicht primär an den "gemeinsamen" Interessen der Sicherung betrieblicher Existenz und einer entsprechenden "Kooperation" (wie dies z. B. in der rechtlichen Verpflichtung zur vertrauensvollen Zusammenarbeit im BetrVG oder in der Konzeption der "Joint Consulting" in Großbritannien zum Ausdruck kommt). Grundlegendes Prinzip ist vielmehr die "Übertragung" und "Verlängerung" des antagonistischen und auf den Austausch von Leistungen beruhenden Verhältnisses auf dem Arbeitsmarkt auch in den Betrieb.

Der Begriff "innerbetrieblicher Arbeitsmarkt", womit üblicherweise betriebliche, personalpolitische Maßnahmen im Betrieb, Umsetzungen bei technisch-organisatorischen Veränderungen, Besetzung neuer Tätigkeiten durch bereits beschäftigte Arbeitskräfte, Qualifikationen etc. externer betrieblicher Arbeitsmarktaktivitäten etc. bezeichnet werden, (41) ist hier auch für die Interessenbeziehung und -auseinandersetzung zwischen Management und Arbeitskräften im Betrieb treffend. Diesen Aspekt betont in einer Analyse der Entwicklung in Großbritannien etwa auch Friedman mit der Feststellung: "Der externe Arbeitsmarkt ist der Markt, wo Arbeitskraft ge- und verkauft wird. Der interne Arbeitsmarkt ist der Markt, wo Arbeiter und Manager über die Bedingungen der Erbringung von Arbeitsleistung verhandeln. Manager versuchen, die Arbeiter dazu zu bringen, bestimmte Aufgaben schnell und nach ihren eigenen Vorstellungen auszuführen, während die Arbeiter versuchen, den Lohn und ihre Arbeitsbedingungen zu verbessern (Friedman 1977, S. 68).

Geht man von einer solchen Interpretation des "Collective Bargaining" im Betrieb aus, so werden mehrfache Besonderheiten verständlich, bzw. erweisen sich als eine "logische Konsequenz". Es sind dies insbesondere: Der Widerstand gegen "einseitige" Entscheidungen und Maßnahmen durch das Management, wenn sie mit negativen Folgen und Veränderungen für die Arbeitskräfte verbunden sind. Die Akzeptierung solcher betrieblicher

Entscheidungen und Maßnahmen wird als eine Leistung erachtet, für die umgekehrt der Betrieb Gegenleistungen zu erbringen hat, oder/und die man auch verweigern kann. Einfach ausgedrückt: Wenn das Management im Betrieb eine Veränderung durchsetzen will, wird dies zum Gegenstand von Verhandlungen. Den betrieblichen Bestrebungen zur "Steigerung der Produktivität" etc. wird auf seiten der Arbeitskräfte die Abwehr von "zusätzlichen Belastungen" usw., sowie die Verbesserung der Arbeitsbedingungen entgegengesetzt. Betrieblich initiierte Veränderungen werden somit von den Arbeitskräften immer auch genutzt, um "eigene" Forderungen durchzusetzen bzw. um die eigene Situation zu verbessern. (42)

Eine leitende "Orientierung" ist dabei das grundsätzliche Mißtrauen und die Skepsis gegenüber dem betrieblichen Management und Betrieb: Ausgangspunkt ist, daß mit jeder betrieblichen Veränderung der Betrieb sich "Vorteile" zu schaffen sucht und dies entweder auf Kosten der Arbeitskräfte geht oder die Arbeitskräfte zumindest hiervon nicht profitieren. Selbst, wenn der Betrieb "etwas für die Arbeitskräfte tut", ist man mißtrauisch und vermutet hierin eher eine geschickte Taktik der Betriebsleitung. So ist man bestrebt, grundsätzlich - als strategisches Prinzip (!) - erst einmal "nein" zu sagen und die Kooperationsbereitschaft zu verweigern. (Dies verweist auf die zentrale Bedeutung "solidarischen Handelns" auf der Grundlage gewerkschaftlicher Organisation und insbesondere des "Closed Shop". Auch, wenn nur eine einzelne Gewerkschaft im konkreten Fall involviert ist, kann im Normalfall - sofern notwendig - bei Konflikten mit einer solidarischen Unterstützung anderer Gewerkschaften gerechnet werden; trotz Zersplitterung ist die gewerkschaftliche Organisation eine übergreifende Solidarisierungsgrundlage gegenüber dem Betrieb.) Damit wird versucht, den Betrieb (bzw. das Management) in eine Position zu bringen, in der er gezwungen ist zu verhandeln. Die oft erwähnte "defensive Haltung" der Gewerkschaften, Shop Stewards und Arbeitskräfte muß somit auch als ein strategisches Prinzip gesehen werden, das die Kooperationsbereitschaft nicht ausschließt, sondern durch das man versucht, eine möglichst gute Verhandlungsposition zu erreichen. Die Bereitschaft der Arbeitskräfte, betriebliche Maßnahmen, Anforderungen etc. zu akzeptieren, ist somit nicht "selbstverständlich", sondern kann als spezifische "Leistung" ausgewiesen werden, für die der Betrieb grundsätzlich Gegenleistungen und Zugeständnisse zu erbringen hat.

Damit verbindet sich auch das Bestreben zur Absicherung einer "unilateralen Kontrolle" von Produktions- und Arbeitsbedingungen durch die Arbeitskräfte, sowie Absicherung bislang akzeptierter und eingespielter "Arbeitspraktiken". Ein Merkmal solcher, für Großbritannien typischer, "Customs and Practices" (Gewohnheiten und Praktiken) ist, daß sie weniger Ergebnis expliziter Verhandlungen sind, sondern primär Produkt der informellen "day to day" Auseinandersetzung auf Produktionsebene. Ihre Entstehung und Absicherung kann als exemplarisch für das "Shop Floor" oder "Work Shop Bargaining" angesehen werden. Charakteristisch ist auch, daß die Entstehung solcher "Customs and Practices" weniger

auf bewußt geplanten Strategien der Arbeitskräfte und Shop Stewards beruht, sondern Resultat und Ausdruck eines beständigen Bestrebens ist, jede Möglichkeit im Betrieb und gegenüber dem Management zur Durchsetzung und Absicherung von Vorteilen zu nutzen. (43) Eine Veränderung der hierunter fallenden Arbeitsbedingungen ist nur möglich, wenn die Arbeitskräfte bereit sind, hierüber "zu verhandeln". Es handelt sich hier somit (auch) um die Absicherung von "Bargaining Power" im Betrieb. Hierauf beruht (beschränkt sich aber nicht) das in der britischen Gewerkschaftsbewegung entwickelte Konzept der "Workers' Control" (vgl. Teil 1).

Zum anderen verbindet sich damit eine klare Zuweisung der Verantwortlichkeit für die betriebliche Produktion etc. an das betriebliche Management und der Widerstand, Verantwortung zu übernehmen, d. h. sie mit dem Management zu teilen. Charakteristisch hierfür ist die Aussage eines Shop Steward: "Ich habe weder die Kenntnisse, noch bin ich besonders scharf darauf, für diese Firma Politik zu machen; und ich weise die Betriebsleitung beständig darauf hin, daß es ihre (Herv. d. uns) Aufgabe ist, den Betrieb zu leiten" (Goodman and Wittingham 1969, S. 193).

Ähnlich auch die Einschätzung des Betriebsrates in der Bundesrepublik durch einen Shop Steward: "Ich möchte nicht Betriebsrat werden. Ich will keine Verantwortung für den Betrieb übernehmen" (eigene Fallstudie im Betrieb L). Oder die Aussage eines Shop Steward Convenors in einem Betrieb, der seit Jahren "auf der Kippe steht": "Wenn wir uns auf die Drohungen des Managements einlassen, können wir gleich aufgeben" (eigene Fallstudie im Betrieb A). Treffend ist hier auch die Feststellung von I. Storey: "Das geflügelte Wort 'es ist die Aufgabe der Betriebsleitung, den Betrieb zu leiten', ist nicht nur eine Verteidigung seitens des Managements, sondern wird auch ausdrücklich von solchen Gewerkschaftern bejaht, die die Verantwortung für den Betrieb voll dem Management zuweisen, sich gleichzeitig aber das Recht vorbehalten, Entscheidungen des Managements - egal welche - in Frage zu stellen oder anzufechten. So ist es nicht überraschend, ständig Belege dafür zu finden, daß die gewerkschaftliche Interessenvertretung im Betrieb die Rechte des Managements verteidigt, aber gleichzeitig jegliche Versuche des Managements, diese Rechte in die Praxis umzusetzen, tagtäglich attackieren" (Storey 1976, S. 42).

Aus dieser Sicht heraus erscheint es dann auch britischen Shop Stewards, wie auch Gewerkschaftsfunktionären oft unverständlich, wenn deutsche Betriebsräte Entlassungen "zustimmen", wobei sich die darin enthaltene Kritik nicht darauf richtet, daß Betriebsräte Entlassungen nicht verhindern, sondern darauf, daß sie "zustimmen" und sie insofern auch mitvertreten. Typisch dafür die Aussage eines Gewerkschaftsfunktionärs: "Wir können Personaleinsparungen nicht verhindern, aber wir geben nicht unsere Zustimmung. Und am Ende weiß ich dann, auf welcher Seite ich stehe" (eigene Fallstudie im Betrieb N). Dies besagt auch, daß Formeln wie "wir sitzen alle in einem Boot" oder der Appell an die "Betriebsgemeinschaft", "Sozialpartnerschaft"

usw., oder der Verweis auf die "ökonomische Leistungsfähigkeit und Existenzhaltung des Betriebes" usw., keine Grundlage für die Interessenauseinandersetzung auf Betriebsebene sind.

Nun wäre es aber - zumindest unseren Erfahrungen nach - falsch, hieraus eine grundsätzliche Gleichgültigkeit gegenüber ökonomischen Erfordernissen des Betriebes und gesamtgesellschaftlichen Entwicklungen zu folgern, was oftmals mit dem Vorwurf einer Blockierung und Verhinderung notwendiger technischer und organisatorischer Veränderungen zur Steigerung der Produktivität etc. unterstellt wird. Entscheidend ist, daß "negative Folgen" - und dabei vor allem auch steigende Arbeitsbelastungen oder Reduzierung von Einflußmöglichkeiten auf Arbeitsbedingungen durch Rationalisierungsmaßnahmen - nicht widerstandslos als "notwendige Begleiterscheinung" akzeptiert und zumindest zum Gegenstand des "Collective Bargaining" gemacht werden. Ferner beinhaltet gerade auch das Konzept der "Workers' Control" nicht nur die Beschränkung der Entscheidungsautonomie des Betriebes, sondern - als langfristige Perspektive - die Übernahme des Betriebes durch die Arbeiter. (Solange dies jedoch nicht der Fall ist, steht man einer "Beteiligung" an Entscheidungen des Managements skeptisch gegenüber.) Zum anderen zeigten auch die neueren Entwicklungen, daß auch von seiten der Shop Stewards angesichts der aktuellen ökonomischen Probleme sehr weitreichende Initiativen entwickelt wurden. Ein Beispiel hierfür - das mittlerweile auch in der Bundesrepublik rezipiert wurde - war die Entwicklung eines Planes zur Herstellung alternativer, sozial-nützlicher Produkte in einem Unternehmen der Rüstungsindustrie (Lucas Aerospace) zur Vermeidung von Entlassungen wegen Produktionseinschränkungen. Die Übernahme von Verantwortung - auf Betriebsebene oder auch in gesamtgesellschaftlicher Perspektive - geht jedoch auch hier weniger in Richtung einer Kooperation und gemeinsamen Problembewältigung, sondern eher in Richtung der Ausweitung unilateraler Kontrolle oder/und des "Collective Bargaining" auf Betriebsebene (Einbeziehung von Investitionsentscheidungen usw.). Charakteristisch hierfür ist, daß den Entscheidungen des Managements eigenständig ausgearbeitete Vorschläge der Shop Stewards als Alternative gegenübergestellt werden. (Siehe hierzu ausführlicher: Coates 1978, S. 195 ff; Albrecht 1979, sowie Coates 1976.) Schließlich wird auch seitens der Betriebe die Ausweitung der Beteiligung der Arbeitskräfte an Entscheidungen als Strategie zur Brechung des Widerstandes der Arbeitskräfte und Erzeugung von Kooperationsbereitschaft eingesetzt. Welche Gefahren durch diese Entwicklung auf die Shop Stewards zukommen, zeigt die Aussage eines Shop Steward Convenor: "Ja, das Management wird hier sehr clever, sie sagen; 'Wir haben einen Plan; komm setz' dich her und laß uns darüber reden. Sag uns deine Meinung'. Und schon sind wir als Partner involviert, aber nicht mehr als Verhandlungspartner. Wir wollen in Entscheidungen involviert werden, aber wir wollen als "Gegner" involviert werden. Und die Position kann man als Shop Steward nicht durchhalten, wenn das Management so freundlich und kollegial ist, und wenn Shop Stewards nicht im Gespräch aufstehen können und sagen, 'ich gehe

jetzt erst mal zurück zu meinen Leuten und bespreche das mit ihnen und komme dann wieder" (eigene Fallstudie im Betrieb A).

Vergleicht man die skizzierte Strategie der Interessendurchsetzung mit empirischen Befunden zur Interessendurchsetzung des Betriebsrates in der Bundesrepublik, so bedarf zunächst die aus britischer Sicht oftmals pauschal unterstellte "Kooperation zwischen Management und Betriebsräten" einer gewissen Korrektur: Die deutsche Institution des Betriebsrates ist nicht ohne weiteres - und dies scheint aus britischer Sicht vielfach der Fall - mit der in britischen Betrieben z. T. auf freiwilliger Basis eingeführten Institution des "Works Council" oder "Joint Consulting"-Strukturen vergleichbar. Der Betriebsrat ist keine bloße "Consulting Institution", sondern besitzt auch gesetzlich abgesicherte "Verhandlungsrechte". Auch sind bestimmte betriebliche Maßnahmen nur mit expliziter Zustimmung des Betriebsrates durchführbar. Der Betriebsrat kann sich auch gegen betriebliche Maßnahmen und Entscheidungen zugunsten der Sicherung der Interessen der Arbeitskräfte stellen (wie dies z. B. im Falle der Verweigerung der Zustimmung zu Überstunden angesichts der hohen Arbeitslosigkeit in der Metallindustrie der Fall war), oder kann grundsätzlich eher konfliktbezogene und antagonistische Strategien verfolgen. Auch bestehen trotz institutioneller Absonderung des Betriebsrates von den Gewerkschaften eine Reihe - zumindest informeller - Kontakte zwischen dem Betriebsrat und der überbetrieblichen Gewerkschaftsorganisation (es sind etwa die Mehrzahl der Betriebsräte aktive Gewerkschaftler). Ferner muß sich die Machtbasis des Betriebsrates nicht zwangsläufig auf das Gesetz beschränken, sondern kann (und muß dies im konkreten Fall auch) sich auf die gewerkschaftliche Organisation der Arbeitskräfte stützen.

Richtig an der Einschätzung des Betriebsrates in der Bundesrepublik scheint uns jedoch, daß in der faktischen Interessendurchsetzung die Tendenz zur "kooperativen Konfliktbewältigung" vorherrscht und diese auch durch die gesetzlichen Regelungen vorstrukturiert oder zumindest nahegelegt wird. Dies wird auch durch empirische Befunde zur Interessenauseinandersetzung auf Betriebsebene in der Bundesrepublik belegt: Wie z. B. Weltz in einer neueren Untersuchung zur Auseinandersetzung u. a. um technisch-organisatorische Veränderungen zeigt, können hierfür folgende Merkmale als charakteristisch angesehen werden: Die Notwendigkeit technisch-organisatorischer Veränderungen und damit verbunden die Sicherung betrieblicher Existenz und Leistungsfähigkeit ist grundsätzlich kein "kontroverser Punkt", sondern eine akzeptierte Ausgangsprämisse. Es besteht das Bestreben der Vertretung beider Seiten, eine offene und harte Konfrontation zu vermeiden und die Bereitschaft zum Kompromiß - wobei sich beide Seiten auf gemeinsam definierte betriebliche Interessen beziehen. Die "Kooperationsbereitschaft" ist dabei für den Betriebsrat das wesentliche Mittel, Zugeständnisse seitens des Betriebes zu erreichen (Weltz 1977, S. 293; Weltz 1976/78 sowie Kotthof 1979, S. 298 ff).

Speziell auf dem Hintergrund von Erfahrungen in Großbritannien darf dabei jedoch der Einfluß der gesetzlichen Regelungen auf die faktische Interessenauseinandersetzung nicht überstrapaziert werden. Die gesetzlichen Regelungen und ihre Wirkungen sind beide als Ausdruck grundlegender Strukturen der historisch-gesellschaftlichen Entwicklung in der Bundesrepublik zu begreifen. So paßt die kooperative Interessenauseinandersetzung im Betrieb durchaus in das Konzept einer kooperativen Gewerkschaftspolitik und entspricht auch einer Reformstrategie, bei der die Sicherung der ökonomischen Entwicklung (wirtschaftliches Wachstum) und technisch-organisatorische Veränderungen (Steigerung der Produktivität) als notwendige Voraussetzungen für die Sicherung der Interessen der Beschäftigten priorisiert und unterstützt werden. Die Respektierung gesetzlicher Regelungen in der Bundesrepublik resultiert somit auch nicht ausschließlich aus der "Kraft des Gesetzes", sondern eher aus der Übereinstimmung zwischen gesetzlichen Regelungen und den faktisch entwickelten Strategien und Konzepten der Interessendurchsetzung. (44)

Dies unterstreicht etwa auch die Feststellung von Clegg im Rahmen einer international vergleichenden Untersuchung hinsichtlich des Verbots für Betriebsräte, kollektive Aktionen im Betrieb (Streiks etc.) zu organisieren und einzuleiten: "Unter dem 'Industrial Act' waren die meisten, wenn nicht alle dieser Streiks ungesetzlich, so daß das Management die Shop Stewards oder deren Gewerkschaften verklagen konnten, was einige auch taten. Wenn britische Shop Stewards sich über all diese 'Hindernisse' hinwegsetzen können, warum sollen westdeutsche Betriebsräte das nicht auch können? Es gab eine Zeit, in der sie oft das Gesetz nicht beachteten. Ähnliche Verbote existierten auch in der Weimarer Zeit, aber damals gab es viele Streiks, die von Betriebsräten angeführt wurden. Und manchmal schlossen sich Betriebsräte verschiedener Betriebe zusammen, um einen Groß-Streik durchzuführen. Aber im Nachkriegs-Deutschland hat der Betriebsrat das Gesetz respektiert" (Clegg 1976 b, S. 59).

II. Beschränkung und Abwehr betrieblicher Maßnahmen zur Intensivierung der Arbeit - eine exemplarische Darstellung von Inhalten und Effekten der Interessendurchsetzung im Betrieb

Bereits im vorhergehenden ist deutlich geworden, daß sich das "Collective Bargaining" auf Betriebsebene und die Aktivitäten der Shop Stewards nicht auf die Durchsetzung von Lohnforderungen (als Ergänzung zu "National Agreements") beschränken; entsprechend auch die Folgerung aus einer empirischen Untersuchung: "Es wäre ein schwerer Irrtum, anzunehmen, daß das Nichtvorhandensein von Lohnverhandlungen auch Verhandlungen über andere Angelegenheiten ausschließt" (Brown 1978, S.

147). Ferner beschränkt sich auch die Auseinandersetzung um Lohnforderungen, speziell bei Leistungslohn, nicht auf die Lohnhöhe, sondern richtet sich auch auf die "dazugehörige" Arbeitsleistung: "In vielen Fällen sind Lohnverhandlungen auch Verhandlungen über die Arbeit" (Clegg 1976 a, S. 280). Einen Einblick in das Spektrum der Inhalte und der Verbreitung des "Collective Bargaining" im Betrieb geben die Befragungen im Rahmen der "Donnovan Commission". (45) Es wurden fünf Hauptkategorien gebildet: Lohnfragen, Arbeitsbedingungen, Arbeitszeit, disziplinarische Maßnahmen und Beschäftigungsfragen. (46) Im einzelnen war hiermit gemeint:

Bei Lohnfragen: Fragen des Leistungslohns wie Akkordlohnsätze und andere Formen von Prämien, Arbeitsbewertung und Höhereinstufung, spezielle Vergünstigungen und Zulagen sowie Treueprämien. Unter Arbeitsbedingungen wurden unmittelbare Bedingungen am Arbeitsplatz und Fragen des Arbeitskräfteeinsatzes erfaßt, und zwar: Arbeitsgeschwindigkeit, die allgemeine "Qualität" der Arbeit, die Einführung neuer Maschinen oder Tätigkeiten sowie Sicherheits- und Gesundheitsfragen; ferner die quantitative Besetzung von Maschinen sowie Versetzungen und Umsetzungen und schließlich Fragen der Arbeitsverteilung und allgemeine Bedingungen am Arbeitsplatz. Fragen zur Arbeitszeit bezogen sich auf: Höhe und Verteilung von Überstunden, Arbeitspausen sowie Arbeitsanfang und Arbeitsende. Mit disziplinarischen Angelegenheiten waren gemeint: Zurechtweisung durch Vorgesetzte, Suspendierungen und Entlassungen. (Hier mehr aus disziplinarischen etc. Gründen und nicht infolge von technisch-organisatorischen Veränderungen etc. .) Fragen zu Beschäftigungsangelegenheiten richteten sich auf die Rekrutierung zusätzlicher Arbeitskräfte, Freisetzungen und Entlassungen bei technisch-organisatorischen Veränderungen, die Zustimmung und Akzeptierung von Höhereinstufungen, Kurzarbeit sowie die Bestimmung der Anzahl von Auszubildenden.

Zum Zeitpunkt der Untersuchung (1967) berichtete die Mehrheit (zwischen 70 und 80 %) der befragten Manager (Produktionsleiter, Personalleiter, "Foremen") und der Shop Stewards, zumindest über jeweils eine Angelegenheit unter den fünf Hauptkategorien verhandelt zu haben. (Es wurden nur solche Betriebe ausgewählt, in denen es Shop Stewards gab.) Am häufigsten wurden Arbeitsbedingungen und Lohnfragen genannt, wobei Arbeitsbedingungen vor der Nennung von Lohnfragen rangierten. (Circa 90 % der Produktionsleiter und Personalleiter sowie Shop Stewards erwähnten Auseinandersetzungen um Arbeitsbedingungen; circa 80 % Auseinandersetzungen um Lohnfragen; bei den "Foremen" waren die Angaben um jeweils 10 % niedriger.) Eine Aufschlüsselung der Antworten der Shop Stewards zeigt, daß - mit einzelnen Ausnahmen - durchschnittlich zwischen 20 und 30 % die einzelnen Angelegenheiten der fünf Hauptbereiche als einen regelmäßigen Gegenstand von Auseinandersetzungen angaben, und daß zwischen 10 und 20 % hiervon berichteten, aber solche Auseinandersetzungen als seltener einstufte. Im einzelnen berichtete knapp ein Drittel von Auseinandersetzungen um Fragen des Akkordlohns und knapp die Hälfte von Auseinandersetzungen bei anderen Formen des Prä-

mienlohns etc. . (Zu berücksichtigen ist hier, daß - zum Zeitpunkt der Untersuchung wie auch gegenwärtig - nicht in allen Betrieben differenzierte Methoden der Arbeitsbewertung angewendet werden.) Auseinandersetzungen um die Arbeitsgeschwindigkeit und Qualität der Arbeit wurden jeweils von knapp 40 % der Shop Stewards genannt; die Anzahl der zur Bedienung von Maschinen eingesetzten Arbeitskräfte von circa einem Drittel und die Umsetzung und Versetzung von Arbeitskräften von mehr als der Hälfte (55 %). Am häufigsten wurden "allgemeine Bedingungen am Arbeitsplatz" (74 %) und "Fragen der Gesundheit und Sicherung am Arbeitsplatz" (60 bzw. 70 %) genannt. (Zur Interpretation der Ergebnisse zu "Gesundheit und Sicherheit am Arbeitsplatz" siehe ausführlicher Teil 3. Wir werden im folgenden hierauf zunächst nicht weiter eingehen.)

Die in den Jahren 1972 und 1973 in Anlehnung und Fortführung der Untersuchungen im Rahmen der Donovan Kommission durchgeführten Befragungen brachten als ein wesentliches Ergebnis die Tendenz zur Ausweitung des Bereichs des "Collective Bargaining" und vor allem die "... wachsende Bedeutung von Arbeitsbedingungen (im oben definierten Sinne) speziell als Gegenstand von Verhandlungen" (Parker 1975, S. 33). Mehr als die Hälfte der Shop Stewards, circa die Hälfte der Manager und etwas weniger als die Hälfte der "Foremen" berichteten, daß die Zeit, Anstrengungen usw., die sie für "Verhandlungen" aufwenden müssen - auf den Zeitraum ihrer eigenen Erfahrungen in der jetzigen Position bezogen - zugenommen hat. (47)

Bei einer - von Degen durchgeführten - Befragung von zweihundert Shop Stewards Anfang der 70er Jahre zur Aufgabe von Shop Stewards, bei der die gleichen Kategorien, wie sie in Untersuchungen im Rahmen der Donovan Kommission verwendet wurden, lagen die einzelnen Nennungen ebenfalls generell höher als bei den Untersuchungen aus den 60er Jahren (Degen 1976, S. 514). (48)

Dieser kurze Überblick soll genügen, um zu zeigen, daß die "Nähe zum Arbeitsplatz" nicht nur ein organisatorisches Merkmal der auf der Grundlage von Shop Stewards entwickelten Interessenvertretung ist, sondern, daß dies auch in den Inhalten und Ansatzpunkten der Interessendurchsetzung (bzw. des "Collective Bargaining" im Betrieb) zum Ausdruck kommt. Wir wollen nun zeigen, daß und in welcher Weise dabei die Beschränkung und Abwehr steigende Leistungsanforderungen und Arbeitsbelastungen, wie sie sich aus betrieblichen Maßnahmen zur Intensivierung der Arbeit ergeben (direkt und indirekt), in die Interessenauseinandersetzung im Betrieb einbezogen werden. Nach unseren Befunden ist dies der Fall bei Auseinandersetzungen um

- den Leistungslohn bzw. der Relation zwischen Lohn und Arbeitsleistung (Bestimmung von Vorgabezeiten, Anwendung von Arbeitsstudien etc.);
- die Arbeitsplatzbewertung (bzw. der Anwendung differenzierterer Systeme der Arbeitsplatzbewertung);
- das Tempo von Maschinen und Produktionsanlagen;
- den quantitativen Arbeitskräfteeinsatz (Besetzungsstärke von Maschinen und Produktionsanlagen);

- die Arbeitszerlegung und -vereinfachung sowie
- die Organisation des Personaleinsatzes (Umsetzungen, Versetzungen, flexibler Arbeitskräfteeinsatz), die Verteilung von Arbeitsaufgaben und die Entlassung von Arbeitskräften. (Insbesondere Entlassungen infolge des Verhaltens oder der Leistungsfähigkeit etc. der Arbeitskräfte.)

Bevor wir dies anhand einer exemplarischen Darstellung der genannten "Inhalte" der Interessendurchsetzung im Betrieb näher anführen, seien kurz noch einige, für unsere Fragestellung wichtige "Aspekte" der "Intensivierung der Arbeit" - als Hintergrund und Ausgangspunkt unserer Darstellung - näher erläutert.

Exkurs: Zum Problem der Intensivierung der Arbeit

Betriebliche Maßnahmen zur Steigerung der Produktivität werden vielfach - vor allem in der gesellschaftspolitischen Diskussion - undifferenziert mit der technisch-organisatorischen Veränderung von Produktions- und Arbeitsprozessen gleichgesetzt. Es erfolgt keine Unterscheidung zwischen unterschiedlichen "Methoden der Produktivitätssteigerung". Speziell unter dem Aspekt der Folgen für die Arbeitskräfte ist aber zu unterscheiden zwischen (1) der Steigerung der Produktivität durch den Einsatz von technischen (i. w. S.) Produktionsmitteln bei gleichzeitiger Verminderung oder (zumindest) Konstanthaltung der Verausgabung von Arbeitsleistung und (2) der Steigerung der Produktivität durch die Erhöhung der Intensität der Arbeitsleistung ("Intensivierung der Arbeit"). Ebenso wie die extensive Nutzung von Arbeitskraft beruht die Erhöhung der Arbeitsintensität auf der Verausgabung von mehr Arbeitsleistung; im Unterschied zur extensiven Nutzung von Arbeitskraft erfolgt dies aber nicht durch die Ausdehnung der Arbeitszeit, sondern durch ihre "Verdichtung".

Die konkreten Erscheinungsformen von Maßnahmen zur Intensivierung der Arbeit können unterschiedlich sein und in unterschiedlichen Kombinationen sowie auf unterschiedlicher technischer und organisatorischer Grundlage zur Anwendung kommen. Bekannte und weit verbreitete Erscheinungsformen sind: Die Steigerung der Arbeitsleistung durch individuellen Leistungsanreiz (Akkord, Prämienlohn usw.), die Erhöhung des Arbeitstempos durch die Steigerung des Tempos von Maschinen und Produktionsanlagen oder/und Veränderung der Arbeitsorganisation, die Ausweitung der Arbeitsanforderungen durch die Vergrößerung der Anzahl der zu bedienenden oder zu überwachenden Maschinen usw., die Verkürzung oder Ausfüllung von Arbeitspausen durch organisatorische Veränderungen des Arbeitsablaufs u. ä. Einzubeziehen sind aber auch Maßnahmen zur Verschärfung der Konkurrenz unter den Arbeitskräften (Belohnungen und Sanktionen), wodurch direkt und indirekt der Zwang zur Steigerung der Arbeitsleistung erhöht wird; ebenso auch Maßnahmen der innerbetrieblichen Personaldisposition, die auf eine "effizientere" Nutzung der im Betrieb beschäftigten Arbeitskräfte abzielen (z. B. durch einen flexiblen Einsatz für unterschiedliche Tätigkeiten je nach Produktionsanfall u. ä.).

In der betrieblichen Praxis erfolgt die Steigerung der Produktivität durch den Einsatz technischer Produktionsmittel oder durch die Erhöhung der Intensität der Arbeit nicht isoliert. Beide Methoden der Produktivitätssteigerung bedingen sich wechselseitig - was auch ihre konkrete Identifizierung und Unterscheidung im Betrieb erschwert: Durch den Einsatz technischer Produktionsmittel kann die Intensivierung der Arbeit erleichtert werden und wird - zumindest in größerem Umfange - erst möglich (z. B. Abbau körperlicher Schwerarbeit als Voraussetzung zur Steigerung des Arbeitstempos). Zum anderen ergibt sich bei der Ersetzung menschlicher Arbeitskraft durch technische Produktionsmittel für den Betrieb das Problem einer "sinkenden Kapitalproduktivität"; durch die Intensivierung der Arbeit kann dies abgeschwächt, und die Produktivität auch ohne weiteren Kapitaleinsatz gesteigert werden. Die Intensivierung der Arbeit ergibt sich somit aus objektiven Bedingungen (Zwängen) einer auf dem Prinzip der Kapitalverwertung beruhenden Produktion und liegt nicht allein "im Belieben" des einzelnen Betriebes. In der Praxis erhält dies u. a. seinen Ausdruck in dem beständigen Bestreben der Betriebe, auf der Grundlage eingesetzter technischer Produktionsmittel sukzessive die Arbeitsintensität zu erhöhen (Steigerung des Arbeitstempos, Ausfüllung und Verkürzung von Arbeitspausen u. ä.). Solche Entwicklungen können allgemein auch als "kostensparende" Rationalisierungsmaßnahmen umschrieben werden, da sie auf eine "effizientere" Nutzung der eingesetzten Produktionsmittel und Arbeitskräfte abzielen. Die Intensivierung der Arbeit erfolgt vorrangig durch kontinuierliche betriebliche Rationalisierungsmaßnahmen der "kleinen Schritte", ohne daß damit "spektakuläre", technische und organisatorische Veränderungen von Produktions- und Arbeitsprozessen verbunden sind. Zum anderen werden aber auch größere technische und organisatorische Umstellungen von den Betrieben genutzt, um neue und erweiterte Möglichkeiten zur Intensivierung der Arbeit zu schaffen. Zum Zeitpunkt der technischen und organisatorischen Umstellungen ist dabei aber vielfach nicht unmittelbar absehbar, welche Effekte sich hieraus langfristig für die Intensität der Arbeit und die damit verbundenen Leistungsanforderungen und Arbeitsbelastungen ergeben, da Maßnahmen zur Intensivierung der Arbeit zumeist erst sukzessive auf der Grundlage neuer Technologien und Formen der Arbeitsorganisation zur Anwendung kommen (z. B. sukzessive Reduzierung der Besetzungstärke von Produktionsanlagen; Steigerung des Arbeitstempos; Erweiterung der Arbeitsaufgaben usw.).

Für die Arbeitskräfte bedeuten Maßnahmen zur Intensivierung der Arbeit in jedem Fall steigende Leistungsanforderungen und vielfältige Arbeitsbelastungen. Damit werden auch die möglichen positiven Effekte beim Einsatz von technischen Produktionsmitteln (z. B. Abbau körperlicher Schwerarbeit) durch eine gleichzeitige Erhöhung der Arbeitsintensität im allgemeinen zunichte gemacht; anstelle einer Arbeitserleichterung erfolgt in der Regel eine "Belastungsverschiebung". Neben unmittelbar spürbaren Arbeitsbelastungen (Arbeitssetze, Streß, aber auch körperliche Anstrengung durch das hohe Arbeitstempo, selbst wenn die

einzelne Arbeitsverrichtung nur geringfügige körperliche Anforderungen stellt usw.) führt die Intensivierung der Arbeit insbesondere zu langfristigen Verschleißerscheinungen und zur Beeinträchtigung der allgemeinen "physisch-psychischen Verfassung". Im Unterschied zu unmittelbar sichtbaren physischen und psychischen Gefährdungen am Arbeitsplatz (z. B. Arbeitsunfall, hohe körperliche Belastungen bei Schwerarbeit oder durch negative Umgebungseinflüsse) sind die Auswirkungen der Intensivierung vielfach "verdeckt" und somit auch schwerer identifizierbar und nachweisbar. Gleichwohl belegen vielfältige praktische Erfahrungen und wissenschaftliche Untersuchungen, daß die Folgen der Intensivierung der Arbeit umfassend zu Beeinträchtigungen und Gefährdungen der Berufs- und Lebenssituation der Arbeitskräfte führen; Folgen sind Gefährdungen des Gesundheitszustands (insbesondere Herz- und Kreislauferkrankungen wie aber auch Haltungsschäden, Muskelverzerrungen durch einseitige Belastungen und hohes Arbeitstempo usw.) und eine Beeinträchtigung der Leistungsfähigkeit mit zunehmendem Alter. Dies gefährdet auch die Sicherheit des Arbeitsplatzes. Die Beeinträchtigung der Leistungsfähigkeit und Gesundheit zwingt zum Wechsel auf leichtere, aber schlechter bezahlte Tätigkeiten, führt zu Arbeitslosigkeit bis hin zum zwangsweisen Ausscheiden aus dem Erwerbsleben. Durch die Steigerung der Leistungsanforderungen wird auch der Zwang zur Anpassung im Betrieb erhöht: Die individuelle Leistungsfähigkeit und die "Leistungsbereitschaft" werden zu zentralen Selektionskriterien bei der Rekrutierung wie auch Entlassung von Arbeitskräften. Und schließlich beeinträchtigen die durch die Intensivierung der Arbeit entstehenden Arbeitsbelastungen und ihre Auswirkungen auf die physisch, psychische Verfassung auch die Möglichkeiten zur Entfaltung von Aktivitäten "außerhalb" der Arbeit. (49) Neben individuellen Problemen und Gefährdungen führen die Auswirkungen der Intensivierung der Arbeit auch zu gesamtgesellschaftlichen, sozialen Problemen und "sozialen Kosten". Beispiel hierfür sind Probleme der Korrektur und Kompensation von Gesundheitsschäden, der sozialen Sicherung im Falle eines Zwangs zum vorzeitigen Ausscheiden aus dem Erwerbsleben, die Sicherung von Beschäftigungsmöglichkeiten für ältere Arbeitskräfte oder/und die Wiedereingliederung leistungsgeminderter Arbeitskräfte in den Arbeitsbereich u. v. m. .

In der Bundesrepublik wurden die Folgen und Probleme der Intensivierung der Arbeit seit Anfang der 70er Jahre in der gesellschaftspolitischen Diskussion, speziell im Rahmen der Auseinandersetzung um eine "Humanisierung der Arbeit" - zumindest ansatzweise - aufgegriffen und "bewußt". (50)

Im Unterschied zur gesellschaftspolitischen Diskussion und wissenschaftlichen Auseinandersetzung zu den Auswirkungen steigender Leistungsanforderungen sind aber nach wie vor die praktischen Ansätze und Möglichkeiten zu ihrer Einschränkung in der Bundesrepublik sehr begrenzt. So zeigte sich auch, daß vielfach die Betriebe auf die wirtschaftliche Rezession mit einer Steigerung der Leistungsanforderungen reagierten oder daß selbst bei betrieblichen Maßnahmen zur "Humanisierung der Arbeit" (Veränderungen der Arbeitsorganisation, Einsatz neuer

Technologien zum Abbau von körperlichen Belastungen) kaum verhindert werden kann. daß zugleich auf dieser Grundlage die Leistungsanforderungen gesteigert werden. Ein wesentlicher Grund hierfür ist, daß sich in der Bundesrepublik die Interessenauseinandersetzung im Betrieb und auf überbetrieblicher Ebene nur begrenzt auf betriebliche Maßnahmen zur Intensivierung richtet und diese somit der Interessenauseinandersetzung weitgehend entzogen sind. Wir können dies hier nicht weiter ausführen und belegen, nur hingewiesen sei deshalb auf: die überwiegend kooperative Haltung der Betriebsräte und Gewerkschaften bei technischen und organisatorischen Veränderungen, was auch die betriebliche Durchsetzung von Maßnahmen zur Intensivierung der Arbeit grundsätzlich erleichtert; die bisher vorherrschende Tendenz der "Verwissenschaftlichung" bei der Auseinandersetzung um den Leistungslohn und Bestimmung der Arbeitsleistung, die es dem Betrieb möglich macht, Leistungsanforderungen als "objektiv" und "wissenschaftlich abgesichert" auszuweisen; die Konzentration der Auseinandersetzung um den Lohn primär auf die Lohnhöhe bzw. das Lohnäquivalent für eine bestimmte Leistung; die Beschränkung der Einflußmöglichkeiten des Betriebsrates überwiegend auf "allgemeine Arbeitsbedingungen" (formelle Arbeitsbedingungen), wohingegen die konkrete Bestimmung von Arbeits- und Leistungsanforderungen (z. B. Arbeits-tempo) oder die konkrete Arbeitsorganisation (Besetzungstärke von Maschinen und Produktionsanlagen, Aufgabenverteilung usw.) weitgehend dem Einfluß entzogen sind. (Der Betriebsrat kann hier - nach den gesetzlichen Grundlagen von 1972 - zwar Einfluß nehmen, aber nur so weit als die Arbeitsanforderungen und Belastungen "gesicherten, arbeitswissenschaftlichen Erkenntnissen" widersprechen.) Weitergehende Einflußmöglichkeiten wurden in einzelnen Tarifverträgen durchgesetzt (z. B. Einfluß auf die Besetzungstärke bei Gruppenarbeit), die Durchsetzung und Wirksamkeit dieser Vereinbarungen hängt aber wesentlich von der jeweiligen Stärke der Interessensvertretung im Betrieb ab; vorliegende Erfahrungen zeigen, daß die Wirksamkeit dieser tarifvertraglichen Regelungen (noch) vergleichsweise schwach ist (vgl. z. B. Brumlop, Rosenbaum 1976, S. 296 ff). Damit sei nicht bestritten, daß die gesetzlichen und tarifvertraglichen Regelungen in der Bundesrepublik Möglichkeiten zum Einfluß auf die Intensivierung der Arbeit eröffnen und in dieser Weise auch in der Interessenauseinandersetzung genutzt werden können. Zum anderen scheint aber gerade hier eine spezifische "Schwäche" der in der Bundesrepublik bislang entwickelten Formen der Interessenvertretung und Einflußnahme auf Arbeitsbedingungen zu liegen.

Nach vorliegenden Untersuchungen spricht einiges für die Annahme, daß die - im Vergleich mit der Bundesrepublik (wie aber z. B. auch im Vergleich mit Frankreich oder etwa Japan) - geringere Produktivität in Großbritannien auch auf eine geringere Durchsetzung und Anwendung betrieblicher Maßnahmen zur Intensivierung der Arbeit zurückzuführen ist.

So zeigt z. B. eine vergleichende Untersuchung der Produktivitätsentwicklung in der verarbeitenden Industrie in Großbritannien und der Bundesrepublik in den Jahren 1954 bis 1972, daß zwar in beiden Län-

dern die Kapitalproduktivität sank, in Großbritannien aber stärker als in der Bundesrepublik, obwohl in der Bundesrepublik ein stärkeres Wachstum des Kapitaleinsatzes erfolgte (Elliot, Hughes 1976, S. 36). Ferner kommt die Untersuchung zu dem Ergebnis: "Während der gesamten achtzehn Jahre und in jeder einzelnen Periode war das Wachstum der Arbeitsproduktivität in der Bundesrepublik größer als in Großbritannien" (ebd., S. 37). Mit dem Effekt, daß "1972 die Arbeitsproduktivität in der Bundesrepublik in der verarbeitenden Industrie zwischen ein Viertel und ein Drittel höher war als in Großbritannien" (ebd., S. 38). Nach einer Überprüfung von möglichen Ursachen hierfür (z. B. schnellere und umfangreiche Umstrukturierung und Umverteilung der Beschäftigten von weniger produktiven zu produktiven Industriebereichen, Investitionswachstum usw.) ziehen die Autoren die Folgerung: "Die meisten Ergebnisse scheinen zu bestätigen, daß Veränderungen der Arbeitsproduktivität im wesentlichen eine Verbesserung der allgemeinen Effizienz widerspiegeln" (ebd., S. 49). Zu einem ähnlichen Ergebnis kommt auch eine neuere vergleichende Untersuchung von hundert multinationalen Betrieben. Ihr zufolge liegt in der Bundesrepublik durchschnittlich die Arbeitsproduktivität um circa 35 % höher als in Großbritannien (Pratten 1976, S. 6). Eine Analyse von möglichen Ursachen zeigte auch hier, daß der jeweilige Kapitaleinsatz oder/und das Alter der eingesetzten Maschinen und Produktionsanlagen nicht als eine dominante Ursache für Produktivitätsunterschiede angesehen werden. Bestenfalls fünf Prozent der Produktivitätsunterschiede können auf einen unterschiedlichen Kapitaleinsatz zurückgeführt werden (ebd., S. 46). Nach einer Analyse der Einflüsse weiterer möglicher Ursachen (Produktdifferenzierungen, Out Put, Größe der Betriebe, Verfügbarkeit von Arbeitskräften, Lohnkosten etc.) kommt der Autor zu einem ähnlichen negativen Ergebnis, wie dies bei der zuvor angeführten Untersuchung der Fall war. Als einen entscheidenden Einflußfaktor werden schließlich sogenannte "Behavioral Differences" angeführt, wobei ebenfalls besonders die "General Efficiency" hervorgehoben wird. Zur Demonstration zitiert der Autor eine, nach seinen Ergebnissen exemplarische Aussage eines Managers mit Erfahrungen sowohl in britischen als auch deutschen und französischen Betrieben: "Es besteht ein beachtlicher Unterschied zu der Einstellung (Haltung) der Beschäftigten in Frankreich und speziell in Deutschland, wo es gar keinen oder nur sehr geringen Widerstand gab gegen die Beseitigung unnötiger Arbeit oder das Ausscheiden unnötiger Arbeitskräfte, und wo eine große Flexibilität bei der Versetzung von Leuten im Interesse der allgemeinen Effizienz besteht" (ebd., S. 56).

Es war uns im Rahmen dieser Untersuchung nicht möglich, das Ausmaß der Intensivierung der Arbeit in Großbritannien genauer zu überprüfen und etwa exakte Unterschiede zwischen Betrieben in Großbritannien und der Bundesrepublik anzugeben. Daher ist es uns auch nicht möglich, exakt zu belegen, ob und in welchem Umfang betriebliche Maßnahmen zur Intensivierung der Arbeit durch die gewerkschaftliche Interessenvertretung im Betrieb beschränkt und abgewehrt wurden (bzw. werden), oder/

und inwieweit hier noch andere "Ursachen" ausschlaggebend sind. Voraussetzung für die Beantwortung dieser Frage scheint uns, zunächst danach zu fragen, ob und in welcher Weise betriebliche Maßnahmen zur Intensivierung der Arbeit überhaupt Gegenstand der Interessenaussensetzung sind.

Wir wollen im folgenden zeigen, welche Rolle die Abwehr von Maßnahmen zur Intensivierung der Arbeit im Rahmen der kollektiven Interessendurchsetzung im Betrieb in Großbritannien spielt. Dabei geht es uns nicht darum, eine Untersuchungshypothese (Abwehr von Maßnahmen zur Intensivierung der Arbeit) zu belegen oder zu zeigen, daß in Großbritannien "mehr" erreicht wurde als in der Bundesrepublik. Absicht ist vielmehr, einen detaillierteren Einblick in die in Großbritannien entwickelte Form der Interessenvertretung im Betrieb zu geben und zu zeigen, in welcher Weise auf dieser Grundlage betriebliche Maßnahmen zur Intensivierung der Arbeit in die Interessenaussensetzung einbezogen werden (bzw. werden können). Das Schwergewicht unserer Ausführungen liegt auf der Darstellung von - für den Einfluß auf Maßnahmen zur Intensivierung der Arbeit relevanten - "Inhalten" und "Angelegenheiten" der Interessendurchsetzung, wobei jeweils die zuvor allgemein dargestellten Strategien der Interessendurchsetzung mitgedacht werden müssen. In weiteren Untersuchungen wäre den Strategien der Interessendurchsetzung noch detaillierter und systematischer nachzugehen als dies uns möglich war; die folgende Darstellung könnte hierfür Grundlage und Anregung sein.

Es sei auch (nochmals) daran erinnert, daß es sich im folgenden um "Inhalte" der Interessendurchsetzung handelt, die weder durch gesetzliche Regelungen, noch durch Vereinbarungen im Sinne des deutschen Tarifvertrages durchgesetzt wurden und abgesichert sind. Aus der Perspektive der Bundesrepublik zeigt dies nicht nur, daß und in welcher Weise auch ohne gesetzliche Absicherung ein Einfluß auf Arbeitsbedingungen und -anforderungen im Betrieb möglich ist, sondern auch, daß und in welcher Weise gesetzlich abgesicherte Einflußmöglichkeiten (und die darin enthaltenen Beschränkungen) in der faktischen Interessendurchsetzung im Betrieb ergänzt und erweitert werden könnten. Voraussetzung hierfür ist allerdings, daß gesetzliche Regelungen nicht als Ersatz für den Aufbau faktischer Machtpositionen im Betrieb fungieren und die gesetzlich abgesicherten Einflußmöglichkeiten nicht zugleich auch den Rahmen, dessen was möglich und erlaubt ist, abstecken bzw. als solche faktisch wirken. Ist dies nicht der Fall, können durch gesetzliche Regelungen - auch wenn hiermit die Interessendurchsetzung nur begrenzt abgesichert wird - durchaus weiterreichende Wirkungen erzeugt werden als dies allein auf der Grundlage faktisch durchgesetzter Einflußmöglichkeit der Fallt ist (Möglichkeit zur rechtlichen Absicherung und Stützung faktisch durchgesetzten Einflusses sowie gesetzliche Unterstützung des Aufbaues faktischer Machtpositionen im Betrieb). Es besteht aber grundsätzlich die Gefahr, daß durch das Vertrauen in gesetzliche Regelungen die Notwendigkeit ihrer faktischen Abstützung und Durchsetzung im Betrieb vernachlässigt wird und das gesetzlich Geregelter letztlich auch als Maßstab für das faktisch Mögliche fungiert.

Schließlich ist noch darauf hinzuweisen, daß es sich im folgenden nicht um Beispiele aus sogenannten traditionellen, eher "berufsständisch" organisierten Bereichen des gewerkschaftlichen Einflusses auf industrieller Produktion handelt (z. B. Facharbeitertätigkeiten und -Produktionen), sondern überwiegend um Bereiche industrieller Massenproduktion auf der Grundlage hocharbeitsteilig organisierter und mechanisierter sowie teilautomatisierter Produktionsprozesse und um Bereiche, in denen überwiegend un- und angelernte Arbeitskräfte eingesetzt sind. (Vgl. hierzu auch die Ausführungen zu den Ursachen für die zunehmende Bedeutung von Shop Stewards in Teil 1.)

A. Abwehr steigender Leistungsanforderungen bei Leistungslohn

In seiner ursprünglichen Form als sogenannter "Stück-Akkord" war es primär die einfache Verkoppelung von Arbeitsergebnis und Lohn, die den Arbeiter zur "freiwilligen" Steigerung der Arbeitsverausgabung anhalten sollte. Die Verkoppelung von Arbeitsergebnis und Lohn kann dabei vom Betrieb auch als "Ersatz" für die direkte Kontrolle und Überwachung der Arbeiter durch Vorgesetzte oder Bestimmung des Arbeitstempos usw. durch die Arbeitsorganisation, die technischen Produktionsmittel etc. genutzt werden. Daraus ergeben sich umgekehrt auch Einflußmöglichkeiten der Arbeiter auf den konkreten Arbeitsablauf und die abgeforderte Arbeitsleistung: Bei der Auseinandersetzung um den Lohn (Stückpreis) ist der Arbeiter in einer Position, bei der er sein Arbeitsergebnis verkauft und entsprechend über den hierfür angemessenen Preis verhandelt wird. Der "Preis" für das einzelne "Stück" orientiert sich zwar an der erforderlichen Arbeitszeit, auf ihre konkrete Dauer hat der Arbeiter aber Einfluß. Vor allem ist auch ihre "Schätzung" selbst Gegenstand von Verhandlungen über den Arbeitslohn (bzw. kann zu einem solchen werden). Diese Einflußmöglichkeiten des Arbeiters und die begrenzten Möglichkeiten des Betriebs, exakt die erforderliche Arbeitszeit (den tatsächlichen Arbeitsaufwand) bestimmen und messen zu können, werden in dem Maße für den Betrieb zum Problem, als der alleinige Lohnanreiz kein ausreichendes Mittel zur Steigerung der Arbeitsleistung ist, bzw. unabhängig von der Steigerung der Arbeitsleistung Lohnerhöhungen durchgesetzt werden und/oder die Arbeiter ihre Kontrolle über den konkreten Arbeitsablauf und die Messung der Arbeitszeit erweitern und zur Reduzierung von Leistungsanforderungen nutzen. Allgemein schreibt hier z. B. Friedman zu den Entwicklungen in Großbritannien: "... unter Stücklohn-Bedingungen war die jeweilige Art und Weise der Arbeitsverrichtung den einzelnen Arbeitern oder den Arbeitsgruppen überlassen, wodurch es schwierig wurde, die Arbeitskräfte zu höherer Leistung anzutreiben. Der Verdienst konnte ganz erheblich dadurch verbessert werden, daß man höhere Stückraten forderte, anstatt höhere Stückzahlen zu produzieren" (Friedman 1977, S. 243).

Die Weiterentwicklung des Leistungslohns richtet sich entsprechend auch darauf, die Funktion des "Lohnanreizes" mit der direkten Kontrolle und Bestimmung der Arbeitsleistung zu kombinieren. Die präzise Festlegung einzelner Arbeitsaufgaben und -schritte und vor allem die exakte Messung und Festlegung der erforderlichen Arbeitszeit sind dabei die wesentlichen Ansatzpunkte. Die differenziertere Bestimmung des Arbeitsablaufs und Arbeitstempos erfolgt über die exakte Messung und Festlegung von "Vorgabezeiten" bis hin zu ausgefeilten Zeit- und Bewegungsstudien, wonach die Ausführung einzelner Arbeitsaufgaben nach höchstmöglicher Geschwindigkeit vom Betrieb vorgegeben wird.

Versucht man die Interessenauseinandersetzung um den Leistungslohn in Großbritannien auf einen Nenner zu bringen, so ist die folgende Einschätzung naheliegend: Ein grundlegendes Prinzip der individuellen und kollektiven Interessendurchsetzung der Arbeitskräfte ist die Aufrechterhaltung, Durchsetzung und Nutzung von Einfluß- und Verhandlungsmöglichkeiten, wie sie auf der Grundlage des einfachen "Stück-Akkords" gegeben sind; ein Schwerpunkt der Interessendurchsetzung ist der Widerstand gegen die betriebliche Anwendung und die Ergebnisse differenzierterer, "wissenschaftlich begründeter" Methoden zur Festlegung und Messung von Vorgabezeiten und Bestimmung der Ausführung von Arbeitsaufgaben (Zeit- und Bewegungsstudien). Damit verbindet sich auch der Widerstand gegen die Revision von Vorgabezeiten zu Ungunsten der Arbeitskräfte (Akkordschere etc.), sowie die Kontrolle der Konkurrenz unter den Arbeitskräften (Vermeidung des wechselseitigen Antreibens zu Höherleistungen). Dies beinhaltet keinen grundsätzlichen Widerstand gegen den Leistungslohn, - obwohl auch dies der Fall ist, - sondern das Bestreben, bestimmte "Vorteile" des Leistungslohns zugunsten der Arbeitskräfte zu nutzen. (51)

Je nach Erfolg und Reichweite der konkreten Interessendurchsetzung im Betrieb ergeben sich hier mehrfache Ansatzpunkte zur Abwehr von Intensivierungseffekten des Leistungslohns und den damit verbundenen spezifischen Belastungen (Leistungsdruck, Arbeitstempo, Konkurrenz usw.). Diese sind hinlänglich bekannt und dokumentiert und müssen hier von uns nicht weiter ausgeführt werden. (52) Die genannten Ansatzpunkte und Prinzipien der Interessendurchsetzung seien jedoch anhand konkreter Beispiele näher aufgeführt:

1. Beeinflussung der betrieblichen Festlegung von Vorgabezeiten

In dem National Agreement zwischen der "Engineering Employers' Federation" und der "National Federation of General Workers" vom 6. April 1920 wurde vereinbart, daß der Akkordlohn durch "gegenseitige Vereinbarung" zwischen dem Betrieb und dem einzelnen Arbeiter festgelegt werden soll ("Mutuality Clause"). Damit war zum einen der Mitsprache des Arbeiters Rechnung getragen, zum anderen sollte damit aber auch die Auseinandersetzung um den Akkordlohn der kollektiven Interessenauseinandersetzung im Betrieb entzogen werden. (53) Letzteres hatte jedoch

- vor allem in der Entwicklung nach 1945 - nur begrenzt faktische Wirkungen. Die "Gegenseitigkeitsvereinbarung" wurde vielmehr zu einem Ansatzpunkt der kollektiven Interessendurchsetzung und Aktivitäten von Shop Stewards (Stärkung und Ausbau der individuellen Verhandlungsposition). Auch beschränkt sie sich nicht nur auf die durch diese Vereinbarung abgedeckten Betriebe. Die Auseinandersetzung um die Festlegung von Vorgabezeiten und Anwendung von Arbeitsstudien sind hierfür exemplarisch, die Spannbreite reicht hier vom Widerstand gegen die Ergebnisse betrieblicher Zeit- und Arbeitsvorgaben bis hin zur Durchsetzung eines vollkommenen Systems des Aushandelns ohne jegliche Anwendung "wissenschaftlicher Methoden". (54)

Ablehnung von Arbeitsstudien

Wie aus einer Untersuchung in der Metallindustrie (Anfang der 70er Jahre) hervorgeht, ist für die Ablehnung von Arbeitsstudien und wissenschaftlicher Methoden der Leistungsmessung allgemein ein bekanntes Beispiel das "Verbot" von Stopuhren und vor allem einer exakten Leistungsmessung durch die zeitliche Aufteilung und Messung einzelner Arbeitsschritte. In der Untersuchung wird betont, daß diese Erscheinung nicht einfach auf ein "rückständiges Management" zurückzuführen, sondern als Ergebnis der Interessendurchsetzung der Arbeitskräfte zu werten ist (Brown 1973, S. 88). Dabei kann die Durchführung von Arbeitsstudien auch akzeptiert werden, nicht aber ihre Rolle als gültiger Maßstab für Vorgabezeiten. Das Ergebnis von Arbeitsstudien dient hier lediglich als Grundlage für Verhandlungen über Vorgabezeiten und Bezahlung, wie dies z. B. aus den folgenden Untersuchungsergebnissen hervorgeht: "Manchmal ließen die Experten für Arbeitsstudien und die Zeitnehmer durchblicken, daß die Zeitnahme nicht mehr bewirken sollte, als ihnen eine Grundlage zu geben, von der aus man angemessen verhandeln konnte. In manchen Betrieben gaben sie zu, daß die ganze Prozedur nicht mehr war als ein bloßes Ritual, um harten Verhandlungen, die unter harten Drohungen geführt wurden, einen professionellen Anstrich zu geben" (Brown 1973, S. 16). Ein anschauliches Beispiel hierfür fand sich auch in einem von uns untersuchten Betrieb: Betroffen waren hier qualifizierte Montagetätigkeiten, die durch eine Arbeitsgruppe ausgeführt wurden (Montage von Untergrundbahnwagen). Grundlage für die Festlegung von Vorgabezeiten waren hier sowohl die Berechnungen des Betriebes, als auch die Erfahrungen und Vorschläge der Arbeitsgruppe nach einer probeweisen Montage eines Wagens. Die endgültige Festlegung der Vorgabezeiten wurde auf der Grundlage der von beiden Seiten vorgelegten "Daten" ausgehandelt (eigene Fallstudie im Betrieb C).

Bei der Vorbereitung solcher Auseinandersetzungen können vom Shop Steward zur Messung von Vorgabezeiten "erfahrene" Arbeiter ausgewählt werden, unabhängig davon, ob sie die Tätigkeit später ausführen. Shop Stewards machen dabei kein Geheimnis daraus, daß in solchen Fällen Arbeiter ausgewählt werden, die am ehesten in der Lage sind, günstige Vor-

gabezeiten herauszuholen und die Experten zu verwirren. Umgekehrt ist es dem Management nicht erlaubt, beliebig Arbeiter für Arbeitsstudien auszuwählen (Brown 1973, S. 87/101). Auch finden sich Fälle, wo Arbeiter das Tempo von Maschinen während der Durchführung von Arbeitsstudien reduzieren können, es umgekehrt aber den betrieblichen Experten "verboten" ist, dies zu kontrollieren (Brown 1973, S. 88/112 f).

Ablehnung betrieblicher Vorgabezeiten

Kann die betriebliche Durchführung von Arbeitsstudien und die Anwendung ihrer Ergebnisse nicht grundsätzlich verhindert werden, so ist ein Schwerpunkt der Interessendurchsetzung die Ablehnung der betrieblichen Zeitvorgaben und ihre Revidierung zugunsten der Arbeitskräfte. Die Auseinandersetzung beschränkt sich hier nicht nur auf die Korrektur technischer Fehler etc., sondern richtet sich auf die Durchsetzung möglichst "günstiger" Vorgabezeiten; grundlegend ist, daß die "Wissenschaftlichkeit" von Arbeitsstudien weder als Begründung für ihre Objektivität, noch als ein allgemein verbindlicher Maßstab eingeschätzt und akzeptiert wird. Exemplarisch hierfür die Aussage eines Betriebsleiters: "Die Ergebnisse der Arbeitsstudien werden manchmal akzeptiert, manchmal nicht. Wenn nicht, hatten wir Arbeitsniederlegungen deswegen, Auseinandersetzungen und Konflikte und mußten uns zusammensetzen und die Tätigkeit nochmals analysieren. Manchmal haben sie auch keine Gründe, die Zeit nicht zu akzeptieren. Sie stoppten die Tätigkeit ganz einfach, um mehr Zeit als berechnet herauszuholen" (eigene Fallstudie, Betrieb C). Im gleichen Betrieb betonten die Shop Stewards bei der Diskussion negativer Auswirkungen des Leistungslohns: "Akkordlohn ist nicht das Problem. Es kommt auf die Zeitvorgabe an. Bei günstigen Zeitvorgaben ist der Leistungslohn besser als andere Systeme; wir haben einen Einfluß auf die Arbeitsleistung. Bei anderen Systemen wie "Measured Daywork" (s. u.) hat der Betrieb das Recht, den zu disziplinieren, der das tägliche Maß nicht erfüllt". In anderen Gesprächen mit britischen Shop Stewards war eine ähnliche Einstellung zu finden; man war sich den vielfachen negativen Auswirkungen des Leistungslohns wie Leistungsdruck, Arbeitstempo, Hetze, Streß, Konkurrenz bewußt, sah aber die Möglichkeit, durch die Beeinflussung der Vorgabezeiten und durch den Widerstand gegen deren einseitige betriebliche Festlegung und/oder Akzeptierung der Objektivität wissenschaftlicher Methoden solche Auswirkungen abzuwehren. Ein Shop Steward in einem Betrieb der Textilindustrie unterstrich dies mit der Aussage: "Es werden auch Arbeitsstudien durchgeführt; aber die müssen so lange die Zeit nehmen, bis es uns paßt" (eigene Fallstudie, Betrieb L). Ein ehemaliger "Arbeitsstudien-Experte" berichtete, daß nach seinen Erfahrungen im Betrieb mit starker gewerkschaftlicher Organisation, der Leistungslohn nicht zur Steigerung der Arbeitsleistung führt, sondern von den Arbeitern genutzt wird - vor allem durch den Einfluß auf die Festlegung von Vorgabezeiten -, die Verdienstchancen beständig zu verbessern bei gleichzeitiger Reduzierung der Arbeitsleistung (aus einem Ex-

pertengespräch). Die Durchsetzung günstiger Vorgabezeiten (ebenso wie die Ablehnung von Arbeitsstudien überhaupt etc.) kann ein permanenter Gegenstand der Interessenauseinandersetzung sein; sie kann aber auch ihren Niederschlag in informellen und vom betrieblichen Management akzeptierten Regeln und Praktiken finden (Customs and Practices, vgl. Kap. I).

Widerstand gegen die Revision günstiger Vorgabezeiten

Ein Beispiel für "Customs and Practices" ist auch die Absicherung von einmal festgelegten und für die Arbeitskräfte günstigen Vorgabezeiten. Solche Vorgabezeiten werden als wechselseitig akzeptiert erachtet; sie können nicht ohne Zustimmung der betroffenen Arbeiter rückgängig gemacht werden. Vorteile ergeben sich hier für die Arbeitskräfte vor allem dann, wenn den betrieblichen Experten "Fehler" unterlaufen. In einer Untersuchung hierzu heißt es: "Wenn die ... Zeitvorgaben zu 'lasch' sind, dann ist es dem Management nicht möglich, sie zu korrigieren, sobald sie einmal akzeptiert und mit ihnen gearbeitet worden ist - es sei denn, es handelt sich um eine äußerst passive Belegschaft. Solche Vorgaben sind festgeschrieben nach den Prinzipien von "Customs and Practice". Fachleute für Arbeitsstudien und Zeitnehmer werden ständig verfolgt von den unwiderruflichen Folgen ihrer einstigen Fehler" (Brown 1973, S. 12). In der Metallindustrie richtet sich hier ebenfalls das "National Agreement" von 1925: "Kein Stücklohn, kein Bonus und keine Vorgabezeiten können, wenn sie einmal festgelegt sind, verändert werden, außer das Material, die Maschinen oder die Fertigungsmethoden werden geändert" (Brown 1973, S. 10). Diese Vereinbarung ist jedoch primär nur als eine schriftliche Fixierung von faktisch entwickelten Strategien der Interessendurchsetzung anzusehen, die sich auch in anderen, durch die Vereinbarung nicht abgedeckten Betrieben finden. Hiermit kann auch verhindert werden, daß die Verbesserung individueller Arbeitstechniken, Erfahrung usw. zu einer nachträglichen Revision der Vorgabezeiten führen (Akkordschere). So etwa auch die speziell hierauf bezogene Aussage eines Shop Steward in einem Betrieb der Automobilindustrie: "Es erfolgt prinzipiell kein 're-timing' - wenn, dann nur in Extremfällen" (eigene Fallstudie, Betrieb D) oder das Ergebnis einer Untersuchung, in der speziell auf die Effekte der Einarbeitung und Routinisierung von Tätigkeiten für die Steigerung des Verdienstes eingegangen wird: "In nur zwei der (zehn) untersuchten Betriebe hatte man bestimmte Versuche unternommen, die Effekte der 'Einarbeitung' auf die Löhne auszugleichen und zu neutralisieren. . . Selbst die vorsichtigen Schritte des Managements in den anderen Betrieben in diese Richtung führten nicht dazu, die Auswirkungen der "Einarbeitung" auszuschalten" (Brown 1973, S. 13). Gleichwohl handelt es sich jedoch gerade hier um einen Bereich, der (im Unterschied zu akzeptierten Praktiken und Regeln) auch ein beständiger Gegenstand von Konflikten sein kann. In dieser Situation ist es primär die Aufgabe der Shop Stewards, immer wieder erneut betriebliche Versuche

zur Revision von Vorgabezeiten abzuwehren bzw. über die Neufestlegung zu verhandeln. Dies unterstreicht z. B. auch die Aussage eines (weiblichen) Shop Steward Convenor in einem Betrieb der Elektroindustrie, in dem vorwiegend Frauen beschäftigt waren: "Das Management versucht immer wieder, Vorgabezeiten neu festzulegen. Wir sind nicht immer erfolgreich, aber wir wehren uns dagegen." (Eigene Fallstudie, Betrieb J.) Der Erfolg hängt auch hier jeweils von der Stärke der gewerkschaftlichen Organisation und der faktischen Machtposition im Betrieb ab. Entscheidend in unserer Perspektive ist aber, daß der Widerstand gegenüber der Revision von Vorgabezeiten überhaupt ein Gegenstand der kollektiven Interessendurchsetzung und auch der "Aufgaben" von Shop Stewards ist.

Nutzung von Veränderungen zu neuen Verhandlungen

Umgekehrt wird versucht, jede betriebliche Veränderung zu neuen Auseinandersetzungen über Vorgabezeiten und Bezahlung zugunsten der Arbeiter zu nutzen. (55) Damit eröffnet der Leistungslohn die Möglichkeit zur sukzessiven Ausweitung von Einflußmöglichkeiten. Zum anderen werden hierdurch die Effekte betrieblicher Veränderungen für den Betrieb "unberechenbar". Geringfügige Veränderungen können je nach der aktuellen faktischen Stärke zu einer grundsätzlichen Revision bislang akzeptierter Vorgabezeiten und weitergehender Lohnforderungen führen. Für die Shop Stewards ist hier entscheidend, daß solche Veränderungen jeweils einen "Anlaß" geben, um neu zu verhandeln, und daß das betriebliche Interesse an einer raschen Durchführung von Veränderungen zur Durchsetzung von Forderungen genutzt werden kann. In mehrfachen Expertengesprächen wurde darauf hingewiesen, daß dies auch zum Interesse des Betriebs an einer höchstmöglichen Vermeidung von Veränderungen - insbesondere sukzessiver, 'kleinerer' Veränderungen zur Steigerung der 'Effizienz' - führen kann, um die oft aufwendigen und mit der Gefahr von Arbeitsniederlegungen etc. verbundenen Verhandlungen zu reduzieren. (Zu dem hiermit verbundenen betrieblichen Interesse zu einer Abschaffung des Leistungslohns überhaupt, siehe weiter unten.)

Das Interesse an günstigen Vorgabezeiten ist unmittelbares Interesse jedes einzelnen Arbeiters; entsprechend können sich hier individuelle Strategien und die kollektive Interessendurchsetzung ergänzen, der Stärkung und Absicherung der individuellen Interessendurchsetzung gegenüber betrieblichen "Experten" und unmittelbaren Vorgesetzten. Zum anderen ist es aber auch die Aufgabe der Shop Stewards, darüber zu wachen, daß unerfahrene etc. Arbeiter nicht individualistisch die kollektiven Standards und Strategien durchbrechen oder/und dies vom Betrieb genutzt und provoziert werden kann. Beispiel hierfür ist die Kontrolle, daß die Arbeiter bei der Festlegung von Vorgabezeiten nicht zu schnell arbeiten, bzw. vom Betrieb unter Druck gesetzt werden, ihre "Leistungsbereitschaft" zu demonstrieren etc. Dies kann z. B. auch erreicht werden, indem mit den betrieblichen Zeitnehmern informelle Standards und Praktiken "vereinbart" werden, deren Durchbrechung durch einzelne Arbeiter nicht zur

Grundlage der Festlegung von Vorgabezeiten genommen wird, - wie dies durch folgendes Beispiel illustriert wird: "In B erklärt ein Shop Steward Convenor, wie er schon oft einen unerfahrenen Zeitnehmer davor warnte, daß ein bestimmter Arbeiter versuchte 'herauszuholen, was nur geht' und daß, wenn der Mann zu 'eifrig', der Zeitnehmer taktvoll beiseite ging, während er selbst den Mann 'zur Ordnung rief' mit der Drohung, ihn sich in Zukunft selbst zu überlassen, falls er nicht bald Vernunft annehme" (Brown 1973, S. 126).

Es wäre eine eigene Untersuchung erforderlich, die jeweiligen Motive und expliziten Interessen zu identifizieren, die sich mit den skizzierten Formen der Abwehr von Intensivierungseffekten des Leistungslohnes verbinden (bzw. ihnen zugrundeliegen). Nach unseren Erfahrungen sind es weniger Überlegungen der Verhinderung eines langfristigen Leistungsverfalls oder gesundheitlicher Gefährdungen usw. (vgl. hierzu auch Teil 3). Im Vordergrund steht meist die Absicherung besserer Verdienstmöglichkeiten. Ein grundlegendes Prinzip hierbei ist aber, für den gleichen Lohn wie auch für eine Lohnerhöhung nicht "mehr arbeiten" zu müssen. Solchermaßen ist zwar der Lohn ein primärer Bezugspunkt der Interessendurchsetzung, enthalten ist hierin aber immer auch eine Abwehr steigender Leistungsanforderungen und das Bestreben, Leistungsanforderungen zu reduzieren. Der Widerstand gegen die Anwendung oder/und Akzeptierung der "Objektivität" von "wissenschaftlichen Methoden" der Leistungsfindung und Festlegung ist ein konsequenter Ausdruck der Prinzipien des "Collective Bargaining", da nur auf diese Weise Verhandlungsmöglichkeiten offengehalten und je nach Stärke der gewerkschaftlichen Organisation und faktischen Machtposition im Betrieb genutzt werden können. Eine Beschränkung von Verhandlungsmöglichkeiten durch die Einigung auf irreversible und für jeden konkreten Fall gültige Regeln und Standards widerspricht der Strategie des "Bargaining". So sind z. B. auch "Customs and Practices" zwar wechselseitig akzeptierte Regeln, die jedoch aus der Sicht der Arbeitskräfte jederzeit erweitert und durch bessere ersetzt werden können. Ihre primäre Funktion besteht darin, gegenüber dem Betrieb Interessen und Positionen der Arbeitskräfte abzusichern, ohne daß der Betrieb die Arbeitskräfte hierauf verpflichten kann.

2. Wechselseitige Kontrolle der Leistungszurückhaltung

Ein weiterer - grundsätzlicher - Ansatzpunkt zur Abwehr negativer Auswirkungen des Leistungslohnes ist die Neutralisierung seiner Wirkung als Antriebskraft zu permanenten "Höchstleistungen" durch die bewusste Leistungszurückhaltung und -dosierung. Da die objektive und vom Betrieb gezielt herstell- und nutzbare Konkurrenz unter den Arbeitskräften (Verteilung von Tätigkeiten nach ihrer Attraktivität, Auswahl bei Entlassungen usw. nach der Leistungsbereitschaft) die Möglichkeiten zur individuellen Leistungszurückhaltung grundsätzlich beschränkt, ist für die Leistungszurückhaltung die kollektive Interessendurchsetzung eine not-

wendige Voraussetzung. Die Herausbildung informeller Gruppenstandards und wechselseitiger Kontrolle sind hierfür bekannte Beispiele. (56) Aus der gewerkschaftlichen Organisation und den Einflußmöglichkeiten der Shop Stewards ergeben sich aber gegenüber der informellen Kontrolle im Rahmen von Arbeitsgruppen weitergehende Möglichkeiten. Vor allem, wenn die Arbeit an Einzelarbeitsplätzen verrichtet wird oder/und keine unmittelbaren teamartigen Arbeitsgruppen bestehen, erfolgt die Kontrolle der individuellen Leistungsverausgabung vorrangig auch durch den Shop Steward. Von Bedeutung sind hier vor allem die Durchsetzung und Tradierung "kollektiver Erfahrungen" gegenüber neu ins Erwerbsleben eintretender oder neu im Betrieb beschäftigter Arbeitskräfte sowie gegenüber betrieblichen Strategien der Individualisierung (Zerschlagung von Arbeitsgruppen, differenziellen Leistungsanreizen usw.) (Zur Anwendung kommen entsprechend auch eine breite Palette informeller Sanktionen wie "das im Stich lassen" bei Konflikten, die Isolierung bei der Mittagspause, die Unterschlagung von Informationen usw.) Damit kann die Wirkung des Lohnanreizes als "selbstregulatives System" zur Verdrängung leistungsschwächerer Arbeitskräfte neutralisiert und abgewehrt werden. So berichteten Shop Stewards in einem Betrieb der Automobilindustrie, daß durch die Kontrolle der Leistungsverausgabung nicht nur allgemein die Konkurrenz zwischen den Arbeitskräften verhindert wird, sondern hiermit vor allem auch ältere Arbeitskräfte geschützt werden. Von Vertretern des betrieblichen Managements wurde bestätigt, daß letztlich nur wegen dieser Praktiken die Weiterbeschäftigung älterer Arbeitskräfte im Betrieb keine Probleme bereitet hat. Dies kommt auch in der folgenden Aussage zum Ausdruck: "Wir wundern uns selbst darüber, aber es findet sich immer eine Beschäftigungsmöglichkeit für unsere älteren Arbeitskräfte. Die Arbeiter regeln das unter sich selbst; sie ziehen die älteren mit." Der Werksarzt im Betrieb betonte die Wichtigkeit der Kontrolle durch die Shop Stewards, da gerade junge und neu eingestellte Arbeitskräfte in der Regel darauf aus sind, in kurzer Zeit möglichst viel Geld zu verdienen und dies auch vom Betrieb versucht wird auszunutzen. Aus der Sicht des Werksarztes war die Arbeit der Shop Stewards ein wichtiger Beitrag zur Vermeidung von Gesundheitsgefährdungen und speziell der negativen Auswirkungen des Leistungslohnes. Sowohl der Werksarzt, wie auch die Sicherheitsingenieure im Betrieb brachten die Hoffnung zum Ausdruck, daß dies auch in Zukunft so bleiben wird. Der Konflikt zwischen den betrieblichen Bestrebungen zur Steigerung der Arbeitsleistung und den von den Arbeitskräften praktizierten Methoden zur Abwehr steigender Leistungsanforderungen war ihnen dabei bewußt (eigene Fallstudie im Betrieb D). (57)

3. Widerstand gegen die Abschaffung des Akkord-Lohns

Obwohl die negativen Auswirkungen des Akkord-Lohns bewußt sind, ist seine Abschaffung nur begrenzt eine Forderung im Rahmen der Interessendurchsetzung im Betrieb und der Gewerkschaften allgemein. In vie-

len Fällen - wie z. B. der Automobilindustrie kam (und kommt) die Initiative zur Abschaffung des Akkord-Lohns vom Betrieb (eine Entwicklung, wie sie auch in der Bundesrepublik erfolgte). Ausschlaggebend hierfür kann das Interesse des Betriebs an der Sicherung eines kontinuierlichen Produktionsablaufes bei hochmechanisierten und komplexen Produktionsprozessen sein. (58) In Großbritannien hat die Abschaffung des Akkord-Lohns u. a. zur Entwicklung und Einführung des Systems des "Measured Daywork" geführt. Hierbei wird vom Betrieb die zu erbringende Arbeitsleistung festgelegt und ein "Festlohn" (Zeitlohn) bezahlt - in der ursprünglichen Form ohne Verkopplung mit zusätzlichen Prämien usw.. Nach vorliegenden Berichten war (und ist) diese Entwicklung in Großbritannien u. a. eine betriebliche Reaktion auf die Entwicklungen der Interessenauseinandersetzung im Betrieb bei Leistungslohn und eine Strategie, den Shop Stewards einen wichtigen Ansatzpunkt für das "Bargaining" über Lohn und Arbeitsleistung zu entziehen. Ein Vertreter des Managements in einem Betrieb der Automobilindustrie bestätigte dies z. B. mit der Aussage: "Der Akkord-Lohn war schlecht, weil er den Shop Stewards erlaubte, sich jeden Donnerstag mit der Produktionsleitung auseinanderzusetzen." Ferner werden durch "Measured Daywork" die Möglichkeiten des Betriebs zur "direkten" Bestimmung und Kontrolle der Arbeitsleistung erweitert. Diese Gründe für die Veränderung des Lohnsystems werden z. B. auch von Coates/Topham hervorgehoben: "Wenn die Betriebe diese Veränderung einführen, versuchen sie, ein wichtiges Feld des "Bargaining" der regelmäßigen und systematischen Beobachtung durch die Shop Stewards zu entziehen... Darüber hinaus können Umfang und Geschwindigkeit der Arbeit beim "Measured Daywork" zum Gegenstand ausgetüftelter pseudo-wissenschaftlicher Methoden der Beurteilung gemacht werden, die überwiegend vom Management kontrolliert werden, statt Gegenstand von Verhandlungen und gegenseitigen Vereinbarungen zu sein. Der Übergang zu dem neuen Lohnsystem kann auch mit einer "Arbeitsplatzbewertung" verbunden sein, was dazu führen kann, daß Shop Stewards und Gewerkschaften die Kontrolle über die Lohnstruktur verlieren und diese mehr und mehr einseitig vom Management bestimmt wird" (Coates/Topham 1974, S. 79).

So ist es verständlich, wenn Shop Stewards trotz erheblicher Kritik am Akkord-Lohn seiner Abschaffung keineswegs generell positiv gegenüberstehen und auch bestrebt sind, ihn aufrecht zu erhalten. So war es z. B. erklärte Absicht der Shop Stewards in einem gewerkschaftlich stark organisierten Betrieb der Metallindustrie: "Wir versuchen 'Piece-Work' zu halten und nicht zu 'Measured Daywork' überzugehen, wie es in so vielen Betrieben der Fall ist..." (eigene Fallstudie, Betrieb C). Ob und in welcher Weise der Widerstand gegen betriebliche Bestrebungen zur Veränderung des Lohnsystems langfristig möglich und durchhaltbar ist, konnten wir nicht in Erfahrung bringen. Wir werden im folgenden aber noch zeigen, in welcher Weise Shop Stewards auf die Veränderung des Lohnsystems reagieren.

Abschließend ist noch darauf hinzuweisen, daß es auch Fälle gibt, bei denen eine Abschaffung des Akkordsystems von den Shop Stewards und

der überbetrieblichen Gewerkschaftsorganisation gefordert und durchgesetzt wurde, ohne daß vom Betrieb ein neues System der Leistungsbestimmung und Kontrolle eingeführt wurde (bzw. werden konnte).

So wurde z. B. in einer gewerkschaftlich stark organisierten Schiffswerft die Abschaffung des Akkord-Lohns gegen den Widerstand des betrieblichen Managements mit Einschaltung der überbetrieblichen Gewerkschaftsorganisation durchgesetzt. Die wesentlichen Argumente waren die Arbeitssätze und der beständige Leistungsdruck. Auch wurde argumentiert, daß die Produktivität steigt, wenn die "Frustration" durch den Leistungslohn wegfällt. Nach Aussagen des Managements ergab sich jedoch ein "erheblicher" Produktivitätsrückgang, was zu der Überlegung führte, alternative Formen von Lohnanreizen (Produktivitätsbonus etc.) einzuführen. Die Shop Stewards im Betrieb standen dem nicht grundsätzlich ablehnend gegenüber, machten die endgültige Einführung aber von "Verhandlungen" abhängig. (Eigene Fallstudie, Betrieb F.)

Die folgenden Bereiche und Ansatzpunkte der Interessendurchsetzung sind sowohl "traditionelle", wie "neu entwickelte" Formen der Auseinandersetzung mit Maßnahmen zur Intensivierung der Arbeit. Sie können sowohl alternativ, als auch kombiniert mit den zuvor geschilderten auftreten.

B. Widerstand gegen eine differenzierte Arbeitsplatzbewertung und Abstufung von Tätigkeiten

Eine Arbeitsplatzbewertung nach differenzierten Punktsystemen etc. kann sowohl beim Leistungslohn, als auch bei anderen Lohnsystemen zur Anwendung kommen. Sofern keine differenzierte Arbeitsplatzbewertung besteht, erfolgt die Einstufung nach der "einfachen" Unterteilung zwischen Ungelernten, Angelernten, Gelernten (Unskilled, Semiskilled, Skilled) oder nach einzelnen Zwischenstufen auf dieser Grundlage. Die weitere Differenzierung kann (neben anderen) auch vom Betrieb zu einer Intensivierung der Arbeit genutzt werden, da hierdurch die Konkurrenz der Arbeiter um bessere und höher entlohnte Arbeitsplätze verstärkt wird (Funke u. a., vgl. 1975, S. 85, 94). Ferner kann durch geringfügige technische und organisatorische Veränderungen eine Abgruppierung der Tätigkeit und "Abstufung" der Arbeitskräfte erreicht werden (z. B. durch Reduzierung bestimmter Qualifikationsanforderungen oder Belastungen). Damit kann individuell der Druck entstehen, die Arbeitsleistung zu verstärken (Steigerung der Arbeitsleistung als Voraussetzung zur Sicherung des ehemaligen Verdienstes). Auf weitere Effekte werden wir im folgenden noch eingehen. Allgemein beruht die Anwendung differenzierter Arbeitsplatzbewertungssysteme - ebenso wie Arbeitsstudien etc. - auf "wissenschaftlichen Methoden", die als "objektive Grundlage" für eine "gerechte Entlohnung" ausgewiesen und damit auch zur Vermeidung und Regelung von Konflikten um die Entlohnung und Einstufung ge-

nutzt werden können. Dies gelingt jedoch nur dann und soweit, als auch von den Arbeitskräften eine Differenzierung der Bewertung von Tätigkeiten und die hierbei verwendeten Kriterien als "gerecht" und "objektiv" angesehen werden. Die gewerkschaftliche Interessenvertretung im Betrieb wie auch auf überbetrieblicher Ebene richtet sich hier entweder auf die strikte Ablehnung oder die Festlegung der Kriterien und ihre Anwendung im Betrieb:

1. Einstufung als Gegenstand von Verhandlungen

Ein wichtiger Grund für die Ablehnung von differenzierten Arbeitsplatzsystemen ist, daß hierdurch grundsätzlich Verhandlungsmöglichkeiten über die Einstufung von neu entstehenden Tätigkeiten bei technisch-organisatorischen Veränderungen eingeschränkt werden. Am folgenden Beispiel läßt sich allgemein demonstrieren, wie über die Einstufung verhandelt und was dabei erreicht werden kann. Sicherlich darf dieses Beispiel nicht ohne weiteres verallgemeinert werden; für die hiermit befaßten Shop Stewards war es aber keineswegs etwas "Außergewöhnliches":

Durch die Einführung einer neuen Maschine wurde eine bisher vergleichsweise qualifizierte Kontrolltätigkeit zu einer "einfachen" Maschinenbedienungstätigkeit. Gemäß den Vorstellungen des Abteilungsleiters und allgemeiner Erfahrungen wurde die Tätigkeit als einfache Angelerntentätigkeit eingestuft. Die zuständigen Shop Stewards argumentierten hingegen, daß nun die Tätigkeit weit qualifizierter ist und höhere Anforderungen stellt, als die vorhergehende Tätigkeit mit der Begründung: Die Arbeit an einer sehr kostspieligen Maschine beinhaltet - auch wenn die konkreten Arbeitsanforderungen einfach sind - ein weit höheres Maß an Verantwortung, sie stellt somit zusätzliche, höhere psychische Anforderungen und muß in gleicher Weise wie sogenannte qualifizierte Tätigkeiten eingestuft und entlohnt werden. Dies wurde schließlich durchgesetzt. Nach Aussagen des hiermit befaßten Shop Steward hing der "Erfolg" dieser Verhandlungen wesentlich davon ab, daß im Betrieb keine "einheitlichen Kriterien" festgelegt waren und die Verhandlungen auf Produktions- bzw. Abteilungsebene stattfanden. Er gab zu, daß man sich auf einem sehr "unsicheren Boden" bewegte, betrachtete dies aber als ein Beispiel dafür, wie man Verhandlungsmöglichkeiten nutzen kann - auch, wenn damit zu rechnen ist, daß dies im nächsten Fall nicht in der gleichen Weise erfolgreich durchgesetzt werden kann. Zum anderen werden hiermit aber auch Präzedenzfälle geschaffen, auf die man sich bei weiteren Verhandlungen berufen kann. (Eigene Fallstudie, Betrieb G.) Das vorrangige Motiv war bei dem angeführten Beispiel die Verhinderung einer Abstufung. Da es sich um Leistungslohn handelte, wurde hiermit aber auch der Zwang zur Steigerung der Arbeitsleistung reduziert (s. o.). (59)

2. Verhandlung über Kriterien

Wenn die Einführung von differenzierten Arbeitsplatzbewertungssystemen nicht verhindert werden kann (bzw. dies auch nicht beabsichtigt ist), sind ein wichtiger Ansatzpunkt der Interessendurchsetzung die zur Anwendung vorgesehenen Kriterien und ihre Gewichtung. Es müßte im einzelnen näher untersucht werden, welche "Kriterien" von den Shop Stewards und der überbetrieblichen Gewerkschaftsorganisation eingebracht und wie sie begründet bzw. durchzusetzen versucht werden. Nach unseren Befunden kann hier z. B. allein das Ausmaß der Differenzierung eine zentrale Rolle spielen, was an folgendem Beispiel in einem Betrieb der Elektroindustrie näher ausgeführt sei:

Die Auseinandersetzung richtete sich auf die Veränderung des bisherigen Systems der Arbeitsplatzbewertung. Das bislang vergleichsweise einfache System entsprach auch nach Meinung der Shop Stewards nicht mehr den veränderten Arbeitsanforderungen infolge technischer und organisatorischer Veränderungen. Die Veränderung des bisherigen Verfahrens war somit kein Konfliktpunkt, wohl aber das vom Betrieb beabsichtigte neue Bewertungssystem. Der Betrieb war Teil eines internationalen Konzerns; es sollte nun in Großbritannien das bereits in Holland und Deutschland seit längerem praktizierte Punkt-System eingeführt werden. Die Kritik der Shop Stewards richtete sich auf die "zu große Differenzierung" und die dadurch bewirkte weitere Verschärfung der bereits bestehenden Abstufung unterschiedlicher Tätigkeiten. Die Forderungen richteten sich darauf, unterschiedliche Tätigkeiten "zusammenzufassen" und jeweils "Blocks" zu bilden. Damit sollten vor allem auch die Möglichkeiten des "Job Rotation" erweitert werden - was durch die unterschiedliche Bewertung und Bezahlung einzelner Tätigkeiten erschwert oder unmöglich war. Nach Aussagen der Shop Stewards bestand hieran ein großes Interesse der beschäftigten Frauen - nicht nur aus Gründen der Monotonie, sondern auch, um die bei unterschiedlichen Tätigkeiten gegebenen unterschiedlichen Belastungen, Schwierigkeiten und Verdienstchancen bei Leistungslohn besser ausgleichen zu können. Demgegenüber war - nach Meinung der Shop Stewards - der Betrieb bestrebt, die Frauen jeweils an den Arbeitsplätzen zu halten, an denen sie eine "maximale" Arbeitsleistung bringen (und sich entsprechend eingearbeitet haben), sowie die Zugänglichkeit und Verteilung der attraktiven Tätigkeiten als Disziplinierungsinstrument und Anreiz zur Leistungssteigerung zu nutzen. (Vgl. zur Auseinandersetzung um "Job Rotation" weiter unten.) Zum Zeitpunkt der Untersuchung (Juni 1978) dauerte die Auseinandersetzung bereits achtzehn Monate; ein Ende war nicht abzusehen. (Eigene Fallstudie, Betrieb J.) Nach unseren Erfahrungen ist in Betrieben mit starker gewerkschaftlicher Organisation und Shop Steward-Vertretung die Einführung oder Veränderung von Arbeitsplatzbewertungssystemen grundsätzlich ein Gegenstand von Verhandlungen mit den Shop Stewards, bei denen im Normalfall auch die überbetriebliche Gewerkschaftsorganisation eingeschaltet wird. Diese hat aber überwiegend nur eine beratende und unterstützende Funktion. Die Zuständigkeit liegt hier vornehmlich bei dem betrieblichen

"Shop Steward Committee". (60) Wir haben in unseren Untersuchungen nicht weiter verfolgt, wie Arbeitsplatzbewertungssysteme praktisch gehandhabt werden, und in welcher Weise dies auch zu Auseinandersetzungen auf Produktionsebene führt. Daß dies der Fall sein kann, und zwar auch dann, wenn Arbeitsplatzbewertungssysteme vom gewerkschaftlichen "Shop Steward Committee" akzeptiert wurden - geht aus einzelnen Berichten hervor, nach denen die Anwendung von Arbeitsplatzbewertungssystemen zu einem zentralen Konfliktstoff und Anlaß für Arbeitsniederlegungen wurde (vgl. Beynon 1973).

C. Einfluß auf das Tempo von Maschinen und Produktionsanlagen

Die Auseinandersetzung um Arbeitsanforderungen, unabhängig vom Leistungslohn, ist in Großbritannien u. a. mit dem Begriff des "Effort Bargaining" umschrieben worden (vgl. hierzu z. B. Behrend 1957 a und Behrend 1957 b). Ein wichtiger "Gegenstand" der Interessendurchsetzung ist hier das Tempo von Produktionsanlagen und Maschinen. Es ist nicht weiter erforderlich, die Bedeutung des Tempos von Maschinen und Produktionsanlagen für betriebliche Bestrebungen zur Intensivierung von Arbeit näher auszuführen. Die Steigerung des Arbeitstempos führt auch hier für die Arbeitskräfte - ähnlich wie beim Leistungslohn - zu physischen Belastungen und Verschleißerscheinungen wie auch zu psychischen Belastungen durch hohen Zeitdruck, Arbeitshetze, Streß, Konkurrenz.

1. Verhandlung über das Tempo

Ein vergleichsweise weitgehender und "gesicherter" Einfluß auf das Tempo von Maschinen und Produktionsanlagen besteht, wenn grundsätzlich hierüber verhandelt wird; in den Worten eines Shop Steward: "Das Tempo wird nicht einfach akzeptiert, sondern diskutiert" (Betrieb D). Voraussetzung hierfür ist die Durchsetzung einer allgemeinen "Vereinbarung" (Agreement), die entweder schriftlich fixiert oder auch "nur" durch "Customs and Practices" abgesichert wird. Zwei Merkmale solcher Vereinbarungen und ihre praktische Handhabung sind zu betonen: Das Tempo ist kein von den Shop Stewards "beliebig" aufgreifbarer oder regelmäßiger Gegenstand von Verhandlungen. Die Auseinandersetzung um das Arbeitstempo ist vielmehr ein typisches Beispiel für eine eher "defensive" und "reaktive" Kontrolle, die sich andererseits aber nicht nur auf die Verteidigung bislang gültiger Standards beschränkt (bzw. beschränken muß). Ein wichtiger Anlaß für Verhandlungen sind technische und organisatorische Veränderungen im Betrieb, so z. B., wenn eine neue Produktionsanlage oder neue Maschinen eingeführt werden. Wie in Kap. I allgemein ausgeführt, ist hier die allgemeine Macht und strategische Grundlage der Interessendurchsetzung die Weigerung, betriebliche Veränderungen "fraglos" zu akzeptieren. Die Verhandlung über das Tempo und die Einigung kann auf dieser Grundlage zur Bedingung für die Akzeptierung von

Veränderungen gemacht werden. Ein zweites Merkmal ist: Das Ergebnis solcher Verhandlungen findet seinen Niederschlag in "Customs and Practices", so daß der Betrieb das Tempo, nachdem die Maschinen und Produktionsanlagen in Gebrauch sind, nicht mehr verändern kann, ohne daß dies zum Gegenstand neuer Verhandlungen wird. Damit wird für den Betrieb die Möglichkeit zu einer schrittweisen Steigerung des Arbeitstempos beschränkt. Der Schwerpunkt der Interessendurchsetzung liegt somit auf der betrieblichen Anwendung und Nutzung von Maschinen und Produktionsanlagen. Am Beispiel der Einführung neuer Maschinen und Produktionsanlagen sei dies näher illustriert:

In einem von uns untersuchten Betrieb wurde eine neue, hochautomatische Lackieranlage eingeführt. Auf die betriebliche Entscheidung, diese Neuerung einzuführen, ihre technische Gestaltung und ihre Installation im Betrieb hatten die Shop Stewards keinen unmittelbaren Einfluß. Es war aber selbstverständlich, daß, bevor die Anlage in Betrieb genommen werden konnte, das Tempo der Anlage in Verhandlungen mit den Shop Stewards festgelegt werden mußte (Betrieb D). In anderen Fällen wurde von den Shop Stewards explizit betont, daß sie nicht grundsätzlich gegen die Einführung neuer Technologien und Verfahren sind (bzw. auch gar nicht sein können); es aber darauf ankommt, daß die Festlegung der damit verbundenen Arbeits- und Leistungsanforderungen, und hier speziell das Arbeitstempo, nicht allein Angelegenheit des betrieblichen Managements ist. So stimmten in einem Betrieb die Shop Stewards trotz mehrfacher Bedenken auch der Einführung eines neuen Fließbandsystems anstelle der bisherigen Einzelarbeitsplätze zu, machten dies aber von der Verhandlung über das Tempo des Fließbandes abhängig; in den Worten eines Shop Steward: "Wir forderten, daß über das Tempo des Fließbandes verhandelt werden muß, und sie (Management) haben zugestimmt . . . , so haben wir eine Kolttrolle" (Betrieb C). Dies war kein Ausnahmefall im Betrieb. So erläuterte ein Shop Steward generell: "Wir stimmen der Einführung neuer Technologien zu, aber der tatsächliche Einsatz und die Arbeitsweise, speziell das Tempo . . . werden direkt ausgehandelt zwischen uns und dem Betrieb."

Das Ergebnis und der Erfolg solcher Verhandlungen ist nur schwer überprüfbar. Zumindest einen Eindruck gibt jedoch die Aussage des Produktionsleiters in diesem Betrieb: "Neue Maschinen können nur eingesetzt werden, wenn die Einwände und Ängste, an den neuen Maschinen mehr arbeiten zu müssen als an den alten, ausgeräumt werden durch Zugeständnisse vom Betrieb." Daß solche "Zugeständnisse" des Betriebs sowohl die Sicherung des Verdienstes als auch die Vermeidung höherer Leistungsanforderungen beinhalten, wird durch die weitere Erläuterung bestätigt: "Normalerweise könnte man an den neuen Maschinen mehr arbeiten, aber Geld und Arbeitsleistung (effort) bleiben gleich wie an den alten." (Eigene Fallstudie, Betrieb C.)

Da für den Betrieb durch solche "Zugeständnisse" zwar die Produktivität gesteigert, dies aber primär nur durch die höhere Effizienz neuer Technologien und Arbeitsverfahren, nicht aber durch eine intensivere Nutzung von Arbeitskraft, und der Widerstand gegen die Erhöhung des

Arbeitstempas auch die Effizienz leistungsfähigerer Maschinen und Produktionsanlagen beschränkt, ist die Auseinandersetzung über das Arbeitstempo ein höchst konflikträchtiger Verhandlungspunkt. Da Betriebe, in denen eine starke gewerkschaftliche Organisation und Shop Steward-Vertretung bestehen, sich nicht über die Forderungen der Shop Stewards einfach hinwegsetzen können, ohne "Industrial Disputes", "Stoppages" zu provozieren, kann es dazu kommen, daß sich Verhandlungen über das Arbeitstempo über einen längeren Zeitraum erstrecken. Folge kann sein, daß bereits im Betrieb installierte Maschinen und Produktionsanlagen vom Betrieb nicht genutzt werden können. So war z. B. auch in einem von uns untersuchten Betrieb seit eineinhalb Wochen eine Maschine stillgelegt, da sich die Betriebsleitung und die Shop Stewards nicht über das Arbeitstempo einigen konnten.

2. "Informeller" Widerstand am Arbeitsplatz

Sofern eine grundsätzliche Aushandlung des Arbeitstempos nicht durchgesetzt werden kann, liegt der Schwerpunkt der Einflußnahme auf das Arbeitstempo im unmittelbaren Widerstand am Arbeitsplatz gegen das vom Betrieb vorgegebene Arbeitstempo von Maschinen und Produktionsanlagen. Der Widerstand richtet sich hier sowohl gegen die Steigerung des Tempos, wenn neue Maschinen etc. eingeführt werden, vor allem aber auch gegen die kontinuierlichen, in kleinen Schritten erfolgenden betrieblichen Maßnahmen zur Steigerung der "Effizienz" (z. B. sukzessive Steigerung der Bandgeschwindigkeit bei Fließbandfertigung u. ä.). Er ist daher auch von Bedeutung, wenn das Arbeitstempo grundsätzlich ein Verhandlungsgegenstand ist, da trotz Vereinbarungen nicht gewährleistet ist, daß der Betrieb Versuche zur Steigerung des Arbeitstempos unterläßt.

An zwei Beispielen sei zunächst gezeigt, in welchen Formen sich solche Auseinandersetzungen abspielen, und welche Effekte sie haben können. Auseinandersetzungen dieser Art sind in der Regel auch die "Grundlage", um eine grundsätzliche Verhandlung über das Arbeitstempo durchzusetzen. Allgemein zeigen solche Formen des Widerstands die Bedeutung der Tradition und Erfahrung kollektiver Interessendurchsetzung am Arbeitsplatz. Bei den im folgenden angeführten Beispielen ist bemerkenswert, daß es sich um weibliche Arbeitskräfte handelt.

In einem Betrieb, der Transportmittel herstellt, waren in einer Abteilung Frauen mit einfachen elektrischen Montagearbeiten beschäftigt. Die Arbeit war in Einzelarbeitsplätze, die durch ein Fließbandsystem miteinander verbunden waren, aufgeteilt. Zur Steigerung der "Produktivität" wurde versucht, das Tempo des Fließbandes zu steigern. Die Frauen paßten sich aber der veränderten Geschwindigkeit nicht an, sondern arbeiteten im gewohnten Tempo weiter. Sie ließen Teile unbearbeitet passieren und auch vom Band fallen, was zu erheblichen "Verwirrungen" und Produktionsverlusten führte. Nach Aussagen eines Shop Steward war es bewundernswert, mit welcher Gelassenheit die Frauen dies durch-

hielten. Der Betrieb mußte daraufhin das Tempo wieder reduzieren; weitere Versuche zur Steigerung des Tempos sind - nach Aussagen der Shop Stewards - seitdem unterblieben. Während unserer Untersuchung wurde jedoch eine neue Halle für die Montagearbeiten gebaut. Die Shop Stewards rechnen damit, daß der Betrieb versucht, die räumliche Verlegung der Montagetätigkeit auch zu einer Umorganisation und damit vor allem zur Erhöhung des Arbeitstempos zu nutzen. Nach Aussagen der Shop Stewards wird man sich dagegen jedoch zur Wehr setzen. (Eigene Fallstudie, Betrieb G.)

Das zweite Beispiel zeigt, wie der kollektive Widerstand der Arbeitskräfte und die Interessenvertretung durch Shop Stewards "ineinandergreifen" und sich ergänzen können:

Zur vollen Auslastung der Kapazität einer Flaschenabfüllanlage in einer Brauerei wurde das Tempo gesteigert. Aber "die Frauen ließen die Flaschen reihenweise herunterfallen, keine bemühte sich, schneller zu arbeiten, um dies zu vermeiden." Die damit verbundenen Unfallgefahren (Glassplitter etc.) sowie der zusätzliche Lärm wurde von den Shop Stewards zum "Anlaß" genommen, eine Reduzierung des Tempos der Anlage durchzusetzen. (Eigene Fallstudie, Betrieb A.)

Hinzuweisen ist, daß es sich um ein - vergleichsweise mit gegenwärtig verfügbaren und eingesetzten Technologien - "langsame" Flaschenabfüllanlage handelte. Auch bei dem zuvor geschilderten Beispiel war keineswegs eine Situation erreicht, in der der Betrieb bereits "das Letzte rausgeholt" hatte und insofern unmittelbare physisch-psychische Grenzen der Leistungssteigerung auftraten.

In den geschilderten Fällen verliefen die Auseinandersetzungen vergleichsweise "friedlich"; auch beschränkten sich betriebliche Maßnahmen zur Steigerung des Arbeitstempos auf Einzelfälle, was aber selbst als eine Folge des Widerstands der Arbeitskräfte zu sehen ist. In beiden Fällen handelt es sich um gewerkschaftlich gut organisierte Betriebe mit einem eingespielten und vom Betrieb anerkannten System der Interessenvertretung durch Shop Stewards. Die Erhöhung des Arbeitstempos an der Flaschenabfüllanlage wurde vom Shop Steward Convenor in den Brauereibetrieb ausdrücklich als ein Ausnahmefall hingestellt; die Frage, ob es noch zu weiteren Auseinandersetzungen (in anderen Abteilungen u. ä.) wegen betrieblichen Versuchen zur Steigerung des Arbeitstempos kam, verneinte er mit der Begründung: "Das Management versucht dies hier erst gar nicht, weil sie wissen, daß dies nur zu Konflikten führt." (Eigene Fallstudie, Betrieb A.) Dies unterstreicht, daß der kollektive Widerstand am Arbeitsplatz nicht notwendigerweise in "Industrial Disputes" seinen Ausdruck finden muß, sondern auch bei den Betrieben - im Sinne einer Konfliktvermeidungsstrategie - zur Unterlassung (oder zumindest Einschränkung) von Maßnahmen zur kontinuierlichen Steigerung der Arbeitsleistung führen kann.

Die Auseinandersetzung um das Tempo von Maschinen und Produktionsanlagen kann aber auch zu einem "täglichen Kampf" werden. Dies ist z. B. dann der Fall, wenn sich der Betrieb weigert, über das Tempo zu ver-

handeln und gleichzeitig kontinuierliche betriebliche Rationalisierungsmaßnahmen zum "betrieblichen Alltag" gehören und die gewerkschaftliche Organisation und Shop Steward-Vertretung vergleichsweise schwach sind. Wie Beispiele zeigen, hat dies aber vielfach auch zur Entstehung einer starken gewerkschaftlichen Organisation und Shop Steward-Vertretung im Betrieb beigetragen, auf deren Grundlage die Betriebe schließlich auch zu Zugeständnissen gezwungen wurden. So war z. B. Ford zu Mitte der 60er Jahre "der einzige Betrieb, der formell darauf bestand, daß über Arbeitsanforderungen (work loads) nicht verhandelt wurde" (Turner, et. al. 1967, S. 215). (61) Insbesondere seit Anfang der 60er Jahre wurde die Steigerung des Fließbandtempos ein zentrales Instrument zur "Steigerung der Produktivität" (ähnlich wie in anderen Betrieben der Automobilindustrie); der Betrieb weigerte sich aber strikt, die Erhöhung des Arbeitstempos mit Shop Stewards zu diskutieren. Vorgesetzte wurden auch häufig in Werke nach Deutschland geschickt, um die dortigen Erfahrungen und die Arbeitsweise kennenzulernen. Diese Entwicklungen wurden aber nicht ohne Widerstand hingenommen: "Sie provozierten eine Reihe von Arbeitsniederlegungen ... Man gewann schließlich Einfluß durch strikte Gehorsamsverweigerung - durch Rebellion ... Individuelle Sabotageakte waren zu dieser Zeit ebenfalls üblich. Die Arbeiter zogen die Sicherheitsleine und stoppten das Band. Dies war Teil einer allgemeinen Bewegung in Richtung 'Job Control' " (Beynon 1973, S. 139), d. h. einer Kontrolle über den Arbeitsplatz, die Arbeitsbedingungen und die Arbeitsanforderungen. Schließlich konnte ein "Agreement" durchgesetzt werden, das den Shop Stewards das Recht gab, "einen Schlüssel zum Absperrn des Fließbandes zu haben" (ebenda). In einigen Abteilungen wurden noch weitere Kontrollmöglichkeiten durchgesetzt: Einem Arbeiter wurde Zeit gegeben, die Anzahl der Wagen, die in die Abteilung kamen, zu zählen; sofern die Anzahl mit der festgelegten Bandgeschwindigkeit nicht übereinstimmte, war er berechtigt, das Band zu stoppen. (Die Kontrolle konnte zu jedem beliebigen Zeitpunkt durchgeführt werden.) "Beispiele wie diese waren an der Tagesordnung im Betrieb, bevor allgemeine Vereinbarungen über die Kontrolle der Arbeit ausgehandelt und durchgesetzt werden konnten" (ebenda). Auch dies unterstreicht, daß und in welcher Weise, Auseinandersetzungen auf Produktionsebene, die in der Regel eingegrenzt sind auf jeweils bestimmte Abteilungen oder nur bestimmte Arbeitskräftegruppen und ihren Niederschlag in "Vereinbarungen" mit dem unmittelbaren Vorgesetzten (Abteilungsleiter etc.) finden, die Grundlage und der Ausgangspunkt für die Durchsetzung allgemeiner Vereinbarungen auf Betriebsebene sind. Trotz solcher allgemeiner Vereinbarungen findet aber der Großteil der Auseinandersetzung auch weiterhin unmittelbar auf Produktionsebene statt; die allgemeinen Vereinbarungen sichern hier aber die Einfluß- und Verhandlungsmöglichkeiten grundsätzlich ab.

Das angeführte Beispiel zeigt u. a. auch, daß eine wichtige Aufgabe der Shop Stewards darin besteht, das Tempo von Maschinen und Produktionsanlagen zu kontrollieren; dies geht z. B. auch aus dem folgenden Ergebnis einer Untersuchung hervor: "Stewards im Zeitlohn-Betrieb der

Automobilindustrie führen Buch über die Bandgeschwindigkeit, und jeglichem Versuch, sie zu erhöhen, wird Widerstand entgegengesetzt" (Goodman, Whittingham 1969, S. 155).

Die folgenden Ausführungen eines Shop Steward Convenors zeigen aber auch, wie schwierig es im konkreten Fall sein kann, die Kontrolle über die Bandgeschwindigkeit zu halten und eine Steigerung der Leistungsanforderungen abzuwehren oder gar eine Reduzierung von Leistungsanforderungen durchzusetzen, wenn kein Akkord-Lohn besteht: "Bei Akkord-Lohn sieht es anders aus. Die Arbeit eines Steward ist da viel einfacher. Er kann den Akkord aushandeln und läßt den Mann dann seine Zeit arbeiten. Wenn das Management irgendwas verändern will, kann der Steward von neuem über den Akkord verhandeln. Sobald die Arbeitsleistung aber einmal festgelegt ist, bleibt dem Steward nichts, worüber er verhandeln könnte. Er verbringt seine Zeit mit Streitereien über die Arbeitsbelastungen (work loads). Sie bestimmen eine Bandgeschwindigkeit und dann verhandelt man darüber und dann verändern sie die Bandgeschwindigkeit, und er kann wieder von vorne beginnen. Das kann einem das Herz und das Genick brechen" (Beynon 1973, S. 149).

D. Abwehr von Arbeitsbelastungen durch Einfluß auf den quantitativen Arbeitskräfteeinsatz

Ebenso wie das Arbeitstempo ist die Auseinandersetzung um den quantitativen Arbeitskräfteeinsatz, d. h. die Frage, wieviele Arbeitskräfte zur Bedienung von Maschinen, Produktionsanlagen, Ausführung von Arbeitsaufgaben eingesetzt werden (manning), ein traditioneller Ansatzpunkt des sogenannten "Effort Bargaining". (62) Auch gegenwärtig - vor allem bei "Measured Daywork" - handelt es sich hier um einen wichtigen Ansatzpunkt der Interessendurchsetzung.

Ein wichtiger Bereich von Auseinandersetzungen ist die "Besetzung" von Maschinen und Produktionsanlagen bei der Einführung neuer Technologien, organisatorischen Umstellungen etc. Eine Forderung der Gewerkschaften und Shop Stewards im Betrieb ist, daß an neuen Maschinen und Anlagen gleich viel Arbeitskräfte beschäftigt werden müssen wie zuvor an den alten. Ist dies nicht möglich oder/und durchsetzbar, richtet sich die Auseinandersetzung auf das Ausmaß der "Personaleinsparung". Es geht hier nicht "nur" allgemein um die Bewältigung der Folgen von Personaleinsparungen (wie Entlassungen, Versetzungen, usw.), sondern unmittelbar um die Organisation und Bestimmung des quantitativen Arbeitskräfteeinsatzes im Produktionsprozeß selbst. Ein weiterer Bereich von Auseinandersetzungen sind Bestrebungen des Betriebs, den Tätigkeitsbereich der Arbeitskräfte zu "erweitern", z. B. indem zusätzliche Maschinen bedient und überwacht oder zusätzliche Arbeitsaufgaben während nicht voll ausgefüllter Wartezeiten ausgeführt werden sollen. Die Forderungen richten sich hier auf die Beschäftigung zusätzlicher Arbeitskräfte und Aufrechterhaltung der bestehenden Arbeitsverteilung.

Personaleinsparungen bei der Besetzung von Maschinen und Produktionsanlagen, ebenso wie die "Aufgabenerweiterung" (z. B. Mehrmaschinenbedienung), sind ein wichtiges betriebliches Instrument zur Erhöhung der Arbeitsintensität. So bieten z. B. auch Personaleinsparungen durch den Einsatz leistungsfähigerer Maschinen, Automatisierung usw. dem Betrieb grundsätzlich die Möglichkeit, die damit verbundenen Veränderungen der personellen Besetzung von Maschinen und Produktionsanlagen zu "zusätzlichen" Einsparungen zu nutzen und die Arbeitsintensität zu erhöhen. Auch dies ist ausreichend dokumentiert und braucht hier nicht weiter ausgeführt zu werden.

In der Auseinandersetzung um den "Manning Level" geht es daher für die Shop Stewards auch nicht vorrangig - wie fälschlicherweise oft unterstellt wird - nur um die Frage der Sicherung von Beschäftigungsmöglichkeiten (bzw. Vermeidung von Entlassungen), sondern vorrangig auch um die Kontrolle von und den Einfluß auf Leistungsanforderungen.

Am wohl bekanntesten sind Auseinandersetzungen um den "Manning Level", wenn die bestehende Besetzung von Maschinen und Produktionsanlagen durch "Customs and Practices" abgesichert ist und weitgehend der "unilateralen Kontrolle" der Shop Stewards unterliegt. Die Möglichkeit der Betriebe, hier Veränderungen einzuführen, hängt davon ab, daß die Shop Stewards bereit sind, überhaupt zu verhandeln. Ein Shop Steward Convener in einem Textilbetrieb, in dem dies der Fall war, sagte hierzu z. B. kurz und unmißverständlich: "Den 'Manning Level' bestimmen wir, nicht die (Management); und wenn die was verändern wollen, müssen sie mit uns verhandeln." (Eigene Fallstudie, Betrieb L.)

1. "Manning Agreement"

Ähnlich wie beim Tempo wurden auch Vereinbarungen getroffen, daß die quantitative Besetzung von Maschinen und Produktionsanlagen (Manning Level) grundsätzlich ein Gegenstand von Verhandlungen ist. Sie können sowohl eine Ergänzung als auch Alternative zu Vereinbarungen über das Arbeitstempo sein, je nach der Stärke der kollektiven Interessenvertretung und der betrieblichen Politik. So waren z. B. in dem von uns untersuchten Betrieb der Automobilindustrie bei der Einführung neuer Produktionsanlagen etc. sowohl das Tempo der Anlagen als auch ihre quantitative Besetzung Gegenstand von Verhandlungen (Betrieb D). In einem anderen Betrieb der Automobilindustrie konnten die Shop Stewards entweder nur das eine oder andere durchsetzen, wobei der Betrieb ihnen die Wahl überließ. Sie entschieden sich für den "Manning Level" (vgl. Friedmann 1977). Dies besagt aber nicht - wie im vorhergehenden gezeigt -, daß deshalb konkrete betriebliche Maßnahmen zur Steigerung des Arbeitstempos einfach "akzeptiert" werden. So betont auch Friedmann bei der Schilderung des angeführten Falles: "So wird also über die "Manning Levels" verhandelt, was primär durch die Shop Stewards geschieht, während die Bandgeschwindigkeit die Ursache der meisten 'Unofficial Disputes' ist" (Friedmann 1977, S. 292, FN 47).

An der Durchsetzung des "Manning Agreement" in diesem Fall läßt sich (nochmals) ein generelles Prinzip der Interessendurchsetzung demonstrieren. Bemerkenswert ist, daß die Durchsetzung des "Manning Agreement" im Zusammenhang mit betrieblichen Bestrebungen zur Einführung von "Measured Daywork" stand. Der Veränderung des Lohnsystems wurde zunächst Widerstand entgegengesetzt; für die Zustimmung mußte der Betrieb eine "Gegenleistung" erbringen, die den Shop Stewards Einflußmöglichkeiten auf die quantitative Besetzung von Produktionsanlagen und Maschinen absicherte und damit auch einen Einfluß und eine Kontrolle bei der Festlegung von Arbeitsanforderungen und der Arbeitsleistung. Der Verlust und die Beschränkung "traditioneller" Formen der Kontrolle von Arbeitsanforderungen und Verhandlungsmöglichkeiten, wie beim Akkord-Lohn, hat somit nicht zwangsläufig den Verlust von Kontroll- und Verhandlungsmöglichkeiten überhaupt zur Folge. Dabei wäre im einzelnen zu prüfen, ob und in welcher Weise dabei Kontrollmöglichkeiten sogar erweitert werden (bzw. werden können). In dem hier angeführten Beispiel konnten offenbar die vom Betrieb intendierten Effekte einer Veränderung des Lohnsystems gekontert werden: "Die Arbeitsintensität ... war ... auch weiterhin eher eine Frage des täglichen Machtkampfes ... als von Wissenschaftlichkeit" (Friedmann 1977, S. 293, FN 6). Dies hatte u. a. auch zur Folge, daß "angesichts der Vereinbarung über die Aushandlung des "Manning Level" und einer ausreichend starken Macht auf dem "Shop Floor", um einer Erhöhung der Bandgeschwindigkeit Widerstand entgegenzusetzen, ein Großteil des zusätzlichen Personals, die dem Ganzen den Anschein von Wissenschaftlichkeit geben sollten, überflüssig wurde" (ebd.).

Auch in anderen Betrieben, in denen eine starke gewerkschaftliche Organisation und Shop Steward-Vertretung bestehen, hat offenbar die Einführung von "Measured Daywork" für die Betriebe keineswegs generell den erhofften "Erfolg" gebracht, wie etwa auch aus der folgenden Äußerung eines Vertreters des Managements in einem anderen Betrieb der Automobilindustrie hervorgeht: "Die Einführung des "Measured Daywork" war eine betriebliche Politik, aber es war eine falsche Annahme, daß der Betrieb hierdurch eine bessere Kontrolle der Produktion bekommt und besser vorausplanen kann. Dies ist nicht eingetroffen In Zukunft wollen wir wieder zurück zu einem Lohnreizsystem, u. U. "Measured Daywork", verknüpft mit Lohnanreizen und ähnlichem." (Eigene Fallstudie, Betrieb D.)

Für die in Großbritannien entwickelte Form der Interessendurchsetzung im Betrieb scheint uns dabei die "Prognose" treffend: "Das Akkordlohn-System, das in den letzten Jahren eine Kontrolle über Arbeitstempo und Lohnhöhe ermöglichte, wurde anfangs (und zu Anfang dieses Jahrhunderts auch völlig zu Recht) als eine Erfindung des Managements angesehen, um die Ausbeutung der Arbeitskräfte zu erhöhen. Es gibt keinen Grund anzunehmen, daß die heutigen Arbeiter weniger einfallsreich darin sind, Wege zu finden, neue Entwicklungen dieser Art schließlich zu ihrem Vorteil zu wenden. Und wenn man sie zwingt, unter diesen Bedingungen zu arbeiten, dann werden sie zweifellos solche Strategien an-

wenden" (Coates, Topham 1974, S. 80). Der Ausgleich des Verlusts von Kontrollmöglichkeiten beim Akkordlohn durch Ausweitung des Einflusses auf den "Manning Level" (ebenso wie Verhandlungen über das Tempo von Maschinen und Produktionsanlagen) könnte hierfür als Beispiel angesehen werden.

Die Auseinandersetzung um den "Manning Level" kann dabei auch zu einer beständigen Aufgabe der Shop Stewards werden, so z. B., wenn infolge von Markt- und Nachfrageschwankungen sowie Produktvariationen die konkrete Organisation des Produktionsprozesses (unabhängig von technischen und organisatorischen Neuerungen) häufig verändert werden muß. Hierauf verweist z. B. Beynon in seiner Untersuchung der Entwicklung bei Ford: "... Schwankungen in der Nachfrage nach Autos haben Auswirkungen auf die Bandgeschwindigkeit, die von Woche zu Woche und von Tag zu Tag variiert. Beides führt dazu, daß die Verteilung und die Anzahl der Arbeitskräfte, die für eine bestimmte Abteilung eingesetzt sind, verändert werden und mit jedem Wechsel des Tempos und der Modelle erneut ausgehandelt werden müssen" (Beynon 1973, S. 41).

2. Effekte des Einflusses auf den "Manning Level"

Zu Anfang haben wir schon auf die Bedeutung der quantitativen Besetzung von Maschinen und Produktionsanlagen für die Abwehr betrieblicher Bestrebungen zur Erhöhung der Arbeitsintensität hingewiesen. Abschließend sei noch an zwei Beispielen gezeigt, daß Auseinandersetzungen um den "Manning Level" nicht nur "reaktiv" und "defensiv" geführt werden - wie etwa beim Widerstand gegen Personaleinsparungen oder gegen eine Aufgabenerweiterung. Auseinandersetzungen um den "Manning Level" werden vielmehr auch genutzt, um Arbeitserleichterungen durchzusetzen. Dies unterstreicht nochmals den zentralen Stellenwert des "Bargaining" und demonstriert, daß sich die Interessendurchsetzung nicht in der - viel zitierten - "defensiven Haltung" erschöpft. Wie in Kap. I allgemein und im vorhergehenden bereits am Beispiel technischer Neuerungen und Veränderungen des Lohnsystems ausgeführt, liegt der strategische Stellenwert des Festhaltens am "Bestehenden" sowohl in der Abwehr einer Verschlechterung von Arbeitsbedingungen und Verteidigung von Kontrollmöglichkeiten, als auch in der Absicherung von "Bargaining Power". Dies besagt - etwas vereinfacht - je "defensiver" man sich gegenüber betrieblichen Veränderungen verhält (und dabei erfolgreich ist), um so größer sind auch die Möglichkeiten für eine "aktive" Verhandlungspolitik. So können z. B. Zugeständnisse der Shop Stewards und Arbeitskräfte beim "Manning Level" an bestimmten Maschinen und Anlagen zugleich genutzt werden, um in anderen Bereichen einen großzügigeren "Manning Level" auszuhandeln. Ein Beispiel für einen solchen aktiven Einfluß auf den "Manning Level" und seiner Nutzung zur Durchsetzung von Arbeitserleichterungen ist die Aushandlung eines zusätzlichen Mannes in einer Arbeitsgruppe, der als "Springer" ("Float Worker") fungiert. "Ein Springer ("Float Worker") ist normalerweise dazu da, um für abwesende Ar-

beiter einzuspringen; aber ein Springer, der durch Verhandlungen gewonnen wird, kann auch einspringen, damit die Arbeiter zur Toilette gehen, eine Zigarette rauchen oder sich in anderer Weise erholen können, während sie offiziell weiterarbeiten" (Friedmann 1977, S. 234). So wurde z. B. auch von einem Shop Steward der besondere Stellenwert von Verhandlungen über den "Manning Level" damit begründet, daß man Personaleinsparungen, Versetzungen und Entlassungen auch auf anderem Wege Widerstand entgegensetzen kann; aber "durch den Einfluß auf den "Manning Level" ergibt sich die Möglichkeit, auch mal Pause zu machen, Zeitung zu lesen, eine Zigarette zu rauchen." (Eigene Fallstudie, Betrieb D.) Schließlich werden Verhandlungen über den "Manning Level" auch zur Verminderung von Belastungen bei körperlich schwerer Arbeit genutzt, indem ein zusätzlicher Mann oder eine Hilfskraft gefordert wird. Nach unseren Erfahrungen werden auch technische Hilfsmittel u. ä. gefordert; sofern hierdurch aber Arbeitsplätze gefährdet werden, geht man die Verminderung von Arbeitsbelastungen - soweit von der Art der Belastungen und Arbeit möglich - primär über den "Manning Level" an. So etwa auch die Antwort eines Shop Steward auf die Frage, ob zur Verminderung von Arbeitsbelastungen bei der Bedienung von Pressen auch Forderungen nach technischen Hilfsmitteln (Hebegeräte, automatische Zuführungen u. ä.) gefordert werden: "Wir fordern auch technische Geräte, z. B. vor kurzem ein hydraulisches Hebegerät, aber diesen Fall würden wir über den "Manning Level" angehen." (Eigene Fallstudie, Betrieb D.) Ausschlaggebend hierfür scheint uns, daß der "Manning Level" - im Gegensatz zu Forderungen von technischen Hilfsmitteln - dem Interesse der Arbeitskräfte sowohl an der Sicherung von Beschäftigungsmöglichkeiten, als auch an der Reduzierung von Arbeitsbelastungen entspricht, wohingegen mit dem Einsatz von technischen Geräten immer auch eine Gefährdung des Arbeitsplatzes verbunden sein kann.

Wenn sich hiermit eine "defensive" Haltung gegenüber technischen Neuerungen verbindet, ist dies nicht den Arbeitskräften, Shop Stewards und Gewerkschaften anzulasten, sondern den Bedingungen, unter denen technische Neuerungen im Betrieb eingeführt und genutzt werden und den negativen Auswirkungen, die sich hieraus für die Arbeitskräfte ergeben.

E. Zur Bedeutung von Auseinandersetzungen um die Arbeitsorganisation

Die "Vereinfachung" von Tätigkeiten (Reduzierung von Qualifikationsanforderungen, Aufspaltung von komplexeren Tätigkeiten in einfache repetitive Teilarbeiten) ist für den Betrieb eine wichtige Voraussetzung für die Intensivierung der Arbeit (Prinzip des Taylorismus). Es ergeben sich hieraus nicht nur Probleme der "Monotonie" und geringen "Selbstentfaltung", sondern "schlicht" auch umfangreiche und vor allem auch langfristig wirksam werdende physische Gefährdungen und Belastungen durch einseitige körperliche Anforderungen u. ä. (z. B. Ermüdungserscheinungen, Skelett- und Gelenkschäden, einseitige Muskelbelastungen usw.).

Im folgenden soll kurz skizziert werden, wie der Einfluß der Interessendurchsetzung im Betrieb auf die Arbeitsteilung und -zerlegung einzuschätzen ist und welche Bedeutung hierbei betriebliche Initiativen zum "Job Enrichment" haben. Dabei ist zunächst festzuhalten, daß tayloristische Formen der Arbeitsorganisation (Arbeitsvereinfachung und -zerlegung) in Großbritannien in gleicher Weise wie z. B. in der Bundesrepublik u. a. ein grundlegendes Prinzip der betrieblichen Organisation von Produktions- und Arbeitsprozessen ist. Ebenso wie im Vorhergehenden geht es hier somit um den "Grad" und das "Ausmaß" der konkreten betrieblichen Durchsetzung, Verfeinerung und Nutzung solcher Formen der Arbeitsorganisation und ihrer Auswirkungen für die Arbeitskräfte.

1. Widerstand gegen Arbeitszerlegung

Nach unseren Erfahrungen läßt sich ein Einfluß der kollektiven Interessendurchsetzung im Betrieb auf betriebliche Maßnahmen zur Arbeitsvereinfachung und -zerlegung nicht in gleicher Weise belegen, wie dies beim Arbeitstempo, dem quantitativen Arbeitskräfteeinsatz und beim Leistungslohn möglich ist. Dies besagt nicht, daß es sie nicht gibt. Noch weit mehr als im Vorhergehenden besteht aber bei ihrer empirischen Untersuchung das Problem, daß bereits in die Planung betrieblicher Maßnahmen zur Weitertreibung der Arbeitszerlegung, -vereinfachung etc., Überlegungen zu möglicherweise auftretenden Konflikten und Widerständen eingehen oder speziell kleinere technische und organisatorische Veränderungen vermieden werden, um keinen Anlaß für erneute Verhandlungen über den Leistungslohn, das Arbeitstempo und anderes zu geben. Wir werden hierauf weiter unten nochmals zurückkommen. Es ist somit sowohl ein direkter, wie indirekter Einfluß der kollektiven Interessendurchsetzung auf die Arbeitsorganisation anzunehmen, der empirisch aber schwer identifizierbar ist. Einzelne Beispiele aus unserer Untersuchung legen ferner die Annahme nahe, daß der Einfluß auf die Arbeitsorganisation ebenso ein alltäglicher und fester Bestandteil der Interessendurchsetzung ist (bzw. sein kann), wie dies bei den zuvor dargestellten Ansatzpunkten der Interessendurchsetzung der Fall ist. Ferner erfolgt auch hier offenbar keineswegs nur eine "defensive" Durchsetzung der Interessen.

So berichtete z. B. ein Shop Steward in einem Betrieb der Automobilindustrie, daß die Monotonie der Arbeit seit langem ein Kritikpunkt der Arbeiter ist, sich hiergegen auch Widerstand entwickelt hat und Forderungen an den Betrieb gerichtet werden. Es wurde schon seit langem erreicht, daß einzelne Teilarbeiten wieder zusammengefügt werden und die Arbeiter am Fließband nicht nur an einem Arbeitsplatz stehen, sondern mehrere Teilarbeiten verrichten. (Eigene Fallstudie, Betrieb D.)

Die folgende Schilderung eines Senior Shop Steward in einem anderen Betrieb der Automobilindustrie zeigt, daß - auch wenn dies nicht als offizieller Anlaß registriert wird - betriebliche Maßnahmen zur Arbeitsvereinfachung auch zu "Industrial Disputes" geführt haben: "Nehmen wir z. B. den Streik der Arbeiter, die die Türen einhängen, kürzlich. Je-

mand, der den "Daily Mirror" letzten September gelesen hat, hat darin ein paar ziemlich gespenstische Bilder sehen können: das Karosserie-Werk in Dagenham, knietief in Glasscherben. Zum zweiten Mal innerhalb von vierzehn Tagen ist eine Anzahl von Arbeitern mitten in der Nacht nach Hause geschickt worden. Aber der Kampf fing nicht deshalb an, ganz und gar nicht, er begann wegen des Problems des "Arbeitsinhaltes". (Herv. d. u.) Die "Türeinhänger" bezogen die Prügel dafür. Diese Arbeit war immer öde, auch wenn einer sie allein machte, Türe holen, in die Karosserie einpassen, Unterlagsscheiben anbringen, festziehen und so lange probieren, bis die Türe paßt. Aber dann hatte die Firma die brillante Idee, zu ihren Arbeitern zu sagen: Du holst die Türe, du legst die Unterlagsscheiben ein und eine Mutter, du ziehst sie fest, usw. . . . Also, wenn der Job vorher schon schlecht war, kann man sich vorstellen, was es heißt, nur noch einen einzigen Handgriff zu machen, wie z. B. Unterlagsscheiben anbringen. Das war der Grund für den Streik der Türeinhänger . . ." (Passingham/Connor 1977, S. 15).

Das folgende Beispiel zeigt, daß der Widerstand der Arbeitskräfte gegen die Auswirkung hoher Arbeitsteilung offenbar nicht erst eine neuartige Erscheinung ist, sondern auch schon in der Vergangenheit zur Einführung "neuer Formen der Arbeitsorganisation" geführt hat: Bei der Montage von Gabelstaplern wurden in einem Betrieb im Zuge betrieblicher Rationalisierungsmaßnahmen Anfang der 60er Jahre die einzelnen Tätigkeiten sukzessive in einzelne Teilarbeiten aufgliedert. Neben einem Anstieg der Absentismusrate, hoher Fluktuation und zunehmenden Rekrutierungsschwierigkeiten häuften sich in dieser Abteilung auch die Konflikte, Arbeitsniederlegungen usw. Sie richteten sich zwar nicht explizit auf die "hohe Arbeitsteilung", wurden aber seitens des Betriebes als Reaktionen hierauf eingeschätzt; jeglicher nur mögliche Anlaß - ob es sich um die Bezahlung handelte oder sonstige Arbeitsbedingungen etc. - erwies sich als unmittelbar konfliktträchtig. In Verhandlungen zwischen dem betrieblichen Management und Shop Stewards, wurden daraufhin einzelne Tätigkeiten zusammengefügt, und die Montage in Arbeitsgruppen anstelle des bisherigen Fließbandsystems durchgeführt. (Eigene Fallstudie, Betrieb G.)

2. "Neue Formen der Arbeitsorganisation" - eine betriebliche Reaktion auf die kollektive Interessendurchsetzung?

In weitergehenden Untersuchungen wäre den Gründen nachzugehen, die zur Einführung sogenannter "neuer Formen der Arbeitsorganisation" (insbesondere "Job Enrichment", Partizipationsmodelle, usw.) geführt haben. Gegenwärtig (1979) liegen zur Rolle der kollektiven Interessenvertretung der Arbeitskräfte bei solchen Veränderungen keine detaillierteren Untersuchungen vor. Soweit Berichte vorliegen, zeigen sie, daß die Maßnahmen nicht auf die Forderungen der Arbeitskräfte, Shop Stewards und Gewerkschaften, sondern auf Initiative der Betriebe hin eingeleitet wurden (vgl. Work Research Unit 1975; Department of Employment 1977,

S. 697 ff, S. 703; ferner die Untersuchungen der Trade Union Research Unit 1978 und Weir 1976). Auffallend ist aber, daß - wie aus einer Dokumentation des "Work Research Unit" des "Department of Employment" (Arbeitsministerium) hervorgeht - neben Absentismus, Fluktuation u. ä., häufig von den Betrieben als Anlaß für solche Maßnahmen auch "bad industrial relations" angegeben wird. (Dies wurde auch in einem Expertengespräch von G. Jessup, Leiter des "Work Research Unit" als einer der wesentlichen Gründe für solche betrieblichen Maßnahmen genannt.) Für unsere Fragestellung wäre somit genauer zu prüfen, ob und in welcher Weise solche Maßnahmen "indirekt" durch die kollektive Interessendurchsetzung veranlaßt werden und inwieweit die Betriebe mit solchen Maßnahmen versuchen, die kollektive Interessendurchsetzung zu schwächen. Auf letzteres verweist z. B. die Folgerung aus einer empirischen Untersuchung über die Einführung von "Job Enrichment" - Maßnahmen in Großbritannien: "Das Management sieht 'Job Enrichment' oft als ein Mittel, um aus militanten, gewerkschaftlich organisierten Industriearbeitern über Nacht zufriedene und gefügte Mitarbeiter zu machen, die nicht länger der Idee des kollektiven Schutzes und Unterstützung durch die gewerkschaftliche Organisation anhängen" (Daniel, McIntosh 1976, S. 242). Damit wird auch ein Zusammenhang angesprochen, der die abwertende und skeptische Haltung der Gewerkschaften und Shop Stewards gegenüber neuen Arbeitsformen erklärt. Diese sind für die Gewerkschaften und Shop Stewards nichts grundsätzlich Neues, sondern eine betriebliche Maßnahme, der gegenüber man genau so vorsichtig ist, wie gegenüber anderen Maßnahmen, die "vom Betrieb kommen".

Daß diese Vorsicht sehr berechtigt ist, zeigen Erfahrungen sowohl in der Bundesrepublik als auch in Großbritannien. Sehr anschaulich z. B. hierfür die Diskrepanz zwischen der Einschätzung einer "Job Enrichment"-Maßnahme (und ihrer Auswirkungen) in einem britischen Betrieb, in der die gewerkschaftliche Interessenvertretung vergleichsweise schwach war, aus der Sicht des Betriebes und aus der Sicht eines Arbeiters. Aus der Sicht des Betriebes: "Die neue Arbeitsorganisation ist nicht einfach eine Maßnahme zur Produktivitätssteigerung ('productivity deal'). Wir sehen sie als ein Umstrukturierungsprogramm, das in der britischen Industrie ohne Beispiel ist. Wir wollen die Beschäftigten in die Gestaltung der Arbeitsorganisation einbeziehen . . . Wir sehen das als etwas, was wir zusammen mit den Leuten machen, und nicht als etwas, was wir ihnen aufpfropfen." Und aus der Sicht des Arbeiters: "Du bewegst dich von einem faden, dreckigen, monotonen Arbeitsplatz zu einem anderen faden, dreckigen, monotonen Arbeitsplatz. Und dann zum nächsten faden, dreckigen, monotonen Arbeitsplatz. Und irgendwie sollst du aus dem Ganzen 'bereichert' (enriched) herauskommen. Aber ich fühle mich nie bereichert. Ich bin nur einfach völlig fertig" (Nicols, Beynon 1977, S. 16).

F. Weitere Ansatzpunkte zur Abwehr von Arbeitsbelastungen

Die bislang dargestellten Ansatzpunkte der Interessendurchsetzung könnten unter dem Aspekt der Abwehr von Maßnahmen und der Effekte einer Intensivierung der Arbeit noch erweitert werden. Genauer zu prüfen wäre z. B. der Einfluß von Auseinandersetzungen um den "flexiblen" Personaleinsatz. In gewerkschaftlich stark organisierten Betrieben ist die Verhinderung oder Beschränkung eines flexiblen Arbeitskräfteeinsatzes - je nach Produktionsanfall und Verfügbarkeit der Arbeitskräfte (z. B. Ausgleich des Krankenstandes usw.) - ebenfalls ein wichtiger Bereich der Kontrolle von Arbeitsbedingungen, weit weniger jedoch - entgegen der weitverbreiteten Annahme - wegen gewerkschaftlicher Abgrenzungen. (Diese spielen z. B. bei Arbeitskräften, die einer Gewerkschaft angehören, ohnehin keine Rolle.)

Nach unseren Erfahrungen geht es hier sowohl darum, Arbeitsplätze zu sichern, als auch zu verhindern, daß Wartezeiten, Stillstandszeiten usw., aus denen sich ungeplante Pausen und Erholungszeiten für die Arbeitskräfte ergeben, vom Betrieb beschränkt und ausgefüllt oder/und, daß durch einen flexiblen Arbeitseinsatz generell die Arbeitsanforderungen ausgeweitet werden. Damit werden auch für den Betrieb Möglichkeiten durch Umorganisation des Arbeitsablaufes und personelle Um- und Versetzungen, die Arbeitsintensität zu steigern, beschränkt. (63)

Ein weiterer wichtiger Bereich der Interessendurchsetzung und speziell auch "unilateraler Kontrolle" von Arbeitsbedingungen ist der Einfluß der Shop Stewards auf die Verteilung der Arbeit. Dies und die Auswirkungen auf betriebliche Maßnahmen zur Intensivierung der Arbeit haben wir jedoch nicht detaillierter untersucht. Sicher ist aber, daß hierdurch z. B. auf die besonderen Belange älterer Arbeitskräfte Bezug genommen werden kann, und vor allem den unmittelbaren Vorgesetzten ein wichtiges Disziplinierungsinstrument entzogen wird. Die Beschränkung von Disziplinierungsmöglichkeiten ist grundsätzlich eine wichtige (und notwendige) Ergänzung der zuvor dargestellten Interessendurchsetzung (z. B. bei Leistungszurückhaltung, Widerstand gegen das Arbeitstempo, usw.). So etwa auch Beynon in der Schilderung der Entwicklungen bei Ford: "Noch 1967 hatten die Stewards den Eindruck, daß die allermeisten Probleme, mit denen sie in ihrer Abteilung zu tun hatten, entweder mit Erhöhungen der Bandgeschwindigkeit zusammenhingen oder mit dem 'System der schönen Augen', der Günstlingswirtschaft, die die Vorgesetzten praktizierten bei der Arbeitsverteilung, der Zuweisung von Überstunden oder bei der Versetzung von Arbeitskräften" (Beynon 1973, S. 145). Daher wurde auch der Einfluß auf die Arbeitsverteilung, Zuweisung von Überstunden, usw. und ihrer Übernahme durch die Shop Stewards (vgl. Kap. I) zu einer wichtigen Voraussetzung, um die Kontrolle über die Arbeitsanforderungen zu bekommen. Nur wenn verhindert wird, daß die Zurückhaltung der Arbeitsleistung, der Widerstand gegen zu enge Vorgabezeiten, die Weigerung, eine andere Tätigkeit auszuüben usw. zu "individuellen" betrieblichen Sanktionierungen führt, oder die individuelle Durchbrechung der kollektiven Interessendurchsetzung vom Betrieb

"belohnt" werden kann, können solche Widerstandsformen der Arbeitskräfte entwickelt und durchgesetzt werden. Auf diesem Hintergrund wird auch die strategische Bedeutung der Auseinandersetzungen um Kündigungen sichtbar, sowie die "indirekten" Auswirkungen ihrer gesetzlichen Regelung seit 1970 (Schutz gegen "ungerechtfertigte Kündigung"). Dieses Beispiel zeigt anschaulich, wie durch gesetzliche Regelungen "zum Schutz der Arbeitskräfte" die kollektive Interessendurchsetzung auf Betriebsebene und insbesondere die Rolle der Shop Stewards geschwächt werden kann. Durch die "Verrechtlichung" wurde den Shop Stewards die Möglichkeit genommen, prinzipiell jeglicher Kündigung aus disziplinarischen Gründen Widerstand entgegenzusetzen. Ähnliches gilt auch für die Auseinandersetzung um Entlassungen bei Freisetzen infolge technischer und organisatorischer Veränderungen oder Verschlechterung der Auftragslage. Das traditionelle gewerkschaftliche Prinzip des "first in last out" bei der Auswahl der Arbeitskräfte enthält in hohem Maße die Gefahr der Segmentation der Arbeitskräfte in Kern- und Randgruppen bzw. in Beschäftigten und Nichtbeschäftigte überhaupt. Auf der anderen Seite wird damit jedoch verhindert, daß Kriterien wie "Leistungsfähigkeit", "Einsatzbereitschaft", "Betriebsloyalität" etc. über die Sicherheit des Arbeitsplatzes entscheiden. Auch hier hat die bereits seit 1965 bestehende gesetzliche Regelung einer finanziellen Abfindung bei Entlassungen (infolge von Freisetzen) teilweise zu einer Schwächung der kollektiven Interessendurchsetzung auf Betriebsebene geführt. Es wurde hierdurch den Betrieben auch leichter gemacht, Arbeitskräfte "abzuschieben" und sie auf der Grundlage finanzieller Anreize (Entlassungsschädigung) zur freiwilligen Auflösung des Arbeitsverhältnisses zu bewegen. (Diese gesetzliche Regelung zielte primär darauf ab, die Durchsetzung technischer und organisatorischer Veränderungen für den Betrieb zu erleichtern und die Gewerkschaften zu einer "kooperativen" Haltung zu veranlassen, sowie Konflikte bei technischen und organisatorischen Veränderungen zu reduzieren.) Im weiteren Verlauf der Untersuchung werden wir auf Gesundheitsgefährdungen und Arbeitsbelastungen eingehen, die sowohl traditionell als auch gegenwärtig in Großbritannien und der Bundesrepublik Gegenstand gesetzlicher Regelungen sind, und dabei speziell auch die Auswirkungen gesetzlicher Regelungen auf die Interessenaueinandersetzungen im Betrieb behandeln.

Teil 3: Gesundheitsschutz am Arbeitsplatz - historische Entwicklung und Reform staatlicher Maßnahmen

In diesem Teil der Untersuchung befassen wir uns mit den gesetzlichen (und hiermit vergleichbaren) Regelungen zum Gesundheitsschutz am Arbeitsplatz. Im Mittelpunkt stehen die neueren Entwicklungen in Großbritannien seit Anfang der 70er Jahre ("Health and Safety at Work Act" von 1974/78). Hiermit erfolgte in Großbritannien eine umfassende Neuordnung der institutionellen Grundlagen des Gesundheitsschutzes am Arbeitsplatz, deren Entstehung und Auswirkungen jedoch auf dem Hintergrund der bis dahin erfolgten Entwicklungen gesehen und beurteilt werden müssen. In der historischen Entwicklung wurde der Gesundheitsschutz am Arbeitsplatz zwar sowohl in Großbritannien als auch in der Bundesrepublik zu einem Gegenstand staatlicher Maßnahmen. Die konkrete Organisation des staatlichen Einflusses erfolgt jedoch in unterschiedlichen "Formen" und nach unterschiedlichen "Prinzipien". (64) Es scheint uns deshalb sinnvoll und zum Verständnis der neueren Entwicklungen notwendig, auch einige Merkmale und Unterschiede der Entwicklungen des Gesundheitsschutzes am Arbeitsplatz bis Anfang der 70er Jahre in Großbritannien und in der Bundesrepublik näher darzustellen. Der Vergleich mit Großbritannien verdeutlicht dabei u. a. mehrfache "Besonderheiten" der deutschen Entwicklung; zum besseren Verständnis der Unterschiede werden wir hier die deutschen Entwicklungen ausführlicher darstellen als dies in den vorhergehenden Teilen der Untersuchung der Fall war.

Aufschlußreich für das Verständnis der neueren Entwicklungen in Großbritannien ist auch der gesellschaftspolitische Hintergrund, auf dem sie entstanden sind und die politischen Ziele, die mit der Neuordnung des Gesundheitsschutzes am Arbeitsplatz angestrebt wurden. Die britischen Entwicklungen stehen hier im Spannungsfeld zwischen den staatlichen Bestrebungen zur Regelung industrieller Beziehungen (insbesondere Beschränkung der gewerkschaftlichen Interessenvertretung im Betrieb) und den Bestrebungen der Gewerkschaften, staatlich-gesetzliche Regelungen zum Gesundheitsschutz für eine gesetzliche Absicherung des gewerkschaftlichen Einflusses im Betrieb zu nutzen. Hierdurch werden sowohl die konkrete Ausprägung der neueren Entwicklungen als auch ihre Auswirkungen (vgl. Teil 4) beeinflusst. Der Vergleich zwischen Großbritannien und der Bundesrepublik gibt hier einen detaillierteren Einblick in mehrfache Unterschiede im Verhältnis zwischen Staat und Gewerkschaften und des gesellschafts-politischen Hintergrunds für die Refor-

men im Bereich des Gesundheitsschutzes seit Anfang der 70er Jahre. Damit kann gezeigt werden, daß zwar in beiden Ländern seit Anfang der 70er Jahre der Gesundheitsschutz am Arbeitsplatz zu einem gesellschaftspolitischen Thema wurde, dies aber auf dem Hintergrund einer sehr unterschiedlichen historischen Entwicklung und im Kontext einer sehr unterschiedlichen gesellschaftspolitischen Konstellation, was auch - trotz Tendenzen zur Angleichung - zu mehrfachen Unterschieden und Schwergewichten bei den Reformen und ihrer Ergebnisse führt.

In diesem Teil der Untersuchung behandeln wir somit: Die wesentlichen Merkmale und Unterschiede der Entwicklung des Gesundheitsschutzes am Arbeitsplatz in Großbritannien und der Bundesrepublik bis Anfang der 70er Jahre (Kap. II), den gesellschaftspolitischen Hintergrund für die neueren Entwicklungen in Großbritannien und der Bundesrepublik (Kap. III) sowie die wichtigsten Merkmale des "Health and Safety at Work Act" in Großbritannien und einen Vergleich mit den gesetzlichen Regelungen und ähnlichen Vorschriften in der Bundesrepublik (Kap. IV).

Vorangestellt sei dem ein kurzer Exkurs, in dem einige Grundlagen, die für unsere Darstellungen der Entwicklung im Bereich des Gesundheitsschutzes leitend sind, skizziert werden sowie ein statistischer Überblick zur Entwicklung von Arbeitsunfällen (Kap. I).

Exkurs: Gesundheitsschutz am Arbeitsplatz - gemeinsames oder gegensätzliches Interesse von Betrieb, Arbeitskräften und Staat

Wir gehen in diesem Teil der Untersuchung bewußt von einem vergleichsweise engen Verständnis von Gesundheit oder Gesundheitsgefährdungen aus. Legt man z. B. die Definition der WHO zugrunde, so ist Gesundheit nicht nur die Abwesenheit von Krankheit, sondern die Gesamtheit des physischen und psychischen Wohlbefindens. Im normalen Sprachgebrauch wird Gesundheit aber meist auf die physische Konstitution (unter Ausklammerung des Psychischen etc.) beschränkt. Betrachtet man genauer, welche Kriterien für Gesundheit oder Krankheit angewendet werden, so zeigt sich, daß sie sich primär an der Erhaltung der Arbeitsfähigkeit orientieren.

Weitere Eingrenzungen ergeben sich, wenn man den Zusammenhang zwischen Gesundheitsgefährdungen und ihren Ursachen betrachtet. Abnehmende Leistungsfähigkeit und allgemeine körperliche Gebrechen im Alter werden vielfach als Resultat eines "normalen" biologischen Alterungsprozesses eingeschätzt; unberücksichtigt bleibt, daß die Ursachen auch in den allgemeinen Lebensbedingungen und insbesondere den Arbeitsbedingungen liegen wie z. B. in hohen Anforderungen an die physische Leistungserbringung, langfristige Überbelastung einzelner Körperfunktionen u. ä.. Auch durch die sog. anerkannten Berufskrankheiten wird nur ein geringer Ausschnitt tatsächlich auftretender, arbeitsbedingter (oder mitbedingter) Krankheiten erfaßt. Betrachtet man den Gesundheitsschutz am Arbeitsplatz, d. h. die gesetzlichen Regelungen, die Interessenauseinandersetzung und die betrieblichen Aktivitäten, so zeigt sich, daß sie sich

vorrangig "nur" auf einen engen Bereich von Gesundheitsgefährdungen und ihren Ursachen richten. Es sind primär nur physische Gefährdungen, und hier nur solche, die unmittelbar und vergleichsweise eindeutig "identifizierbar", "sichtbar" und "spürbar" sind. Der Arbeitsunfall und negative Umgebungseinflüsse wie Hitze, Staub usw. sind hierfür Beispiel. Wir werden uns im folgenden hierauf beschränken und darstellen, welche Unterschiede hier zwischen Großbritannien und der BRD bestehen.

Sowohl in der politischen als auch wissenschaftlichen Auseinandersetzung mit dem Gesundheitsschutz am Arbeitsplatz (im engen Sinn) besteht vielfach die Meinung, daß dies kein Gegenstand gegensätzlicher Interessen von Betrieben, Arbeitskräften und Staat (als Repräsentant gesellschaftlicher Erfordernisse und Ziele) ist. So war z. B. ein grundlegendes Konzept des in Großbritannien mit der Erarbeitung von Vorschlägen zum Gesundheitsschutz beauftragten sogenannten Robens Committee (65): "There is no legitimate scope for bargaining on safety and health issues, but much scope for constructive decisions, joint inspections, and participation in working out solutions" (Robens Report 1972, S. 21). Dem liegt die Vorstellung zugrunde, daß der Gesundheitsschutz am Arbeitsplatz primär ein "technisches" oder "Verhaltens"-Problem ist, und daß ein gemeinsames Interesse von Betrieb, Arbeitskräften und Staat an einer Vermeidung von Gesundheitsgefährdungen besteht. Diese Vorstellung findet sich auch in der BRD. Sie hat hier z. B. bereits Anfang dieses Jahrhunderts zur Übertragung der Unfallverhütung an eine Selbstverwaltungsinanz geführt sowie - ebenso wie in Großbritannien - zu einer Favorisierung kooperativer Formen der Beteiligung der Arbeitskräfte auf Betriebsebene. Als Hintergrund für unsere Darstellung und Interpretation der Entwicklungen in Großbritannien und der BRD scheinen uns einige Anmerkungen hierzu notwendig.

Ohne Zweifel kann die Vermeidung von Gesundheitsgefährdungen auch ein betriebliches Interesse sein; aus den Gefährdungen der Gesundheit der Arbeitskräfte können sich für den Betrieb Nachteile und Probleme ergeben, so daß die Vermeidung von Gesundheitsgefährdungen durchaus auch Resultat des "ökonomischen Kalküls" sein kann, aber: Die Vermeidung von Gesundheitsgefährdungen ist für den Betrieb nicht in jedem Fall von Vorteil und muß nur dann berücksichtigt werden, wenn Gesundheitsgefährdungen zu betrieblichen Problemen führen. So können z. B. Maßnahmen zum Gesundheitsschutz notwendig und vorteilhaft sein zur Reduzierung von Ausfallzeiten, Steigerung der Produktivität, Bewältigung von Rekrutierungsschwierigkeiten auf dem Arbeitsmarkt u. ä. Dies ist jedoch nicht immer der Fall. Maßnahmen zum Gesundheitsschutz können (für den Betrieb) auch die Steigerung der Produktivität behindern oder/und Kosten verursachen, denen nur geringfügige Vorteile gegenüberstehen. Auch dann, wenn Gesundheitsgefährdungen für den Betrieb zum Problem werden, ist ihre Vermeidung eine mögliche, aber keineswegs zwingende Maßnahme. Der Betrieb kann z. B. auf Ausfalltage durch häufige Krankheit usw. mit einer Verschärfung von disziplinarischen Maßnahmen und häufigerem Personalaustausch reagieren; auf Produktivitätshemmnisse durch technische und organisatorische Veränderungen, Veränderungen

des Personaleinsatzes usw. ohne Beseitigung von Gesundheitsgefährdungen; auf Rekrutierungsprobleme durch Erhöhung finanzieller Anreiz u. ä. . Solche Maßnahmen können aktuell leichter durchführbar und weniger kostspielig sein. (66)

Schließlich führt das betriebliche Interesse an einer Einsparung von Kosten und effizienten Produktion (Steigerung der Arbeitsleistung etc.) nicht nur zur Vernachlässigung von Maßnahmen zum Gesundheitsschutz, sondern steht diesen auch entgegen, wenn sich hieraus Hemmnisse für die Produktion oder/und umfangreichere finanzielle Belastungen ergeben. Gerade Maßnahmen zur Steigerung der Produktivität, die in einer Intensivierung der Arbeit bestehen oder hiermit verbunden sind, sind dabei selbst direkt und indirekte (z. B. Erhöhung der Unfallgefahr) Ursachen von Gesundheitsgefährdungen. Die hier angesprochenen Zusammenhänge und Probleme sind in der betrieblichen Praxis hinreichend bekannt und auch dokumentiert. Sie haben zur Folge, daß die Gesundheit der Arbeitskräfte gefährdet wird, und z. B. auch verfügbare Technologien zur Vermeidung von Gesundheitsgefährdungen nicht angewendet werden oder - weil keine Nachfrage besteht - die Entwicklung solcher Technologien unterbleibt. Aktuell auftretende technische Probleme sind vielfach nicht technisch bedingt, sondern Folge einer zu geringen, frühzeitigen Berücksichtigung von Gesundheitsgefahren bei der Planung und Entwicklung von Technologien.

Für die Arbeitskräfte führt die Gefährdung der Gesundheit neben der allgemeinen Beeinträchtigung des physischen und psychischen Wohlbefindens zur Gefährdung ihrer Existenz (Beeinträchtigung der Arbeits- und Leistungsfähigkeit). Die Vermeidung von Gesundheitsgefahren muß daher in jedem Fall ein Interessen der Arbeitskräfte sein, das auch dann berücksichtigt und durchgesetzt werden muß, wenn sich hieraus für den Betrieb keine Vorteile ergeben, sondern zusätzliche Belastungen usw. . Individuell, als einzelne, können aber die Arbeitskräfte den Schutz ihrer Gesundheit gegen betriebliche Interessen kaum durchsetzen. Ein weiteres Problem ist, daß Gesundheitsgefahren und ihre Auswirkungen im konkreten Fall den Arbeitskräften oft nicht bewußt sind und falsch eingeschätzt werden; vielfach sind Gesundheitsgefahren aber auch gar nicht bekannt und auch nicht wissenschaftlich erforscht, oder vorliegende wissenschaftliche Erkenntnisse sind für die Arbeitskräfte nicht zugänglich. Die "Apathie" - vom Robens Committee in Großbritannien als eine wesentliche Ursache von Arbeitsunfällen herausgestellt -, "menschliches Fehlverhalten" oder das bewußte Umgehen von Sicherheitsvorkehrungen sind aber nicht allein Folge eines ungenügenden Sicherheits- und Gesundheitsbewußtseins: Zum Teil bleibt den Arbeitskräften nichts anderes übrig, als bestimmte Unfall- und Gesundheitsgefahren zu akzeptieren, da sie zum selbstverständlichen und als unvermeidbar gesehenen Bestandteil der Arbeitssituation gerechnet werden. Ermüdungserscheinungen und hohe Leistungsanforderungen führen zu Unachtsamkeit; Arbeitstempo, Hetze und Leistungslohn verleiten zur Umgehung von Sicherheitsvorkehrungen oder machen dies erforderlich, um die geforderte Leistung zu erbringen. Eine wirksame Durchsetzung ihres Interesses am Schutz der Gesundheit

können daher die Arbeitskräfte nur auf der Grundlage und mit Unterstützung der kollektiven Interessenwahrnehmung, den Gewerkschaften, erreichen.

Schließlich führen Gefährdungen der Gesundheit nicht nur für die Arbeitskräfte zu Problemen, sie verursachen auch soziale, ökonomische und politische Probleme für die Gesellschaft insgesamt ("soziale Kosten" usw.). Daraus ergibt sich auch für den Staat nicht nur das Erfordernis zur sozialen Sicherung der Arbeitskräfte, wenn ihre Gesundheit geschädigt ist (Krankheit, Unfall, Erwerbsunfähigkeit), sondern auch zur Vermeidung von Gesundheitsgefährdungen im Arbeitsprozeß.

Wir gehen bei unserer Analyse der Entwicklungen des Gesundheitsschutzes davon aus, daß eine ausschließliche oder schwergewichtige Befürwortung freiwilliger Aktivitäten der Betriebe (was sich auch auf die Ausfüllung gesetzlicher Verpflichtungen bezieht!), oder/und eine nur kooperative Beteiligung der Arbeitskräfte, Gewerkschaften und des Staates an der Vermeidung von Gesundheitsgefährdungen außer Acht läßt, daß hier sowohl gemeinsame als auch gegensätzliche Interessen von Betrieben, Arbeitskräften und Staat bestehen. Es müssen daher auch Möglichkeiten geschaffen werden, um die Interessen der Arbeitskräfte gegen Interessen der Betriebe durchzusetzen; ferner muß gesichert werden, daß gesetzliche (oder hiermit vergleichbare) Regelungen in der betrieblichen Praxis eingehalten und kontrolliert werden, ohne daß sich jedoch die Interessendurchsetzung der Arbeitskräfte auf das beschränken muß (bzw. sich faktisch beschränkt), was gesamtgesellschaftlich als notwendig und ausreichend erachtet wird und seinen Niederschlag in gesetzlichen Regelungen findet.

I. Zur Entwicklung von Arbeitsunfällen

Nach Statistiken über die Häufigkeit und Entwicklung von Arbeitsunfällen schneidet Großbritannien im internationalen Vergleich - und speziell gegenüber der BRD - verhältnismäßig günstig ab: Die Unfallrate für tödliche Arbeitsunfälle in der verarbeitenden Industrie ist in den Jahren 1967 bis 1975 z. B. in der BRD vier- bis fünfmal so hoch wie in Großbritannien.

In Großbritannien war die Unfallrate nach einem statistischen Durchschnittswert über zehn Jahre 0,04, in der BRD bewegen sich die Angaben zwischen 0,20 1967 und 0,16 1975. Es liegen hier jedoch unterschiedliche Berechnungsarten zugrunde. In Großbritannien ist es die Anzahl der berichteten Unfälle pro 1000 Beschäftigte; in der BRD die Rate der entschädigten Unfälle pro 1000/Mann/Jahren bei 300 Tagen pro Jahr. In internationalen vergleichenden Statistiken werden diese Angaben - trotz ihrer unterschiedlichen Berechnungsart - jedoch angeführt und als vergleichbar angesehen; (siehe hierzu weiter unten ausführlicher).

Im Bergbau ergibt sich ebenfalls durchweg ein günstigeres Bild für Großbritannien: Es liegen hier die statistischen Angaben in den Jahren 1967 bis 1975 in der BRD circa um 30 bis 40 % höher, 1974 sogar um circa 50 %. 1975 allerdings beschränkt sich der Unterschied auf circa 20 %; inwieweit hierin ein allgemeiner Trend zum Ausdruck kommt, war nicht nachprüfbar, da entsprechende Angaben nicht vorlagen. In der BRD verringert sich die Rate der tödlichen Arbeitsunfälle in dem genannten Zeitraum um circa die Hälfte; (1967: 0, 82; 1975: 0, 46) in Großbritannien hingegen nur um circa ein Drittel (1967: 0, 52; 1975: 0, 36), so daß u. U. eine Tendenz zur Angleichung oder zumindest Verringerung der Unterschiede unterstellt werden könnte.

Für den Bergbau waren die Berechnungsgrundlagen weitgehend ähnlich. In beiden Ländern bezieht sich die Unfallrate auf das Verhältnis von Unfällen zu 1000 Mann/Jahren bei 300 Tagen pro Jahr. In Großbritannien beziehen sich aber die Angaben auf "berichtete" Unfälle, während in der BRD nur auf "entschädigte". Da nicht jeder berichtete Unfall auch entschädigt wird, ist davon auszugehen, daß in der BRD - bezogen auf die berichteten Unfälle - die Angaben höher liegen würden.

Im Baugewerbe sind die Unfallraten bei tödlichen Arbeitsunfällen in der BRD 1967 circa dreimal und 1975 circa zweimal so hoch wie in Großbritannien. (Berechnungsgrundlagen sind hier die gleichen wie bei der verarbeitenden Industrie, s. o..) (Quelle der statistischen Angaben: International Labour Office 1978, Tabellen 26 A, C und D, S. 826, 827, 831, 833.)

Aus Angaben über nicht tödliche Arbeitsunfälle ergibt sich für Großbritannien gegenüber der BRD ebenfalls ein günstigeres Bild: In der Eisen- und Stahlindustrie sind z. B. die Angaben über die Häufigkeit von Unfällen mit mehr als drei Tagen Arbeitsunterbrechung in den Jahren 1974 und 1975 in der BRD dreimal so hoch wie in Großbritannien.

Berechnungsgrundlagen waren hier in beiden Ländern die Zahl der Unfälle pro Million der geleisteten Arbeitsstunden. In Großbritannien sind die Angaben für 1974: 29, für 1975: 25; in Deutschland für 1974: 90 und für 1975: 79. (Quelle Social Indicators for the European Community, 1960-1975. Euro-Statistics, 1977, Brüssel.)

Dieser statistische Vergleich kann und soll von uns nicht weiter ausgeführt und differenziert werden. (67)

Es wären umfangreiche eigene Berechnungen notwendig, wobei deren Aussagekraft jedoch grundsätzlich nur begrenzt und teilweise fragwürdig ist. (Dies wird auch in allen vorliegenden international vergleichenden Statistiken betont.) Genauer zu klären wäre nicht nur der Einfluß unterschiedlicher Berechnungsgrundlagen, sondern vor allem auch die jeweilige Praxis der Datensammlung und -meldung. So wurde z. B. in Großbritannien mehrfach (sowohl von Betrieben wie Beamten der staatlichen Aufsichtsbehörden) darauf hingewiesen, daß bislang von den Betrieben die Meldepflicht oftmals stark vernachlässigt wurde. (68) (Ob hier signifikante Unterschiede gegenüber der BRD bestehen, konnte im Rahmen

unserer Untersuchung nicht geklärt werden.) Ferner: Nimmt man die "entschädigten" Unfälle zum Maßstab, so wären die Angaben der jeweiligen Versicherungsträger zu vergleichen, d. h. in Deutschland die Angaben der Berufsgenossenschaften und in Großbritannien die Angaben des "Department of Health and Social Security" über entschädigte "Industrial Accident and Diseases" (bzw. die Angaben in den "Social Security Statistics" und die Angaben in den Unfallverhütungsberichten der Bundesrepublik.) Die Angaben über entschädigte Unfälle geben jedoch nur begrenzt über das tatsächliche Unfall- und Krankheitsgeschehen Aufschluß, da sie jeweils von der institutionellen Regelung und Praxis der Gewährung von Entschädigungen abhängen (vgl. auch die unterschiedlichen Angaben zwischen berichteten und entschädigten Arbeitsunfällen).

Auch die hier relevanten Einflüsse und Unterschiede konnten im Rahmen unserer Untersuchung nicht ausreichend geklärt werden. Unter anderem wäre in weiteren Untersuchungen genauer zu klären: Zum einen ist die Definition von Berufskrankheiten in Großbritannien enger als in der BRD, zum anderen entscheidet jedoch in Deutschland über die Gewährung von Leistungen eine Selbstverwaltungsinstanz, an der Betriebe und Gewerkschaften paritätisch beteiligt sind, während in Großbritannien dies Teil des staatlich organisierten Systems sozialer Sicherung ist. Die Untersuchung der Organisation "kompensatorischer Sozialleistungen" im Falle von Unfall und Berufskrankheiten usw. war nicht "Thema" unserer Untersuchung (bzw. konnte aus zeitlichen und finanziellen Gründen nicht einbezogen werden) und muß zukünftigen Untersuchungen vorbehalten bleiben. Speziell wäre in Deutschland auch der Einfluß der betrieblichen Lohnfortzahlung im Krankheitsfall auf die Gewährung von finanziellen Leistungen der Berufsgenossenschaften bei Arbeitsunfall zu berücksichtigen.

Der angeführte statistische Vergleich kann somit primär nur zur "Einstimmung" dienen und aus deutscher Sicht das Interesse an den Entwicklungen in Großbritannien anregen, da möglicherweise - trotz methodischen Vorbehalten - die statistisch ausgewiesenen Unterschiede auch Unterschiede der tatsächlichen Verhältnisse wiedergeben. (Auch im Vergleich mit anderen europäischen Ländern wie z. B. Frankreich, Italien schneidet im internationalen Vergleich Großbritannien vergleichsweise günstig ab.)

II. Die Entwicklung des Gesundheitsschutzes bis Anfang der 70er Jahre - ein Überblick zu Unterschieden zwischen Großbritannien und der Bundesrepublik

Bei der folgenden Darstellung der Entwicklungen bis Anfang der 70er Jahre behandeln wir: Die gesetzlichen Regelungen und ähnliche Vorschriften (A), die Aktivitäten der Gewerkschaften (B), die Beteiligung und Interes-

senvertretung der Arbeitskräfte im Betrieb (C), die betriebliche Organisation des Gesundheitsschutzes (D) und allgemeine gesellschaftspolitische Entwicklungen (E). Jeder dieser Punkte ist in seiner historischen Entwicklung und in vergleichender Perspektive ein eigenes Untersuchungsthema. Wir beschränken uns deshalb jeweils nur auf einige wesentliche Merkmale und Unterschiede und hoffen, hiermit auch zu weiteren detaillierteren Untersuchungen anzuregen.

Nach unseren Erfahrungen wäre z. B. eine vergleichende historische Untersuchung zu der Entstehung und Entwicklung gesetzlicher Regelungen ein sehr lohnenswertes Untersuchungsfeld, an dessen Beispiel die meist nur sehr pauschal behandelten Unterschiede der Industrialisierung und der Rolle von Staat und Gewerkschaften in Großbritannien und Deutschland detailliert analysiert werden könnten. Unseres Wissens ist in beiden Ländern die öffentliche Einflußnahme und die Interessenauseinandersetzung um den Gesundheitsschutz am Arbeitsplatz in sozialgeschichtlicher Perspektive bislang nur ansatzweise und ausschnitthaft untersucht worden; vergleichende Untersuchungen hierzu liegen - mit Ausnahme von einzelnen "Bestandsaufnahmen" - nicht vor. (69) Auch die Bedeutung des Gesundheitsschutzes am Arbeitsplatz im Rahmen gewerkschaftlicher Aktivitäten wurde bislang in beiden Ländern - wenn überhaupt - nur am Rande und im Kontext anderer Fragestellungen untersucht. Gleiches gilt auch für die Auseinandersetzung mit Gesundheitsgefährdungen im Betrieb; hier haben erst in neuerer Zeit sozialwissenschaftliche Untersuchungen begonnen, sowohl die betriebliche Organisation wie auch die Vertretung der Arbeitskräfte anzugehen.

A. Staatlich-gesetzliche Regelungen

Die Anfänge staatlich-gesetzlicher Regelungen zum Gesundheitsschutz am Arbeitsplatz liegen in Großbritannien früher als in Deutschland, was auch mit der früheren Industrialisierung in Großbritannien zusammenhängt. Trotz zeitlicher Unterschiede sind die ersten Ansatzpunkte in beiden Ländern die gleichen: Gesetzliche Regelungen beziehen sich auf die Arbeitszeit von Kindern und jugendlichen Arbeitskräften sowie Frauen. Die weiteren Entwicklungen gehen jedoch jeweils in eine "andere Richtung".

1. Großbritannien

In Großbritannien liegt der Schwerpunkt der weiteren Entwicklungen neben der Regelung besonderer Beschäftigungsbedingungen für Kinder, Jugendliche und Frauen auf gesetzlichen Regelungen zur Gestaltung der Betriebsräume und allgemeine Arbeitsumgebung (Reinhaltung der Betriebe, Ventilation, Vorkehrungen gegen Staub usw.) und der Verhütung von Un-

fällen an Maschinen und Produktionsanlagen: Bereits 1844 finden sich gesetzliche Vorschriften für die Textilindustrie, gemäß denen sämtliche Teile von Antriebsmaschinen sicher geschützt (securely fenced) sein müssen. Dieses Gesetz wurde zwar von den Unternehmern bekämpft - was auch zu einer teilweisen Widerrufung geführt hat, - in der weiteren Entwicklung erfolgte jedoch ein sukzessiver Ausbau solcher Gesetze. 1864 wurde ihr Geltungsbereich auch auf "Nichttextilbetriebe" ausgeweitet (wie Gießereien, Druckgewerbe); 1878 waren nahezu alle Betriebe des verarbeitenden Gewerbes hiervon abgedeckt. Ein Kennzeichen dieser Entwicklung ist der schrittweise Erlaß von Einzelgesetzen (allein zwischen 1887 und 1896 werden dreizehn Gesetze zum Gesundheitsschutz erlassen), die auf jeweils spezifische Gesundheitsgefährdungen und bestimmte Beschäftigungsbereiche (die sukzessive ausgeweitet werden) ausgerichtet sind. Diese Entwicklung ist Ausdruck der "Weigerung" des Staates und der Unternehmer, das "Schutzbedürfnis" der abhängig Beschäftigten grundsätzlich und allgemein anzuerkennen, mit der Folge, daß jeweils nur auf politischen Druck hin und unter Bezug auf "dokumentierbare" Gefährdungen gesetzliche Initiativen ergriffen werden. (Bedeutung haben dabei vor allem auch die Berichte der Fabrikinspektoren und staatlich beauftragter Kommissionen). Diese Entwicklung findet auch im "Factories Act" 1937 und dessen - ohne grundlegende Veränderungen erfolgte - Neufassung 1967 seinen Niederschlag. Er ist die wesentliche gesetzliche Grundlage für den Gesundheitsschutz am Arbeitsplatz bis 1974, die auch den Rahmen für weitere staatliche Aktivitäten absteckte und andere Gesetze zum Gesundheitsschutz beeinflusste. Durch den "Health and Safety at Work Act" 1974 wurde eine neue gesetzliche Grundlage geschaffen; die gesetzlichen Regelungen im "Factories Act" und die entsprechenden Gesetze für andere Beschäftigungsbereiche (s. u.) sowie die auf ihrer Grundlage herausgebildeten "Regulations" (s. u.) wurden aber nicht außer Kraft gesetzt, sondern sollen auf dieser neuen Grundlage überprüft und ggfs. erneuert werden. Im Vergleich mit den Entwicklungen in der BRD sind folgende Merkmale der gesetzlichen Regelungen bis 1974 hervorzuheben:

Spezifische Anforderungen an die Betriebe

Die gesetzlichen Regelungen richten sich auf Unfallgefahren an Maschinen und Produktionsanlagen und allgemeine Gesundheitsgefährdungen durch Arbeitsumgebung u. ä.. Bei der Unfallverhütung brachte der "Factories Act" von 1937 eine Erweiterung gegenüber den bis dahin bestehenden Vorschriften. Diese richteten sich - wie gezeigt - jeweils nur auf bestimmte Maschinen oder Industriebereiche. Nun wurde allgemein die Anforderung festgelegt, daß "jedes gefährliche Teil einer Maschine sicher geschützt sein muß".

Im "Factories Act" von 1961 heißt es hierzu:

"Every dangerous part of any machinery other than prime movers and transmission machinery, shall be securely fenced unless it is in such

position or of such construction as to be as safe to every person employed or working on the premises as it would be if securely fenced." (Section 14/(1)) (70)

"In so far as the safety of dangerous part of any machinery cannot by reason of the nature of the operation be secured by means of a fixed guard, the requirements of subsection (1) of this section shall be deemed to have been complied with if a device is provided which automatically prevents the operator from coming into contact with that part." (Section 14/(2)).

Damit wurde eine Entwicklung eingeleitet, die sich bei der Unfallverhütung schweremwichtig auf die "Verkleidung" gefährlicher Maschinenteile und die Verwendung fester sowie beweglicher Schutzzitter für die Arbeit an Maschinen (z. B. an Pressen, Stanzen u. ä.) richtete. Hinsichtlich der Arbeitsumgebung richten sich die gesetzlichen Regelungen auf jeweils spezifische Anforderungen an die Instandhaltung und Reinigung von Gebäuden und Arbeitsräumen, die Sicherheit von Gehwegen, Sicherheitsvorkehrungen gegen Gefährdungen durch Dampfdruck und giftige Gase, Vorkehrungen gegen Staub, Anforderungen an die Temperatur u. ä.. Zum Teil werden auch hier jeweils "Mindestanforderungen" (z. B. bei der Temperatur) und detaillierte Anforderungen (Reinigung der Arbeitsräume mit heißem Wasser und Seife) gesetzlich festgelegt. Auch Anforderungen an sanitäre Anlagen, Bereitstellung von Sitzgelegenheiten bei der Arbeit (so weit von der Arbeit her möglich), wie Vorkehrungen gegen und bei Brandgefahren wurden festgelegt. Ferner enthält der "Factories Act" z. B. auch die Vorschrift, daß kein Beschäftigter Gewichte tragen oder bewegen darf, die seine Gesundheit gefährden können. Schließlich finden sich im "Factories Act" auch die gesetzlichen Regelungen über die besonderen Beschäftigungsbedingungen (Arbeitszeit) von Jugendlichen und Frauen; es erfolgt jedoch keine Ausweitung der gesetzlichen Regelungen zur Arbeitszeit auf sämtliche Arbeitskräfte (mit einzelnen Ausnahmen wie im Bergbau und der Eisenbahn).

Ergänzend richten sich auch Anforderungen an die Verkäufer und Vermieter von Maschinen: Antriebsteile u. ä. müssen so angebracht oder verkleidet sein, daß keine Gefahren entstehen (Section 17). Die Anforderungen hier sind jedoch geringer als die Verpflichtung der "Anwender" zur Unfallverhütung.

Ein allgemeines Kennzeichen dieser gesetzlichen Regelungen ist: Es wurden eine Reihe spezifischer Anforderungen an die Betriebe zum Gesundheitsschutz festgelegt, zum anderen aber keine allgemeine und umfassende Pflicht zum Schutz der Gesundheit der Arbeitskräfte im Betrieb. Ein weiteres Kennzeichen ist: Obwohl in einzelnen Fällen detailliertere Anforderungen und Mindeststandards festgelegt wurden, enthalten die gesetzlichen Regelungen überwiegend keine präzisen Anforderungen; sowohl hinsichtlich der geforderten "Standards" wie auch der Maßnahmen zu ihrer Erfüllung sind daher weitere Konkretisierungen erforderlich. Einen besonderen Charakter hat dabei die Regelung zur Unfallverhütung: Sie erfordert einerseits ebenfalls weitere Präzisierungen (was heißt "gefähr-

lich"?, was heißt "sicher"?), zum anderen wird aber vergleichsweise eindeutig und präzise die Art der Maßnahmen, die zur Unfallverhütung ergriffen werden müssen, festgelegt.

Beschränkung des Geltungsbereichs und eigenständige Entwicklungen in anderen Beschäftigungsbereichen

Die gesetzlichen Regelungen im "Factories Act" richten sich nur auf einen bestimmten Ausschnitt von Betrieben und Arbeitsplätzen; ihr Geltungsbereich ist eingegrenzt auf "factories", d. h. Betriebsräume und Arbeitsstätten, in denen "persons are employed in manual labour" und hier vornehmlich in be- und verarbeitenden Wirtschaftsbereichen. (71) Einbezogen wurden auch Schiffswerften, Docks und das Baugewerbe. Damit verbindet sich u. a. eine eigenständige Entwicklung gesetzlicher Regelungen sowie der staatlichen Zuständigkeit und Kontrolle für den Bergbau, die Landwirtschaft sowie Büros, Geschäfte und - vom "Factories Act" ausgegrenzte - Betriebsräume bei der Eisenbahn. Daraus ergibt sich eine "Zersplitterung" der staatlichen Gesetze zum Gesundheitsschutz in den "Factories Act" und daneben den "Mines and Quarries Act" 1954 für den Bergbau, den "Agriculture Safety, Health and Welfare provisions Act" 1956 für die Landwirtschaft und den "Offices, Shops and Railways Premises Act" 1963 für Büros, Geschäfte und Eisenbahn. Zum anderen bleiben damit bestimmte Beschäftigungsbereiche (z. B. öffentliche Betriebe, wie Gas-, Elektrizität- und Wasserwerke, Post, das Gesundheitswesen, Schulen, wie aber auch Flughäfen, Forschungseinrichtungen u. ä.) von gesetzlichen Regelungen zum Gesundheitsschutz ausgeklammert. Ergänzend werden Gesetze erlassen, die sich jeweils auf einzelne Gefahren (z. B. Explosionsgefahren) und Arbeitsbereiche (z. B. Kernkraftwerke) richteten.

Zusammenfassung einzelner Regelungen

Obwohl in ihrem Geltungsbereich jeweils eingegrenzt, wurden andererseits aber zumindest für die einzelnen Beschäftigungsbereiche die einzelnen gesetzlichen Regelungen jeweils in einem umfassenden und einheitlichen "Gesetz" zusammengefaßt. Sowohl im "Factories Act", als auch in den entsprechenden Gesetzen für andere Beschäftigungsbereiche sind sämtliche gesetzlichen Regelungen zum Gesundheitsschutz enthalten. Diese Zusammenfassung beschränkt sich aber nur auf die gesetzlichen Regelungen (im engeren Sinne) und nicht auf die herauf bezugnehmenden und auf ihrer Grundlage herausgebildeten "Regulations".

Ergänzung durch staatliche "Regulations" und "Codes of Practice"

Auf der Grundlage des "Factories Act" (und der entsprechenden Gesetze für andere Beschäftigungsbereiche) richteten sich die weiteren staatli-

chen Aktivitäten vor allem auf den Erlaß von "Regulations" zur Konkretisierung gesetzlicher Regelungen und ihrer Anpassung an neue Entwicklungen. Ihre Herausbildung untersteht der Kompetenz der staatlichen Administration, d. h. dem zuständigen Minister; sie sind vergleichbar mit "Verordnungen" in der BRD. Ihre parlamentarische Kontrolle unterliegt in Großbritannien der sogenannten "negative procedure", d. h. sie werden dem Parlament vorgelegt, ergibt sich kein Einwand, gelten sie als verabschiedet. Je nach politischer Konstellation können damit auch "Regulations" verhindert oder zumindest verzögert werden. Eine Besonderheit - gegenüber den Entwicklungen in der BRD - ist auch die Institution des "Public Inquiry". Sie zielt allgemein darauf ab, dem "Einzelnen" und insbesondere den "Interessengruppen" neben der politisch-parlamentarischen Interessenvertretung die Möglichkeit zur Einflußnahme auf staatliche Aktivitäten und Maßnahmen zu geben. Dieses "Verfahren" ermöglicht z. B. den Gewerkschaften, "Regulations" zu fordern und eine staatlich eingeleitete Überprüfung der Notwendigkeit und Angemessenheit zusätzlicher "Regulations" zu erzwingen. Zum anderen können damit aber die Betriebe Einspruch gegen beabsichtigte "Regulations" erheben und ihre Revidierung wie auch Verzögerung erzwingen.

Im Vergleich zur BRD ist ferner hervorzuheben, daß nur für einzelne Industriebereiche oder Gesundheitsgefahren spezielle "außerstaatliche" Kommissionen und Ausschüsse errichtet wurden, in denen Vertreter der Unternehmer, Gewerkschaften öffentlicher Institutionen sowie "Experten" Entwürfe und Vorschläge für "Regulations" oder entsprechende Vorschriften erarbeiten.

In Section 177 des "Factories Act" von 1961 wurde dem Minister für Beschäftigung (Department of Employment) die Möglichkeit zur Errichtung und Einberufung spezieller "Committees" für Gesundheits- und Sicherheitsfragen übertragen. Es wurden acht solcher Ausschüsse errichtet: Drei für die Baumwollindustrie und jeweils einer für die Woll- und Textilindustrie, Töpferei und Keramikindustrie, Papierfabriken, Gießereien sowie ein Ausschuß speziell für die Unfallverhütung an schweren Pressen. (72)

Als wichtige "Regulations" seien hier angeführt: Die "Power Press Regulation" von 1965; durch sie wurden die Sicherheitsanforderungen an schweren Pressen verschärft (insbesondere die Pflicht zur regelmäßigen betrieblichen Kontrolle der gesetzlich vorgeschriebenen Schutzgitter zur Vermeidung von Unfallgefahren). Nach vorliegenden Berichten kann davon ausgegangen werden, daß hierdurch die Unfälle an schweren Pressen erheblich reduziert wurden (Grayson and Goddard 1976). Die "Wood Working Machine Regulation", sie bezieht sich u. a. auf die Reduzierung des Lärms an Holzbearbeitungsmaschinen und ist ein Beispiel für "Regulations", die sich zwar auf Probleme beziehen, die nicht nur in bestimmten Industriezweigen auftreten, deren Geltungsbereich aber nur auf jene Industriebereiche eingegrenzt wurde, in denen die Gewerkschaften solche Regulations forderten. Die "Iron and Steel Foundry Regulation"; sie richtet sich - in ihrer Tendenz - auf eine umfassende Konkretisierung der ge-

gesetzlichen Regelungen für die speziellen Gesundheitsgefahren in Gießereien. Auf ihre Entstehung werden wir weiter unten noch näher eingehen (Abschnitt B). Weitere "Regulations" richten sich auf das Tragen von Schutzkleidung (z. B. "Eye-Protection Regulation"), einzelne gefährliche Arbeitsstoffe (z. B. "Asbestos Regulation") und Beschäftigungsbereiche, in denen besondere Gesundheits- und Unfallgefahren bestehen (neben Gießereien z. B. im Baubereich).

Ein allgemeines Kennzeichen dieser "Regulations" ist: Ihre Herausbildung folgt keinem einheitlichen "Konzept", was z. B. auch in ihrer Charakterisierung als "piece-meal" (Stückwerk) zum Ausdruck kommt. (73)

Neben dem Erlaß von "Regulations" richten sich staatliche Aktivitäten auch auf die Herausbildung sogenannter "Codes of Practice"; sie sind vergleichbar mit "Richtlinien" in der BRD. Im Unterschied zu "Regulations" haben sie keine "Gesetzeswirkung". Sie sind primär Grundlage für die Tätigkeit der staatlichen Aufsichtsbeamten (s. u.). Beispiel hierfür ist in der neueren Entwicklung der "Code of Practice" für Lärm.

Im Zusammenhang mit der Untersuchung der Auswirkungen des "Health and Safety at Work Act" und der Auseinandersetzung mit dem Gesundheitsschutz im Betrieb werden wir auf die Inhalte einzelner "Regulations" und des "Code of Practice" noch näher eingehen. Hier geht es zunächst darum, einige allgemeine Merkmale aufzuzeigen.

Kontrolle durch staatliche Aufsichtsbehörden

Für den Geltungsbereich des "Factories Act" wurde die Kontrolle und Durchsetzung der gesetzlichen Regelungen und "Regulations" einer eigenständigen Aufsichtsbehörde, der "Factory Inspectorate" übertragen. Für die übrigen Beschäftigungsbereiche wurden ebenfalls eigenständige Aufsichtsbehörden wie auch die "Local Authorities" beauftragt.

Soweit keine konkretisierenden "Regulations" entwickelt wurden, fordert die Kontrolle der gesetzlichen Vorschriften auch ihre Konkretisierung sowie Anpassung an neue Sicherheitsstandards und technische Entwicklungen. Oder anders ausgedrückt: Die Konkretisierung der gesetzlichen Regelungen, vor allem auch hinsichtlich der jeweils besonderen Gegebenheiten der unterschiedlichen Produktionsbereiche, wurde wesentlich auch eine Aufgabe der staatlichen Aufsichtsbehörde. Im Vergleich zur BRD ist hier festzuhalten, daß durch den "Factories Act" in hohem Maße die "Bereiche" und Schwerpunkte, auf die sich Anforderungen an die Betriebe zu richten hatten, durch die gesetzlichen Regelungen vorgegeben wurden. Dies beinhaltet zum anderen aber auch, daß die Aufsichtsbeamten an den gesetzlich vorgegebenen Rahmen gebunden sind; und - da keine allgemeine Pflicht der Betriebe zum Gesundheitsschutz festgelegt wurde - Gesundheitsgefährdungen und Anforderungen an die Betriebe, auf die sich keine expliziten gesetzlichen Regelungen beziehen, nicht berücksichtigen können. (Gleiches gilt auch für die Herausbildung von "Regulations", da sie sich ebenfalls jeweils auf ein "Gesetz" beziehen müssen.)

Im Verhältnis zu ihrer Aufgabe ergeben sich Beschränkungen für das "Factory Inspectorate" vor allem durch die personelle Ausstattung, die organisatorische Gliederung und die Möglichkeiten zur Durchsetzung von Anforderungen an die Betriebe: Insgesamt waren z. B. 1970 nur circa 700 Aufsichtsbeamte eingesetzt. Die Rekrutierung von Aufsichtsbeamten wurde an keine besonderen "technischen" Qualifikationen gebunden, orientierte sich jedoch an dem Erwerb eines Universitäts-Degree. Ferner wurde eine regionale Aufgliederung, nicht aber industriezweig- oder problembezogene Untergliederung eingeführt: Der einzelne Aufsichtsbeamte hat auf dieser Grundlage kaum Gelegenheit zur Spezialisierung auf bestimmte Gesundheitsgefahren und Betriebsarten. Schließlich konnte der Aufsichtsbeamte auf der Grundlage des "Factories Act" bei der Beanstandung von Mängeln nur ein strafrechtliches Verfahren einleiten: Dies erfordert eine Anzeige und gerichtliche Entscheidung, bei der der Aufsichtsbeamte die Beweispflicht hat. Entsprechend wurde dieses Mittel nur sehr beschränkt eingesetzt und eher der Weg der Beratung und Kooperation mit dem Betrieb eingeschlagen. (74) Zum anderen lassen sich aber speziell bei den gesetzlichen Regelungen für Unfallverhütung eklatante Verstöße der Betriebe vergleichsweise leicht nachweisen (z. B. fehlende Schutzgitter); insbesondere dann, wenn sie in anderen Betrieben an gleichartigen Maschinen angewendet werden).

Allgemein besteht für das "Factory Inspectorate" das Problem, daß es einerseits nach dem Prinzip einer bloßen Kontroll- und Überwachungsinstanz gestaltet ist, was präzise gesetzliche Regelungen voraussetzt und hierauf Bezug nimmt, zum anderen aber auch die Aufgabe der Konkretisierung gesetzlicher Regelungen hat, ohne hierfür erforderliche Instrumente der Durchsetzung von Anforderungen gegenüber den Betrieben zu haben.

Beschränkungen gesetzlicher Regelungen auf den Gesundheitsschutz

Im Vergleich zu den Entwicklungen in der BRD ist schließlich hervorzuheben, daß in Großbritannien gesetzliche Regelungen zum Gesundheitsschutz in der historischen Entwicklung eine bzw. die Ausnahme staatlicher Interventionen in das Arbeitsverhältnis sind. Mit Ausnahme des "Redundancy Payment Act" von 1965 (finanzielle Entschädigungen bei Entlassungen in Folge von Freisetzungen), erfolgt erst seit Anfang der 70er Jahre eine Ausweitung staatlich-gesetzlicher Regelungen auch auf "andere" Bereiche des Arbeitsverhältnisses.

Staatliche und zivilrechtliche Kompensation von Arbeitsunfällen

Der Einfluß der finanziellen Kompensation von Unfällen und Berufskrankheiten auf die Vermeidung von Gesundheitsgefährdungen läßt sich grundsätzlich schwer beurteilen. Es handelt sich hier überwiegend um indirekte Einflüsse, die nur in Kombination mit anderen Faktoren wirksam wer-

den. Eine Besonderheit in Großbritannien ist hier die Existenz sowohl einer zivilrechtlichen Kompensation (nach dem Prinzip der Haftpflicht), als auch die Gewährung von Leistungen im Rahmen des staatlich organisierten Systems sozialer Sicherung. Es könnte vermutet werden, daß die Haftpflicht der Betriebe auch ein Anreiz zur Unfallverhütung ist: Die Bezahlung von Entschädigungsleistungen erfolgt über private Versicherungsgesellschaften; die Unfallhäufigkeit bestimmt dabei die vom einzelnen Betrieb zu bezahlende Versicherungsprämie; ferner ist die Gewährung von Entschädigungen an die Klärung der "Schuldfrage" gebunden; schließlich sind auch die Versicherungsgesellschaften an einer Vermeidung von Unfallgefährdungen interessiert und sind selbst an der Überwachung der gesetzlichen Vorschriften interessiert (kann dem Betrieb hier ein Verstoß nachgewiesen werden, so sind die Möglichkeiten gering, einen Anspruch auf Kompensationsleistungen abzuweisen).

Soweit hierzu Erfahrungen vorliegen, darf der Einfluß der Höhe der Versicherungsprämie auf die Unfallverhütung nicht überschätzt werden; entsprechend auch die Feststellung der "British Insurance Association": "Broadly speaking, the system of employers liability rating is not designed to be a major incentive to the adoption of safe working practice" (Robens Report 1973, S. 146). Größere Bedeutung scheint eher die Kontrolle der Versicherungsgesellschaften zu haben, insbesondere an Maschinen- und Produktionsanlagen, die hohe Unfallgefahren aufweisen, - wobei gemäß den gesetzlichen Bestimmungen primär die sachgemäße Anbringung und Funktionsfähigkeit von Schutzgittern forciert wird. Hier zeigt sich, daß durch die gesetzlichen Regelungen auch die Kontrolltätigkeit der Versicherungsgesellschaften in eine bestimmte Richtung der Unfallverhütung gelenkt wird. Ob und inwieweit die Tatsache, daß die Klärung der Schuldfrage vielfach zu Konflikten in Betrieben führt (bzw. geführt hat) und dies ein wichtiger Ansatzpunkt für gewerkschaftliche Aktivitäten ist, ein Anreiz für die Betriebe zur Vermeidung von Unfallgefahren ist, (Vermeidung von Konflikten, Zurückdrängung des gewerkschaftlichen Einflusses im Betrieb) läßt sich für die Vergangenheit schwer beantworten, da keine entsprechenden Untersuchungen u. ä. vorliegen.

2. Bundesrepublik

Die Entwicklungen gesetzlicher Regelungen u. ä. in der BRD sind gegenüber Großbritannien in mehrfacher Weise verschieden. Der Schwerpunkt liegt - neben der Regelung zur Arbeitszeit, die weitergehend ist als in Großbritannien - nicht in spezifischen gesetzlichen Regelungen zur Unfallverhütung und sonstigen Gesundheitsgefahren, sondern in der Festlegung eines "allgemeinen Rahmens", der durch weitere staatliche Verordnungen und Aktivitäten von Selbstverwaltungskörperschaften auszufüllen ist. Hierauf werden wir näher eingehen, da dies - im Vergleich zu Großbritannien - eine wichtige Besonderheit der Entwicklungen in der BRD ist; zum anderen gehen die neueren Entwicklungen in Großbritannien in ihrer Tendenz in eine ähnliche Richtung; es werden aber bei der konkre-

ten Realisierung andere Wege eingeschlagen, so daß auch hier nach wie vor wichtige Unterschiede bestehen.

Neben der Regelung der Arbeitszeit sind die Anfänge der gesetzlichen Regelungen zum Gesundheitsschutz, die auch die Richtung und Grundlage für die weiteren Entwicklungen vorgeben, im Kontext der staatlich-sozialpolitischen Maßnahmen Ende des vorigen Jahrhunderts zu sehen sowie auf dem Hintergrund einer besonderen Tradition deutscher Entwicklung: Der Orientierung an einem "korporativen" Staatsaufbau, bei dem der Staat den "allgemeinen Rahmen" setzt, in dem die einzelnen Interessenverbände kooperativ zusammenwirken. Hierauf bezieht sich auch die Delegation staatlicher Aufgaben (bzw. ihre Durchführung) an Selbstverwaltungskörperschaften, was zu einem grundlegenden Organisationsprinzip in der Sozialpolitik wurde.

Ebenso wie in Großbritannien erfolgen auch in Deutschland staatliche Maßnahmen zum Schutz der Arbeitskräfte nur auf politischen Druck hin und unter Aufweis von Mißständen. Im Unterschied zu Großbritannien entwickelt aber der Staat vergleichsweise früh und umfangreich im Interesse der Sicherung politischer und sozialer Stabilität Maßnahmen zur sozialen Sicherung der abhängig Beschäftigten (Bismarck'sche Sozialversicherung, Ende des 19. Jahrhunderts). Explizit verbindet sich damit auch die Intention, die Arbeiterschaft politisch zu integrieren. Vieles weist darauf hin, daß damit auch der Gesundheitsschutz im Betrieb und die Forderung nach hierauf ausgerichteten gesetzlichen Maßnahmen gesellschaftspolitisch an Brisanz verlor und als Thema der gesellschaftspolitischen Auseinandersetzung in den Hintergrund gedrängt wurde oder anders ausgedrückt: Die Konzentration der sozialpolitischen Auseinandersetzung Ende des 19. Jahrhunderts auf die Sozialversicherung lenkte auch vom Problem des Gesundheitsschutzes am Arbeitsplatz ab.

So war es z. B. auch erklärtes Ziel von Bismarck, zwar vergleichsweise umfangreiche Initiativen im Bereich der Sozialversicherung zu entfalten und auf diesem Wege die Arbeiterschaft zu integrieren und zu befrieden, nicht aber die Mitte des 19. Jahrhunderts entwickelten ersten Ansätze zum Arbeits- und Gesundheitsschutz weiter auszubauen. Hierin wurde vor allem auch eine Gefahr der Beeinträchtigung der Leistungs- und Konkurrenzfähigkeit für die deutsche Wirtschaft gesehen.

Ferner erfolgte in Deutschland - ebenfalls im Unterschied zu Großbritannien - bei der rechtlichen Fassung des Arbeitsverhältnisses eine allgemeine Berücksichtigung des "Schutzbedürfnisses" der abhängig Beschäftigten; neben dem Prinzip der "Gleichheit" von Unternehmer und Arbeitskräften wird der besonderen Stellung der Arbeitskräfte durch die Orientierung am traditionellen "Herr-Knecht-Verhältnis" Rechnung getragen (allgemeine rechtliche Festlegung der Fürsorgepflicht des Unternehmers und Treuepflicht der Beschäftigten). Die allgemeine Korrektur des nach bürgerlich-liberalen Rechtsprinzipien gestalteten Arbeitsverhältnisses, ebenso wie die allgemeine Anerkennung der Notwendigkeit einer besonderen staatlichen Unterstützung der abhängig Beschäftigten (Sozialversicherung) war in Deutschland ein weit geringeres gesell-

schaftspolitisches Problem als in Großbritannien, wo weit stärker und grundsätzlicher an den Prinzipien des bürgerlich-liberalen Rechts (common law), vor allem auch gegenüber staatlichen Maßnahmen, festgehalten wurde. Dies erklärt u. a. auch, weshalb in Großbritannien eine staatlich-gesetzliche Beschränkung der allgemeinen Freiheit der Unternehmer primär nur punktuell und spezifisch erfolgte im Unterschied zu Deutschland, wo weit eher die Möglichkeit zu einer allgemeinen gesetzlichen Regelung besonderer Pflichten und Rechte im Arbeitsverhältnis gegeben war. Auf dem Gebiet des Gesundheitsschutzes findet dies seinen Niederschlag in einer (nur) scheinbar widersprüchlichen Entwicklung: In Großbritannien, wo weit stärker und grundsätzlicher eine staatliche Zurückhaltung bei der gesetzlichen Regelung des Arbeitsverhältnisses und von Arbeitsbedingungen besteht, werden für den Gesundheitsschutz am Arbeitsplatz vergleichsweise umfangreiche gesetzliche Regelungen herausgebildet, während in Deutschland der Gesundheitsschutz am Arbeitsplatz weit weniger gesetzlich geregelt wird. Die allgemeine Durchbrechung und Ergänzung bürgerlich-liberaler Rechtsprinzipien, die sich nicht nur auf das Arbeitsverhältnis, sondern auf die Gesellschaftsordnung insgesamt richtet, eröffnet andere Wege und Möglichkeiten, dem Erfordernis sozialpolitischer Maßnahmen zum Schutz der abhängig Beschäftigten Rechnung zu tragen (s. u.).

Die neueren Entwicklungen in der BRD führten zu einer Ausweitung staatlicher Maßnahmen zum Gesundheitsschutz, d. h. gesetzlicher Regelungen und staatlicher Verordnungen. Im Unterschied zu Großbritannien wurde aber keine neue allgemeine und umfassende gesetzliche Grundlage geschaffen. Die neueren Entwicklungen sind daher primär eine Weiterentwicklung auf der institutionellen Grundlage wie sie Ende des vorigen und zu Beginn dieses Jahrhunderts sowie nach dem 2. Weltkrieg entwickelt wurden. Sie sind aber auch eine Reaktion auf spezifische Schwächen und Probleme der Entwicklungen in der Vergangenheit und versuchen diese zu überwinden. Hier ist die Situation mit der in Großbritannien Anfang der 70er Jahre vergleichbar; die Probleme, die sich stellen, sind jedoch auf dem Hintergrund der unterschiedlichen Entwicklungen in der Vergangenheit verschieden. Etwas vereinfacht können diese Unterschiede damit charakterisiert werden, daß ein Schwerpunkt der Probleme und der Weiterentwicklungen in Großbritannien Anfang der 70er Jahre dort liegt, wo in der Vergangenheit ein Schwerpunkt der Entwicklungen in der BRD lag und ähnliches umgekehrt für die BRD der Fall ist. Daraus ergibt sich eine gewisse Angleichung; wie wir in Kapitel IV zeigen, besteht sie jedoch bislang nur hinsichtlich allgemeiner Prinzipien staatlicher Organisation und Regelung des Gesundheitsschutzes am Arbeitsplatz, nicht aber bei deren konkreter Verwirklichung und Ausprägung.

Im einzelnen sind für die Entwicklungen bis Anfang der 70er Jahre in der BRD folgende Merkmale und Unterschiede zu Großbritannien hervorzuheben: (75)

Allgemeine Pflicht der Betriebe zum Gesundheitsschutz

In der Gewerbeordnung wird bereits 1869 den Unternehmern die allgemeine Pflicht auferlegt, Maßnahmen zum Schutz der Arbeitskräfte "gegen Gefahren für Leben und Gesundheit" zu treffen. Dies ist auch gegenwärtig noch Grundlage der gesetzlichen Regelungen. Die Präzisierung dieser allgemeinen Pflicht beschränkte sich auf die Nennung einzelner Bereiche, auf die sich Maßnahmen zum Gesundheitsschutz besonders beziehen sollen. Im Unterschied zu Großbritannien werden sie nur sehr allgemein angesprochen und sind in dieser Form nicht mit den Regelungen im "Factories Act" vergleichbar.

Die Präzisierungen richten sich auf drei Bereiche (vgl. § 120 a GewO): Die allgemeine Arbeitsumgebung u. ä.; die Unfallverhütung und die Ordnung des Betriebes und das Verhalten der Arbeiter. Bei der Arbeitsumgebung u. ä. heißt es allgemein: "Insbesondere ist für genügendes Licht, ausreichenden Luftraum und Luftwechsel, Beseitigung des bei dem Betrieb entstehenden Staubes, der dabei entwickelten Dünste und Gase, sowie der dabei entstehenden Abfälle Sorge zu tragen." Bei der Unfallverhütung beschränkt sich die Präzisierung darauf, "Vorrichtungen herzustellen, welche zum Schutz der Arbeiter gegen gefährliche Berührungen mit Maschinen oder Maschinenteilen ... erforderlich sind". Die Art dieser Vorrichtungen (ob Verkleidung, Schutzgitter usw. bleibt offen). Im Unterschied zu Großbritannien wird zum anderen explizit festgelegt, daß "Vorschriften zu erlassen sind über die Ordnung des Betriebs und das Verhalten der Arbeiter... , welche zur Sicherung eines gefahrlosen Betriebs erforderlich sind." Die britischen gesetzlichen Regelungen richten sich demgegenüber ausschließlich auf die "Betriebseinrichtungen" (technische Produktionsanlagen, Betriebsräume etc.).

Damit war einerseits dem besonderen Schutzbedürfnis der Arbeitskräfte umfassend Rechnung getragen, die konkreten Anforderungen an die Betriebe waren aber abhängig von weiteren Konkretisierungen durch staatliche Verordnungen und zusätzliche Vorschriften sowie den Aktivitäten der staatlichen Aufsichtsbehörden. Ferner wurde die Wirksamkeit dieser allgemeinen Regelungen erheblich dadurch eingeschränkt, daß der allgemeinen Pflicht zum Gesundheitsschutz nur soweit nachzukommen ist, "wie es die Natur des Betriebes gestattet". Diese Einschränkung gilt auch für die getroffenen Präzisierungen und ist auch eine allgemeine gesetzliche Grundlage für ihre weitere Konkretisierung.

Ergänzend richten sich gesetzliche Regelungen ähnlich wie in Großbritannien auf das Verbot der Kinderarbeit sowie spezielle Arbeitszeitregelungen für Jugendliche und Frauen. In der weiteren Entwicklung werden auch andere Beschäftigungsbedingungen von Jugendlichen und Frauen umfangreicher als in Großbritannien gesetzlich geregelt. Im Unterschied zu Großbritannien kommt es auch zu einer allgemeinen gesetzlichen Durchsetzung der Verkürzung der Arbeitszeit und Festlegung des 8-Stundentags, was ein Schwerpunkt gewerkschaftlicher Forderungen ist (vgl.

auch Abschnitt B). An die Hersteller (sowie Verkäufer usw.) von Maschinen- und Produktionsanlagen richteten sich zunächst keine gesetzlichen Anforderungen. Angeregt durch die Aufforderung des internationalen Arbeitsamtes 1963 wird aber 1967 das Gesetz über technische Arbeitsmittel (das sog. "Maschinenschutzgesetz") erlassen; damit wurde eine wichtige Ergänzung der gesetzlichen Grundlagen zum Gesundheitsschutz getroffen, die sich ansatzweise auch im "Factories Act" in Großbritannien findet (ausführlicher hierzu w. u.).

Ein weiterer Ansatzpunkt gesetzlicher Regelungen in der BRD, auf den sich wesentlich auch die neueren Entwicklungen richten und der in Großbritannien keine Parallele hat, sind "Fachkräfte" oder "Beauftragte" für den Gesundheitsschutz im Betrieb: Im Zusammenhang mit dem Unfallversicherungsneuregelungsgesetz (1963) werden die Betriebe verpflichtet, sogenannte "Sicherheitsbeauftragte" zu benennen; dies sind im Betrieb beschäftigte Arbeitskräfte, die neben ihrer normalen Tätigkeit den Betrieb bei der Durchführung des Unfallschutzes unterstützen sollen. In der neueren Entwicklung richten sich die gesetzlichen Regelungen auf die betriebliche Beschäftigung von Fachkräften für Arbeitssicherheit und Betriebsärzten (vgl. Kap. III). Damit wird im speziellen auf die betriebliche Organisation und betriebliche Voraussetzung zum Gesundheitsschutz Bezug genommen - im Unterschied zu Anforderungen an die betriebliche Gestaltung von Arbeitsbedingungen (Maschinen, Arbeitsräume usw.).

Trotz ergänzender gesetzlicher Regelungen erfolgen die maßgeblichen Entwicklungen im Bereich des Gesundheitsschutzes nicht durch Gesetze, d. h. gesetzliche Regelungen richten sich nicht primär auf spezifizierte Anforderungen an die Betriebe, sondern die Regelung und Delegation der Zuständigkeit für die Herausbildung und Kontrolle konkretisierender Vorschriften. Bevor wir dies ausführen, seien kurz noch zwei Merkmale der gesetzlichen Grundlagen angeführt, durch die auch die Konkretisierung von Anforderungen an den Gesundheitsschutz im Betrieb beeinflusst werden.

Beschränkung auf gewerbliche Betriebe und eigenständige Entwicklung im Bergbau

Die allgemeine gesetzliche Verpflichtung der Betriebe zum Gesundheitsschutz ist zwar in ihrem Geltungsbereich umfassender als der britische "Factories Act", sie bezieht sich aber ebenfalls nur auf einen spezifischen Ausschnitt von Betrieben und Beschäftigungsbereichen. Sie richtet sich nur auf "gewerbliche Betriebe"; der gesamte Bereich des sogenannten "öffentlichen Dienstes" (Schulen, Krankenhäuser, Post, Eisenbahn usw.) wird damit nicht erfaßt. Der Bergbau (ebenso wie einige weitere Beschäftigungsbereiche) wurden aus dem Geltungsbereich herausgenommen; hier findet ebenso wie in Großbritannien eine eigenständige Entwicklung statt.

Zersplitterung gesetzlicher Regelungen zum Gesundheitsschutz

Im Unterschied zur Zusammenfassung von gesetzlichen Vorschriften zum Gesundheitsschutz im "Factories Act" (und in den entsprechenden Gesetzen für andere Beschäftigungsbereiche) wurde kein eigenständiges und die einzelnen gesetzlichen Regelungen zusammenfassendes "Gesetz" zum Gesundheitsschutz herausgebildet. Die gesetzlichen Regelungen zur Vermeidung von Gesundheitsgefährdungen finden sich "verstreut" als jeweils isolierte Einzelgesetze oder in Verbindung mit anderen Gesetzen. So ist die allgemeine Verpflichtung der Unternehmer zum Gesundheitsschutz Teil der Gewerbeordnung, in der grundsätzliche Belange der Betreibung eines gewerblichen Betriebes geregelt werden; die Verpflichtung zur Benennung von Sicherheitsbeauftragten ist Teil der Reichsversicherungsgesetzgebung, die die Aufgaben der Berufsgenossenschaften (s. u.) als Versicherungsträger regelt. Arbeitszeitregelungen wurden eigenständig in einer Arbeitszeitordnung festgelegt; Regelungen zum Schutz der Gesundheit von Jugendlichen und Frauen sind Teil (bzw. wesentlicher Inhalt) eines jeweils eigenständigen Jugendarbeitsschutzgesetzes und Mutterschutzgesetzes. Schließlich wurden auch die Anforderungen an die Hersteller in einem eigenen Gesetz geregelt.

Während in Großbritannien bis Anfang der 70er Jahre eine größere Zersplitterung nach unterschiedlichen Beschäftigungsbereichen bestand, besteht sie in der BRD umfangreicher hinsichtlich unterschiedlicher Aspekte des Gesundheitsschutzes am Arbeitsplatz (inhaltliche, sachliche Zersplitterung).

Konkretisierung gesetzlicher Regelungen durch Verordnungen, Unfallverhütungsvorschriften und "technische Regeln"

In der historischen Entwicklung war zunächst vorgesehen, daß die Konkretisierung der allgemein gesetzlichen Regelungen in der Gewerbeordnung schwergewichtig durch staatliche Verordnungen (vergleichbar mit den britischen "Regulations") erfolgen sollte. Diese Möglichkeit besteht gegenwärtig noch, und es wurde hiervon auch Gebrauch gemacht. Im speziellen wurde im Unterschied zu Großbritannien der zuständige Minister auch ermächtigt, Verordnungen zum Umgang mit gefährlichen Arbeitsstoffen zu erlassen; (76) eine weitere Besonderheit gegenüber Großbritannien ergibt sich aus dem föderalistischen Staatsaufbau. Soweit der zuständige Bundesminister nicht tätig wird, können auch die Bundesländer in einzelnen Fällen eigenständige Verordnungen erlassen (vgl. § 120e GewO). Ihnen sind auch die staatlichen Aufsichtsbehörden unterstellt (s. u.).

Verordnungen richten sich (bis Anfang der 70er Jahre) auf einzelne Gesundheitsgefährdungen (insbesondere einzelne gefährliche Arbeitsstoffe, besonders gefährliche Produktionsanlagen (z. B. Dampfkessel u. ä.) oder/und einzelne Beschäftigungsbereiche (z. B. Bau, Gaststätten, Bäckereien). Ähnlich wie in Großbritannien die "Regulations" folgen auch ihre Herausbildung keinem einheitlichen Konzept.

Eine Besonderheit in der BRD und ein wichtiger Unterschied gegenüber Großbritannien sind die Entwicklungen auf dem Gebiet der Verhütung von Arbeitsunfällen und Berufskrankheiten. Anstelle von staatlichen Verordnungen wurde hier die Konkretisierung von Anforderungen an die Betriebe den Berufsgenossenschaften übertragen: Die Berufsgenossenschaften entstanden Ende des 19. Jahrhunderts im Rahmen staatlicher Maßnahmen zur Sozialversicherung. Bei der Unfallversicherung stellte sich das Problem einer weiteren gesetzlichen Verankerung des Prinzips der "Haftpflicht" oder einer Überführung in eine öffentlich-rechtliche Institution analog zu den anderen Zweigen der Sozialversicherung. Es wurde eine "Zwischenlösung" für die Berufsgenossenschaften gefunden. Die Unternehmer wurden gesetzlich verpflichtet, eine Vereinigung zum Zwecke des finanziellen Ausgleichs von Arbeitsunfällen und Berufskrankheiten zu bilden. Anfang dieses Jahrhunderts wurde dieser Institution auch das Recht und die Pflicht übertragen, Vorschriften zur Verhütung von Arbeitsunfällen und Berufskrankheiten zu erlassen und ihre Einhaltung zu überwachen. Die Berufsgenossenschaften unterliegen zwar beim Erlaß von Vorschriften der staatlichen Aufsichts- und Genehmigungspflicht; ein zentraler Bereich des Gesundheitsschutzes am Arbeitsplatz wurde damit faktisch aber aus der staatlichen Verantwortung ausgelagert, damit auch dem unmittelbaren staatlichen Einfluß entzogen. An den Berufsgenossenschaften wurden auch die Gewerkschaften beteiligt; sie haben somit den Charakter eines paritätisch von Vertretern der Unternehmer und der Arbeitskräfte besetzten Selbstverwaltungsorgans. (Die Finanzierung erfolgt jedoch ausschließlich durch die Betriebe, woraus sich auch ein Einfluß auf die organisatorische Verwaltung ergibt.) Die Herausbildung von Vorschriften zur Unfallverhütung wurde auf diese Weise den mit dem Gesundheitsschutz am Arbeitsplatz unmittelbar befaßten und hiervon betroffenen Interessengruppen übertragen, allerdings unter Voraussetzung, daß weitgehend "gemeinsame Interessen" und "gemeinsame Ziele" bestehen und die Unfallverhütung primär eine "politisch-neutrale" Angelegenheit ist. Mit dieser Entwicklung wurde in der BRD eine Trennung zwischen allgemeinem Gesundheitsschutz als Aufgabe des Staates und der Verhütung von Arbeitsunfällen und Berufskrankheiten als Aufgabe der Berufsgenossenschaften eingeleitet und institutionalisiert. Dies ist auch gegenwärtig noch ein grundlegendes Prinzip des Gesundheitsschutzes am Arbeitsplatz.

Es wurden für die unterschiedlichen Beschäftigungs- und Wirtschaftszweige jeweils eigenständige Träger der Unfallversicherungen errichtet, die weitgehend autonom sind und lediglich organisatorisch jeweils für den gewerblichen Bereich, den landwirtschaftlichen Bereich, den öffentlichen Dienst und einige andere Beschäftigungsbereiche in einem Bundesverband zusammengefaßt sind. Im gewerblichen Bereich bestanden 1977 fünfunddreißig Berufsgenossenschaften, im landwirtschaftlichen Bereich neunzehn (vgl. hierzu ausführlicher die jährlich herausgegebene Übersicht zur sozialen Sicherung vom Bundesminister für Arbeit und Sozialordnung).

Auf dieser Grundlage wurde eine Vielzahl von Unfallverhütungsvorschriften erlassen, die sich jeweils auf die besonderen Bedingungen in

den einzelnen Beschäftigungsbereichen (z. B. Metallindustrie, Gießereien, Bekleidungsindustrie usw.) beziehen. Dem (möglichen) Vorteil einer vergleichweisen "Nähe" zu den jeweils besonderen Unfall- und Gesundheitsgefahren (Berufskrankheiten) in den unterschiedlichen Produktionsbereichen steht der Nachteil gegenüber, daß eine Vielzahl der Vorschriften sich jeweils spezifisch auf Unfallgefahren an bestimmten Maschinen, Produktionsanlagen und Arbeitsprozessen richtet, die jedoch durchaus allgemeiner Natur sind und zum Teil in sämtlichen Produktionsbereichen vorkommen. (Oder anders ausgedrückt, die Aufteilung einzelner Wirtschaftsbereiche hat auch zur Folge, daß allgemeine Unfallgefahren und entsprechende Vorschriften an Schutzvorkehrungen jeweils spezifisch für die einzelnen Produktionsbereiche herausgebildet werden müssen.) Nur vereinzelt wurden übergreifende Vorschriften entwickelt und allgemeine Anforderungen an die Unfallverhütung festgelegt. Ein weiteres Kennzeichen von Unfallverhütungsvorschriften ist: Sie "enthalten meist nur dort detaillierte Anweisungen, wo es um Verhaltensmaßregeln für die Beschäftigten und um das Tragen von Schutzkleidungen geht. Angaben zur sicherheitstechnischen Ausgestaltung von Maschinen und Arbeitsgeräten sind dagegen meist nur vage gefaßt und verweisen ... auf "allgemeine Regeln der Technik" (Andresen 1976, S. 130). So wird z. B. anstelle der Verwendung von beweglichen Schutzgittern oder ähnlichem bei der Bedienung von Maschinen die Zweihandschaltung als ausreichend angesehen; erst in neuerer Zeit wurden für Pressen (Exzenterpressen) auch bewegliche Schutzgitter als eine mögliche Sicherheitsvorkehrung angeführt. Ein Merkmal der Unfallverhütungsvorschriften ist, daß sie sich weitgehend auf die Formulierung von "Schutzzielen" richten und für die Realisierung unterschiedliche Möglichkeiten offenlassen. Enthält die gesetzliche Verpflichtung der Betriebe zum Gesundheitsschutz in der Gewerbeordnung die Einschränkung "so weit es die Natur des Betriebes gestattet", so findet sich in den Unfallverhütungsvorschriften die Einschränkung, "so weit es nach dem Stand der Technik möglich ist" (vgl. VBG 1, Allgemeine Vorschriften § 2, Abs. 1). Eine mit der britischen gesetzlichen Regelung zur Verhütung von Unfällen vergleichbare Vorschrift wurde auch im Rahmen der Unfallverhütungsvorschriften bislang nicht herausgebildet. (Ansätze hierzu bestehen in den neueren Entwicklungen nur bei Pressen.)

Ein weiterer Unterschied zu Großbritannien wurde bei der Konkretisierung gesetzlicher Regelungen im Zusammenhang mit dem Gesetz über technische Arbeitsmittel (Maschinenschutzgesetz) gegen Ende der 60er Jahre eingeleitet. Neben der Festlegung von Anforderungen an die Hersteller ergeben sich hieraus auch Auswirkungen für die Festlegung von "Sicherheitsstandards" bei den Anwendern. Die gesetzlichen Regelungen im Gesetz über technische Arbeitsmittel wurden ebenfalls sehr allgemein gehalten; die Konkretisierung von Anforderungen sollte auf anderem Wege erfolgen. Hierbei wurde ein "neuer Weg" eingeschlagen; er kann als eine Weiterentwicklung der Delegation staatlicher Aufgaben angesehen werden: Es wurde festgelegt, daß die Konkretisierung der gesetzlichen Regelungen sowohl durch Unfallverhütungsvorschriften als

auch - und dies war das "Neue" - durch die sogenannten "allgemein anerkannten Regeln der Technik" erfolgt. "Regeln der Technik" sind vergleichbar mit den vom "British Standard Institute" erarbeiteten Sicherheitsnormen in Großbritannien. Im Unterschied zu Großbritannien wurde ihnen in der BRD unmittelbare "Gesetzesqualität" übertragen. (Es muß auf die jeweiligen Sicherheitsnormen nicht explizit in Verordnungen u. ä. verwiesen werden). Sie treten damit auch an die Stelle staatlicher Verordnungen und erfüllen ähnliche Funktionen wie die Unfallverhütungsvorschriften. "Regeln der Technik" werden erarbeitet vom Deutschen Institut für Normung (DIN-Normen) sowie von den Wirtschaftsverbänden, wie etwa dem Verband Deutscher Ingenieure (VDI-Richtlinien) oder dem Verband Deutscher Elektrotechniker (VDE-Richtlinien). Ergänzend wurde im Anschluß an das Maschinenschutzgesetz eine spezielle "Kommission für Sicherheitstechnik" geschaffen, in der neben "Experten" auch Vertreter der Berufsgenossenschaften, der Gewerkschaften und der Arbeitgeberverbände sowie der Bundesverband der Industrie beteiligt sind (vgl. ausführlicher hierzu z. B. Andresen 1976, S. 126). Damit wurde auch im Rahmen des Maschinenschutzgesetzes dem Grundsatz der "Selbstverantwortung" der Betriebe und der "sachlichen Kooperation" auf dem Gebiet des Gesundheitsschutzes nachhaltig Ausdruck verliehen. In diesem Kommentar hierzu heißt es als Begründung: "Die staatlichen Organe vertrauen zu Recht darauf, daß die Mehrheit der auf einem bestimmten Sachgebiet tätigen Leute, Unternehmer, Produktions- und Sicherheitsingenieure usw., aus eigenem Verantwortungsbewußtsein, die Unternehmer nicht zuletzt aus geschäftlicher Vernunft, für die sichere Beschaffenheit der Betriebsanlage und Arbeitseinrichtung sorgen werden" (vgl. Fitting 1968, S. 31). Diese Entwicklung wird u. a. auch damit begründet, daß staatliche Verordnungen oder gar Gesetze ungeeignet sind, Sicherheitsanforderungen zu konkretisieren und an die technische Entwicklung anzupassen: "Die verhältnismäßig geringe Zahl, aber auch der verhältnismäßig geringe sachliche Geltungsbereich von Arbeitsschutzverordnungen, die seit dem Jahre 1891, gestützt auf die Gewerbeordnung, erlassen worden sind, zeigen deutlich, daß die staatlichen Rechtsetzungsorgane mit dem vom Gesetzgeber konzipierten Instrument der technischen Entwicklung nicht zu folgen vermochten" (ebd., S. 27).

Überwachung und Kontrolle durch Gewerbeaufsicht und Berufsgenossenschaften

Ebenso wie in Großbritannien besteht auch in der BRD traditionell eine staatliche Aufsichtsbehörde, die Gewerbeaufsicht. Weitgehende Übereinstimmung besteht in der BRD darüber, daß - im Verhältnis zu ihrer Aufgabe - die personelle und finanzielle Ausstattung nicht ausreichend ist. Zwar erfolgte eine personelle und finanzielle Aufstockung; durch das Maschinenschutzgesetz erfolgte aber auch eine Ausweitung des Aufgabefeldes. Folgende Unterschiede zu Großbritannien sind hervorzuheben: In weit stärkerem Maße als in Großbritannien fiel an die Aufsichtsbeamten die Aufgabe der Konkretisierung von Anforderungen an die Betriebe zum

Gesundheitsschutz. Allgemeine Fragen der Gestaltung der Arbeitsräume und Arbeitsumgebung wie Temperatur, Licht etc. wurden nicht durch Verordnungen geregelt. Dies führte zu (bzw. erforderte) einer vergleichsweise umfangreichen "Eigenaktivität" der Aufsichtsbehörden, wobei jeweils interne Richtlinien erarbeitet wurden. Die organisatorische Aufteilung nach einzelnen Bundesländern hatte u. a. zur Folge, daß solche Richtlinien jeweils nur regional beschränkt entwickelt und auch sehr unterschiedlich waren. (Hierauf richtet sich auch ein Schwerpunkt der neueren staatlichen Maßnahmen zum Gesundheitsschutz.)

Bei der Rekrutierung von Aufsichtsbeamten besteht traditionell eine Orientierung an "technischen Qualifikationen" (vorrangig Ingenieure); ferner erfolgt neben der regionalen Aufgliederung auch eine Spezialisierung der Aufsichtsbeamtenabteilungen auf jeweils spezielle Industriebereiche und Gesundheitsgefährdungen. Für die Durchsetzung von Anforderungen an die Betriebe sind die Aufsichtsbeamten nicht an ein strafrechtliches Verfahren gebunden, sondern verfügen auch über das Instrument des Erlasses einer rechtsverbindlichen Anordnung. In der konkreten Praxis hat sich - ebenso wie in Großbritannien - aber der Grundsatz durchgesetzt, eher die Betriebe zu beraten und eine Kooperationsbereitschaft zu erzeugen als Anordnungen oder mit Bestrafungen zu drohen. Im besonderen wurde dies bereits 1910 durch eine allgemeine Dienstanweisung unterstrichen, mit der die Aufsichtsbeamten zu einer beratenden Tätigkeit verpflichtet wurden. Ferner ist hier darauf hinzuweisen, daß in der BRD auch die Aufsichtsbeamten bei der Konkretisierung von Anforderungen an die Einschränkung "soweit es die Natur des Betriebes gestattet" gebunden sind mit der Folge, daß auch die Verpflichtung besteht, die technischen und ökonomischen Möglichkeiten des Betriebes und die "Zumutbarkeit" von Anforderungen zu berücksichtigen.

Ein grundlegender Unterschied zu Großbritannien besteht schließlich in der Ausübung der Überwachung und Kontrolle sowohl durch die staatliche Gewerbeaufsicht als auch die Berufsgenossenschaften. Letztere haben nicht nur die Aufgabe, Vorschriften zur Unfallverhütung zu erlassen, sondern auch deren Einhaltung zu kontrollieren. Obwohl die staatliche Gewerbeaufsicht formal für sämtliche Bereiche des Gesundheitsschutzes zuständig ist (also auch für die Unfallverhütung), hat sich in der Praxis vielfach eine Arbeitsteilung (zumindest in den Schwerpunkten) zwischen allgemeinen Gesundheitsgefährdungen als Aufgabe der Beamten der Gewerbeaufsicht und der Unfallverhütung als Aufgabe der Beamten der Berufsgenossenschaften herausgebildet. Die Kompetenzen und Sanktionsmöglichkeiten der Aufsichtsbeamten der Berufsgenossenschaften sind geringer als die der staatlichen Gewerbeaufsicht: Sie können zwar bei Beanstandungen rechtsverbindliche Anordnungen erlassen, sind aber zu deren Durchsetzung auf Ordnungsstrafen (heute Bußgelder) oder auf die Amtshilfe insbesondere der Gewerbeaufsicht angewiesen. Entscheidungen über Bußgelder werden durch den Verwaltungsrat der Berufsgenossenschaft getroffen. In der Praxis führt dies zu einer Konzentration der Tätigkeit der Berufsgenossenschaften auf Information und Aufklärungsarbeiten in den Betrieben (soweit sich die staatliche Gewerbeaufsicht auch

um die Unfallverhütung kümmert, fungieren die jeweiligen Unfallverhütungsvorschriften als Maßstab für Sicherheitsanforderungen).

Ausweitung gesetzlicher Regelungen auch auf andere Arbeitsbedingungen

Ein allgemeiner Unterschied zwischen den gesetzlichen Entwicklungen in der BRD und Großbritannien besteht schließlich in der Rolle des Gesundheitsschutzes am Arbeitsplatz bei staatlichen Interventionen in das Arbeitsverhältnis: In der BRD richten sich sowohl traditionell als auch gegenwärtig weit mehr als in Großbritannien gesetzliche Regelungen auch auf "andere" Arbeitsbedingungen, insbesondere die Auflösung des Arbeitsverhältnisses (Kündigungsfristen, Kündigungsschutz), die Verpflichtung der Betriebe zu Lohnfortzahlung im Krankheitsfall, die Berufsausbildung sowie die Interessenvertretung der Arbeitskräfte im Betrieb (Betriebsrat, Mitbestimmung). Ursprünglich im Kontext des Gesundheitsschutzes stehende gesetzlichen Regelungen wie die Arbeitszeit, Mutterschutz und Jugendschutz werden zu eigenständigen, in der gesellschaftspolitischen Auseinandersetzung nicht allein auf den Gesundheitsschutz ausgerichteten Bereichen staatlicher Maßnahmen. Dies kann auch als eine Verlagerung der Schwerpunkte staatlich-gesetzlicher Regelungen interpretiert werden. Erst seit Anfang der 70er Jahre wird der allgemeine Gesundheitsschutz am Arbeitsplatz erneut zu einem wichtigen Bereich staatlicher Sozialpolitik.

Kompensation von Arbeitsunfällen und Berufskrankheiten durch die Berufsgenossenschaften

Wie erwähnt, wurden die Berufsgenossenschaften anstelle einer für die Entschädigung von Arbeitsunfällen und Berufskrankheiten zuständigen staatlichen Versicherung errichtet; sie befreiten auch die Unternehmer von ihrer privatrechtlichen Haftungsverpflichtung. In welcher Weise die Regelung der Versicherungsbeiträge Einfluß auf die Unfallverhütung der Betriebe hat, läßt sich - ähnlich wie in Großbritannien - nur schwer beurteilen; Die Beiträge der Betriebe orientieren sich - ähnlich wie bei den privaten Versicherungsgesellschaften in Großbritannien - an den jeweiligen Unfallraten der einzelnen Betriebe; es erfolgt aber auch ein Lastenausgleich zwischen Branchen mit besonderes großer und Branchen mit vergleichsweise geringer Unfallhäufigkeit. Nach vorliegenden Erhebungen muß bezweifelt werden, daß die Beitragsstaffelung einen entscheidenden Anreiz zur Unfallverhütung darstellt. (In der Praxis gehen die Beiträge zur Unfallversicherung als fester Beitrag in die jährliche Kostenrechnung der Betriebe ein.) Im Unterschied zur privaten Haftpflichtversicherung in Großbritannien wurden Kompensationsleistungen auch bei fahrlässigem oder gar verbotswidrigem Verhalten der betroffenen Arbeitskräfte gewährt. Ob hierdurch auch - direkt oder indirekt - die Arbeitskräfte dazu verleitet werden, Unfallverhütungsvorschriften

etc. zu umgehen, läßt sich aufgrund vorliegender Erfahrungen und Untersuchungen nicht beantworten. Zum anderen wurden hierdurch rechtliche Konflikte reduziert, oder zumindest nicht zum Gegenstand von Auseinandersetzungen zwischen Betrieb und Arbeitskräften (bzw. Gewerkschaften).

3. Die wesentlichen Unterschiede bis Anfang der 70er Jahre

In Großbritannien liegt der Schwerpunkt auf gesetzlichen Regelungen, die sich vergleichsweise umfassend (zumindest für den Zeitpunkt ihrer Entstehung) auf jeweils spezifische Gesundheitsgefährdungen und Anforderungen an die Betriebe richten; bei der Unfallverhütung fordern die gesetzlichen Regelungen grundsätzlich, daß "jedes gefährliche Maschinenteil sicher geschützt sein muß", d. h. verkleidet oder durch Schutzgitter u. ä. eine Berührung verhindert werden muß. Die Konkretisierung der gesetzlichen Vorschriften und insbesondere ihre Anpassung an neue technische Entwicklungen und Sicherheitsstandards ist eine Aufgabe der staatlichen Administration (Kompetenz durch Herausbildung von "Regulations") und der staatlichen Aufsichtsbehörden.

In der BRD richten sich demgegenüber die gesetzlichen Regelungen auf die Festlegung einer allgemeinen Verpflichtung der Betriebe zum Gesundheitsschutz. Dieses Prinzip findet später auch bei gesetzlichen Anforderungen an die Hersteller technischer Arbeitsmittel Anwendung. Die Konkretisierung der gesetzlichen Anforderungen erfolgt nicht primär durch staatliche Verordnungen, sondern schwergewichtig durch außerstaatliche Selbstverwaltungsorgane (Unfallverhütungsvorschriften) und Ausschüsse und Kommissionen (technische Regeln) sowie durch die Tätigkeit und Richtlinien der Aufsichtsbehörden (allgemeine Arbeitsumgebung, Betriebsräume usw.).

Als Problem der britischen Entwicklung erweist sich u. a. die "Schwerfälligkeit" gesetzlicher Regelungen und staatlicher Administrationen bei der Weiterentwicklung des Gesundheitsschutzes (Anpassung an neue Gefährdungen, technische Entwicklungen, neue Sicherheitsstandards usw.). Hierauf richtet sich auch ein Schwerpunkt der neueren gesetzlichen Entwicklungen. Als ein vorrangiges Problem wird das "Zuviel an Gesetzen" angesehen und eine fehlende institutionelle Regelung für die Beteiligung der Interessengruppen an der Herausbildung von Vorschriften zum Gesundheitsschutz. Die Institution des "Public Inquiry" wie auch informelle Abklärungen mit den relevanten Interessenverbänden und die Errichtung einzelner "Committees" wird hierfür als unzureichend und nicht tragfähig (unangemessen) eingeschätzt (vgl. Kap. III). In der BRD wurden demgegenüber für die Beteiligung der Interessengruppen bereits traditionell besondere Regelungen geschaffen. Die dabei maßgeblichen Prinzipien der Kooperation zwischen den Interessengruppen und "Versachlichung" führen aber zu dem Problem, daß die Tendenz zur Beschränkung auf den jeweils "kleinsten gemeinsamen Nenner" besteht und Konflikte nicht ausgetragen, sondern eher "umgangen" werden. Dies

ist aber kein Problem, das in den neueren Entwicklungen aufgegriffen und angegangen wird. Weitere Probleme ergeben sich aus der unterschiedlichen Konkretisierung von Anforderungen durch die staatlichen Aufsichtsbehörden in den einzelnen Bundesländern. Hierauf richtet sich in der neueren Entwicklungen ein Schwerpunkt staatlicher Maßnahmen (Arbeitsstättenverordnung und Arbeitsstättenrichtlinien).

B. Aktivitäten der Gewerkschaften

Die Aktivitäten der Gewerkschaften im Bereich des Gesundheitsschutzes am Arbeitsplatz weisen in beiden Ländern in der historischen Entwicklung ein gemeinsames Merkmal auf: Nach den Auseinandersetzungen um die ersten staatlich-gesetzlichen Regelungen Ende des vorigen und zu Beginn dieses Jahrhunderts verlagert sich - von einzelnen Ausnahmen abgesehen - der Schwerpunkt auf die Verbesserung kompensatorischer Leistungen. Erst Anfang der 70er Jahre erlangt die Vermeidung von Gesundheitsgefährdungen erneut Bedeutung. Diese Gleichartigkeit der Entwicklung verbindet sich andererseits aber mit jeweiligen Besonderheiten, die kurz angesprochen seien.

1. Großbritannien

Ein Schwerpunkt der gewerkschaftlichen Forderungen im 19. Jahrhundert ist die allgemeine Verkürzung der Arbeitszeit. Diese Forderung richtet sich jedoch nicht an den Staat bzw. und auf die Ausweitung gesetzlicher Regelungen. Obwohl 1890 der Dachverband der Gewerkschaften die Auffassung vertritt, daß eine gesetzliche Regelung der beste Weg zur Verkürzung des Arbeitstages ist, wurde dies von den einzelnen Gewerkschaften eher als ein "Glaubensbekenntnis" denn als eine realistische Forderung eingeschätzt; de facto glaubten wenige Gewerkschaften ernsthaft daran, daß eine solche gesetzliche Regelung durchsetzbar sei. Die Forderung nach einer Verkürzung der Arbeitszeit wurde somit zu einer Angelegenheit des "Collective Bargaining" (vgl. hierzu ausführlicher Clegg u. a. 1964, S. 294).

Neben der Arbeitszeit sind im 19. Jahrhundert und zu Beginn dieses Jahrhunderts auch weitere Forderungen zum Schutz der Gesundheit ein Schwerpunkt gewerkschaftlicher Aktivitäten. Eine Untersuchung Ende des 19. Jahrhunderts stellt hierzu fest: "In the trade union world of today, there is no subject on which workmen of all shades of opinion and varieties of occupation are so unanimous and so ready to take combined action as the prevention of accidents and the provision of healthy workplaces." Vor allem in der Baumwollindustrie und im Bergbau werden auch gesetzliche Regelungen gefordert: "The constancy with which both the miners and the cotton operatives have adhered to the legislative protection of the standard of life is a leading principle of their trade unionism" (Webb 1897, S. 355; Webb 1920, S. 313; zitiert nach Grayson, Goddard 1976, S. 1).

In den 20er Jahren waren, speziell im Bergbau, Streiks wegen Unfallgefahren und zur Verbesserung der Sicherheit am Arbeitsplatz eine allgemeine Erscheinung; erstmals wurde hier auch eine gesetzliche Absicherung der Interessenvertretung der Arbeitskräfte bei der Unfallverhütung gefordert. Damit strebte man einen unmittelbaren gewerkschaftlichen Einfluß auf die Vermeidung von Gesundheitsgefahren am Arbeitsplatz an. (Dies ist auch der Schwerpunkt der gewerkschaftlichen Aktivitäten und Forderungen in den neueren Entwicklungen seit Mitte der 60er Jahre für andere - und in der Tendenz für sämtliche - Beschäftigungsbereiche.) In der weiteren Entwicklung verlagert sich der Schwerpunkt gewerkschaftlicher Aktivitäten im Bereich des Gesundheitsschutzes aber zunehmend auf die Kompensation von Arbeitsunfällen. Dies wurde (möglicherweise) auch durch die privatrechtliche Regelung der Entschädigung von Unfällen beeinflußt. Aus ihr ergibt sich die Notwendigkeit und ein Ansatzpunkt zur gewerkschaftlichen Durchsetzung der Rechte und Interessen der Arbeitskräfte gegenüber dem Betrieb, so daß die Vermutung gerechtfertigt erscheint "It may well be that trade unions which provided effective legal assistance of this type may have been deflected to some extent from a more positive policy in accident prevention" (Williams 1960, S. 330, zitiert nach Grayson, Goddard 1976).

Nach vorliegenden Erfahrungen und Berichten haben auch die - für die damalige Zeit vergleichsweise umfassenden - gesetzlichen Regelungen im "Factories Act" 1937 und 1961 die Haltung begünstigt, daß der Gesundheitsschutz primär eine Angelegenheit und Aufgabe des Staates ist und weniger ein Bereich gewerkschaftlicher Interessendurchsetzung. Im Vergleich zur BRD ist hier zu berücksichtigen, daß in Großbritannien traditionell Aktivitäten der Gewerkschaften auf politisch-staatlicher Ebene und Forderungen an den Staat eine vergleichsweise geringe Rolle spielen, was auch in dem Bestreben zur Absicherung von Autonomie gegenüber dem Staat (Abwehr gesetzlicher Beschränkungen der Interessenaus-einandersetzung auf überbetrieblicher und betrieblicher Ebene) zum Ausdruck kommt.

In einzelnen Industriebereichen aber, wo besondere Gesundheitsgefährdungen bestehen, weichen die gewerkschaftlichen Aktivitäten hiervon ab:

Ein Beispiel hierfür und eine treibende Kraft für die Weiterentwicklung des Gesundheitsschutzes sind die Gewerkschaften der Gießereiarbeiter. (77)

Auf dem Jahreskongreß der "National Union of Foundry Workers" (NUFW) 1944 wurde "a clearly defined policy determined to protect members against preventable ill-health and preventive death" gefordert (Williams 1977, S. 37), und 1945 kommt es auf Initiative der Gewerkschaften zur Errichtung eines "Joint Advisory Committee on Conditions in Iron Foundries" unter Beteiligung von Vertretern der Gewerkschaften, Unternehmern und des Staates mit dem Auftrag, Vorschläge zur Konkretisierung und Erweiterung der im "Factories Act" allgemein festgesetzten Anforderungen für die besonderen Gesundheitsgefährdungen in Gießereien zu erarbeiten. (Insbesondere hinsichtlich Sauberkeit, Licht, Ventilation,

Luftverhältnisse, wie auch Waschelegenheiten etc., was jeweils im "Factories Act" allgemein gesetzlich geregelt wurde.) In dem 1947 vorgelegten Bericht wurden fünfundsechzig Empfehlungen gegeben, die auch bei der Errichtung neuer Gießereien zur Anwendung kommen sollten. Ferner wurde vorgeschlagen, das "Advisory Committee" durch ein kontinuierlich arbeitendes Komitee zu ersetzen (bzw. in ein solches überzuführen). (Williams 1977, S. 42). Seitens des Staates bestand jedoch Widerstand gegenüber der Realisierung dieser Empfehlungen: Als offizielle Gründe wurden angegeben, daß technische Probleme eine Realisierung der vorgeschlagenen gesetzlichen Regelungen nicht ermöglichen und daß anstelle gesetzlicher Regelungen die angesprochenen Probleme durch Aktivitäten der Betriebe und "der Industrie" selbst gelöst werden müssen ("gesetzliche Regelungen sind dafür ungeeignet"). (Williams 1977, S. 47). Von den Gewerkschaften wurden die Empfehlungen grundsätzlich befürwortet; ihre weiteren Forderungen führen schließlich Anfang der 50er Jahre auch dazu, daß einzelne der Empfehlungen ihren Niederschlag in "Regulations" finden. Von den fünfundsechzig Empfehlungen wurden siebenundzwanzig (mehr oder weniger) in die "Iron and Steel Foundries Regulation" von 1953 aufgenommen. (Dreizehn der nicht berücksichtigten Empfehlungen bezogen sich auf die Errichtung von Kantinen, sowie die Errichtung neuer Gießereien.) (Williams 1977, S. 49). Ebenfalls von den Gewerkschaften der Gießereiarbeiter wurde seit Mitte der 50er Jahre die Forderung nach gesetzlich verbindlichen "Safety-Representatives" und "Safety Committees" in Betrieben gestellt. 1964 erhält diese Forderung auf dem Jahreskongreß des TUC seine Unterstützung auch durch andere Gewerkschaften. In der Folgezeit wird dies zum Auftakt für eine neue Phase gewerkschaftlicher Aktivitäten und der gesetzlichen Entwicklung in Großbritannien, die allerdings erst ab 1974 und 78 ihre praktische Verwirklichung erfährt, zugleich aber zum Anstoß für eine umfassende Neuordnung der gesetzlichen Grundlagen des Gesundheitsschutzes am Arbeitsplatz wird.

2. Bundesrepublik

Im Unterschied zu Großbritannien richten sich die Forderungen der Gewerkschaften nach einer allgemeinen Verkürzung der Arbeitszeit Ende des vorigen und zu Beginn dieses Jahrhunderts schwergewichtig auf eine gesetzliche Regelung, was schließlich zur gesetzlichen Absicherung des 8-Stundentages führt. Diese Entwicklung steht im Kontext einer allgemein stärkeren Orientierung der Gewerkschaften an der staatlichen Sozialpolitik als in Großbritannien. (78) Weitergehende Forderungen von gesetzlichen Regelungen zum Gesundheitsschutz am Arbeitsplatz spielen allerdings nur eine geringe Rolle. Ausschlaggebend hierfür scheint uns, daß durch die - verglichen mit dem späteren Beginn der Industrialisierung - sehr frühe allgemeine gesetzliche Verpflichtung der Unternehmer zum Gesundheitsschutz und die Beauftragung der Berufsgenossenschaften mit der Unfallverhütung unter Beteiligung der Gewerkschaften

in der weiteren Entwicklung der Gesundheitsschutz am Arbeitsplatz aus der politischen als auch aus der unmittelbar betriebsbezogenen Interessensauseinandersetzung weitgehend "abgezogen" wurde. Obwohl Gewerkschaften bei den Berufsgenossenschaften auch an der Herausbildung von Vorschriften zur Unfallverhütung beteiligt sind, verlagert sich hier der Schwerpunkt gewerkschaftlicher Aktivitäten eher auf die Verbesserung kompensatorischer Leistungen: Es sind hier eher Erfolge und Kompromisse zu erreichen als bei Unfallverhütungsvorschriften. Zu berücksichtigen ist, daß sich die Leistungen der Berufsgenossenschaften nicht nur auf einen finanziellen Ausgleich (Rente) erstrecken, sondern auch auf die Bereitstellung eigener Gesundheitsdienste (Ärzte, Krankenhäuser usw.). Insbesondere bei der ärztlichen Versorgung bei einem Arbeitsunfall ergibt sich - seit Ende der 50er Jahre - eine Komplementarität der Interessen: Das Interesse der Berufsgenossenschaften und der Betriebe an der Einsparung von Unfallrenten und an der Wiederbeschäftigung von Arbeitskräften und das Interesse der Gewerkschaften an der Verbesserung der Gesundheitsversorgung der Beschäftigten. Dies führte auch zu einer starken Betonung des Prinzips der Rehabilitation und des Ausbaus der Gesundheitsversorgung.

Eine Analyse der konkreten Aktivitäten einzelner Gewerkschaften auf dem Gebiet des Gesundheitsschutzes am Arbeitsplatz allgemein sowie speziell im Rahmen der Berufsgenossenschaften lag bei der Durchführung unserer Untersuchung nicht vor und konnte auch nicht von uns geleistet werden. Weitere Untersuchungen hätten hier detailliertere Informationen zu bringen.

Obwohl in der BRD traditionell und insbesondere nach dem 2. Weltkrieg bei den Gewerkschaften eine vergleichsweise starke Orientierung an staatlichen Maßnahmen zur Verbesserung der Situation der abhängig Beschäftigten besteht, werden auf dem Gebiet des Gesundheitsschutzes kaum Forderungen entwickelt. Soweit gewerkschaftliche Forderungen an staatliche Maßnahmen entwickelt werden, richten sie sich nicht auf eine gesetzliche Regelung der betrieblichen Gestaltung von Arbeitsbedingungen; ein Schwerpunkt ist vielmehr die Verpflichtung der Betriebe zur Beschäftigung von Sicherheitsfachkräften und Werksärzten. Dies beeinflusst auch die neuere gesetzliche Entwicklung seit Anfang der 70er Jahre in der BRD.

"Wiederholt hatte sich der DGB Ende der 50er Jahre und Anfang der 60er Jahre auf der Basis der BAO- und der EWG-Empfehlungen für die Verabschiedung eines Gesetzes über die betrieblichen Arbeitssicherheitsorgane eingesetzt, in welchem die Aufgaben und die Stellung von Sicherheitsingenieuren, Sicherheitsmeistern, Werksärzten, weiteren Arbeitswissenschaftlern sowie von Arbeitssicherheits-Ausschüssen geregelt werden sollten. Mit den Grundsätzen zur arbeitsmedizinischen Betreuung, die am 3. März 1969 vom DGB-Bundesvorstand beschlossen wurden, hat er dieser Forderung erneut Nachdruck verliehen. Die Grundsätze gehen von einer im Auftrag der Bundesregie-

... rung 1967 durchgeführten Untersuchung aus, die zu dem Ergebnis kam, daß der eingeschlagene rein freiwillige Weg bisher auf diesem Gebiet keine ermutigenden Hinweise gezeigt habe" (Deppe 1973, S. 57). (79)

Ferner richten sich - wie in Großbritannien - auch in der BRD gewerkschaftliche Forderungen auf eine gesetzliche Absicherung der Interessenvertretung der Arbeitskräfte. Im Unterschied zu Großbritannien bestehen hier in der BRD bereits seit 1952 gesetzliche Regelungen im Rahmen des Betriebsverfassungsgesetzes, die dem Betriebsrat aber einen nur sehr geringen Einfluß auf den Gesundheitsschutz ermöglichen (siehe hierzu ausführlicher folgenden Abschnitt C). Die Gewerkschaften fordern hier seit Ende der 60er Jahre verstärkt eine Ausweitung von Einflußmöglichkeiten auf Arbeitsbedingungen. Der Betriebsrat beruht aber nicht auf einer gewerkschaftlichen Interessenvertretung im Betrieb; die gewerkschaftlichen Forderungen orientieren sich in Großbritannien und der Bundesrepublik an jeweils unterschiedlichen Formen der Interessenvertretung. Hierin kommt ein grundlegender Unterschied der gewerkschaftlichen Strategien und Traditionen der Interessenvertretung auf Betriebs-ebene zum Ausdruck, der auch maßgeblich die neueren Entwicklungen beeinflusst (ausführlicher hierzu Abschnitt C dieses Kapitels; in Kapitel III und bei der Darstellung der Ergebnisse unserer empirischen Untersuchung).

Abschließend ist noch darauf hinzuweisen, daß in der BRD - ebenfalls im Unterschied zu Großbritannien - ein Schwerpunkt der gewerkschaftlichen Forderungen im Bereich kompensatorischer Leistungen auf einer gesetzlichen Absicherung der Lohnfortzahlung im Krankheitsfall liegt, was sukzessive auch durchgesetzt werden konnte (Wegfall der sogenannten "Karenztage"). In Großbritannien versucht man dies auf dem Weg des "Collective Bargaining" und "Collective Agreement" durchzusetzen; die Erfolge sind hier aber unterschiedlich und bleiben hinter den gesetzlichen Regelungen in der BRD zurück. Ferner richten sich gewerkschaftliche Aktivitäten umfangreicher als in Großbritannien auf die Erweiterung von gesetzlichen Regelungen für Jugendliche und Frauen (Jugendarbeitsschutz; Mutterschutz).

3. Die wesentlichen Unterschiede

In Großbritannien überlassen die Gewerkschaften die Weiterentwicklung des Gesundheitsschutzes weitgehend dem Staat; nur in einzelnen Bereichen (z. B. Gießerei) werden Forderungen an die Ausweitung und Konkretisierung gesetzlicher Regelungen gestellt. Demgegenüber sind in der BRD die Gewerkschaften und Selbstverwaltungsorgane beteiligt, die mit der Aufgabe der Herausbildung von Vorschriften zur Unfallverhütung betraut sind; sie sind damit institutionell an der Konkretisierung gesetzlicher Regelungen zum Gesundheitsschutz beteiligt (und tragen damit auch Verantwortung für die weiteren Entwicklungen auf dem Gebiet des Gesundheitsschutzes). Die paritätische Besetzung von Entscheidungsorga-

nen läßt jedoch eher Erfolge auf dem Bereich kompensatorischer Leistungen erreichen.

Im Bereich kompensatorischer Leistungen richten sich die gewerkschaftlichen Aktivitäten in Großbritannien primär auf die Vertretung der Interessen der Arbeitskräfte bei zivilrechtlichen Auseinandersetzungen und Entschädigungsleistungen. Daneben sind sie in paritätisch besetzten und durch Experten ergänzten Kommissionen vertreten, die mit der Definition und Anerkennung von Berufskrankheiten befaßt sind. In der BRD richten sich hier gewerkschaftliche Aktivitäten auf die Verbesserung kompensatorischer Leistungen, insbesondere der ärztlichen Versorgung und Rehabilitation. Aus ihrer Beteiligung an den Berufsgenossenschaften ergibt sich ferner auch die Möglichkeit der Einflußnahme auf die Definitionen und Anerkennung von Berufskrankheiten.

Eine treibende Kraft für die Weiterentwicklung des Gesundheitsschutzes sind in Großbritannien die Gewerkschaften der Gießereiarbeiter. Sie fordern Mitte der 60er Jahre die gesetzliche Absicherung von gewerkschaftlichen "Safety Representatives" im Betrieb. Diese Forderung wird auch von anderen Gewerkschaften aufgegriffen und unterstützt und ist Anstoß für die neueren gesetzlichen Entwicklungen (vgl. hierzu Kap. III). Dies kann als Ausdruck einer Politik interpretiert werden, die eine Verbesserung des Gesundheitsschutzes nicht primär in einer Ausweitung der gesetzlichen Regelung von Arbeitsbedingungen oder des staatlichen Einflusses allgemein sieht, sondern primär in der Ausweitung des gewerkschaftlichen Einflusses im Betrieb. In der BRD richten sich gewerkschaftliche Aktivitäten zur Weiterentwicklung des Gesundheitsschutzes seit Mitte der 60er Jahre auf die Forderung einer gesetzlichen Verpflichtung der Betriebe zur Einstellung von Werksärzten und Fachkräften für Arbeitssicherheit. Dies ist auch ein Schwerpunkt der neueren gesetzlichen Entwicklungen. Dies kann als Ausdruck einer Politik interpretiert werden, die eine Verbesserung des Gesundheitsschutzes primär in der Verbesserung der betrieblichen Voraussetzungen zur Durchführung des Gesundheitsschutzes sieht. Es wird aber im Zusammenhang mit der Forderung, Einflußmöglichkeiten der Betriebsräte auszuweiten, für sie auch ein größerer Einfluß auf den Unfall- und Gesundheitsschutz im Betrieb gefordert (vgl. Kap. III).

4. Weitere Unterschiede

Die zuvor dargestellten Unterschiede beziehen sich auf den Gesundheitsschutz im engeren Sinne, d. h. die Verhütung von Unfallgefahren und allgemeinen Gefährdungen der Gesundheit durch die Arbeitsumgebung, negative Umwelteinflüsse usw. Ausgeklammert bleiben hier Gefährdungen, die sich aus Arbeits- und Leistungsanforderungen ergeben wie z. B. durch einseitige körperliche Belastungen, physische Überforderung durch schwere Arbeit, Zwang zu permanenter Höchstleistung, hohes Arbeitstempo usw.. Bezieht man sie mit ein, so ergibt sich beim Vergleich der gewerkschaftlichen Aktivitäten ein wichtiger Unterschied zwischen Groß-

britannien und der BRD, der auch erhebliche Auswirkungen auf die neueren Entwicklungen hat:

In Großbritannien erfolgt in der historischen Entwicklung (von Ausnahmen abgesehen) zwar ein Rückzug der Gewerkschaften aus dem Gesundheitsschutz, gleichzeitig wird aber versucht, auf Arbeits- und Leistungsanforderungen im Betrieb Einfluß zu nehmen. (80) Dies hat auch Auswirkungen auf den Gesundheitsschutz: Es werden hierdurch Gesundheitsgefährdungen abgewehrt, die von den gesetzlichen Regelungen etc. zum "Gesundheitsschutz am Arbeitsplatz" ausgespart werden, wie z. B. langfristige Verschleißerscheinungen durch hohes Arbeitstempo, Leistungsdruck u. ä.. Ferner werden indirekte Ursachen von Arbeitsunfällen wie z. B. abnehmende Konzentration und Ermüdung durch hohen Zeitdruck, Arbeitshetze usw. vermindert. Im Unterschied hierzu ist in der BRD die Abwehr von steigenden Arbeitsanforderungen kaum ein Gegenstand der Interessenaueinandersetzung. Das mit dem Betriebsverfassungsgesetz von 1952 institutionalisierte duale System der Interessenvertretung gibt - im Unterschied zu Großbritannien - den Gewerkschaften keine Möglichkeit zu einem direkten Einfluß auf Arbeits- und Leistungsanforderungen; auch bestehen kaum Einflußmöglichkeiten des Betriebsrates. Hieraus ergibt sich auch eine jeweils unterschiedliche Ausgangssituation für die neueren Entwicklungen:

In Großbritannien erfolgt die stärkere Befassung mit dem Gesundheitsschutz am Arbeitsplatz (im engeren Sinne) seit Ende der 60er Jahre auf dem Hintergrund einer (in einzelnen Industriebereichen) faktisch durchgesetzten Kontrolle und Beeinflussung von Arbeitsanforderungen und -belastungen; der Gesundheitsschutz (im engeren Sinne) ist hier somit ein möglicher zusätzlicher Bereich des Einflusses auf Arbeitsbedingungen. In der BRD stehen demgegenüber in den neueren Entwicklungen die Gewerkschaften vor dem Problem, daß bislang ihr Einfluß sowohl auf den Gesundheitsschutz als auch auf Arbeitsanforderungen und -belastungen im Betrieb vergleichsweise gering war und dies primär in den Aufgabenbereich des Betriebsrats fällt, der hierauf aber ebenfalls nur geringen Einfluß hat (ausführlicher hierzu im folgenden).

C. Interessenvertretung und Beteiligung der Arbeitskräfte im Betrieb

Soweit eine Interessenvertretung und Beteiligung der Arbeitskräfte im Betrieb beim Gesundheitsschutz entwickelt wurde, überwiegt in beiden Ländern eine "kooperative" Beteiligung und Interessenvertretung. Es bestehen aber auch hier Unterschiede. In Großbritannien zeigen sich Ansätze, daß die neueren Entwicklungen zu grundlegenden Veränderungen führen (bzw. führen können).

1. Großbritannien

In Großbritannien erfolgte bis zum "Health and Safety at Work Act" 1974/78 keine gesetzliche Regelung der Interessenvertretung der Arbeitskräfte

im Betrieb, weder im Bereich des Gesundheitsschutzes, noch in anderen Bereichen (auf Besonderheiten der Entwicklungen im Bergbau konnten wir im Rahmen unserer Untersuchung nicht weiter eingehen, so daß sie hier ausgeklammert bleiben). Staatliche Initiativen beschränken sich auf die Empfehlung - insbesondere im Anschluß an die Whitley-Kommission in den 20er Jahren und nach dem 2. Weltkrieg - zur Errichtung von sogenannten "Joint Consulting"-Strukturen im Betrieb. Soweit sie in den Betrieben Anwendung finden, erfolgt dies vorrangig auch im Bereich des Gesundheitsschutzes, speziell der Unfallverhütung: "General conditions, safety and health are perhaps the most obvious for cooperation between managers and employees in undertakings of all kinds, and seen to provide much of the staple business of joint consultative committees where these exist. A number of firms have separate joint safety committees to emphasise the common concern in avoiding accidents" (Clegg 1976, S. 286). Die Errichtung von "Safety Committees" bleibt aber ausschließlich der freiwilligen Initiative der Betriebe überlassen; sie werden primär nur in größeren Betrieben eingeführt. "Safety Committees" sind dabei auch ein wichtiger Bestandteil betrieblicher Initiativen zur Abwehr und Beschränkung der gewerkschaftlichen Interessenvertretung auf der Grundlage von Shop Stewards und des "Collective Bargaining" im Betrieb. (81) Die Mitgliedschaft in "Safety Committees" ist nicht an die Zugehörigkeit zur Gewerkschaft und gewerkschaftlichen Interessenvertretung gebunden. In einer Bestandsaufnahme von "Safety Committees" in britischen Betrieben und im Anschluß an einzelne Fallstudien wird vor allem die primär nur beratende Funktion solcher Committees betont: "In the great majority of cases these are purely advisory. In addition to the usual committee business, self inspection programmes of safety tours by committee members, often in association with others, are quite common. Members are also sometimes taking an active part in such matters as safety incentive schemes, competitions or poster campaigns. They are sometimes expected to advise other workers as well as management". (82) Ein ehemaliger Personaldirektor eines britischen Industriekonzerns soll hierzu festgestellt haben: "Less than 50 % of factories have safety committees and 90 % of these are totally ineffective. He found no evidence that the work of these safety committees improves safety statistic at all." (Prentice 1974, S. 38, zitiert nach Grayson, Goddard 1976, S. 20). Nach vorliegenden Untersuchungen findet in den 60er Jahren die Errichtung von "Safety Committees" zunehmend Verbreitung: So zeigt eine Untersuchung, daß z. B. 1954 nur in ca. 12 % der Betriebe über 50 Beschäftigte und nur in 57 % der Betriebe über 500 Beschäftigte "Safety Committees" vorhanden waren. 1970 entgegen war dies bei 47 % der Betriebe mit über 50 Beschäftigten und bei 80 % der Betriebe mit über 500 Beschäftigten der Fall (zit. nach Grayson, Goddard 1976, S. 20).

Die Bedeutung von Fragen des Gesundheitsschutzes im Rahmen der gewerkschaftlichen Interessenvertretung im Betrieb auf der Grundlage von Shop Stewards läßt sich für die Vergangenheit schwer beurteilen: Zunächst ist bemerkenswert, daß in Befragungen von Shop Stewards über Angelegenheiten des "Collective Bargaining" oder ihrer Aufgaben und

Aktivitäten "Gesundheit" und "Sicherheit" ("Health and Safety" oder "Hygiene") durchweg mit die höchsten Nennungen erhalten. (Die Angaben schwanken hier bei den einzelnen Untersuchungen zwischen 80 bis 90 % und 25 bis 30 %.) (83) Auch zeigen Untersuchungen zur Ursache zu Streiks oder allgemein "Industrial Disputes", daß Gesundheits- und Sicherheitsprobleme oftmals der Anlaß waren (vgl. Parker 1974; Parker 1975; Batstone u. a. 1977; Batstone u. a. 1978).

Nach unseren eigenen Untersuchungsergebnissen sind für die Interpretation der Befragungsergebnisse einige Differenzierungen notwendig: Bei den Fragen zu "Health" und "Safety" oder "Hygiene" wird nicht unterschieden, ob es sich um die "Vermeidung" von Gesundheitsgefährdungen oder um deren "Kompensation" handelt. Die Unterstützung der Arbeitskräfte bei der zivilrechtlichen Einklagung von Kompensationsleistungen (s. o.) ist ein wichtiger Tätigkeits- und Aufgabenbereich von Shop Stewards im Betrieb, so daß vermutet werden kann, daß sich die Antworten vor allem hierauf beziehen. Gleiches gilt auch für die Durchsetzung von Kontrolle von "Agreements" über den betrieblichen Ausgleich von Lohnverlusten bei Krankheit (in Ergänzung zu den staatlichen Sozialleistungen), was - nach unseren Erfahrungen - von Shop Stewards ebenfalls zum Bereich "Gesundheit" gerechnet wird. Schließlich wird bei Fragen zu "Aufgaben" von Shop Stewards nicht unterschieden, ob "Health" und "Safety" Teil des "Collective Bargaining" im Betrieb ist oder ob es sich hier um eine Beteiligung der Shop Stewards an betrieblichen "Safety Committees" handelt - wie dies durchaus in der Vergangenheit der Fall war (und auch gegenwärtig noch ist) und auch von den Gewerkschaften empfohlen wurde, ohne daß sich hierdurch die grundsätzliche Funktion und Beschränkung von "Safety Committees" auf "Joint Consulting" geändert hat. Nach den Ergebnissen unserer eigenen empirischen Erhebungen spielte die Vermeidung von Gesundheits- und Unfallgefahren in der Vergangenheit nur eine vergleichsweise untergeordnete Rolle - auch dort, wo eine vergleichsweise starke gewerkschaftliche Organisation und Interessenvertretung auf der Grundlage von Shop Stewards entwickelt wurde. So betonten Shop Stewards z. B. "Wir sind jetzt erst gesundheits- und sicherheitsbewußter geworden"; "In der Vergangenheit wurde "Health and Safety" meist als Aufgabe des staatlichen Aufsichtsbeamten angesehen, nicht als Gegenstand des "Collective Bargaining". " Zum anderen finden sich aber auch Berichte über "Industrial Disputes" wegen zu unzureichenden Sicherheitsvorkehrungen (Unfallschutz), negativen Umgebungseinflüssen (Hitze etc.). Solche Aktivitäten erfolgen aber primär nur in bestimmten Industriebereichen und bleiben weitgehend "Einzelaktionen", ohne daß "Health and Safety" zu einem "allgemeinen Bestandteil" der gewerkschaftlichen Interessenvertretung im Betrieb wird.

2. Bundesrepublik

In der BRD wurde die Interessenvertretung der Arbeitskräfte im Betrieb - in Anknüpfung an das Betriebsrätegesetz in den 20er Jahren - nach dem

2. Weltkrieg durch das Betriebsverfassungsgesetz von 1952 gesetzlich geregelt. Der Einfluß des Betriebsrats auf die Gestaltung von Arbeitsbedingungen ist jedoch auf dieser Grundlage - wenn überhaupt - minimal. Der gesetzlich abgesicherte Einfluß auf den Gesundheitsschutz beschränkt sich auf die allgemein gesetzlich festgelegte "Pflicht", die Einhaltung gesetzlicher Regelungen, Vorschriften usw. im Rahmen des Arbeitsrechtes, Arbeitsschutzes usw. "zu überwachen" (BetrVG 1952). Da aber die gesetzlichen Regelungen, Vorschriften usw. zum Gesundheitsschutz in wichtigen Bereichen (z. B. Unfallverhütung) überwiegend präzise oder nur sehr allgemein sind, bleiben auch die Einflußmöglichkeiten der Betriebsräte gering; sie können sich zwar auf die allgemeine gesetzliche Verpflichtung der Betriebe zum Gesundheitsschutz (s. o.) beziehen, was jedoch in der Praxis kaum erfolgt und wirksam sein kann. Zudem sind sie auch hier an die generelle Einschränkung "soweit es die Natur des Betriebes gestattet" oder "den allgemeinen Stand der Technik" gebunden. Ferner besteht grundsätzlich die Pflicht zur "vertrauensvollen Zusammenarbeit". Schließlich verfügt der Betriebsrat - ähnlich wie die Mitglieder des britischen "Safety Committee" - über keine spezifischen Sanktionsinstrumente. Bei Verstößen gegen Vorschriften kann er lediglich die staatliche Gewerbeaufsicht oder die Berufsgenossenschaften verständigen. Ansatzpunkte für die Betriebsräte sind demnach am ehesten eklatante Verstöße gegen gesetzliche Vorschriften u. ä. sowie Gesundheitsgefährdungen, deren Vermeidung auch im betrieblichen Eigeninteresse sind und von den mit Fragen des Gesundheitsschutzes beauftragten betrieblichen Instanzen aufgegriffen werden. Erfolge sind auf diese Weise am ehesten auf "kooperativem" Wege zu erzielen. Mit der Verpflichtung der Betriebe zur Benennung von "Sicherheitsbeauftragten" (s. o.) wurde auch die Pflicht zur Errichtung von "Sicherheitsausschüssen" (bei mehr als 3 Sicherheitsbeauftragten) gesetzlich festgelegt. An den auf dieser Grundlage errichteten Sicherheitsausschüssen in Betrieben, an dem - soweit vorhanden - auch sonstige Fachkräfte für Arbeitssicherheit und gesundheitliche Betreuung beteiligt sind, werden auch auf freiwilliger Basis zum Teil Vertreter des Betriebsrates beteiligt. Grundlegendes Prinzip ist auch hier die "Kooperation" und "sachliche Auseinandersetzung" mit Fragen des Gesundheitsschutzes am Arbeitsplatz. Inwieweit - neben den Aktivitäten der Betriebsräte oder/und deren Unterstützung - eigene Aktivitäten der Arbeitskräfte gegen Gesundheitsgefährdungen entwickelt wurden, läßt sich schwer feststellen und belegen. In gewerkschaftlich gut organisierten Betrieben (z. B. Stahlindustrie) liegen Berichte über Arbeitsniederlegungen, insbesondere wegen negativen Umgebungseinflüssen (Hitze) vor; solche Auseinandersetzungen um Gesundheitsgefährdungen und Arbeitsbedingungen allgemein scheinen seit Ende der 60er Jahre zuzunehmen (oder werden zumindest umfangreicher dokumentiert).

3. Die wesentlichen Unterschiede

In Großbritannien bestehen keine gesetzlichen Regelungen zur Beteiligung und Interessendurchsetzung der Arbeitskräfte. Auf dieser Grundlage entwickelt sich seit Ende der 50er Jahre eine "doppelte Struktur" der Interessenvertretung im Betrieb: Neben "Joint Consulting"-Strukturen entsteht in einzelnen Industriebereichen eine eigenständige gewerkschaftliche Interessenvertretung auf der Grundlage von Shop Stewards. Obwohl der Gesundheitsschutz am Arbeitsplatz dabei eine untergeordnete Rolle spielt, ist seine Einbeziehung oder stärkere Betonung grundsätzlich "offen". Für die neuere Entwicklung stellt sich damit als zentrale Frage (und ein gesellschaftspolitisches Problem): Erfolgt durch gesetzliche Regelungen eine Stützung und Ausweitung von "Joint Consulting"-Strukturen oder der gewerkschaftlichen Interessenvertretung im Betrieb und des "Collective Bargaining". Die gewerkschaftlichen Forderungen nach "Safety Representatives" (s. o.) zielt auf letzteres. Demgegenüber erfolgte in der BRD eine gesetzliche Regelung der Interessenvertretung im Betrieb. Die Institution des Betriebsrats und das Konzept der Mitbestimmung beruht zwar nicht auf der gewerkschaftlichen Interessenvertretung und der Prinzipien des "Collective Bargaining", ist zum anderen aber "mehr" als nur eine "beratende Beteiligung" (Joint Consulting) (hierzu ausführlicher auch Kapitel IV). In der neueren Entwicklung stellt sich in der BRD nicht die Frage alternativer Formen der Interessenvertretung. Das Problem ist hier: Aufrechterhaltung der bisherigen Beschränkungen auf eine Überwachungspflicht oder Ausweitung von Einflußmöglichkeiten in Richtung eines gesetzlich abgesicherten Mitbestimmungsrechtes beim Gesundheitsschutz am Arbeitsplatz.

D. Betriebliche Organisation des Gesundheitsschutzes

Ein gemeinsames Merkmal der betrieblichen Organisation des Gesundheits- und Unfallschutzes ist die Tendenz zur Einstellung spezieller Fachkräfte für Arbeitssicherheit (Sicherheitsingenieure usw.) und die gesundheitliche Betreuung der Arbeitskräfte (Betriebsärzte, Erste-Hilfe-Einrichtungen etc.).

1. Großbritannien

In Großbritannien ist die Einstellung solcher Fachkräfte eine ausschließlich freiwillige Angelegenheit der Betriebe; es beziehen sich hierauf weder staatliche Maßnahmen noch gewerkschaftliche Forderungen. In der betrieblichen Praxis werden primär nur in größeren Betrieben solche Fachkräfte beschäftigt. Nach vorliegenden Berichten und Erfahrungen ist deren Qualifikation sehr unterschiedlich. Speziell die Position der Sicherheitsfachkraft ist häufig ein "Abstellgleis" und nicht an spezielle Qualifikationen gebunden. Vielfach wird diese Position nur durch neben-

beruflich hiermit befaßten Mitgliedern des betrieblichen Managements ausgefüllt. Bei der ärztlichen Betreuung liegt ein Schwerpunkt bei der Beschäftigung von "nurses" (Erste-Hilfe-Schwestern) anstelle von Ärzten. Zum anderen werden in einzelnen größeren Betrieben auch umfangreiche werksärztliche Zentren eingerichtet.

2. Bundesrepublik

Die Entwicklungen in der BRD sind hier bis Anfang der 70er Jahre gegenüber Großbritannien nicht grundsätzlich verschieden. In weiteren detaillierteren Untersuchungen wären sowohl die quantitativen Entwicklungen als insbesondere die jeweilige Qualifikations- und Rekrutierungspraxis von Sicherheitsfachkräften zu untersuchen, um zu prüfen, ob und inwieweit hier Unterschiede bestehen. Ferner auch die jeweilige Position von Sicherheitsfachkräften und des ärztlichen Personals in den Betrieben (zu den neueren Entwicklungen vgl. Teil 4).

Auf zwei Unterschiede zu Großbritannien sei hingewiesen: In der BRD wird - angeregt durch die Empfehlungen des Internationalen Arbeitsamtes (s. o.) - die Einstellung von Werksärzten zu einer Forderung der Gewerkschaften. Seitens des Staates besteht aber eine ablehnende Haltung gegenüber einer gesetzlichen Regelung. So kommt es zunächst nur zu einer Vereinbarung zwischen den Tarifpartnern zur Beschäftigung von Werksärzten, die jedoch für die Betriebe nicht verpflichtend ist (Charakter der Empfehlung). In der betrieblichen Praxis kommt es - ebenso wie in Großbritannien - primär nur in größeren Betrieben zur Beschäftigung von Werksärzten und Fachkräften für Arbeitssicherheit. In der neueren Entwicklung bleibt dies ein Schwerpunkt gewerkschaftlicher Forderungen und der gesetzlichen Entwicklungen.

Ein zweiter Unterschied besteht in der gesetzlichen Verpflichtung der Betriebe zur Bestellung von "Sicherheitsbeauftragten". Dies sind zwar keine speziellen Fachkräfte, aber zumindest "nebenberuflich" mit Fragen der Arbeitssicherheit betraute Arbeitskräfte im Betrieb. Sie können in gewisser Weise mit den in britischen Betrieben - unabhängig von der gewerkschaftlichen Interessenvertretung - benannten "Safety Representatives" bzw. Mitgliedern der "Safety Committee" verglichen werden. In der BRD sind hierzu aber die Betriebe gesetzlich verpflichtet. Solche Sicherheitsbeauftragte sind ihrer formalen Position nach keine Interessenvertreter der Arbeitskräfte, sondern Teil der betrieblichen Organisation des Gesundheitsschutzes (betriebliche Durchführung des Unfallschutzes). Sie haben aber keinerlei Weisungsbefugnis, sondern unterstehen jeweiligen Vorgesetzten im Betrieb; nach vorliegenden Berichten ist ihr faktischer Einfluß in den meisten Fällen gering.

3. Betriebliche Maßnahmen zum Gesundheitsschutz

Ursprünglich war beabsichtigt, auch einen Vergleich zwischen betrieblichen Maßnahmen zur Unfallverhütung und zum Gesundheitsschutz anzufügen (z. B. : Wo liegen die Schwerpunkte der Unfallverhütung und des Gesundheitsschutzes usw. ?). Es liegen hierzu aber unseres Wissens keinerlei Untersuchungen und Berichte über die Entwicklungen bis Anfang der 70er Jahre vor, die Rückschlüsse auf allgemeine Tendenzen u. ä. in beiden Ländern zulassen. Hier wären ebenfalls detailliertere Untersuchungen oder eine detailliertere Auswertung der Berichte der jeweiligen staatlichen Aufsichtsbehörden u. ä. notwendig. Wir können hierzu somit nur für die aktuelle (1978) Situation Aussagen machen (siehe Kap. IV) und für die Vergangenheit nur eine Vermutung anstellen:

Soweit von den Betrieben Maßnahmen zur Unfallverhütung eingeleitet werden, liegt in Großbritannien ein stärkeres Gewicht auf beweglichen Schutzgittern auch an solchen Teilen von Maschinen, die bei der Bedienung zugänglich sein müssen. Beispiel hierfür sind bewegliche Schutzgitter an schweren Pressen, durch die beim Auslösen des Preßvorganges "automatisch" der Zugang zur Presse versperrt wird oder bewegliche Schutzgitter an Stanzen und kleineren Pressen. Ohne Zweifel wurden hierdurch die gesetzlichen Regelungen, die betrieblichen Maßnahmen und technischen Entwicklungen beeinflußt. Diese Form der Unfallverhütung führt zwar in vielen Fällen zu "Produktivitätseinbußen" (der einzelne Arbeitsvorgang wird "länger"; keine Möglichkeit zur Korrektur der Zuführung von Werkstücken und Material nach Auslösung des Maschinenvorgangs), demgegenüber steht aber eine vergleichsweise hohe Sicherheitsgarantie; (vorausgesetzt die Schutzgitter sind ordnungsgemäß angebracht und führen nicht selbst zu Unfallgefährdungen). (Ausführlicher hierzu Teil 4.) Im Unterschied hierzu liegt der Schwerpunkt der Unfallverhütung in der BRD in Bedienungsvorrichtungen wie z. B. der Zwei-Handschaltung; in ihrer normalen Anwendung ist die hiermit erreichbare Sicherheitsgarantie geringer als bei Schutzgittern. (Nur bei einem sehr ausgeklügelten System der Zwei-Handschaltung, das jedoch technisch sehr aufwendig und kostspielig ist, kann eine vergleichbare Sicherheitsgarantie erreicht werden.) Die Gefahr der Verletzung von "Dritten" kann bei diesem System aber grundsätzlich nicht ausgeschlossen werden. Ferner liegt der Schwerpunkt in der BRD auf Verhaltensanweisungen und Appellen an die Arbeitskräfte, was auch ein Schwerpunkt der Aktivitäten der Berufsgenossenschaften im Betrieb ist.

Ein gemeinsames Merkmal in beiden Ländern ist schließlich, daß die Betriebe bestrebt sind, anstelle der Vermeidung von Gesundheitsgefährdungen die Arbeitskräfte durch finanzielle Ausgleichszahlungen zu "entschädigen" (Erschwerniszulagen, Zulagen bei besonders gefährlicher Arbeit u. ä.).

E. Zum gesellschaftspolitischen Hintergrund

Abschließend zu diesem Überblick über die Entwicklungen bis Anfang der 70er Jahre, seien noch kurz einige allgemeine gesellschaftspolitische Entwicklungen, auf deren Hintergrund die Entwicklungen im Bereich des Gesundheitsschutzes am Arbeitsplatz zu sehen sind, angeführt.

Ein Merkmal der allgemeinen sozial- und gesellschaftspolitischen Entwicklung ist in beiden Ländern der Ausbau staatlich-sozialpolitischer Maßnahmen außerhalb des unmittelbaren Arbeitsbereichs: In Großbritannien erfolgt eine umfassende Neuordnung des Systems sozialer Sicherung nach dem 2. Weltkrieg. In der BRD unterbleibt zwar die - auch in der weiteren Entwicklung mehrfach geforderte - Neuordnung, es erfolgt aber ein weiterer Ausbau der bereits traditionell entwickelten Institutionen der Sozialversicherung. Verbunden mit der allgemeinen ökonomischen Verbesserung der Situation der abhängig Beschäftigten (Erhöhung der Löhne, Ausweitung von Konsumgütern) entsteht die Vorstellung vom "Welfare State" und "Sozialstaat" sowie von der Überwindung des traditionellen Klassenverhältnisses; schließlich entsteht auch die Prognose, daß durch die zunehmende Mechanisierung und Automatisierung physische und psychische Belastungen am Arbeitsplatz abgebaut und allgemein die Arbeitsbedingungen verbessert werden. Auf diesem Hintergrund wurden sowohl die Aufrechterhaltung als auch die Entstehung neuer Gefährdungen, Belastungen und Restriktionen am Arbeitsplatz in der sozialpolitischen Entwicklung kaum registriert. Erst seit Ende der 60er Jahre wird dies wieder stärker bewußt.

Mit diesen Gemeinsamkeiten in der gesellschaftspolitischen Entwicklung verbinden sich zum anderen aber auch gewichtige Unterschiede, die u. a. auch dazu führen, daß die Auseinandersetzungen um den Gesundheitsschutz am Arbeitsplatz in der neueren Entwicklung in einem jeweils unterschiedlichen gesellschaftspolitischen Kontext erfolgt. (84)

1. Großbritannien

In Großbritannien folgt unmittelbar nach dem 2. Weltkrieg eine Phase wirtschaftlichen Wachstums und hohen Beschäftigungsstandes. Seit Ende der 60er Jahre treten dann zunehmend Symptome der wirtschaftlichen Entwicklung auf, die zu dem - mittlerweile zum Klischee gewordenen - Bild von der "englischen Krankheit" geführt haben. Dies steht im Zusammenhang mit dem Wegfall günstiger Absatzmärkte sowie billiger Rohstoffquellen durch den Verlust der Commonwealth Länder, mit dem hohen Kapitaltransfer ins Ausland u. ä. (85) Es spricht aber auch einiges für die Vermutung, daß die britischen Unternehmer und das britische Management gegenüber den veränderten Verhältnissen eine zu geringe Anpassungs- und Innovationsfähigkeit entwickelten. Schließlich richtet sich vor allem in der gesellschaftspolitischen Diskussion an die Gewerkschaften der Vorwurf, daß sie "zu mächtig" sind und daß sie durch ihre Politik die wirtschaftliche Entwicklung und die Steigerung der Produktivität be-

hindern. Zwei Probleme geraten dabei in den Mittelpunkt der gesellschaftspolitischen Diskussion: Das im Vergleich zu anderen Industriationen geringere wirtschaftliche Wachstum und die geringere Produktivität sowie das System und die Konfliktrichtigkeit der industriellen Beziehungen. Gemeint sind mit letzterem insbesondere die "Ergänzung" der in überbetrieblichen "Collective Agreements" ausgehandelten Lohnforderungen durch die gewerkschaftliche Interessenvertretung (Shop Stewards) auf Betriebsebene sowie die Auseinandersetzung um betriebliche Rationalisierungsmaßnahmen (Restriktive Labour Practices etc.).

Für die neuere Entwicklung im Bereich des Gesundheitsschutzes folgt hieraus: Gesellschaftspolitisch stehen sie im Kontext staatlicher Bestrebungen zur Regelung industrieller Beziehungen, womit eine weitere Verschärfung von Konflikten vermieden und die Kooperation der Gewerkschaften bei der staatlichen Wirtschaftspolitik abgesichert werden soll.

2. Bundesrepublik

In der BRD ist im Unterschied zu Großbritannien die Phase unmittelbar nach dem 2. Weltkrieg zunächst durch hohe Arbeitslosigkeit und den wirtschaftlichen Wiederaufbau gekennzeichnet. Auf diesem Hintergrund wird auch von den Gewerkschaften die Förderung wirtschaftlichen Wachstums als wichtige Voraussetzung für die Verbesserung der Situation der abhängig Beschäftigten eingeschätzt. Seit Ende der 50er Jahre setzt dann eine Phase hoher wirtschaftlicher Prosperität und Vollbeschäftigung ein, die bis Anfang der 70er Jahre - trotz der Rezession 1967/68 - andauert. Ein wichtiger gesellschaftspolitischer "Bestandteil" dieser Entwicklung ist das in der BRD institutionalisierte duale System der Interessenvertretung und die Politik der Gewerkschaften: Bei Lohnforderungen orientiert man sich an allgemeinen wirtschaftspolitischen Richtlinien (konzertierte Aktion) und technisch-organisatorischen Veränderungen im Betrieb zur Steigerung der Produktivität werden grundsätzlich akzeptiert. Die Interessenvertretung richtet sich hier ausschließlich auf die Beschäftigungs- und Verdienstsicherung oder bei Entlassungen auf die Milderung negativer Folgen, nicht aber auf die Durchführung von Rationalisierungsmaßnahmen etc. und ihrer Ausprägung selbst. Seit Ende der 60er Jahre entsteht aber auf dem Hintergrund einer allgemein kritischeren Haltung gegenüber den Folgen des wirtschaftlichen Wachstums (Umweltverschmutzung etc.) auch eine kritischere Haltung der Arbeitskräfte und der Gewerkschaften gegenüber Belastungen am Arbeitsplatz. Dies findet u. a. seinen Niederschlag in der Forderung nach einer "Humanisierung der Arbeit" sowie in einzelnen Streikaktionen, die sich nicht nur auf Lohnforderungen, sondern auch gegen belastende Arbeitsbedingungen richten. Ferner ergeben sich auch in der BRD seit Anfang der 70er Jahre verstärkt Probleme bei der Sicherung des wirtschaftlichen Wachstums. Für die Entwicklungen im Bereich des Gesundheitsschutzes hat dies zur Folge: Die neueren Entwicklungen stehen hier im Kontext staatlicher Bestrebungen, die "traditionelle" Stabilität industrieller Beziehungen und das

wirtschaftliche Wachstum auch weiter aufrechtzuerhalten und einer ernsthaften Gefährdung" vorzubeugen".

Der hiermit angesprochene gesellschaftspolitische Hintergrund der neueren Entwicklungen im Bereich des Gesundheitsschutzes und der Unterschied zwischen Großbritannien und der BRD wird im folgenden Kapitel nochmals aufgegriffen und weiter ausgeführt.

III. Gesundheitsschutz und industrielle Beziehungen -

Zum gesellschaftspolitischen Hintergrund der neueren gesetzlichen Entwicklungen seit Anfang der 70er Jahre

Wie aus dem anfangs angeführten statistischen Vergleich zur Entwicklung von Arbeitsunfällen ersichtlich, bestehen hier zwar Unterschiede zwischen Großbritannien und der Bundesrepublik; in beiden Ländern zeigt sich aber kein signifikanter Rückgang von Arbeitsunfällen: In der BRD liegen die Unfallraten für 1970 (92 Unfälle pro 1000 Vollarbeiter) zwar unterhalb der Höchstgrenze von 1961 (113,2), sie sind aber genauso hoch wie im Jahre 1955. (86) In Großbritannien kommt eine Untersuchung im Rahmen des Robens Report zu dem Ergebnis: "If we look at the annual figures for work fatalities over the decade 1961 - 1970, no unequivocally clear trend is discernible; and the number of all reported accidents rose steadily during the first half of the decade" (Robens Report 1972, S. 3). Diese Entwicklung paßte wenig in das Bild des Sozial- bzw. Wohlfahrtsstaates und stand auch im Gegensatz zu der Annahme einer allgemeinen Verbesserung von Arbeitsbedingungen. Die Stagnation auf dem Gebiet der Unfallverhütung war besonders alarmierend, da ohnehin hiermit nur die "Spitze eines Eisbergs" von tatsächlich auftretenden Gesundheitsgefährdungen dokumentiert wurde. Auf die Ursachen dieser Entwicklung brauchen wir hier nicht näher einzugehen. In unserem Zusammenhang reicht die Feststellung, daß offensichtlich in beiden Ländern die gesetzlichen Regelungen etc. und betrieblichen Maßnahmen nicht in der Lage waren, wesentliche Verbesserungen des Gesundheitsschutzes am Arbeitsplatz zu erreichen oder/und mit neu entstehenden Gesundheitsgefahren "Schritt zu halten". Im folgenden soll gezeigt werden, wie dies zum Thema und Gegenstand gesellschaftspolitischer Auseinandersetzung wurde, welche Unterschiede hier zwischen Großbritannien und der Bundesrepublik bestehen und welchen Einfluß dies auf die neueren Entwicklungen staatlich-sozialpolitischer Maßnahmen zum Gesundheitsschutz hatte.

A. Der gesellschaftspolitische Hintergrund des "Health and Safety at Work Act" in Großbritannien

Der Schwerpunkt der gesetzlichen Entwicklung in Großbritannien liegt auf dem "Health and Safety at Work Act"; hiermit erfolgte eine umfassende

Neuordnung des "institutionellen Rahmens" des Gesundheitsschutzes am Arbeitsplatz. Die folgende Darstellung versucht, einige der gesellschafts-politischen Entwicklungen, die zum "Health and Safety at Work Act" geführt und ihn beeinflusst haben, aufzuzeigen. (87)

Die Forderung der Gewerkschaften nach "Safety Representatives"

Wie bereits ausgeführt, wurden schon 1964 auf dem Jahreskongreß des TUC - auf Initiative der Gießereigewerkschaften - gesetzlich verankerte und obligatorische gewerkschaftliche "Safety Representatives" im Betrieb gefordert. (Das Wort "Safety" bezieht sich zwar auf Arbeitssicherheit, gemeint sind hiermit aber auch allgemeine Gesundheitsgefährdungen.) Seitens des Staates (in der damaligen Zeit die Labour-Regierung) bestand jedoch Widerstand gegenüber einer solchen Regelung; es bestand auch grundsätzlich keine Bereitschaft zu einer gesetzlichen Neuregelung, die über den bislang institutionalisierten Rahmen hinausging: Noch 1966 vertrat der Arbeitsminister die Ansicht, daß die "voluntary joint consultative machinery was preferable to compulsion." Es erfolgte der Regierungsbeschuß "that the best course would be to give industry the opportunity over the next few years to achieve satisfactory results by voluntary means" (zitiert nach Grayson/Goddard 1976, S. 21). Auf weiteren Druck des Gewerkschaftsverbands (TUC) und der Einzelgewerkschaften (insbesondere die Gießereigewerkschaften) kommt es aber dennoch 1970 zu einem Gesetzesentwurf, nach dem Safety Representatives in Betrieben mit mehr als zehn und "Safety Committees" in Betrieben mit mehr als hundert Beschäftigten obligatorisch eingeführt werden sollten. Dieser Entwurf blieb jedoch erfolglos. Anstelle gesetzlicher Regelungen zur Erfüllung der Forderungen der Gewerkschaften erfolgte eine weitere zeitliche Aufschiebung staatlicher Maßnahmen: Es wurde ein "Committee" zur Untersuchung des Gesundheitsschutzes (Wirksamkeit bestehender staatlich-gesetzlicher Regelungen etc., wie auch freiwillige Aktivitäten der Betriebe) und zur Erarbeitung von Vorschlägen für staatliche Maßnahmen beauftragt.

In einer Publikation der "Royal Society for the Prevention of Accidents" heißt es hierzu: "Instead of going forward with a new bill, the then Secretary of State, Mrs. Barbara Castle, appointed a Committee of Inquiry with Lord Robens as Chairman" (ROSPA o. J.).

Damit wurde die gewerkschaftliche Forderung nach "Safety Representatives" mit zum Anstoß für eine umfassende staatliche Befassung mit den bestehenden gesetzlichen Grundlagen und der betrieblichen Praxis des Gesundheitsschutzes am Arbeitsplatz. Die Arbeiten des sogenannten "Robens-Committee" fielen zeitlich zusammen mit der Ablösung der Labour Regierung. Die Entscheidung der konservativen Regierung, gesetzliche Initiativen bis zur Vorlage des Berichts des "Robens Committee" zu verschieben, wurde von den Gewerkschaften mit der Androhung von "Industrial Actions" beantwortet, konnte aber dadurch nicht verhindert

werden (Grayson/Goddard 1976, S. 21). Zumindest wurde aber erreicht, daß relativ rasch nach der Vorlage des Robens Reports eine gesetzliche Neuregelung angestrebt wurde, die in eine endgültige Gesetzesvorlage, den "Health and Safety at Work Act", einmündete. Anstelle einer gesetzlichen Absicherung gewerkschaftlicher Safety Representatives kam es zu einer umfassenden Neuordnung der gesetzlichen Grundlagen des Gesundheitsschutzes am Arbeitsplatz. Nach dem Sturz der konservativen Regierung bleibt der "Health and Safety at Work Act" bestehen; durch die Labour Regierung werden nun aber die gesetzlichen Regelungen zur Beteiligung der Arbeitskräfte - im Unterschied zu den früheren Intentionen der Labour Regierung - entsprechend den Forderungen der Gewerkschaft verändert. Diese Entwicklungen wurden wesentlich beeinflußt durch:

Die Konfliktrichtigkeit industrieller Beziehungen und Probleme staatlicher Wirtschaftspolitik

Die gewerkschaftlichen Forderungen berührten ein - wie im vorigen Kapitel ausgeführt - zentrales gesellschaftspolitisches Problem: Die Konfliktrichtigkeit der industriellen Beziehung, die als wesentliches Hemmnis für die Wirksamkeit der staatlichen Wirtschafts- und Einkommenspolitik und die Produktivitätssteigerung angesehen wurde. (88) Eine Stärkung der Position der Gewerkschaften auf Betriebsebene enthielt grundsätzlich die Gefahr einer weiteren Verschärfung der Konfliktrichtigkeit der industriellen Beziehungen und stand auch im Gegensatz zu den staatlichen Bestrebungen (seit Ende der 60er Jahre), speziell die betriebsbezogene Interessendurchsetzung auf der Grundlage von Shop Stewards - durch die überbetriebliche Lohnvereinbarungen außer Kraft gesetzt und die Autorität der zentralen Gewerkschaftsorganisationen geschwächt wurden - zu beschränken. Schließlich war auch erheblicher Widerstand von den Betrieben zu erwarten. Zum anderen konnte aber die Forderung der Gewerkschaften nicht einfach "abgetan" werden. Dies hätte die Gefahr gewerkschaftlicher Protestaktionen hervorgerufen und ihre "Kooperationsbereitschaft" bei der Bewältigung der wirtschaftlichen Probleme eher weiter gemindert als verstärkt. Es mußte somit ein Weg gefunden werden, staatliche Initiativen auf dem Gebiet des Gesundheitsschutzes zu entwickeln ohne gleichzeitig die Konfliktrichtigkeit der industriellen Beziehungen zu erhöhen und ohne die Betriebe mit Anforderungen zu belasten, die das wirtschaftliche Wachstum, die Steigerung der Produktivität "zusätzlich" hemmen könnten.

Wir werden zeigen, wie diese Probleme von der konservativen Regierung und der Labour Regierung angegangen wurden und welchen Stellenwert der "Health and Safety at Work Act" im Kontext der jeweiligen Strategien und Maßnahmen zur Beeinflussung industrieller Beziehungen und des Verhältnisses zwischen Staat und Gewerkschaften hat. Zwei Entwicklungen und gesellschaftspolitische Probleme, die dabei die Entwicklungen im Bereich des Gesundheitsschutzes ebenfalls beeinflußten, seien zuvor noch näher ausgeführt: Es sind dies der Zwang zur Beschränkung von

Staatsausgaben und Probleme der bestehenden staatlichen Maßnahmen zum Gesundheitsschutz und der Verfahren ihrer Herausbildung. Hierdurch werden zum einen die "Handlungsmöglichkeiten" des Staates begrenzt, zum anderen aber auch Ansatzpunkte und Möglichkeiten für Reformen, die politisch opportun und "machbar" vorgegeben waren.

Zwang zur Beschränkung von Staatsausgaben

Großbritannien hat - im Vergleich mit anderen Industrienationen und speziell der Bundesrepublik - einen relativ hohen Anteil an Beschäftigten im öffentlichen Dienst, was auch durch die staatliche Organisation der Gesundheitsversorgung bedingt ist. Dies wurde u. a. ebenfalls als Grund für die ökonomischen Probleme Großbritanniens ausgewiesen und diskutiert. (89) Ferner führten die Verlangsamung des wirtschaftlichen Wachstums und steigende Inflation Anfang der 70er Jahre u. a. auch zu einer Begrenzung des finanziellen Handlungsspielraums des Staates. (90)

Folgende Auswirkungen auf die gesetzlichen Neuregelungen des Gesundheitsschutzes am Arbeitsplatz können unseres Erachtens hier angenommen werden:

- Ein immer wiederkehrender und quasi "traditioneller" Kritikpunkt der bestehenden staatlichen Maßnahmen zum Gesundheitsschutz war die unzureichende Wirksamkeit der staatlichen Aufsichtsbehörden. Ein wesentlicher Grund hierfür wurde in der geringen personellen Ausstattung gesehen. Die gewerkschaftlichen Forderungen nach "eigenen" Safety Representatives waren u. a. auch eine Reaktion und Antwort auf die "schlechten Erfahrungen" mit den staatlichen Aufsichtsbeamten. Dies besagt auch, daß hier Verbesserungen eine hohe politische Wirksamkeit haben und ein möglicher Ansatzpunkt sind, eine Erweiterung des gewerkschaftlichen Einflusses "abzufangen". Die genannten Entwicklungen machten hier aber eine Verbesserung kaum möglich; - eher bestand der Zwang zu weiteren Einsparungen. Unterstrichen wird dies zum Beispiel durch eine Anfrage an den Arbeitsminister Ende der 60er Jahre, ob durch eine Rationalisierung der staatlichen Aufsichtsbehörde Personalkosten eingespart werden könnten. Angesprochen waren damit vor allem mögliche Personaleinsparungen durch eine organisatorische Zusammenlegung der eigenständigen Aufsichtsbehörden für unterschiedliche Beschäftigungsbereiche. (91) Diese Anfrage wurde vom damaligen Arbeitsminister verneint. Daraus ergab sich das Problem, daß einerseits die Verbesserung der Wirksamkeit der staatlichen Aufsichtsbehörden einen hohen politischen Stellenwert hat, sie andererseits aber nur dann und soweit möglich ist, als keine zusätzlichen Kosten entstehen und insofern z. B. eine personelle Aufstockung kaum realisierbar war.
- Auch ein weiterer möglicher Ansatzpunkt zur Verbesserung des Gesundheitsschutzes war politisch nicht opportun: die gesetzliche Verpflichtung der Betriebe zur Beschäftigung von Werksärzten und Fachkräften für Arbeitssicherheit - entsprechend den Empfehlungen der

ILO (sie ist ein Schwerpunkt der neueren gesetzlichen Entwicklung in der BRD). Sie war nicht nur wegen der Belastung für die Betriebe, sondern auch wegen (möglicher) negativer Auswirkungen für den Staat als Ansatzpunkt für Reformen wenig "geeignet". Auch im "National Health Service" war man gezwungen, Ausgaben zu beschränken und in der neueren Entwicklung sogar zu kürzen. (Zu berücksichtigen ist hier, daß die Bezahlung von Ärzten in Großbritannien ohnehin geringer ist als z. B. in der BRD.) Durch eine Verpflichtung der Betriebe zur Beschäftigung von Werksärzten würde ein alternativer und konkurrierender Beschäftigungsbereich für Ärzte gefördert werden, - was möglicherweise zu einer Verschärfung der Gehalts- und Rekrutierungsprobleme im "National Health Service" geführt hätte. Zudem war auch die Beschäftigung von Werksärzten etc. keine Forderung der Gewerkschaften und insofern auch die politische Wirkung einer solchen gesetzlichen Regelung fragwürdig.

- Die finanziellen Beschränkungen im "National Health Service" bewirkten aber auch, daß staatliche Maßnahmen zum Gesundheitsschutz am Arbeitsplatz politisch sehr opportun waren. Die finanziellen Beschränkungen der staatlichen Gesundheitsversorgung waren gesellschaftspolitisch konfliktträchtig, da nicht Einsparungen, sondern eine finanzielle Ausweitung erforderlich gewesen wäre. Sie erfolgten in einer Situation, in der zunehmend die "veralteten Einrichtungen" und die "unzureichende ärztliche Versorgung, gesundheitliche Betreuung usw." kritisiert wurden. Auf diesem Hintergrund boten gesetzliche Maßnahmen zum Gesundheitsschutz am Arbeitsplatz eine günstige Möglichkeit, politisch einen Ausgleich anzubieten und allgemein die staatliche Bereitschaft zu sozialpolitischen Reformen zu demonstrieren. Bemerkenswert ist aber, daß wir keine Indizien dafür finden konnten, daß der Gesundheitsschutz am Arbeitsplatz im Kontext einer "präventiven" Sozialpolitik und damit als Maßnahme zur Einsparung von "Kosten" diskutiert wurde.

Dies kann damit zusammenhängen, daß in Großbritannien durch die Organisation der Gesundheitsversorgung und der sozialen Sicherung noch weit mehr als in der BRD der Zusammenhang zwischen Gesundheitsgefährdungen im Arbeitsbereich und Anforderung an die Gesundheitsversorgung und staatlichen Sozialleistungen aus dem Blickfeld geraten ist.

Zusammenfassend ist hier festzuhalten: Die Restriktionen für Staatsausgaben begrenzen einerseits (zusätzlich) den staatlichen Handlungsspielraum zur Verbesserung des Gesundheitsschutzes am Arbeitsplatz, verstärken andererseits aber auch den Druck, in diesem Bereich Reformen ohne "zusätzliche Kosten" zu entwickeln. Für den Staat ergibt sich hieraus das Problem, Reformen einzuleiten, durch die weder Belastungen für den Staat noch für Betriebe entstehen und die auch nicht zu einer (möglichen) Verschärfung der Konfliktträchtigkeit industrieller Beziehungen beitragen.

Schwächen der bisherigen staatlichen Maßnahmen und Möglichkeiten für Reformen

Eine Möglichkeit, unter diesen Bedingungen Reformen zu verwirklichen, ergab sich aus Problemen der bisherigen staatlichen Regelungen und insbesondere der Verfahren ihrer Herausbildung. Diese Probleme wirkten einerseits als ein weiterer Druck auf Reformen, waren andererseits aber auch ein politisch opportuner und erfolgversprechender Ansatzpunkt für staatliche Maßnahmen. Einen wichtigen Anstoß hierfür lieferten die Ergebnisse und Vorschläge des Robens Reports:

Ein Ergebnis der Untersuchungen des "Robens-Committee" war, daß eine Reihe gesetzlicher Regelungen veraltet und die bestehenden Verfahren zur Anpassung gesetzlicher Regelungen an neue technische Entwicklungen und wissenschaftliche Erkenntnisse zu schwerfällig waren. (92) Unter anderem wurde vom "Robens-Committee" als Schwäche der bisherigen Praxis die zeitliche Verzögerung zwischen der ersten Erarbeitung von Vorlagen für "Regulations" und deren endgültiger Verabschiedung angeführt: Im Durchschnitt dauerte es fünf Jahre, in einem Fall fünfzehn Jahre. Eine wichtige Ursache hierfür wurde in den bestehenden Verfahren der Beteiligung und des Einflusses der Interessengruppen gesehen. Wie bereits angeführt, beruhten sie entweder auf der Institution des "Public Inquiry", der politisch-parlamentarischen Interessenauseinandersetzung oder einer weitgehend informell außerparlamentarischen Diskussion staatlicher Vorhaben: Entscheidendes Merkmal war, daß die Interessengruppen gegenüber dem Staat vornehmlich in der Position von "Pressure Groups" waren, ohne einen direkten und institutionalisierten Einfluß auf staatliche Maßnahmen zu haben. Zum anderen wurden grundsätzliche Probleme gesetzlicher Regelungen, insbesondere ihre notwendige Allgemeinheit sowie Starrheit und geringe Flexibilität, angesprochen; - in den Worten des "Robens-Committee": "Statutory regulations are subject to the approval of parliament. They express unequivocal legal obligations and can be strictly enforced. On the other hand they often take a long time to make, technical details can quickly become out of date, and in practice once made they are seldom easy to revoke." Entsprechend die Schlußfolgerung: "None statutory codes of practice and standards are more flexible" (Robens Report 1972, S. 45).

Schließlich wurde als ein zentrales Problem der bestehenden gesetzlichen Regelungen nicht in einem "Zuwenig", sondern in einem "Zuvviel" gesehen. "There is too much law", war nach Meinung des "Robens-Committee" der wichtigste Kritikpunkt an den bestehenden staatlichen Maßnahmen zum Gesundheitsschutz. Gemeint war hiermit das grundlegendste Merkmal der historischen Entwicklung: die Herausbildung von gesetzlichen Regelungen, die sich auf einzelne Beschäftigungsbereiche und jeweils auf spezifische Gesundheitsgefährdungen richteten und die hierauf Bezug nehmenden "Regulations". (insgesamt waren dies Anfang der 70er Jahre ca. 500; bezogen auf den "Factories Act" ca. 107.) (Vgl. Robens Report 1972, S. 6.) Begründet wurde diese Kritik an den bisherigen Regelungen vor allem mit der allgemeinen Folgerung aus den Untersuchungs-

ergebnissen: Die wesentliche Ursache der Gesundheits- und Unfallgefährdungen liegt nicht in technischen, ökonomischen und interessenbedingten Faktoren, sondern in der "Apathie" (apathy), d. h. dem "Verhalten" und dem "good will" der Arbeitskräfte und des betrieblichen Managements. "Yet our deliberations over the course of two years have left us in no doubt that the most important single reason for work is apathy" (ebenda, S. 1). Vorgeschlagen wurde keine Erweiterung der bisherigen gesetzlichen Regelungen, sondern eine Neuregelung des institutionellen Rahmens des Gesundheitsschutzes am Arbeitsplatz. Ein wesentliches Kennzeichen der Neuregelung sollte die Unterstützung und Förderung eines "Self Regulating System" sein. (93) Anstelle staatlich-gesetzlicher Regelungen sollte die Förderung freiwilliger Aktivitäten und deren Entwicklung der Eigenverantwortlichkeit der Betroffenen treten (ebenda, S. 7 und 12). Obwohl die Kritik des Robens Report an den bestehenden gesetzlichen Regelungen und den Verfahren ihrer Herausbildung durchaus auf wichtige Schwachstellen aufmerksam machte, war die grundlegende "Philosophie" des Report nicht nur eine Verkenning der realen Verhältnisse, sondern in dieser Absolutheit auch kaum politisch tragfähig. Es wurde aber ein Weg für eine institutionelle Neuordnung gewiesen, der mehrfache "Vor-teile" beinhaltet:

- Die Neuordnung des Verfahrens zur Herausbildung staatlicher Maßnahmen eröffnete den Weg, den Gewerkschaften Einflußmöglichkeiten auf politisch-staatlicher Ebene anzubieten, mit dem Ziel ihrer stärkeren Integration in das politisch-staatliche System anstelle der (oder zumindest als Gegengewicht zur) Stärkung ihrer Position auf Betriebsebene (Übertragung gesellschaftspolitischer Verantwortung!). Indem den Arbeitgeberverbänden institutionell gleiche Einflußmöglichkeiten zugebilligt werden, kann zugleich die faktische Durchsetzung gewerkschaftlicher Forderungen auf politisch staatlicher Ebene "in Grenzen" gehalten und tendenziell neutralisiert werden.
- Die Kritik an spezifischen gesetzlichen Regelungen eröffnet den Weg zu ihrer Ersetzung und Ergänzung durch allgemeine gesetzliche Regelungen, die in ihrer Zielrichtung zwar umfassender sind, aber ohne weitere Konkretisierungen der Betriebe einen großen Spielraum bei ihrer Erfüllung einräumen und weitgehend unverbindlich bleiben.
- Die ebenfalls im Robens Report vorgebrachte Kritik an der Zersplitterung staatlicher Administration und Überwachung nach unterschiedlichen Beschäftigungsbereichen wies den Weg, durch eine organisatorische Zusammenfassung der staatlichen Aufsichtsbehörden Reformen ohne Personalaufstockung und zusätzliche Kosten vorzunehmen, die als Beitrag zur Verbesserung der Wirksamkeit der staatlichen Aufsichtsbehörden ausgewiesen werden können. Auch die Erweiterung der Kompetenzen der Aufsichtsbeamten erwies sich als ein möglicher und politisch wirkungsvoller Ansatzpunkt für Reformen.

Zusammenfassend ist hier festzuhalten: Aus den Schwächen und Problemen der bestehenden (traditionellen) Prinzipien staatlicher Maßnahmen und den Verfahren ihrer Herausbildung ergeben sich Möglichkeiten und Ansatzpunkte für staatliche Reformen des Gesundheitsschutzes am Ar-

beitsplatz, die nicht unmittelbar zu konkreten Anforderungen und Belastungen für die Betriebe und den Staat führen oder/und die Konfliktträchtigkeit industrieller Beziehungen verschärfen. (Dies kann auf zukünftige Entwicklungen auf dieser Grundlage "verschoben" werden.) Als Problem bleibt aber: Wie fügt sich die gewerkschaftliche Forderung nach Safety Representatives in ein solches Konzept? Vom "Robens-Committee" wurde lediglich eine Verpflichtung der Betriebe zur Beratung (Consulting) mit Vertretern der Beschäftigten (nicht der Gewerkschaften) vorgeschlagen. Dies beinhaltet, daß die politische Bedeutung der genannten Ansatzpunkte für Reformen wesentlich darin besteht, daß sie eine Alternative zu den gewerkschaftlichen Forderungen sind und ihre politische Wirkung davon abhängt, daß sie von den Gewerkschaften als "Ausgleich" für die Ablehnung von Safety Representatives akzeptiert werden. Damit stellt sich die Frage, was passiert, wenn diese Rechnung nicht aufgeht, und welche Konsequenzen ergeben sich, wenn der gewerkschaftlichen Forderung dennoch nachgegeben werden muß. Es kann dann die Situation entstehen, daß weit mehr verändert wird als ursprünglich gefordert war und die angestrebten Reformen andere Effekte hervorrufen. Unsere Interpretation ist, daß dies in Großbritannien in den neueren Entwicklungen der Fall war: Letztlich wurden sowohl die gewerkschaftlichen Forderungen erfüllt, als auch die - in ihrer politischen Intention als Alternative hierzu entwickelte - umfassende Reform des "institutionellen Rahmens" des Gesundheitsschutzes am Arbeitsplatz. Folge war, daß letzteres - zumindest auf Betriebsebene - andere politische und faktische Auswirkungen hat, als dies der ursprünglichen Absicht unterstellt werden kann. Diese Entwicklung wurde wesentlich beeinflusst durch den Zusammenhang zwischen den Reformen im Bereich des Gesundheitsschutzes am Arbeitsplatz und den staatlichen Strategien zur Beeinflussung der industriellen Beziehungen und der wirtschaftlichen Entwicklung.

Gesundheitsschutz und industrielle Beziehungen - Die Strategie der konservativen Regierung

Die konservative Regierung war Anfang der 70er Jahre mit dem Vorhaben angetreten, einen stärkeren disziplinarischen Einfluß auf die Aktivitäten der Gewerkschaften auszuüben und zu diesem Zweck die "industriellen Beziehungen" gesetzlich zu regeln. Obwohl sich die Verlautbarungen der Regierung allgemein auf die Gewerkschaften bezogen, richteten sich die gesetzlichen Vorhaben primär auf eine Beschränkung der Aktivitäten von Shop Stewards auf betrieblicher Ebene - vor allem bei der Durchsetzung von Lohnforderungen.(94)

Eine gesetzliche Regelung der industriellen Beziehungen war auch schon von der Labour Regierung beabsichtigt und fand ihren Ausdruck in der Beauftragung der sogenannten "Donovan Commission", 1965-68 zur Untersuchung der industriellen Beziehung und Ausarbeitung von Empfehlungen zu ihrer Regelung. Auf Widerstand der Gewerkschaften kam es jedoch "anstelle einer rechtsverbindlichen Arbeitsgesetzgebung" nur zu einem "feierlichen und bindenden Versprechen"

der Gewerkschaften zur Akzeptierung der staatlichen Einkommenspolitik (Degen 1976, S. 383).

Von der konservativen Regierung wurden nun gesetzliche Maßnahmen angestrebt, die schließlich kurz nach Regierungsantritt im sogenannten "Industrial Relations Act" von 1971 ihren Niederschlag finden. (95) In unserem Zusammenhang sind folgende Merkmale dieser gesetzlichen Regelungen hervorzuheben: Zum einen zielen sie unmittelbar auf eine Beschränkung gewerkschaftlicher Aktivitäten auf Betriebsebene ab. Beispiel hierfür ist das Verbot des "Closed Job" und die rechtliche Verbindlichkeit überbetrieblicher "Agreements". Zum anderen erfolgt aber auch eine gesetzliche Regelung von Arbeitsbedingungen zum Schutz der Arbeitskräfte. Beispiel hierfür ist der Schutz gegen eine ungerechtfertigte Kündigung (unfair dismissal). Diese gesetzliche Regelung ist zum einen ein Zugeständnis an die Arbeitskräfte, womit die Akzeptierung und Unterstützung einer Beschränkung des gewerkschaftlichen Einflusses gefördert werden soll; zum anderen richtet sie sich auf einen wichtigen Konfliktpunkt der Interessenauseinanderetzung im Betrieb und zielt damit darauf ab, die Interessenauseinanderetzung auf rechtliche (gerichtliche) Auseinanderetzung zu verlagern.

Betrachtet man die Entwicklung zum Gesundheitsschutz in diesem Kontext, so ergibt sich: Zum einen sind staatliche Initiativen auf dem Gebiet des Gesundheitsschutzes ebenfalls "Zugeständnisse" an die Arbeitskräfte, womit die Akzeptierung und Unterstützung der staatlichen Regelung industrieller Beziehungen politisch abgesichert werden soll. Zum anderen legen die Ergebnisse der staatlich beauftragten Untersuchungen über Shop Stewards seit Mitte der 60er Jahre die Annahme nahe, daß auch "Health and Safety" ein wichtiger Bereich der Aktivitäten von Shop Stewards im Betrieb ist. Dies verweist auf die Möglichkeit, durch staatliche Regelungen zum Gesundheitsschutz zur "Regulierung von Konflikten" im Betrieb beizutragen.

Die politische Strategie der konservativen Regierung bestand darin, durch gesetzliche Regelungen zum Gesundheitsschutz zum einen die staatliche Bereitschaft zu umfassenden Reformen zu demonstrieren, um einen wirkungsvollen Ausgleich für die gesetzliche Regelung der industriellen Beziehungen und die Zurückweisung der gewerkschaftlichen Forderung nach "Safety Representatives" anzubieten und zum anderen durch die gesetzlichen Regelungen auch unmittelbar auf die Regelung industrieller Beziehungen einzuwirken. Auf diesem Hintergrund waren die vom "Robens-Committee" vorgeschlagenen Ansatzpunkte für Reformen sehr gelegen. Als sehr "günstig" erwies sich dabei u. a. die vom "Robens-Committee" vorgeschlagene Neuordnung des Einflusses der Interessenverbände auf politisch-staatlicher Ebene. Es entsprach der politischen Konzeption der konservativen Regierung, die industriellen Beziehungen nicht nur durch disziplinierende Maßnahmen zu regeln, sondern gleichzeitig die Zentralorganisation der Gewerkschaften zu stärken und ihre Mitverantwortung an der gesamtgesellschaftlichen Politik und an der Bewältigung gesamtgesellschaftlicher Probleme zu übertragen. Damit stehen die Entwicklungen im Bereich des Gesundheitsschutzes im Kontext

einer allgemeinen - auch schon von der Labour Regierung eingeschlagenen - Politik der Ergänzung der politisch-parlamentarischen Interessenauseinandersetzung durch die Konstituierung vor- und außerparlamentarischer Institutionen, durch die jeweils die relevanten gesellschaftlichen Interessenverbände unmittelbar in die Herausbildung staatlicher Maßnahmen einbezogen wurden (vgl. auch Kap. IV). Ferner beinhaltete diese Strategie, die gewerkschaftlichen Forderungen nach Safety Representatives zurückzuweisen und zugleich die Beteiligung der Arbeitskräfte auf Betriebsebene als einen Ansatzpunkt zur Schwächung des gewerkschaftlichen Einflusses zu nutzen: Die Forderung nach Safety Representatives wird zwar aufgegriffen, die Benennung von Interessenvertretern der Arbeitskräfte wird aber - entsprechend der gesamten Politik der konservativen Regierung und entgegen den Forderungen der Gewerkschaften - nicht an die gewerkschaftliche Mitgliedschaft und Vertretung der Gewerkschaften im Betrieb gebunden. Damit wird nicht nur die gewerkschaftliche Forderung zurückgewiesen, sondern darüberhinaus der Aufbau und die Aufrechterhaltung einer nicht-gewerkschaftlichen Interessenvertretung auf der Grundlage von "Joint Consulting" Strukturen im Betrieb gefördert und gesetzlich abgesichert.

Entscheidend für die weitere Entwicklung ist, daß eine auf den Vorschlägen des Robens Report beruhende gesetzliche Neuregelung entwickelt und auch verabschiedet wird, andererseits aber die damit verfolgten politischen Ziele nicht erreicht werden. Der "Health and Safety at Work Act" kann weder den Widerstand der Gewerkschaften gegen staatliche "Disziplinierungsbestrebungen" aufhalten, noch wird das "Angebot" einer umfassenden Reform der gesetzlichen Grundlagen des Gesundheitsschutzes von den Gewerkschaften als Ausgleich für die Ablehnung ihrer Forderung nach Safety Representatives akzeptiert. Der "Health and Safety at Work Act" trägt damit auch nicht zur "Befriedigung" der Gewerkschaften und Arbeitskräfte bei, sondern verstärkt eher den Widerstand gegen eine gesetzliche Regelung industrieller Beziehungen. Wie bekannt, kommt es zu einem umfangreichen gewerkschaftlichen Widerstand und Streikaktionen gegen den "Industrial Relations Act". (96) Die Verabschiedung des "Health and Safety at Work Act" fällt zeitlich zusammen mit dem Sturz der konservativen Regierung.

Gesundheitsschutz und industrielle Beziehungen - Die Strategie der Labour Regierung

Der "Health and Safety at Work Act" war mit Ausnahme der Regelung zu Safety Representatives "mehr" als die Gewerkschaften gefordert hatten. Wie wir noch näher ausführen, wurde damit eine Grundlage geschaffen, die vergleichsweise weitreichende Möglichkeiten zur Verbesserung des Gesundheitsschutzes am Arbeitsplatz eröffnet. Die Kritik der Gewerkschaften richtet sich entsprechend primär auf die Regelungen zu Safety Representatives, während die übrigen Teile des Act eher positiv oder zumindest "abwartend" beurteilt wurden. Diese Konstellation führte dazu, daß der "Health and Safety at Work Act" mit Ausnahme der Regelungen zu Safety Representatives auch nach dem Sturz der konservativen

Regierung - im Unterschied zum "Industrial Relations Act" nicht geändert wird. Bei den Regelungen zu Safety Representatives kommt man nun den Forderungen der Gewerkschaften entgegen. Dies steht im Kontext einer neuen politischen Strategie der Labour Regierung nach der gescheiterten Politik von 1970 und dem Scheitern der konservativen Regierung mit dem "Industrial Relations Act". (97) Wurde bis dahin eine Stärkung des gewerkschaftlichen Einflusses auf Betriebsebene abgelehnt und eher versucht, sie zu beschränken, so wird nun die Unterstützung der Gewerkschaften selbst zum strategischen Ansatzpunkt, um die Konfliktrichtigkeit der industriellen Beziehungen zu reduzieren und die Kooperationsbereitschaft der Gewerkschaften bei der staatlichen Wirtschafts- und Einkommenspolitik abzusichern. Es erfolgt nicht nur die Widerrufung des "Industrial Relations Act", sondern auch eine Ausweitung der gesetzlichen Regelung von Arbeitsbedingungen und eine Absicherung des gewerkschaftlichen Einflusses auf Betriebsebene. Neben der Aufrechterhaltung des Schutzes gegen ungerechtfertigte Kündigung erfolgt im "Employment Protection Act" von 1975 erstmals eine umfassendere gesetzliche Regelung von Arbeitsbedingungen, wie die Sicherung der Lohnfortzahlung bei Kurzarbeit, Mutterschutz, Festlegung allgemeiner Kündigungsfristen, Freistellung zu medizinischen Untersuchungen. Ergänzend wird die Gleichstellung von Frauen und nationaler Minderheiten gesetzlich geregelt. (Sex Discrimination Act von 1975 und der Race Relation Act von 1976). Auch wenn dem - ähnlich wie bei der konservativen Regierung - das Interesse an einer stärkeren gesetzlichen Regulierung von Auseinandersetzungen und Konfliktpunkten im Betrieb zugrunde lag, ist ein wesentlicher Unterschied zu allen früheren Regelungen die gesetzliche Unterstützung gewerkschaftlicher Aktivitäten auf überbetrieblicher und betrieblicher Ebene. "Trade union members are given new rights under the act. Rights of recognition and to information and consultation in some areas are established." (Department of Employment 1975, S. 3.) Von Bedeutung sind: Die Pflicht der Unternehmer, den Vertretern der Gewerkschaften - also auch den Shop Stewards im Betrieb - die zur Wahrnehmung ihrer Aufgaben notwendigen Informationen zu geben; der Schutz von Gewerkschaftsvertretern gegen Benachteiligung im Betrieb etc. ; und insbesondere die Freistellung von Gewerkschaftsvertretern für die Wahrnehmung von gewerkschaftlichen Aufgaben im Betrieb und Beteiligung an - für die gewerkschaftliche Arbeit notwendigen - Ausbildungsveranstaltungen und die Freistellung von Gewerkschaftsmitgliedern zur Teilnahme an gewerkschaftlichen Aktivitäten im Betrieb (ausgenommen "Industrial Disputes"). Schließlich wurde auch die Pflicht der Unternehmer festgelegt, im Fall von Entlassungen bei Freisetzung nicht nur die staatlichen Behörden der Arbeitsvermittlung, sondern auch die Gewerkschaft rechtzeitig zu informieren und sich mit diesen zu beraten.

Mit diesen Zugeständnissen an die Gewerkschaften zielte man darauf ab, die "Kooperation" der Gewerkschaften im Rahmen der staatlichen Wirtschaftspolitik (insbesondere Einkommenspolitik) abzusichern. Entsprechend wurde die Widerrufung des "Industrial Relations Act" von 1971 und der "Employment Protection" von 1975 verbunden mit einem erneu-

ten "Social Contract" zwischen Regierung und dem Dachverband der Gewerkschaften, indem die Akzeptierungen und Unterstützung der von der Regierung erfolgten wirtschafts- und sozialpolitischen Ziele (und hier insbesondere die Richtlinien für Lohnforderungen!) vereinbart wurden; allerdings auch unter der Bedingung einer Beschränkung von Preiserhöhungen.

Die gesetzliche Absicherung gewerkschaftlicher Safety Representatives steht in diesem Kontext nicht mehr grundsätzlich im Gegensatz zur staatlichen Politik, sondern fügt sich in die allgemeine Strategie der Beeinflussung industrieller Beziehungen und des Verhältnisses zwischen Staat und Gewerkschaften. Trotz neuer politischen Strategien reagiert aber auch die Labour Regierung nach wie vor mit Vorsicht und Zurückhaltung, worin sich der Versuch zeigt, die gewerkschaftlichen Forderungen zu erfüllen und gleichzeitig eine (mögliche) Verschärfung der Konfliktrichtigkeit industrieller Beziehungen auf Betriebsebene zu verhindern: Es wird lediglich die gewerkschaftliche Benennung von Safety Representatives in den "Health and Safety at Work Act" eingefügt und die Wirksamkeit dieser gesetzlichen Regelungen abhängig gemacht von zusätzlichen "Regulations" zur Festlegung ihrer Rechte usw.. Dies hat schließlich zu einer Verzögerung bis Oktober 1978 geführt. Ferner wurde ebenso wie bei den gesetzlichen Regelungen der konservativen Regierung die Interessenvertretung auf "Consultation" (Beratung) beschränkt. Damit wurde auch von der Labour Regierung zum Ausdruck gebracht, daß trotz gewerkschaftlicher Safety Representatives der Gesundheitsschutz am Arbeitsplatz nicht in das faktisch entwickelte System des "Collective Bargaining" im Betrieb einbezogen werden soll. Dennoch wurde hiermit aber erstmals - zumindest ansatzweise - die gewerkschaftliche Interessenvertretung im Betrieb gesetzlich abgesichert; woraus sich auch Auswirkungen auf die faktischen Konsequenzen der übrigen Teile des "Health and Safety at Work Act" ergeben. (98)

B. Der gesellschaftspolitische Hintergrund in der Bundesrepublik - Unterschiede zu Großbritannien

Im Vergleich zu den Entwicklungen in Großbritannien erscheinen die Entwicklungen in der Bundesrepublik weniger "dramatisch". Die neueren gesetzlichen Entwicklungen haben vier Schwerpunkte. Sie zielen nicht auf eine grundlegende und umfassende Reform ab, sondern eher auf den Ausbau des Bestehenden. Es sind dies: Die Erweiterung des Einflusses der Betriebsräte (BetrVG von 1972), das "Arbeitssicherheitsgesetz", in dem die Beschäftigung von Werksärzten und Fachkräften für Arbeitssicherheit geregelt wird (ASiG von 1974), die Arbeitsstättenverordnung von 1976, durch die allgemeine Anforderungen an die Gestaltung von Arbeitsplätzen und die Arbeitsumgebung etc. festgelegt werden, und die Verordnung für gefährliche Arbeitsstoffe von 1971/1975. Im Vergleich mit Großbritannien sind folgende Unterschiede des gesellschaftspolitischen Hintergrunds dieser Entwicklungen hervorzuheben:

Die Forderung nach einer "Humanisierung der Arbeit"

Wesentlich beeinflußt werden die neueren Entwicklungen zum Gesundheitsschutz am Arbeitsplatz in der Bundesrepublik durch die gewerkschaftliche und gesellschaftspolitische Thematisierung des Problems einer "Humanisierung der Arbeit". Die Forderung nach einer "Humanisierung der Arbeit" entsteht auf dem Hintergrund eines vergleichsweise kontinuierlichen wirtschaftlichen Wachstums und hohen Beschäftigungsstandes (seit Ende der 50er Jahre) und erfolgt in Zusammenhang mit einer allgemein kritischeren Haltung gegenüber den Folgen des wirtschaftlichen Wachstums und der allgemeinen Forderung nach gesellschaftspolitischen Reformen. Damit verbindet sich auch die - nach mehr als zwanzig Jahren Regierungszeit - Ablösung der CDU/CSU-Regierung durch die sozialdemokratische Partei (in Koalition mit den Liberalen). Neben der "Bildungsreform" und der allgemeinen Anhebung von Sozialleistungen werden auch die Ausweitung von Mitbestimmungsmöglichkeiten und die "Humanisierung der Arbeit" zu einem Bestandteil sozialpolitischer Reformbestrebungen des Staates und Demonstration einer "arbeitnehmerfreundlichen" Politik. Für unseren Zusammenhang wichtig ist ferner, daß mit der Forderung nach einer "Humanisierung der Arbeit" auch gesundheitliche Gefährdungen am Arbeitsplatz angesprochen werden, und zwar sowohl im "engeren Sinn" wie Unfallgefahren und offensichtliche Gesundheitsgefährdungen als auch langfristige Verschleißerscheinungen durch einseitige körperliche Belastungen, Streß usw.. In Großbritannien wird demgegenüber zwar ebenfalls das Problem der "Quality of Working Life" oder "Work Satisfaction" seit Anfang der 70er Jahre gesellschaftspolitisch thematisiert; Gesundheitsgefahren werden hier aber ausgeklammert - mit Ausnahme der Thematisierung von Streßproblemen. Die Forderungen nach einer "Humanisierung der Arbeit" beinhaltet somit in der Bundesrepublik auch allgemein die Forderung nach einem Abbau von Gesundheitsgefahren und der Verbesserung des Gesundheitsschutzes am Arbeitsplatz - zum Teil liegt hierauf sogar der Schwerpunkt. Konkrete Forderungen der Gewerkschaften richten sich auf Einflußmöglichkeiten des Betriebsrates, auf die Gestaltung von Arbeitsbedingungen und des Arbeitsschutzes (Gesundheitsschutz) und eine gesetzliche Regelung der Beschäftigung von Werksärzten und Fachkräften für Arbeitssicherheit im Betrieb. Charakteristisch für die Entwicklung in der Bundesrepublik ist, daß der Staat die gewerkschaftlichen Forderungen aufgreift und darüber hinaus weitere Maßnahmen zum Gesundheitsschutz und einer "Humanisierung der Arbeit" einleitet. Ausschlaggebend hierfür sind u. a. :

Das Problem der Aufrechterhaltung der Stabilität industrieller Beziehungen und des wirtschaftlichen Wachstums

Die gewerkschaftliche Forderung einer "Humanisierung der Arbeit" beinhaltet die Gefahr, daß die Koalition und Kooperation zwischen den Betrieben, Gewerkschaften und Staat bei der Förderung der Produktivitäts-

steigerung und des allgemeinen wirtschaftlichen Wachstums "brüchig" werden könnten. Hierauf deuteten auch bereits die Streikaktionen Ende der 60er Jahre und Anfang der 70er Jahre hin. Im Unterschied zu Großbritannien entstehen Forderungen zum Gesundheitsschutz auf dem Hintergrund eines in der Vergangenheit quasi "institutionalisierten" Konsenses über die Notwendigkeit wirtschaftlichen Wachstums und Produktivitätssteigerung zur Sicherung gesellschaftlicher Entwicklung und Verbesserung der Situation der abhängig Beschäftigten. Für den Staat stellte sich damit als zentrales Problem, zu verhindern, daß die kritischere Haltung der Gewerkschaften und Arbeitskräfte gegenüber Arbeitsbelastungen und Gesundheitsgefährdungen zu einer Veränderung und Gefährdung der bislang akzeptierten Prinzipien der Interessenauseinandersetzung auf überbetrieblicher und - insbesondere - betrieblicher Ebene führt. Im Unterschied zu Großbritannien stellt sich somit für den Staat in der Bundesrepublik nicht primär das Problem, ob und wie eine weitere Verschärfung der Konfliktträchtigkeit industrieller Beziehung und Gefährdung wirtschaftlichen Wachstums vermieden werden kann, sondern das Problem, ob und wie die vergleichsweise hohe Stabilität industrieller Beziehungen, die Kooperationsbereitschaft der Gewerkschaften und das wirtschaftliche Wachstum weiter aufrechtzuerhalten sind. Zwar weist vieles darauf hin, daß gerade die wirtschaftlichen Probleme und anhaltende Arbeitslosigkeit seit Anfang der 70er Jahre erneut zu einer Stabilisierung des gesellschaftspolitischen Konsenses über die Priorität wirtschaftlichen Wachstums geführt haben; zum anderen wird aber speziell unter Bedingungen wirtschaftlicher Krisenerscheinungen und Arbeitslosigkeit die Aufrechterhaltung der Stabilität industrieller Beziehungen und der kooperativen Haltung der Gewerkschaften gegenüber der staatlichen Wirtschafts- und Sozialpolitik eine zentrale Voraussetzung für eine "erfolgreiche" staatliche Krisenbewältigung. Dies verstärkt auch den politischen Druck, den Gewerkschaften und Arbeitskräften Maßnahmen zur Verbesserung des Gesundheitsschutzes und einer Humanisierung der Arbeit anzubieten. Durch die veränderte wirtschaftliche Situation wird zugleich aber - ebenso wie in Großbritannien - der staatliche Handlungsspielraum zur Erfüllung der gewerkschaftlichen Forderungen beschränkt. Unter diesen Bedingungen sind die gewerkschaftlichen Forderungen "ambivalent", d. h. sie stehen einerseits - im Unterschied zu der Situation in Großbritannien - nicht grundsätzlich der staatlichen Politik entgegen, zum anderen wirft ihre Erfüllung aber dennoch Probleme auf:

- Die Forderung nach einer Erweiterung der Einfluß- und Mitbestimmungsmöglichkeiten der Betriebsräte richtet sich auf den Ausbau eines bereits institutionell verankerten und in der betrieblichen Praxis weithin akzeptierten Systems der Interessenauseinandersetzung, das sich in der Vergangenheit auch als ein wesentlicher Garant der Stabilität industrieller Beziehungen erwiesen hat. Zum anderen zielt aber die Forderung nach mehr Einfluß auf die Gestaltung von Arbeitsbedingungen - in ihrer Tendenz - auf eine grundlegendere Veränderung (bzw. Erweiterung) des Einflusses der Betriebsräte.

- Die Forderung einer gesetzlichen Verpflichtung von Werksärzten und Fachkräften für Arbeitssicherheit richtet sich auf Maßnahmen zum Gesundheitsschutz, die vor allem in größeren Betrieben freiwillig verwirklicht sind und enthält keine unmittelbaren Anforderungen an die Gestaltung von Arbeitsbedingungen; zum anderen führt aber eine allgemeine gesetzliche Verpflichtung der Betriebe zu möglichen Belastungen insbesondere kleiner und mittlerer Betriebe, die ohnehin am stärksten durch die wirtschaftlichen Krisenerscheinungen betroffen sind. Diese Forderung paßt somit nur begrenzt in das Konzept staatlicher Wirtschaftspolitik.
- Schließlich enthält die gewerkschaftliche Forderung nach einer Humanisierung der Arbeit keine konkreten Anforderungen an staatliche Maßnahmen, was die Möglichkeit und "Zeit" eröffnet, nach Wegen zu suchen, die weder eine Produktivitätssteigerung noch die betriebliche Investitionsbereitschaft hemmen; zum anderen ist es aber notwendig, "rasch" staatliche Initiativen zu entwickeln, um weitergehende gewerkschaftliche Forderungen oder/und Aktivitäten, die auch zu Konflikten in den Betrieben führen, abzufangen.

Bevor wir zeigen, wie diese Probleme angegangen und zu bewältigen versucht werden, seien zunächst zwei Entwicklungen gesellschaftspolitischer Probleme angeführt, die die staatlichen Maßnahmen zum Gesundheitsschutz beeinflussen und in denen sich weitere Unterschiede zu Großbritannien zeigen.

"Soziale Kosten" und präventive Sozialpolitik

Ähnlich wie in Großbritannien wird auch in der Bundesrepublik die Auseinandersetzung um den Gesundheitsschutz am Arbeitsplatz durch Kostenprobleme im Bereich staatlicher Sozialpolitik beeinflusst. Auch in der Bundesrepublik gibt der Gesundheitsschutz am Arbeitsplatz dem Staat die Möglichkeit zu "kostensparenden" sozialpolitischen Reformen. Ferner steht aber - im Unterschied zu Großbritannien - der Gesundheitsschutz am Arbeitsplatz nicht primär gesellschaftspolitisch in Zusammenhang mit Mängeln der Gesundheitsversorgung, sondern mit dem Problem der "steigenden Kosten" des gesamten Systems sozialer Sicherung. Auf diesem Hintergrund entsteht u. a. auch die Forderung nach einer präventiven (anstelle einer nur kompensatorischen und kurativen) Sozialpolitik, zu der auch der Gesundheitsschutz am Arbeitsplatz gerechnet wird. Gesellschaftspolitisch werden somit Maßnahmen zum Gesundheitsschutz am Arbeitsplatz auch als ein Beitrag zur Reduzierung von Kosten im Bereich sozialer Sicherung eingeschätzt und ausgewiesen. Sofern unsere Analyse richtig ist, muß es weiteren Untersuchungen vorbehalten bleiben, den hier angedeuteten Unterschieden zwischen Großbritannien und der Bundesrepublik näher nachzugehen. Zu klären wäre etwa, ob und inwieweit sie zurückzuführen sind auf die im Vergleich zu Großbritannien stärkere Tradition der "Verzahnung von Wirtschafts- und Sozialpolitik" in der Bundesrepublik nach 1945; die - ebenfalls im Unterschied zu Großbritannien -

organisatorische Gliederung der Sozialversicherung nach der Stellung der Arbeitskräfte im Produktionsprozeß (Trennung zwischen Angestellten und Arbeitern, hierdurch wird es z. B. eher möglich, die im Arbeitsprozeß liegenden Ursachen für soziale Risiken zu identifizieren) und die, im Vergleich mit Großbritannien, umfangreichere Erhöhung der monetären Sozialleistungen seit Ende der 60er Jahre in der Bundesrepublik.

Probleme einer Reform des institutionellen Rahmens

Im Unterschied zu Großbritannien war in der Bundesrepublik eine grundsätzliche Neuordnung des "institutionellen Rahmens" (der staatlichen Administration und Interessenaueinandersetzung) ein politisch höchst konfliktträchtiger und wenig opportuner Ansatzpunkt für Reformen. Eine Neuregelung des institutionellen Rahmens muß sich in der BRD notwendigerweise auch mit der Stellung der Berufsgenossenschaften befassen, die - aus unterschiedlichen Motiven - sowohl von den Unternehmern wie auch Gewerkschaften verteidigt werden. Ein ebenso "heißes Eisen" ist die föderalistische Organisation staatlicher Maßnahmen beim Gesundheitsschutz. Trotz mehrfach laut gewordener Kritik an bestehenden institutionellen Gliederung war es zur Vermeidung politischer Konflikte daher opportun, die Diskussion um eine Neuordnung des institutionellen Rahmens eher zurückzudrängen als selbst seitens des Staates zu forcieren. Zum anderen stellte sich dies aber auch als ein weniger dringliches Problem als in Großbritannien dar, da bereits in der Vergangenheit institutionelle Voraussetzungen für eine Ergänzung der staatlich-politischen Interessenaueinandersetzung und gesetzlichen Regelungen entwickelt wurden. Probleme ergaben (und ergeben!) sich hier primär aus der organisatorischen Zersplitterung durch das Nebeneinander der Zuständigkeit des Bundes und der einzelnen Länder (föderalistische Struktur) und dem Nebeneinander von staatlichen Kompetenzen und außerstaatlichen Institutionen, die sich ihrerseits in die Berufsgenossenschaften und spezielle Fachausschüsse "aufgliedern". Was hier notwendig und zur Diskussion hätte aufgestellt werden müssen, war die Frage einer Vereinheitlichung und organisatorischen Zusammenfassung. Gerade dies war aber besonders konfliktreich. Daraus ergab (und ergibt) sich als weiteres: Sofern der Staat eine Erweiterung gesetzlicher Regelungen und Verordnungen anstrebt, können sie sich nur auf jene Bereiche beziehen, in denen sich keine Überschneidung und Konflikte der Kompetenz der Berufsgenossenschaften ergeben, d. h. sie können sich nur auf den allgemeinen Gesundheitsschutz, nicht aber auf die Unfallverhütung beziehen; auch Gefährdungen, die Ursache anerkannter Berufskrankheiten sind, können nicht ohne weiteres durch staatliche Maßnahmen angegangen werden.

Zum anderen ergeben sich aber aus den Entwicklungen in der Vergangenheit auch Möglichkeiten für Reformen, die in der skizzierten gesellschaftspolitischen Konstellation sowohl politisch opportun als auch "machbar" waren. Wie in Kap. II ausgeführt, wurden im Bereich des allgemei-

nen Gesundheitsschutzes in den einzelnen Bundesländern jeweils unterschiedliche Richtlinien entwickelt, die bereits seit längerem zu der Forderung einer Vereinheitlichung geführt hatten. Ferner gibt die Existenz außerstaatlicher Institutionen die Möglichkeit, sich auch bei neuen gesetzlichen Regelungen auf "Rahmengesetze" zu beschränken und deren Konkretisierung zu delegieren; eine Möglichkeit, die speziell bei der gesetzlichen Regelung der Beschäftigung von Werksärzten und Fachkräften für Arbeitssicherheit für den Staat und die Betriebe "günstig" war, da hiermit sowohl Übergangsregelungen als auch eine Anpassung an die Betriebe und unterschiedliche Wirtschaftsbereiche gewährleistet werden konnte. Schließlich gab es einzelne Verordnungen, die sich auf "gefährliche Arbeitsstoffe" richteten. Es bestand hier sowohl das Erfordernis wie auch die Möglichkeit zu einer Zusammenfassung.

Die Strategie der sozial-liberalen Koalition

Ein Ausgangspunkt unserer Darstellung war, daß in der Bundesrepublik - im Unterschied zu Großbritannien - sich politisch (u. a.) das Problem stellte, die Stabilität der industriellen Beziehungen und die Kooperationsbereitschaft der Gewerkschaften gegenüber der staatlichen Sozial- und Wirtschaftspolitik aufrechtzuerhalten. In der gesellschaftspolitischen Auseinandersetzung wurde dies aber weder von seiten der Gewerkschaften, noch von seiten der sozial-liberalen Koalition in nennenswerter Weise thematisiert (im Unterschied hierzu ist die Konflikträchtigkeit industrieller Beziehungen in Großbritannien ein zentrales gesellschaftspolitisches Thema). Die von der sozial-liberalen Koalition verfolgte Politik zielte vielmehr darauf ab, dieses Problem weitmöglichst "abzufangen". Maßnahmen zum Gesundheitsschutz und zur Humanisierung der Arbeit hatten dabei eine zweifache politische Bedeutung: Zum einen sind sie ein demonstrierbarer Beweis für eine "arbeiterfreundliche" Politik und Einlösung von Reformversprechen auch in einer Situation wirtschaftlicher Krisenerscheinungen (womit ihnen eine besondere sozialpolitische Bedeutung zukommt); zum anderen sind sie auch ein möglicher Ausgleich für die geforderte Zurückhaltung bei Lohnforderungen und Beschränkungen in anderen Bereichen der Sozialpolitik. Je eher der Staat hier Initiativen entwickelte, um so mehr konnte zugleich bei ihrer konkreten Verwirklichung und der Auseinandersetzung um ihre konkrete Ausprägung mit der (noch) bestehenden grundsätzlichen Kooperationsbereitschaft der Gewerkschaften gerechnet werden, was die Möglichkeit zu "Kompromissen" begünstigte und die Entwicklung von Maßnahmen, die ins Konzept staatlicher Sozial- und Wirtschaftspolitik paßten. Im einzelnen beinhaltet diese Strategie:

- Die gewerkschaftlichen Forderungen nach einer Novellierung des Betriebsverfassungsgesetzes und einer gesetzlichen Regelung der Beschäftigung von Werksärzten und Fachkräften für Arbeitssicherheit werden erfüllt. Darüber hinaus erfolgen weitere Maßnahmen zum Gesundheitsschutz und zur Humanisierung der Arbeit.

- Maßnahmen zum Gesundheitsschutz und die Novellierung des Betriebsverfassungsgesetzes werden als ein wichtiger Beitrag zur Humanisierung der Arbeit ausgewiesen und als Demonstration der Weiterführung sozialpolitischer Reformen trotz veränderter wirtschaftlicher Situation.
- Bei der konkreten Verwirklichung der einzelnen Maßnahmen ist man bestrebt, weitmöglichst an das Bestehende und Bewährte anzuknüpfen, dieses aufrechtzuerhalten und grundsätzliche Veränderungen zu vermeiden.
- Zur Förderung einer "Humanisierung der Arbeit" werden neue Wege eingeschlagen, die über die traditionellen Formen der Beeinflussung von Arbeitsbedingungen durch gesetzliche u. ä. Regelungen hinausgehen und die sie ergänzen.
- Maßnahmen zum Gesundheitsschutz werden als Bestandteil einer "präventiven Sozialpolitik" aufgefaßt und als solche auch gesellschaftspolitisch begründet.

In folgenden Merkmalen der getroffenen Maßnahmen findet dies seinen Niederschlag:

- Die Novellierung des Betriebsverfassungsgesetzes 1972 orientiert sich nicht nur an der Institution des Betriebsrates, auch die Erweiterung der Einflußmöglichkeiten erfolgt auf der Grundlage und bei Aufrechterhaltung der auch in der Vergangenheit maßgeblichen Prinzipien der Einflußnahme und Interessenvertretung. (Soweit dies die Einflußnahme auf allgemeine Arbeitsbedingungen betrifft, haben wir dies bereits schon an anderer Stelle ausgeführt. Im folgenden Kap. IV beschränken wir uns daher auf den engeren Bereich des Gesundheits- bzw. Arbeitsschutzes.)
- Beim Arbeitssicherheitsgesetz von 1974 beschränkt man sich auf eine "Rahmenregelung", deren Konkretisierung an die Berufsgenossenschaften delegiert wird. Die traditionell bestehende "Arbeitsteilung" zwischen staatlich-gesetzlichen Regelungen und ihrer Konkretisierung wurde somit durch das Arbeitssicherheitsgesetz in spezieller Weise bestätigt und verfestigt; zugleich wurde hiermit und durch Übergangsregelungen eine Anpassung an die betriebliche Praxis gewährleistet.
- Mit der "Verordnung über Arbeitsstätten" von 1975 erfolgt eine - ausgenommen die Unfallverhütung - Konkretisierung der allgemeinen Verpflichtung der Unternehmer zum Schutz von Leben und Gesundheit. De facto handelt es sich hier aber im wesentlichen "nur" um eine Vereinheitlichung und gesetzliche Verankerung der bisher in den einzelnen Bundesländern entwickelten Richtlinien.
- In der Verordnung über gefährliche Arbeitsstoffe von 1971 und ihrer Neufassung von 1975 erfolgt eine Zusammenfassung der bis dahin bestehenden einzelnen Verordnungen und Entwicklung einer neuen Grundlage für weitere spezifische Vorschriften in diesem Bereich.
- Ein Schwerpunkt staatlicher Maßnahmen zur Humanisierung der Arbeit ist schließlich die finanzielle Förderung (Subventionierung) der Entwicklung von Technologien und Formen der Arbeitsorganisation zum Abbau von Arbeitsbelastungen und Gesundheitsgefährdungen und

ihrer Anwendung im Betrieb. Damit wurde ein neuer Weg der staatlichen Einflußnahme auf die Gestaltung von Arbeitsbedingungen beschritten. Es kann dies als ein Beleg dafür gesehen werden, wie stark man in der Bundesrepublik seitens des Staates bestrebt ist, die Auseinandersetzung um Belastungen und Gesundheitsgefährdungen am Arbeitsplatz "im Griff" zu behalten, d. h. Verbesserungen einzuleiten, ohne daß dies zum Gegenstand von Konflikten auf betrieblicher und überbetrieblicher Ebene wird oder/und zu einer Beeinträchtigung des wirtschaftlichen Wachstums und der Steigerung der Produktivität führt. So ist man auf seiten des Staates bestrebt, eine Humanisierung der Arbeit und den Abbau von Gesundheitsgefährdungen nicht nur als Beitrag zu einer "präventiven" Sozialpolitik auszuweisen, sondern auch als eine Voraussetzung zur Steigerung der Produktivität.

Wir haben versucht zu zeigen, welche gesellschaftspolitischen Hintergründe und politischen Strategien den neueren Entwicklungen im Bereich des Gesundheitsschutzes in Großbritannien und der Bundesrepublik zugrunde lagen. Zu zeigen ist nun, was sich hieraus im einzelnen für den Gesundheitsschutz am Arbeitsplatz ergeben hat. Wir haben dies bereits im vorhergehenden angedeutet, im folgenden ist hierauf nun näher einzugehen. Neben den Inhalten der staatlichen Reformen und ihrer Beurteilung interessiert uns dabei die Frage, ob und inwieweit trotz (oder wegen) der unterschiedlichen historischen Ausgangslage und der unterschiedlichen gesellschaftspolitischen Hintergründe eine Angleichung erfolgt ist, oder welche Unterschiede nach wie vor bestehen und neu entstanden sind. Daran anschließend werden wir am Beispiel Großbritanniens die faktischen Auswirkungen der neueren gesetzlichen Entwicklungen im Betrieb zeigen und sie mit entsprechenden Untersuchungsergebnissen in der Bundesrepublik vergleichen. Eine weitere Frage ist, ob und in welcher Weise sich die politischen Ziele, die mit den staatlichen Maßnahmen zum Gesundheitsschutz verknüpft waren, erfüllt haben. Soweit sich dies für die Auswirkungen im Bereich des Gesundheitsschutzes beantworten läßt, werden wir dies - für Großbritannien - ausführlicher behandeln; soweit dies die allgemeine gesellschaftspolitische Konstellation betrifft, müssen wir uns im Rahmen dieser Untersuchung auf einzelne Andeutungen beschränken.

IV. Der "Health and Safety at Work Act" in Großbritannien - Merkmale und Unterschiede zur Bundesrepublik

Mit dem "Health and Safety at Work Act" von 1974 wurde - wie bereits erwähnt - die staatliche Administration und politische Auseinandersetzung, die Verantwortung und Pflichten der Betriebe für den Gesundheitsschutz und die Beteiligung der Arbeitskräfte bzw. Gewerkschaften auf Betriebsebene neu geregelt. Der "Health and Safety at Work Act" kann somit zurecht als eine umfassende gesetzliche Neuregelung der institu-

tionellen Grundlagen öffentlich-staatlicher Maßnahmen zum Gesundheitsschutz am Arbeitsplatz eingeschätzt werden. Die bislang gesetzlich festgelegten Anforderungen an die Betriebe (z. B. im "Factories Act" und entsprechenden "Regulations") wurden zwar nicht außer Kraft gesetzt, die Neuregelung hat jedoch explizit die Zielsetzung und enthält die Anforderung zur Überprüfung, Zusammen- und Neufassung bestehender gesetzlicher Regelungen, sowie Überprüfung des bestehenden Verhältnisses zwischen gesetzlichen Regelungen und den sogenannten "Codes of Practice" (Section 1). Dem entspricht auch die Einschätzung des "Health and Safety at Work Act" als einen sogenannten "Enabling Act". Hiermit ist gemeint, daß ein Schwerpunkt der gesetzlichen Regelungen auf der Regelung der Herausbildung staatlicher Maßnahmen zum Gesundheitsschutz liegt im Unterschied zur unmittelbaren gesetzlichen Regelung von Anforderungen an die Betriebe. Vor allem von den Gewerkschaften wird hier die Befürchtung geäußert, daß damit auch bisher erreichte Standards reduziert und aufgeweicht werden können, wie z. B. die im "Factories Act" festgelegte Vorschrift, daß jedes gefährliche Teil einer Maschine sicher geschützt sein muß. Dieser Befürchtung steht jedoch - zumindest dem Gesetz nach - das Erfordernis gegenüber, daß die unter dem "Health and Safety at Work Act" getroffenen "Regulations" die bislang gesetzlich festgelegten Gesundheits- und Sicherheitsstandards aufrechterhalten oder verbessern müssen (Section 1(2)).

An Stelle einer detaillierten juristischen Diskussion und eines entsprechenden Vergleichs mit gesetzlichen Regelungen in Deutschland konzentrieren wir uns im folgenden vor allem auf einige sozialwissenschaftliche und sozialpolitische Aspekte des "Health and Safety at Work Act". Unsere Darstellung orientiert sich an den unterschiedlichen Gegenstandsbereichen der gesetzlichen Neuregelung und gliedert sich in drei Abschnitte: Die Neuordnung der staatlichen Administration und politischen Auseinandersetzung (A), die Pflichten und Anforderungen an die Betriebe (B) sowie die Beteiligung der Arbeitskräfte auf Betriebsebene (C). In Abschnitt (B) und (C) beschränken wir uns auf eine Darstellung der gesetzlichen Regelungen; eine ausführlichere Analyse ihrer Auswirkungen auf Betriebsebene erfolgt in Teil 2. Die Unterschiede zu entsprechenden gesetzlichen Regelungen etc. in der BRD behandeln wir jeweils in Verbindung mit den genannten Schwerpunkten des "Health and Safety at Work Act". Wir stellen dabei jeweils auch die neueren Entwicklungen in der BRD dar. Unsere Auswahl und Gewichtung der Inhalte des "Health and Safety at Work Act" orientiert sich an der Identifizierung von Unterschieden und Besonderheiten gegenüber den Entwicklungen in der Bundesrepublik.

A. Die Neuordnung der staatlichen Administration und der politischen Auseinandersetzung

1. Die gesetzlichen Regelungen und ihre Folgen

Organisatorische Vereinheitlichung und Ausweitung staatlicher Zuständigkeit

Die bislang bestehende Zersplitterung der staatlichen Zuständigkeit für unterschiedliche Beschäftigungsbereiche und die damit verbundene Aufteilung staatlicher Verantwortung für den Erlass gesetzlicher Regelungen und ihre Kontrolle auf unterschiedliche Ministerien sowie Behörden (incl. Forschungsinstitute) wurden aufgehoben. Sie wurden ersetzt durch eine organisatorische Zusammenfassung und primär der Zuständigkeit des Ministers für Beschäftigung (Department of Employment) unterstellt.

Bislang war die Zuständigkeit auf die Ministerien Beschäftigung, Handel und Industrie, Landwirtschaft, Umwelt und das "Home Office" verteilt. Ferner bestanden sieben organisatorisch eigenständige Aufsichtsbehörden, die jeweils zuständig waren für "Factories", den Bergbau, Landwirtschaft, Explosionsgefährdungen, Atomkraftwerke, Radium und Chemikalien sowie Alkali. Zusätzlich waren auch städtische und gemeindliche Behörden mit der Kontrolle des Gesundheitsschutzes am Arbeitsplatz befaßt.

Ferner erfolgte eine grundsätzliche Erweiterung des Geltungsbereichs staatlicher Verantwortung und staatlicher Maßnahmen zum Gesundheitsschutz. Orientierte sich die bisherige Gesetzgebung jeweils an bestimmten eingegrenzten "Beschäftigungsbereichen" (vgl. Kap. II) mit der Folge, daß bestimmte Beschäftigungsbereiche ausgeklammert blieben, richten sich nun die gesetzlichen Regelungen grundsätzlich an "every employer" (jeden Beschäftiger bzw. Arbeitgeber). (Section 2 (1): "It shall be the duty of every employer ...".)

Entsprechend wurden nun z. B. auch Lehrer und Angestellte in Krankenhäusern sowie der gesamte Bereich des öffentlichen Dienstes mit Ausnahme der unmittelbaren Staatsverwaltung einbezogen. Schätzungsweise wurden hierdurch fünf bis sechs Millionen Beschäftigte (bzw. Arbeitsplätze) "zusätzlich" in die staatliche gesetzliche Regelung und Verantwortung für den Gesundheitsschutz am Arbeitsplatz einbezogen. (99) Der "zuständige Minister" wurde bevollmächtigt, "Regulations" zur Konkretisierung der gesetzlich festgelegten Pflichten der Betriebe zu erlassen (Section 15). Im Unterschied zu dem bisherigen Verfahren wurde die Institution und Prozedur des "Public Inquiry" abgeschafft. Es besteht nunmehr lediglich die Verpflichtung der Minister zur Beratung mit den relevanten Interessengruppen. Hierin kommt das Bestreben zum Ausdruck, eine Vereinfachung des Erlasses von "Regulations" zu erreichen. Zum anderen wurde damit den Interessengruppen, die durch die Institution des "Public

Inquiry" traditionell gegebene Möglichkeit des außerparlamentarischen Einflusses auf "Regulations" entzogen. An dessen Stelle wurde eine neue Regelung der Beteiligung der Interessengruppen (Gewerkschaften und Betriebe) geschaffen:

Health and Safety Commission

Ein Vorschlag des "Robens Committee", der auch in den "Health and Safety at Work Act" einging, war die Errichtung einer "Health and Safety Commission". Sie ist in Großbritannien ein "institutionelles Novum" und zählt zu einem der Kernstücke der Neuordnung. Da die in den Vorschlägen des "Robens Committee" enthaltene Beschreibung der Aufgaben dieser Institution auch eine gute Charakterisierung der getroffenen gesetzlichen Regelungen ist, seien sie zunächst kurz angeführt. Ziel war, eine neue "administrative Institution" zu schaffen, die vor allem vier Erfordernissen Rechnung tragen sollte: "First it should be a separate and self-contained organisation, clearly recognisable as the authoritative body responsible for safety and health at work. Secondly, it should have autonomy in its day-to-day operations. Much of its work will be executive and technical in character, and it should be allowed to do it without unnecessary interference. Thirdly, it should be organised in such a way as to provide full scope for the effective application of the principles of responsible and accountable management . . . At the top level of the new organisation there should be an identifiable person able to give the subject undivided attention and singleminded direction; one voice that can pronounce authoritatively on matters of safety and health at work. Fourthly the "user interests" in this field - that is to say the organisations of employers and workpeople, the professional bodies, the local authorities and so on - must be fully involved and able to play an effective part in the management of the new institution (Robens Report 1972/75, S. 35/36).

Ferner: "The Authority should be a separate body with its own budget and staff, but functioning under the very broad policy directives of a departmental Minister presumably the Secretary of State for Employment. The Sponsoring Minister would appoint the Chairman, Executive Director, and members of the Managing Board and, in consultation with the Treasury, would determine the Authority's annual budgetary provision. The sponsoring Minister would be responsible for the Authority's relations with government and Parliament. The Authority would have a duty to provide advice and information to the Minister as required" (Robens Report 1972/75, S. 38).

Im einzelnen sind die folgenden Merkmale der auf dieser Grundlage getroffenen gesetzlichen Regelungen und der faktischen Errichtung der "Health and Safety Commission" hervorzuheben:

(1) Die Anzahl der Mitglieder der Kommission wurde auf maximal neun und nicht weniger als sechs festgelegt (Section 10). Die Benennung (Berufung) erfolgt durch den zuständigen Minister. Dabei müssen bei je-

weils bis zu drei Mitgliedern die als geeignet angesehenen Organisationen der Arbeitgeber (employers), die Organisation der Arbeitnehmer (employees, nicht explizit Gewerkschaften!), sowie bei zusätzlichen Mitgliedern die entsprechenden Organisationen wie die "Local Authorities" (Gemeinden etc.), sowie Fachverbände etc. (professional bodies) angehört werden (Section 10 (3)): "the secretary of state shall . . . consult". Auf dieser Grundlage wurde nach Verabschiedung des "Health and Safety at Work Act" eine Kommission, bestehend aus acht Mitgliedern, einem Vorsitzenden und einem Sekretär gebildet. Die acht Mitglieder setzen sich zusammen aus jeweils drei Vertretern der Gewerkschaften (TUC) und des Unternehmergebiets (CBI) sowie zwei Vertretern der "Local Authorities". Als Vorsitzender wurde W. J. Simpson benannt, ehemaliger Generalsekretär der Sektion Gießerei, der "Amalgamated Union of Engineering Workers" (AUEW). Diese praktische Verwirklichung der gesetzlichen Regelungen kann als Ausdruck der von der Labour Regierung verfolgten Politik von Zugeständnissen an die Gewerkschaften interpretiert werden. Es ist aber zu berücksichtigen, daß in der Kommission den Gewerkschaften nicht nur drei Vertreter der Unternehmerverbände gegenüberstehen, sondern auch zwei Vertreter der "Local Authorities", die ebenfalls als "Arbeitgeber" von gesetzlichen Regelungen etc. zum Gesundheitsschutz betroffen sind. Wie bereits angesprochen, ist die Errichtung sogenannter "Tripartity-Commissions" eine neuere Entwicklung in Großbritannien. Vergleichbar mit den Entwicklungen im Bereich des Gesundheitsschutzes am Arbeitsplatz ist die bereits früher erfolgte Institutionalisierung der "Manpower-Service-Commission" für den Bereich der Arbeitsmarktpolitik. Im Bereich der Gesundheitsversorgung wurde ebenfalls bereits in der Vergangenheit eine "Health-Commission" institutionalisiert; es sind hier jedoch weder die Gewerkschaften noch die Unternehmerverbände vertreten.

Diese Entwicklung läßt sich allgemein als Veränderung des Verhältnisses zwischen Staat und Interessengruppen beschreiben: Die Interessengruppen stehen der staatlichen Administration und der politisch-parlamentarischen Interessenauseinandersetzung nicht mehr als "pressure groups" gegenüber - wobei der Staat primär Adressat von Forderungen ist -, sondern sie werden gleichsam in den staatlichen Entscheidungsprozeß und die staatliche Administration selbst organisatorisch einbezogen. Diese Entwicklung, die z. B. in der BRD eine vergleichsweise lange Tradition hat, kann allgemein auch als Tendenz zum "korporativen Staat" umschrieben werden (vgl. hierzu ausführlicher z. B. Lembruch 1977; Winkler 1976; Alemann, Heinze 1979).

(2) Die gesetzlich festgelegten Aufgaben und Kompetenzen der neuen "Health and Safety Commission" (Section 11) bestehen im wesentlichen in der Anregung, Einleitung und Verbreitung von Forschung, Publikationen, Information und Ausbildung auf dem Gebiet des Gesundheitsschutzes sowie in der Anregung und Erarbeitung von "Regulations" und "Codes of Practice". Der Kommission wurde hier weitgehend Autonomie eingeräumt, sie unterliegt aber grundsätzlich der Aufsicht und Kontrolle durch

den Minister für Beschäftigung. Dies beinhaltet auch, daß die Kompetenz zur parlamentarischen Vorlage von "Regulations" etc. ausschließlich beim zuständigen Minister liegt. Die Herausbildung und offizielle Bestätigung sogenannter "Codes of Practice" bzw. Approved Codes of Practice (s. u.) obliegt jedoch der Autonomie der Kommission, soll aber praktisch unter Zustimmung des zuständigen Ministers erfolgen. Damit hat die Kommission einen erheblichen Einfluß auf die Konkretisierung der in gesetzlichen Regelungen allgemein festgelegten Anforderungen an die Betriebe. Ein dritter Kompetenz- und Aufgabenbereich bezieht sich auf die sogenannte "Health and Safety Executive". Diese ist Teil der staatlichen Administration und allgemein für die Durchführung der Überwachung und Kontrolle der gesetzlichen Regelungen, wie auch Erstellung statistischer Unterlagen und Erarbeitung von Vorlagen für gesetzliche Regelungen verantwortlich. Die "Health and Safety Executive" ist ebenfalls eine organisatorische Neuerung, auf die wir weiter unten ausführlicher eingehen werden. Hier ist zunächst festzuhalten, daß die für den Gesundheitsschutz zuständigen staatlichen Behörden anstelle der früheren direkten Unterstellung unter den zuständigen Minister nun der "Health and Safety Commission" unterstehen und nur hierüber vermittelt dem zuständigen Minister für Beschäftigung. Die Aufgaben und Kompetenzen der "Health and Safety Commission" beschränken sich hier aber primär auf den allgemeinen Rahmen der Arbeit der "Health and Safety Executive" sowie der Beauftragung zur Erarbeitung von Vorlagen für "Regulations". Die "Health and Safety Commission" ist hier auch bevollmächtigt, - soweit erforderlich - andere Behörden (z. B. Gemeinden, Stadtverwaltungen etc.) mit der Kontrolle und Überwachung gesetzlicher Regelungen in bestimmten Beschäftigungsbereichen zu beauftragen (bzw. ein entsprechendes "agency agreement" abzuschließen).

Infolge der relativ kurzen Praxis zum Zeitpunkt unserer Untersuchung und der hierfür erforderlichen umfangreichen Untersuchungsarbeiten war es uns nicht möglich, den praktischen Auswirkungen der neu institutionalisierten "Health and Safety Commission" weiter nachzugehen. Zumindest als Anregung für weitere Untersuchungen seien kurz noch folgende Einschätzungen angedeutet:

(3) Schon jetzt (1978) zeigt sich, daß durch die Commission die politische Thematisierung von Gesundheitsproblemen am Arbeitsplatz sowie die Schwerpunkte und Richtungen staatlicher Maßnahmen beeinflusst und gesteuert werden können. Dies wird in Zukunft auch davon abhängen, in welcher Weise Informationen über die Entwicklung von Gesundheitsgefährdungen der Öffentlichkeit vorgelegt und auch durch detailliertere Auswertungen und Interpretationen ergänzt werden. So hat z. B. in der BRD die Verpflichtung der Bundesregierung zur jährlichen Vorlage eines Unfallverhütungsberichtes (vergleichbar mit den jährlichen Jahresberichten der Commission in Ergänzung zu den Berichten der "Factory Inspectorate") u. a. durchaus zu einer Erhöhung der öffentlichen Aufmerksamkeit und zur Fundierung der politischen und wissenschaftlichen Auseinandersetzung mit Gesundheitsgefährdungen am Arbeitsplatz beigetragen. Zu

untersuchen wäre also: Der Einfluß der Commission auf die politische Thematisierung von Gesundheitsgefährdungen am Arbeitsplatz. Wie weiter oben ausgeführt, gehört die Information, Anregung von wissenschaftlichen Untersuchungen usw. zu einer der grundlegenden Aufgaben der Commission. Zu fragen wäre hier auch, ob und inwieweit die "Health and Safety Commission" dazu beitragen kann, die Diskussion über Gesundheitsgefährdungen über die bislang vorherrschende enge "Definition" auch auf psychische Belastungen und langfristige Verschleißerscheinung etc., wie sie sich z. B. aus Maßnahmen der Intensivierung ergeben, auszuweiten.

(4) Ein weiterer Aspekt ist der Einfluß auf die Herausbildung von "Regulations" u. ä. Die Commission ist nun die zentrale Instanz zur Einleitung, Koordinierung und Klärung der außerparlamentarischen Interessenauseinandersetzung. Wie sich dies konkret auswirken kann, sei am Beispiel der Diskussion um eine Lärmregelung, die bislang nur in Form eines "Codes of Practice" besteht, illustriert: Die "Health and Safety Executive" wurde mit der Erarbeitung einer entsprechenden Vorlage beauftragt. Im Gegensatz zu "früher" erfolgte dies nicht durch den Minister, sondern durch die Commission. Da in der Commission sowohl Vertreter der Gewerkschaften und Arbeitgeberverbände vertreten sind, sieht man sich bei der Erarbeitung einer Gesetzesvorlage nun auch stärker gezwungen (bzw. es ist opportuner), frühzeitig entsprechende Informationen, Vorlagen etc. bei den relevanten Interessenverbänden einzuholen. Der so erarbeitete Entwurf wird der Commission vorgelegt. Sie hat die Pflicht zur "Beratung" (Consulting) mit den jeweils relevanten Interessengruppen. Eine Möglichkeit ist die Publikation eines sogenannten "Consultative Document" (d. h. eines zur Beratung und Kommentierung veröffentlichten Entwurfs). Auf der Grundlage der Kommentierung, Kritik etc. eines solchen Entwurfs kann dann die Commission dem Minister einen endgültigen Gesetzesvorschlag vorlegen, oder in Abstimmung mit dem Minister einen "Approved Code of Practice" (s. u.) verabschieden. Eine weitere Differenzierung und Institutionalisierung dieses Verfahrens wird durch die Errichtung sogenannter "Advisory Committees" (beratende Ausschüsse) für spezielle Gesundheitsgefahren oder einzelne Industriebereiche erreicht. Wie in Kap. II angeführt, gab es solche "Advisory Committees" bereits in der Vergangenheit, jedoch nur vereinzelt. Nach Informationen aus dem Report der "Health and Safety Commission" von 1977 bis 1978 und aus verschiedenen "Expertengesprächen" besteht die Absicht der Commission, zukünftig solche "Advisory Committees" zu erweitern und nach ähnlichen Prinzipien wie die Commission paritätisch zu besetzen, aber auch "Experten" hinzuzuziehen. "In Addition to our arrangements for general consultation we set great stores by an effective advisory committee structure to encourage participation in the improvement of health and safety at work and to draw on all the expertise available in industry and elsewhere" (Health and Safety Commission 1976/77, S. 3). Zum Zeitpunkt unserer Untersuchung waren bereits fünf neue "Advisory Committees" für einzelne Industriezweige übergreifende Gesundheitsgefahren errichtet (on major hazards, on asbestos, medical dangerous substances, toxic substan-

ces) (ebenda, Appendix 2). Ergänzend sollen zukünftig vor allem auch industrie- und beschäftigungsbereich-bezogene Committees errichtet werden: "We intend to establish a number of industry advisory committees, which will be able to give closer and more detailed attention than we as a commission can to the problems of particular industries" (ebenda, S. 6). Errichtet wurden inzwischen Committees für die Landwirtschaft und für Kernkraftwerke. Die bisherigen Committees sollen ersetzt und erweitert werden durch achtzehn neue "Industrial Advisory Committees", und zwar für Eisen und Stahl, allgemeine Metallindustrie außer Gießereien, Chemie und Petrochemie, Kohlenbergbau, Elektrizität, Eisenbahnen, Docks, Textil, Töpfereien/Keramik, Papier, Landwirtschaft, Krankenhäuser, Schiffswerften, Nahrungsmittel, Druckereien (zitiert nach TUC 1978, S. 75).

Folgende Fragen wären näher zu klären: Die gesetzliche Neuregelung der staatlichen Administration zielte vor allem auf eine stärkere Zentralisierung und Vereinheitlichung (s. o.) ab. In der Errichtung der industrie-zweigbezogenen "Advisory Committees" kann der Versuch gesehen werden, trotz Zentralisierung und Vereinheitlichung auch jeweils den besonderen Belangen der einzelnen Industriezweige Rechnung zu tragen. In Großbritannien scheint hier eine Lösung gefunden zu sein, bei der - etwa im Gegensatz zur Dualität von staatlichen Administrationen und Berufsgenossenschaften in der BRD - die besonderen Verhältnisse und Belange einzelner Industriezweige berücksichtigt werden können (und die Interessenauseinandersetzung jeweils hierauf beschränkt werden kann), ohne daß hierdurch aber die Möglichkeiten zu einer integralen und umfassenden staatlichen Politik auf dem Gebiet des Gesundheitsschutzes beschränkt werden. Da die einzelnen "Advisory Committees" selbst Bestandteil einer zentralen und einheitlichen staatlichen Administration sind, ergeben sich auch Möglichkeiten zur Verbreitung und Verallgemeinerung des jeweils in den einzelnen Bereichen erreichten Diskussionsstands der hier entwickelten Ansätze zum Abbau von Gesundheitsgefährdung, wie auch der Vorlagen zu "Regulations". In zukünftigen Untersuchungen wäre diesem Zusammenspiel zwischen zentraler staatlicher Administration und den industriezweig-bezogenen "Advisory Committees" näher nachzugehen. Hierbei wäre u. a. zu berücksichtigen: Die Commission hat auch die Aufgabe und Kompetenz, die Herausbildung gesetzlicher Regelungen oder "Codes of Practice" anzuregen. Die Rolle der "Advisory Committees" ist hier gegenwärtig noch ungeklärt: Werden sie ausschließlich "beratende Funktion" haben und "nur" auf Anregung der Commission hin tätig sein, oder werden sie selbst eine aktive Rolle bei der Anregung und Herausbildung von "Regulations" usw. spielen und auf diesem Wege auch die Politik der Commission beeinflussen. Speziell für die Gewerkschaften stellt sich die Frage, in welcher Weise sie ihre Beteiligung in den "Advisory Committees" - wo die jeweiligen Einzelgewerkschaften vertreten sind - nutzen können zur Herausbildung weiterer staatlicher Regelungen. Hier wäre ein Vergleich mit den Erfahrungen, Strategien und Erfolgen der Gewerkschaften in ähnlichen Ausschüssen in der BRD aufschlußreich. Für die Betriebe ergibt sich die Möglichkeit, die Forderung nach gesetzlichen

Regelungen bereits im Vorfeld der politischen Diskussion durch Verweis auf technische und ökonomische Probleme sowie durch die Unterstützung von "Experten" abzufangen. Allgemein wäre hier zu prüfen, ob und in welcher Weise die Verlagerung der Interessensauseinandersetzung in solche paritätisch und durch Experten ergänzte "Ausschüsse" zu einer "Entpolitisierung" der Interessensauseinandersetzung um Gesundheitsproblem am Arbeitsplatz führt (Problem der Einigung auf den "jeweils kleinsten" gemeinsamen Nenner und auf ausschließlich "sachlich" begründbare Entscheidungen). In diesem Zusammenhang wäre weiter zu untersuchen, in welcher Weise sich die Hoffnungen des Staates (sowohl der Konservativen wie der Labour Regierung) zu einer stärkeren Integration der Gewerkschaften erfüllen (bzw. erfüllt haben). Die Errichtung der "Health and Safety Commission" steht hier im Kontext allgemein staatlicher Bestrebungen zu einer stärkeren Beteiligung der Gewerkschaften auf staatlich-politischer Ebene mit dem Ziel, ihnen hierdurch auch "gesamtgesellschaftliche Verantwortung" zu übertragen und damit auch die Interessensauseinandersetzung auf Betriebsebene an "gesamtgesellschaftliche" Interessen zu binden. Zu fragen wäre, in welcher Weise durch die institutionelle Beteiligung der Gewerkschaften auf staatlich-politischer Ebene und den "Advisory Committees" die Auseinandersetzung um Gesundheitsprobleme der unmittelbaren Interessensauseinandersetzung auf Betriebsebene tendenziell entzogen oder zumindest verhindert wird, daß sich die Gewerkschaften im Zuge einer stärkeren Thematisierung von Gesundheitsproblemen auf die unmittelbare Interessensauseinandersetzung im Betrieb konzentrieren. Nach unseren Erfahrungen ist dies fraglich. Bei den Gewerkschaften besteht eine erhebliche Skepsis gegenüber den Möglichkeiten der Interessendurchsetzung in paritätisch besetzten Kommissionen. Soweit sich die Einzelgewerkschaften mit Gesundheitsproblemen am Arbeitsplatz befassen, liegt die Betonung auf der Interessendurchsetzung im Betrieb, insbesondere der Nutzung der neuen gesetzlichen Regelungen zu Safety Representatives (s. u.). Nach unseren Erfahrungen bestehen auch kaum Anzeichen dafür, daß gesetzliche Regelungen etc. deshalb von den Arbeitskräften und Shop Stewards als für sie "verbindlich" und ausreichend eingeschätzt werden, weil an ihrer Erarbeitung die Gewerkschaften beteiligt sind: Man geht eher davon aus, daß die beschränkte Möglichkeit, Forderungen auf politischer Ebene oder in Ausschüssen durchsetzen zu können, auf Betriebsebene ausgeglichen werden muß. Dies unterstreicht, daß - nach unseren Erfahrungen - trotz einer Erweiterung der Beteiligungen der Gewerkschaften auf staatlich-politischer Ebene bei den Gewerkschaften nach wie vor der Grundsatz vorherrscht, daß die eigentliche Stärke der Gewerkschaften auf Betriebsebene liegt.

Health and Safety Executive

Es erfolgte auch eine Neuorganisation der staatlichen Aufsicht und Kontrolle gesetzlicher Regelungen zum Gesundheitsschutz. Sie beinhaltet im wesentlichen: Die organisatorische Zusammenfassung der bislang eigen-

ständigen Behörden für unterschiedliche Beschäftigungsbereiche (Section 10/11). Ebenfalls ein institutionelles Novum ist hier die Etablierung der "Health and Safety Executive". Sie besteht aus drei Mitgliedern und ist - anstelle des ehemals hierfür zuständigen Ministers - verantwortlich für die konkrete Verwaltung des Gesamtbereichs der staatlichen Aufsichtsbehörden, eingeschlossen der dazugehörenden Forschungsinstitute (Section 18).

Zum Zeitpunkt unserer Untersuchung war es noch nicht möglich, die praktischen Auswirkungen der Errichtung der "Health and Safety Executive" und ihre Tätigkeit abzuschätzen. Es sind aber zukünftig Veränderungen zu erwarten. So erfolgte z. B. bereits eine Umorganisation der "Factory Inspectorates". Sie besteht im wesentlichen in einer stärkeren Zentralisierung innerhalb der traditionell bestehenden regionalen Aufgliederungen: In die jeweils regionalen Zentren der Aufsichtsbehörden (sie orientieren sich im wesentlichen an der allgemeinen staatlich-administrativen regionalen Gliederung) wurden nun Außenstellen integriert. Ziel ist, anstelle der regionalen Dezentralisierung eine stärkere Spezialisierung nach verschiedenen Industriezweigen oder auch einzelnen Gesundheitsgefahren zu erreichen. Ferner zeigen sich Veränderungen in der Personalrekrutierung. Man geht - ähnlich wie in der BRD seit langem - nun auch dazu über, bei der Rekrutierung von Aufsichtsbeamten eine "technische Qualifikation" vorzusetzen. Unter anderem wird dies damit begründet, den betrieblichen Experten einen kompetenten Vertreter der staatlichen Aufsichtsbehörden gegenüberzustellen.

Eine weitere Neuerung ist die gesetzliche Erweiterung der Kompetenzen der Aufsichtsbeamten (Section 20/25). Im einzelnen hat nun der Aufsichtsbeamte die folgenden Rechte und Instrumente zur Durchsetzung gesetzlicher Vorschriften: Das Recht zum Betreten von Gebäuden, wenn der Aufsichtsbeamte überzeugt ist, daß dies zur Durchsetzung gesetzlicher Regelungen erforderlich ist. Die Bedeutung dieses Rechts wird verständlich, wenn es mit der bislang bestehenden Regelung im "Factories Act" verglichen wird: Die Kompetenz des Aufsichtsbeamten war nur auf den "Arbeitsplatz" und die im Betrieb beschäftigten Arbeitskräfte beschränkt. Nach der Neuregelung kann er auch Gebäude kontrollieren, in denen niemand tätig ist (z. B. ein Warenlager), oder in denen Arbeitskräfte anderer Firmen tätig sind. Ferner hat er das Recht zur Durchführung von Untersuchungen in Betriebsräumen. Zu diesem Zweck können die jeweils erforderlichen Untersuchungsinstrumente, wie z. B. Meßgeräte oder auch Fotoapparate etc., verwendet werden. Jedoch müssen die Untersuchungen im Betrieb unter Anwesenheit eines Vertreters des betrieblichen Managements durchgeführt werden; sie unterstehen somit auch der Kontrolle und Aufsicht durch das betriebliche Management. Ergänzend wurde die Informationsmöglichkeit der Aufsichtsbeamten erweitert, was u. a. auch mit entsprechenden Kompetenzen der "Health and Safety Commission" korrespondiert: Unter Zustimmung des Ministers kann sie jegliche Information, die zur Ausführung ihrer allgemeinen Aufgaben erforderlich ist, von jeder Person und jeder Institution anfordern. Die einzige Beschränkung besteht darin, daß solche Informationen auf

das Problem der Gesundheitsgefährdungen und "Welfare" der Beschäftigten bezogen sein müssen. Die Aufsichtsbeamten haben nun das Recht, die zur Durchführung ihrer Aufgaben notwendigen Informationen vom Betrieb zu verlangen. Dies hat auch Auswirkungen für die Arbeitskräfte, da auch die Pflicht zur Information der Beschäftigten über Gesundheitsgefährdungen im Betrieb gesetzlich festgelegt wurde (Section 28 (8)). Für die Durchsetzung gesetzlicher Regelungen wurden zwei neue Instrumente geschaffen: Die sogenannten "Improvement Notices" geben die Möglichkeit, dem Betrieb Auflagen zur Beseitigung von Unfall- und Gesundheitsgefährdungen zu machen; erfolgt innerhalb einer bestimmten Frist kein Einspruch vom Betrieb, gilt die Auflage als rechtsverbindlich (Section 21). Bislang war es für die Aufsichtsbeamten nur möglich, dem Betrieb eine "unverbindliche" Auflage zu machen und im Falle deren Nichtbeachtung eine gerichtliche Anklage einzuleiten. Ein zweites neues Instrument ist die sogenannte "Prohibition Notice". Hiermit kann der Aufsichtsbeamte die Einstellung einer Tätigkeit verlangen, wenn er überzeugt ist, daß ein "ernsthaftes Risiko" für Verletzungen etc. besteht (a serious risk of personal injury). Damit wurde auch die Möglichkeit erweitert, gegen einen offensichtlichen Verstoß gegen eine gesetzliche Regelung vorzugehen. Sowohl von der staatlichen Aufsichtsbehörde wie den Gewerkschaften wurde diese Veränderung allgemein positiv eingeschätzt. Bei ihrer Beurteilung ist einschränkend aber zu berücksichtigen, daß die gesetzlich festgelegte Maximalstrafe für die meisten Verstöße auf 400 Pfund beschränkt wurde (ca. DM 1600). Sie wurde somit gegenüber den bislang bestehenden gesetzlichen Regelungen nur um 100 Pfund (DM 400) erhöht. Bei bestimmten Verstößen kann jedoch auch der im Betrieb jeweils verantwortliche Manager oder auch der Unternehmer persönlich mit einer Gefängnisstrafe bis zu zwei Jahren oder einer unbegrenzten Geldbuße bestraft werden (s. hierzu ausführlich in Abschnitt B). Bislang konnten sich Geldbußen usw. nur an die Institution Betrieb richten (ausgenommen strafrechtliche Tatbestände wie die vorsätzliche Gefährdung von Leben und Gesundheit). Ferner besteht nach wie vor eine allgemein als unzureichend eingeschätzte personelle Ausstattung. Die gesetzliche Neuregelung und die bislang erfolgte interne Umorganisation haben hier keine Veränderung gebracht. Die Kostenprobleme im Bereich öffentlicher Verwaltung und Dienstleistungen lassen auch künftig kaum Verbesserungen erwarten; eher besteht die Gefahr weiterer Einschränkungen. In welcher Weise hierauf die "Health and Safety Commission" künftig Einfluß nimmt (bzw. nehmen kann), ist offen. Zum Zeitpunkt unserer Untersuchung wurde diese Frage von der "Health and Safety Commission" nicht behandelt.

Employment Medical Advisory Service

Eine der "Health and Safety Executive" und der "Health and Safety Commission" angegliederte Organisation ist der "Employment Medical Advisory Service". Er soll die wesentliche Instanz zur medizinischen Beratung der Commission und der Aufsichtsbehörden sein. Diese Institu-

tion gab es bereits vor der gesetzlichen Neuregelung, und sie wurde nun in die organisatorische Neuordnung einbezogen.

2. Unterschiede zur Bundesrepublik

Wie bereits ausgeführt, erfolgte in der BRD keine Neuordnung der staatlichen Administration und Interessenauseinandersetzung. Sofern sich die neueren Entwicklungen hierauf beziehen, wurde das Bestehende eher bestätigt und verfestigt als verändert: Im Rahmen des Arbeitssicherheitsgesetzes wurde die Konkretisierung und Spezifizierung der allgemeinen gesetzlichen Regelung (Bestimmung der Anzahl der Werksärzte etc.) an die Berufsgenossenschaften delegiert. Das "DIN Deutsches Institut für Normung e. V." (früher: Deutscher Normenausschuß) wurde 1975 offiziell und auf vertraglicher Basis mit der Bundesregierung als "zuständige Normenorganisation für das Bundesgebiet und Berlin (West) sowie als Internationale Normenorganisation" anerkannt (zitiert nach Andresen 1976, 127). Eine gewisse Veränderung zur Situation bis Anfang der 70er Jahre erfolgte durch die Arbeitsstättenverordnung: Der zuständige Bundesminister machte von seiner Kompetenz Gebrauch, Verordnungen zu erlassen, was zur Vereinheitlichung der bis dahin eigenständigen Entwicklungen in den einzelnen Bundesländern führte. Die Kompetenz und Zuständigkeit des Bundesministers bestand aber schon traditionell; neu war lediglich ihre stärkere Wahrnehmung.

Für den Vergleich zwischen Großbritannien und der BRD ergibt sich hier:

(1) Trotz unterschiedlicher Ausprägung ist nun ein gemeinsames Merkmal: Die Delegation staatlicher Aufgaben an außerstaatliche Institutionen und die institutionelle Beteiligung der Interessengruppen an staatlichen Aufgaben auf der Grundlage "kooperativer Formen der Interessenauseinandersetzung". In der BRD war dies schon traditionell der Fall; in Großbritannien wurde hierfür durch den "Health and Safety at Work Act" eine gesetzliche und institutionelle Grundlage geschaffen. In dieser Perspektive erfolgte eine Angleichung der Entwicklungen.

(2) Im Unterschied zur BRD erfolgte aber in Großbritannien eine weitgehende organisatorische Vereinheitlichung und Zentralisierung der staatlichen Zuständigkeit und Administration. In der BRD besteht nach wie vor eine Aufteilung der staatlichen Zuständigkeit für den gewerblichen Bereich und Bergbau, eine Ausklammerung des öffentlichen Dienstes sowie ein Nebeneinander der Zuständigkeit des Bundes und der einzelnen Länder.

(3) Ein weiterer Unterschied besteht in der Beteiligung der Interessengruppen. In der BRD besteht ein Nebeneinander zwischen den Kompetenzen und Aktivitäten des Staates im Bereich des allgemeinen Gesundheitsschutzes und den verschiedenen außerstaatlichen Institutionen im

Bereich der Arbeitssicherheit. Letztere sind autonome Körperschaften, an die staatliche Aufgaben delegiert sind und die der staatlichen Aufsicht unterstehen. Sie sind kein unmittelbarer Bestandteil staatlicher Administration oder dieser "angelagert". Demgegenüber ist die neu geschaffene "Health and Safety Commission" für sämtliche Belange des Gesundheitsschutzes zuständig und ist unmittelbarer Bestandteil der staatlichen Administration. Dies beinhaltet aber auch, daß nun in Großbritannien umfassender als in der BRD eigenständige Initiativen des Staates im Rahmen des Gesundheitsschutzes institutionell beschränkt wurden.

Diesem Unterschied wäre in weiteren - vor allem auch politikwissenschaftlichen - Untersuchungen näher nachzugehen. Zu klären wären die hierin zum Ausdruck kommenden unterschiedlichen Prinzipien der Ergänzung der politisch-parlamentarischen Interessenauseinandersetzung und staatlicher Administration, die sich hieraus jeweils ergebenden Konsequenzen für den Einfluß der Interessengruppen und des Staates.

B. Anforderungen an die Betriebe

Ein weiterer Schwerpunkt des "Health and Safety at Work Act" sind die Pflichten des Betriebes (Employers): Im Gegensatz zu den bislang bestehenden Gesetzen (Factories Act 1961 usw.) wurde nun - ähnlich wie in der Gewerbeordnung in der BRD - ein allgemeiner "Rahmen" festgelegt, der durch zukünftige (oder auch bestehende) gesetzliche Regelungen, Verordnungen, Richtlinien usw. ausgefüllt werden muß. Dies kann als Tendenz zur Ersetzung "spezifischer" gesetzlicher Regelungen durch "allgemeine und unspezifische" Regelungen umschrieben werden.

1. Die gesetzlichen Regelungen

Im einzelnen sind hier folgende Besonderheiten der gesetzlichen Neuregelung hervorzuheben:

Allgemeine Pflicht zum Schutz der Gesundheit

Es wurde die allgemeine und umfassende Pflicht jedes Arbeitgebers (Employer) festgelegt, die Gesundheit, die Sicherheit und "Welfare" (bezieht sich auf betriebliche Sozialeinrichtungen u. ä.) seiner Beschäftigten sicherzustellen (Section 2). Es können (u. U.) nun auch Gesundheitsgefährdungen, auf die sich bislang keine spezifischen gesetzlichen Regelungen richteten, in die Tätigkeit der staatlichen Aufsichtsbeamten einbezogen werden oder Gegenstand von konkretisierenden "Regulations", "Codes of Practice" etc. werden. Es besteht aber grundsätzlich die Einschränkung, daß die Betriebe dieser allgemeinen Verpflichtung nur "so far as is reasonably practicable" nachkommen müssen. Zum genaueren

Inhalt dieser Einschränkungen und ihrer Folgen siehe weiter unten ausführlicher.

Präzisierung der allgemeinen Pflicht

Ergänzend wurden einzelne Bereiche, auf die sich die Pflicht zum Gesundheitsschutz besonders richten soll, präzisiert. Hierdurch erfolgt keine nachträgliche Einschränkung der allgemeinen Pflicht; sie wird hiervon nicht berührt. Es ist aber auf die Gefahr hinzuweisen, daß solche gesetzlichen Präzisierungen in der Praxis zu einer restriktiven Auslegung der allgemeinen Pflichten führen können, da man sich nur auf die explizit genannten Beispiele etc. bezieht. Aus diesem Grund hat auch der Inhalt solcher Präzisierungen (ob sie eng oder weit sind etc.) einen erheblichen Einfluß auf die faktische Wirksamkeit allgemeiner Regelungen. Jeweils mit der Einschränkung "as far as is reasonably practicable" und mit dem Ziel der Vermeidung von Unfall- und Gesundheitsgefährdungen sind nach dem "Health and Safety at Work Act" besonders zu berücksichtigen (Section 2 (2)):

- Produktionsstätten, Produktionsanlagen und Arbeitsprozesse ("plant and Systems of work"),
- die Benutzung, Behandlung, Lagerung und Transport von Waren, Material und Arbeitsstoffen ("articles" and "substances"),
- die Information, Unterrichtung, Ausbildung und Überwachung der Arbeitskräfte (soweit dies zur Sicherung der Gesundheit und Vermeidung von Unfällen erforderlich ist).

Eine für Manager erarbeitete Gesetzesinterpretation weist darauf hin, daß zur Erfüllung dieser Informationspflicht die Betriebe eine umfassende Untersuchung und präzise Identifizierung von Gesundheitsgefährdungen im Betrieb vornehmen müssen (Howels, Barrett 1977). In diesem Kommentar wird auch die Bedeutung der Informationspflicht im Kontext der Gesamtkonzeption des "Health and Safety at Work Act" betont: "It must be born in mind that disclosure and consultation are of the spirit of the Act, and the duty of management to inform his employees of risks to which they are exposed is closely related to the duty of the inspector to inform the workers and their representatives about matters affecting their health" (Howels, Barrett 1977, S. 33). Nach vorliegenden Kommentaren kann die Pflicht zur "Überwachung" (supervision) auch als Verpflichtung zu einer regelmäßigen medizinischen Untersuchung der Arbeitskräfte u. ä. interpretiert werden.

Die weiteren gesetzlichen Präzisierungen beziehen sich auf

- die Ausweitung der jeweiligen Verpflichtungen der Betriebe auf sämtliche "Arbeitsplätze", die dem Arbeitgeber unterstehen (also nicht nur auf die unmittelbaren Betriebsräume und Einrichtungen) sowie die entsprechenden Zu- und Ausgänge,
- die Arbeitsumgebung (working environment). Offen ist, was damit konkret gemeint ist; d. h. nur die Arbeitsumgebung im engeren Sinn (Belüftung, Staub etc.) oder die gesamte physische, psychische und sozi-

ale Situation am Arbeitsplatz. In dem bereits erwähnten Gesetzeskommentar für Manager wird letzteres vermutet: "... this (working environment) appear to require more than regard nearly to the physical environment of the worker. Here, management would be well advised to consider the emotional satisfaction which it is possible for the employee to obtain from employment and to have particular regard to the problems of mental stress and the practical steps which can be taken to alleviate" (Howels, Barrett 1977, S. 35). Die damit angesprochene Berücksichtigung psychischer Probleme wäre eine grundsätzliche Erweiterung der bislang bestehenden gesetzlichen Regelungen. Es fanden sich aber keine weiteren Hinweise für eine solche Gesetzesauslegung.

Ergänzende Pflichten

Zwei weitere, die allgemeine Verpflichtung und deren Präzisierung ergänzende Pflichten der Arbeitgeber beziehen sich auf die "betriebliche Organisation" des Gesundheitsschutzes (Section 2 (3), (6)). Hier, ohne die Einschränkung "as far as reasonably practicable", sind dies:

- die Pflicht, in geschriebener Form die betriebliche Politik zum Gesundheitsschutz und zur Sicherheit am Arbeitsplatz, sowie die betriebliche Organisation zur Ausführung dieser Politik darzulegen, diese so oft als erforderlich zu verändern und jedem Beschäftigten zur Kenntnis zu bringen sowie
- die Pflicht, sich mit den von der Gewerkschaft benannten "Safety Representatives" zu beraten und Voraussetzungen für eine effektive Kooperation zu schaffen; sowie die Pflicht zur Errichtung eines "Safety Committees", wenn dies von den "Safety Representatives" verlangt wird. (100)

Ausweitung des Gesundheitsschutzes

Schließlich wurden in dem "Health and Safety at Work Act" auch über den unmittelbaren Gesundheitsschutz am Arbeitsplatz hinausgehende Pflichten der Betriebe festgelegt:

- Der Arbeitgeber hat die Pflicht, nicht nur bei den im Betrieb beschäftigten Arbeitskräften Unfall- und Gesundheitsgefährdungen zu vermeiden, sondern auch "sein Unternehmen so zu führen, daß gesichert ist . . . , daß Personen, die bei ihm nicht beschäftigt sind, aber die von seinem Unternehmen betroffen sind, keinen Gefahren für die Sicherheit und Gesundheitsschutz ausgesetzt sind" (Section 3). Allerdings auch hier mit der Einschränkung "so far as is reasonably practicable". Man kann davon ausgehen, daß hiermit der gesamte Bereich des sogenannten "Umweltschutzes" erfaßt ist.
- Umfassender als bislang im Factories Act richten sich nun die gesetzlichen Regelungen auch an die Hersteller, d. h. sowohl die Hersteller

als auch die Entwickler, Importeure und "Händler" ("any person who designs manufactures, imports or supplies..." (Section 6)). Ferner richtet sich die Anforderung zur Vermeidung von Unfall- und Gesundheitsgefährdungen nicht nur auf technische Arbeitsmittel, sondern auf sämtliche zur Produktion verwendeten Arbeitsmittel und Materialien ("any article for use at work") sowie Arbeitsstoffe ("any substances for use at work" (Section 6 (1) and 6 (4)). Letzteres richtet sich vor allem auch auf Chemikalien u. ä. . . .

Im einzelnen besteht u. a. die Pflicht, die erforderlichen Untersuchungen durchzuführen, ihre Ergebnisse mitzuteilen und weitere Informationen für eine sichere und gesundheitsschützende Handhabung zu geben. Grundsätzlich wurde die Pflicht festgelegt, daß jeder, der "Arbeitsmittel" oder "Arbeitsstoffe" entwickelt und herstellt, die zur Identifizierung von Gesundheitsgefährdungen notwendigen Untersuchungen durchführt oder einleiten muß, mit dem Ziel, Gefahren für Gesundheit und Sicherheit zu eliminieren oder zu vermindern. Allerdings enthalten auch hier alle gesetzlichen Regelungen die Einschränkung "so far as is reasonably practicable".

Persönliche Verantwortung des Managements

Eine für die Rezeption und Wirksamkeit des "Health and Safety at Work Act" sehr bedeutsame Ergänzung erhielten die Pflichten der "Arbeitgeber" durch die persönliche Verantwortung des Unternehmers und des betrieblichen Managements. Ergänzend zu der - auch schon bislang bestehenden - persönlichen Verantwortung des Unternehmers oder Betriebsleiters bei einer nachweisbaren Vernachlässigung gesetzlich auferlegter Pflichten oder bei der expliziten Zustimmung zu Verstößen gegen gesetzliche Bestimmungen etc. (Section 37), besteht nun eine allgemeine und grundsätzliche persönliche Verantwortung des betrieblichen Managements für die Vermeidung von Gesundheitsgefahren. Es ist nicht ganz sicher, ob dies bei der Abfassung des "Health and Safety at Work Act" beabsichtigt war: Die hierfür relevante gesetzliche Regelung ist die Pflicht jedes Beschäftigten, auf die Vermeidung von eigenen Gefährdungen der Gesundheit und die Vermeidung von Gefährdungen der durch seine Arbeit und ihre Auswirkungen Betroffenen zu achten, sowie die Pflichten und Anforderungen, die seinem Arbeitgeber auferlegt wurden, zu beachten (Section 7). Daraus ergibt sich, daß Entscheidungen des Managements, die zur Gefährdung der Gesundheit der Arbeitskräfte oder zu einer nachlässigen Beachtung gesetzlicher Vorschriften führen, auch eine persönliche strafrechtliche Verfolgung der hierfür Verantwortlichen, Vertreter des betrieblichen Managements, zur Folge haben. Soweit den Diskussionen bei der Herausbildung des "Health and Safety at Work Act" zu entnehmen ist, wurde diese Regelung primär zur Förderung des "allgemeinen Verantwortungsbewußtseins" vor allem auch der Arbeitskräfte getroffen und sollte zur Überwindung des - vom Robens Committee besonders hervor gehobenen - Problems der "Apathie" beitragen. Die praktischen Konse-

quenzen dieser gesetzlichen Regelungen sind aber weitergehend (siehe hierzu die Darstellungen ihrer Auswirkungen im Betrieb).

2. Unterschiede zur Bundesrepublik

Die neueren gesetzlichen Entwicklungen in Großbritannien und der BRD gehen hier in eine jeweils "unterschiedliche Richtung", die sich aus unterschiedlichen historischen Entwicklungen ergibt. Die neueren Entwicklungen führen damit aber in der Tendenz zu einer "Angleichung" bei gleichzeitiger Unterschiedlichkeit der konkreten Ausprägung:

(1) In Großbritannien wurde mit dem "Health and Safety at Work Act" im Unterschied zu den bisherigen gesetzlichen Regelungen ein möglichst umfassender gesetzlicher Rahmen für die Pflichten der Arbeitgeber (Beschäftigter) und deren weitere Konkretisierung durch gesetzliche Vorschriften usw. geschaffen. In der BRD, wo sich traditionell die gesetzlichen Regelungen primär auf einen "allgemeinen Rahmen" richteten, liegt demgegenüber ein Schwerpunkt der neueren Entwicklungen auf konkretisierenden Verordnungen und Richtlinien: Mit der Arbeitsstättenverordnung erfolgte in der BRD eine Zusammenfassung und Vereinheitlichung der bislang in den einzelnen Bundesländern herausgebildeten Richtlinien für Anforderungen an die allgemeine Gestaltung von Arbeitsplätzen und der Arbeitsumgebung (Lüftung; Temperatur, Beleuchtung etc.; Verkehrs- und Transportwege etc.; sanitäre Einrichtungen). (101) Die Arbeitsstättenverordnung entspricht weitgehend den in Großbritannien traditionell bestehenden gesetzlichen Regelungen zum allgemeinen Gesundheitsschutz (ausgenommen Unfallverhütung; besondere Beschäftigungsbedingungen für Jugendliche und Frauen etc.). (102) Als "Verordnung" (vergleichbar mit den britischen "Regulations") haben nun die Vorschriften den Charakter gesetzlicher Regelungen. Ergänzend wurden (und werden) zur Konkretisierung Richtlinien erlassen. Von den Richtlinien kann abgewichen werden, wenn auf anderem Wege das gleiche "Ziel" erreicht wird.

In Großbritannien muß es die zukünftige Entwicklung zeigen, in welcher Weise der nun vorgegebene allgemeine Rahmen konkretisiert wird, und welchen Stellenwert dabei die bereits vor dem "Health and Safety at Work Act" vorhandenen gesetzlichen Regelungen haben. Nach Ergebnissen aus Expertengesprächen scheint die Tendenz zu bestehen, die weiteren Konkretisierungen vornehmlich über "Codes of Practice" bzw. die "Approved Codes of Practice" vorzunehmen. Ein Experte äußerte: Das Ziel des "Health and Safety at Work Act" und der damit eingeleiteten Entwicklungen ist es, die bestehenden gesetzlichen Regelungen vollkommen abzuschaffen und zu ersetzen. "Codes of Practice" entsprechen den "Richtlinien" in der BRD. Die sogenannten "Approved Codes of Practice" müssen ebenso wie die "Codes of Practice" zwar nicht dem Parlament vorgelegt, aber explizit durch den zuständigen Minister bestätigt werden. Sie haben damit eine "größere Autorität", d. h. sie sind, was ihre

Durchsetzbarkeit betrifft, mit Verordnungen vergleichbar, schließen aber nicht aus, daß im konkreten Fall Abweichungen möglich sind, wenn die gleiche Sicherheit auf anderem Wege gewährleistet wird. Damit hofft man einerseits, präzise und bindende Vorschriften erlassen zu können und gleichzeitig Spielräume bei ihrer konkreten Durchsetzung und Erfüllung offen zu halten. Ähnlich wie in der BRD ist somit zu erwarten, daß zukünftig in Großbritannien anstelle gesetzlicher Regelungen im "engeren Sinne" (Gesetze, Verordnungen), Vorschriften Bedeutung erlangen, die durch außerstaatliche Instanzen herausgebildet werden und durch die Bestätigung des zuständigen Ministers die "Autorität" staatlicher Verordnungen erhalten - ein Verfahren wie dies z. B. traditionell in der BRD bei Unfallverhütungsvorschriften der Fall ist. In der Tendenz brachten somit die neueren Entwicklungen eine Angleichung. Die jeweiligen konkreten Ausprägungen der gesetzlichen Regelungen u. ä. weisen aber mehrfache Unterschiede auf:

(2) In Großbritannien wurde im Unterschied zur BRD eine einheitlichere und umfassendere gesetzliche Grundlage geschaffen, und zwar sowohl hinsichtlich des Geltungsbereichs als auch der Gesundheitsgefahren und der Anforderungen an die Betriebe, die über den unmittelbaren Gesundheitsschutz am Arbeitsplatz hinausgehen. Demgegenüber besteht in der BRD nach wie vor eine größere Rechtszersplitterung; was auch die Übersichtlichkeit und die praktischen Anwendungen und Durchsetzung der gesetzlichen Regelungen erschwert. So ist auch das neue Arbeitssicherheitsgesetz in der BRD keine neue und umfassende gesetzliche Grundlage für den Gesamtbereich des Gesundheitsschutzes. Es richtet sich nur auf einen "Ausschnitt" (Beschäftigung von Werksärzten und Fachkräfte für Arbeitssicherheit) und ist ein weiteres Gesetz neben anderen. Hinsichtlich des Inhalts der gesetzlichen Regelungen sind im einzelnen folgende Unterschiede hervorzuheben:

(3) Die Präzisierung der allgemeinen Pflicht der Betriebe ist im "Health and Safety at Work Act" im Vergleich mit den Präzisierungen in der Gewerbeordnung in der BRD umfangreicher:

(a) Die Benutzung, Behandlung, Lagerung und der Transport von Waren, Arbeitsmaterialien und -stoffen (articles and substances) werden in den gesetzlichen Regelungen in der BRD nicht explizit erwähnt. Es richten sich hierauf aber sowohl Unfallverhütungsvorschriften und teilweise auch die neue Arbeitsstättenverordnung. Dennoch bleibt als ein wichtiger Unterschied festzuhalten, daß in Großbritannien bei der allgemeinen gesetzlichen Verpflichtung der Betriebe zum Gesundheitsschutz u. a. speziell der Umgang mit "Arbeitsstoffen" (und damit auch Chemikalien) als ein besonders wichtiger Bereich angeführt wird. In der BRD richten sich hierauf traditionell einzelne Verordnungen und nun eine umfassende Verordnung; sie beschränkt sich aber auf "gefährliche Arbeitsstoffe", d. h. solche, die in das Verzeichnis der gefährlichen Arbeitsstoffe aufgenommen werden. In Großbritannien wurde demgegenüber

durch die gesetzlichen Regelungen unterstrichen, daß sich die Pflicht des Betriebes zur Vermeidung von Gesundheitsgefährdungen auch (und im besonderen) auf den Umgang mit sämtlichen (und damit auch neu eingeführte!) Arbeitsstoffe zu richten hat.

(b) Die Information, Unterrichtung, Ausbildung und Überwachung der Arbeitskräfte werden in der BRD bei der Präzisierung der allgemeinen Verpflichtungen der Betriebe zum Gesundheitsschutz (GeWo) nicht erwähnt. Hiermit vergleichbare Regelungen finden sich aber im Betriebsverfassungsgesetz und den allgemeinen Unfallverhütungsvorschriften. Im Unterschied zu Großbritannien beschränkt sich jedoch die Regelung im Betriebsverfassungsgesetz auf die Verpflichtung, vor Beginn der Beschäftigung den Arbeitnehmer über Unfall- und Gesundheitsgefahren sowie über Maßnahmen und Einrichtungen zur Abwehrgung dieser Gefahren zu belehren (Hervorhebung d. Verf. (§ 81 BetrVG Abs. 1)). Dies kann auch lediglich im Sinne einer "Informationspflicht" der Arbeitgeber interpretiert werden. Eine Verpflichtung zur Unterweisung enthält die allgemeine Unfallverhütungsvorschrift, sie bezieht sich hier aber nur auf Unfallgefahren im Betrieb (VBG 1, § 7 Abs. 2), zum anderen muß sie aber mindestens einmal jährlich erfolgen. Durch die explizite Betonung der Unterweisung (instruction) und Ausbildung (training) für sämtliche Gesundheitsgefahren im Betrieb sind die gesetzlichen Regelungen in Großbritannien auch hier weitergehend als in der BRD. Weitere Unterschiede sind:

(4) Eine explizite gesetzliche Verpflichtung der Betriebe zur schriftlichen Darlegung ihrer Politik zum Gesundheitsschutz und entsprechende Information der Beschäftigten besteht in der BRD nicht. Demgegenüber richteten sich die neueren gesetzlichen Entwicklungen in der BRD auf spezifische Anforderungen an die betriebliche Organisation des Gesundheitsschutzes: Die Pflicht zur Beschäftigung von Werksärzten und Sicherheitsfachkräften. Die gesetzliche Regelung ist hier in Großbritannien zwar umfassender, enthält aber keine konkreten Anforderungen an die betriebliche Organisation. Die Beschäftigung von Werksärzten und Sicherheitsfachkräften kann Teil der betrieblichen "Sicherheits- und Gesundheitspolitik" sein; es besteht hierzu aber keine Verpflichtung.

(5) Auch bei den gesetzlichen Anforderungen an die Hersteller u. a. sind die gesetzlichen Regelungen im "Health and Safety at Work Act" weitergehend als die entsprechenden gesetzlichen Regelungen im sogenannten Maschinenschutzgesetz (1967) in der BRD, und zwar in zweifacher Richtung: Neben Herstellern, Entwicklern und Importeuren richten sie sich - im Unterschied zur BRD - auch auf Händler; ferner nicht nur auf technische Arbeitsmittel - wie in der BRD -, sondern auf "any article for use at work" und "any substances for use at work". Damit sind auch hier sämtliche chemischen Stoffe wie auch sonstige Arbeitsmaterialien u. ä. erfaßt. Offen ist allerdings bislang, wie hier konkretisierende Vorschriften erlassen werden und in welcher Weise die Einhaltung der jeweiligen Regelung kontrolliert wird.

Ein nach unseren Erfahrungen wichtiger weiterer Unterschied ist schließlich:

(6) Eine grundsätzliche persönliche Verantwortung und Möglichkeit der persönlichen Bestrafung (im Sinne eines strafrechtlichen Deliktes) der Unternehmer und des Managements, wie sie sich aus dem "Health and Safety at Work Act" ergeben, bestehen in der BRD nicht. (Nur im Falle eines nachweisbaren vorsätzlichen und grob fahrlässigen Verstos-ses gegen Unfallverhütungsvorschriften.) Die Möglichkeit der persönli-chen Bestrafung des Unternehmers ist auf bestimmte Verstöße gegen staatliche Regelungen beschränkt. Nach unseren Erfahrungen können sich hier zukünftig erhebliche Unterschiede für die praktische Wirksamkeit der gesetzlichen Anforderungen an die Betriebe und die "Interessen" der Unternehmer und des Managements am Gesundheitsschutz ergeben.

3. Mängel der gesetzlichen Regelungen

Beurteilt man den "Health and Safety at Work Act" hinsichtlich der Anforderungen an die Betriebe als eine allgemeine "Grundlage" für weitere Konkretisierungen, so lassen sich, wie gezeigt, eine Reihe positiver Aspekte nennen. Einschränkend sind aber zumindest zwei Mängel zu nennen:

"Reasonably Practicable"

Gerade wenn der Allgemeinheitscharakter eines allgemeinen "Rahmengesetzes" akzeptiert und positiv eingeschätzt wird, muß die Einschränkung der allgemeinen Pflichten der Betriebe durch den Zusatz "as far as is reasonably practicable" als eine erhebliche Beeinträchtigung der Wirksamkeit des "Health and Safety at Work Act" beurteilt werden. Folge hiervon ist, daß in der Praxis jeweils nur so viel zu verlangen ist, als sich hierauf weitere spezifische Vorschriften etc. richten. Der gesetzliche Rahmen ist somit bestenfalls ein Rahmen für weitere Vorschriften, nicht aber für dessen konkrete Ausfüllung unabhängig hiervon. Soweit eine weitere Konkretisierung fehlt, wird es in der Praxis für den Betrieb in den meisten Fällen unproblematisch sein, die Vermeidung von Gesundheitsgefahren als nicht "reasonably practicable" auszuweisen - ähnlich wie dies in der BRD durch die Einschränkung "soweit es die Natur des Betriebes gestattet" und die Berücksichtigung der "technischen Machbarkeit" und "ökonomischen Zumutbarkeit" der Fall ist. Im Unterschied zu der Einschränkung "soweit es die Natur des Betriebes gestattet", beinhaltet die Einschränkung "so far as is reasonably practicable" aber ein anderes Beurteilungskriterium. Die Einschränkung "soweit es die Natur des Betriebes gestattet" verlangt keine Veränderung bestehender Produktionsstrukturen, Arbeitsweisen und ähnliches. Die Berücksichtigung des technisch Machbaren und ökonomisch Zumutbaren bein-

hält, daß eine Vermeidung von Gesundheitsgefahren nicht verlangt werden kann, wenn dies auf technische Schwierigkeiten stößt und mit hohen finanziellen Aufwendungen wie auch Produktivitätseinbußen u. ä. verbunden ist. Die in Großbritannien auch schon in der Vergangenheit bei Einzelregelungen getroffene Einschränkung beinhaltet demgegenüber eine Abwägung zwischen den "Kosten" der Vermeidung von Gesundheitsgefährdungen und dem Risiko einer Gefährdung und ihrer Konsequenzen. Nach einer als verbindlich erachteten Definition besagt "reasonably practicable", daß "the courts may well have regard to the cost of the preventive action, when weighed in the balance against the probability of personal injury occurring, and the severity of injury likely to occur" (Marshall v. Gotham Co, Ltd. 1974, zit. nach Howells, Barrett 1977, S. 28). Ähnlich auch die in einer Ausbildungsunterlage des TUC angeführte Interpretation, in Anlehnung an einen Prozeßfall im Jahre 1949: "Reasonably practicable implies that a comparison must be made in which the quantum of risk is placed in one scale at the sacrifice involved in the measures necessary for averting the risk (whether in time, money or trouble), is placed in the other, and that if it be shown that there is a gross disproportion between them - the risk being insignificant in relation to the sacrifice - the employers discharge the onus upon them" (TUC 1978, S. 15).

Einmal davon abgesehen, ob es überhaupt möglich und vertretbar ist, "Gesundheitsgefährdungen" mit "Kosten" zu vergleichen (grundsätzlich müßte jede Gesundheitsgefährdung als "unbezahlbar" eingestuft werden), ist hiermit zumindest die Möglichkeit eröffnet, durch eine umfassende Dokumentation und Analyse von Gesundheitsrisiken und ihrer Auswirkungen die Abwägung zwischen "Kosten" und dem Risiko der Gefährdung zu beeinflussen. Ob und in welcher Weise diese Möglichkeit z. B. von den Gewerkschaften genutzt werden kann, ist gegenwärtig noch nicht absehbar.

Vernachlässigung langfristiger Verschleißerscheinungen und psychischer Probleme

Ein weiterer grundsätzlicher Mangel besteht in der tendenziellen Ausklammerung langfristiger, nicht unmittelbar sichtbar und exakt nachweisbarer Gesundheitsgefährdungen am Arbeitsplatz (durch einseitige Belastungen, Streß, Arbeitstempo usw.) sowie "psychischer Gefährdungen". Zwar werden solche Gefährdungen durch die allgemeinen Pflichten der Betriebe mit abgedeckt, es wird aber an keiner Stelle des Gesetzes positiv und explizit hierauf Bezug genommen. Da bislang Gesundheitsgefährdungen vorrangig auf Unfall und unmittelbar sichtbare physische Gefährdungen beschränkt wurden, muß dies als Mangel angesehen werden. Gerade hier wäre es erforderlich gewesen, durch ein neues Rahmengesetz auch die Aufmerksamkeit auf bisher vernachlässigte Gesundheitsgefährdungen zu richten. Aufschlußreich ist, daß vom "Robens Committee" ein Bericht über vorliegende Ergebnisse zu psychischen Problemen am Arbeitsplatz in Auftrag gegeben und die "National Association for Mental

Health" (mind) zu einem Bericht aufgefordert wurde. In der weiteren Diskussion und den Vorschlägen des "Robens Committees" finden sich hierzu jedoch keine weiteren Äußerungen. Offensichtlich ist man hier auf ein Problem gestoßen, dessen Umfang und Bedeutung eher zurückschrecken ließ als zu einer weiteren Beachtung und Fortführung anzuregen. Entsprechend etwa auch die folgende Beurteilung der gesetzlichen Neuregelung: "The new Health and Safety Commission with its 'operational arm' the Health and Safety Executive is overwhelming structured to cater for the control of physical hazards in the workplace. Similarly, the Health and Safety at Work Act, whilst bringing welcome changes to safety legislation, still concentrates on physical and environmental health hazards. The employment Medical Advisory Service (EMAS) working within this framework appears to be largely occupied in advising on medical problems related to the physicals and technogenic aspects of work. Specific attention to mental illness deriving from work is conspicuous by its absence. Apparently, the apparatus of government is as yet unwilling to grasp this particular mettle - yet there is no evidence to suggest that the "mettle" is in any way diminished in size" (Gregory 1976, 8/9). Einschränkend zu dieser Kritik ist anzufügen, daß im Rahmen des "Medical Advisory Service" einzelne Ansätze zur Befassung mit psychischen Problemen bestehen. So wurde z. B. ein "Senior Medical Advisor for Mental Health" eingestellt und eine Arbeitsgruppe, die sich mit psychischen Belastungen (Stress etc.) in der Automobilindustrie befaßt, errichtet. In der BRD wurde durch den Bezug auf "arbeitswissenschaftliche Erkenntnisse" im Betriebsverfassungsgesetz 1972 und in der Arbeitsstättenverordnung 1976 ein erster Ansatz zur Erweiterung der traditionellen Definition von Gesundheitsgefährdungen eingeleitet. Auch wurden Vorschläge zur Erarbeitung einer "DIN-Norm" zur Vermeidung "psychischer Belastungen" am Arbeitsplatz entwickelt.

C. Beteiligung der Arbeitskräfte und Gewerkschaften

Wie in der Analyse des gesellschaftspolitischen Hintergrundes des "Health and Safety at Work Act" gezeigt, war die gewerkschaftliche Forderung nach Safety Representatives der eigentliche Anstoß für die Herausbildung einer umfassenden gesetzlichen Neuregelung. In der betrieblichen Praxis wird sowohl vom betrieblichen Management wie auch den Arbeitskräften die gesetzliche Absicherung von Safety Representatives als einer der bedeutendsten und "folgenreichsten" Teile des "Health and Safety at Work Act" eingeschätzt. (Aus diesem Grund liegt hierauf auch ein Schwerpunkt unserer Untersuchung der praktischen Auswirkungen des "Health and Safety at Work Act".)

Die zentrale Frage, die sich hier für die Einschätzung des "Health and Safety at Work Act" ergibt, ist: Begünstigen die neueren gesetzlichen Entwicklungen eine Erweiterung des "Collective Bargaining" und den gewerkschaftlichen Einfluß auf Betriebsebene, oder kann die bislang von den Betrieben auf dem Gebiet des Gesundheitsschutzes durchgesetzte

Trennung zwischen "Collective Bargaining" und "Joint Consulting" aufrechterhalten und durch die neuen gesetzlichen Regelungen abgestützt werden. In dieser Perspektive erhalten auch sämtliche der zuvor skizzierten gesetzlichen Regelungen eine jeweils spezifische Bedeutung: Können sie von den Arbeitskräften und Gewerkschaften zur Erweiterung und Durchsetzung des "Collective Bargaining" genutzt werden oder von den Betrieben zu dessen Beschränkung (z. B. durch den Verweis auf die Erfüllung gesetzlich festgelegter Anforderungen).

Im Unterschied zu den faktischen Auswirkungen sind die gesetzlichen Regelungen zu Safety Representatives vergleichsweise minimal. Die Bedeutung dieser gesetzlichen Regelungen ergibt sich auch daraus, daß hiermit erstmals überhaupt die gewerkschaftliche Interessenvertretung im Betrieb gesetzlich abgesichert wurde (s. zur historischen Entwicklung und den aktuellen gesetzlichen Regelungen zu Safety Representatives auch: Howells 1975; Lewis 1975; Glendon 1978; Lewis 1977).

Der "Health and Safety at Work Act" macht das Inkrafttreten der gesetzlichen Regelungen zu Safety Representatives von konkretisierenden "Regulations" abhängig. Dies hat schließlich zu einer vierjährigen Verzögerung geführt, wofür auch die Interessen des "öffentlichen Dienstes" an der Vermeidung zusätzlicher Belastungen ausschlaggebend waren. Die "Regulations" zu Safety Representative waren ein erstes Testfeld für die Arbeit der "Health and Safety Commission".

1. Die gesetzlichen Regelungen und "Regulations"

Gewerkschaftliche Safety Representatives

Für die Gewerkschaften war zunächst entscheidend, daß - im Unterschied zum Vorhaben der konservativen Regierung - die Benennung von Safety Representatives durch "Recognized Trade Unions" festgelegt wurde (vgl. Section 2 (4) und (7)). Damit stellt sich allerdings die Frage, welche Konsequenzen dies in Betrieben hat, in denen es bislang keine anerkannten Gewerkschaften gibt. Die Antwort der "Health and Safety Commission" hierzu lautet: "Where trade unions are not recognized we think, that employers and employees should develop voluntary arrangements, which will fit in best with the kind of consultative structure, they have for other purposes" (Health and Safety Commission 1976/77, S. 6). Da nun die Betriebe verpflichtet sind, eine offizielle Repräsentation der Gewerkschaften (und sei sie auch nur auf dem Gebiet des Gesundheitsschutzes am Arbeitsplatz) zu akzeptieren, ist es aber auch möglich, die Benennung von Safety Representatives als Grundlage zu nutzen für den Aufbau einer gewerkschaftlichen Organisation in Betrieben, in denen es bislang keine Gewerkschaften gibt.

Joint Consultation

Zum anderen - und dies steht im Gegensatz zu den gewerkschaftlichen Forderungen - erfolgte eine Beschränkung der Interessenvertretung auf das "Joint Consultation"; der Safety Representative hat die Aufgabe, die Arbeitskräfte auf dem Weg des "Consultation"(der Beratung) mit dem Arbeitgeber zu vertreten. Umgekehrt hat der Arbeitgeber die Pflicht, sich mit dem Safety Representative zu beraten.

Safety Committee

Sofern die Safety Representatives dies fordern, ist der Arbeitgeber verpflichtet, ein "Safety Committee" im Betrieb zu errichten. Auch hier werden die gesetzlichen Regelungen aber von konkretisierenden "Regulations" abhängig gemacht ("In such cases as may be prescribed. . .").

Die im Oktober 1978 in Kraft getretenen "Regulations" wurden von der "Health and Safety Commission" durch einen "Code of Practice" sowie eine "Guidance Note" ergänzt. Der "Code of Practice" ist eine offiziell verbindliche Interpretation und Auslegung der Regulations, kann aber in der Praxis durch "gleichwertige Alternativen" ersetzt werden. Die "Guidance Note" ist ohne rechtliche Verbindlichkeit und ist lediglich ein Hinweis auf die mögliche konkrete Erfüllung der Regulations.

Im einzelnen beinhalten die 1978 in Kraft getretenen "Regulations" zu Safety Representatives ("Health and Safety Commission" ed. 1978):

Benennung von Safety Representatives

Ebenso wie der "Health and Safety at Work Act" enthalten die "Regulations" keine quantitative Festlegung der Safety Representatives. Dies soll - nach der "Guidance Note" - im konkreten Fall unter Berücksichtigung z. B. der Anzahl der Beschäftigten, der Existenz von Schichtarbeit, der Art und dem Ausmaß von Gesundheitsgefährdungen etc. von den Gewerkschaften festgelegt werden. Die Benennung soll durch eine schriftliche Mitteilung der Gewerkschaften gegenüber dem Arbeitgeber erfolgen, das Verfahren der Benennung wie auch Absetzung bleibt den einzelnen Gewerkschaften überlassen. Festgelegt wurde lediglich, daß mindestens eine zweijährige Beschäftigung im Betrieb Voraussetzung für die Position des Safety Representative ist.

Aufgaben der Safety Representatives

Ergänzend zu der Aufgabe, die Arbeitskräfte auf dem Wege der "Consultation" (Beratung) mit dem Arbeitgeber zu vertreten, werden weitere Aufgaben spezifiziert. Sie umfassen die Untersuchung von Gesundheitsgefährdungen und Klagen der Arbeitskräfte, sowie eine entsprechende

Mitteilung und Vertretung der Ergebnisse gegenüber dem Arbeitgeber; die Herantragung allgemeiner Gesundheits- und Sicherheitsbelange an die Arbeitgeber; die Ausführung von Inspektionen (ausführlicher hierzu weiter unten); die Vertretung der Arbeitskräfte gegenüber den staatlichen Aufsichtsbeamten; und Teilnahme an Treffen der betrieblichen "Safety Committees" in Verbindung mit den genannten Aufgaben. In dem hierauf bezugnehmenden "Code of Practice" wird u. a. betont, daß der Safety Representative durch die Erfüllung dieser Aufgaben die Kooperation zwischen Arbeitgeber und Arbeitnehmer anregen und begünstigen soll (encourage cooperation). Auch in den "Regulations" und dem "Code of Practice" erfolgte somit eine Beschränkung der Interessenvertretung auf "Beratung" und entsprechend auch "Kooperation" im Unterschied zu "Collective Bargaining" oder "Negotiating" (Verhandeln). Bei der Wahrnehmung ihrer Aufgaben wurde zum anderen aber den Safety Representatives eine gewisse "Autonomie" zubilligt: Sie haben das Recht zur Durchführung eigenständiger Untersuchungen und regelmäßiger Inspektionen, ohne daß dies in Verbindung mit Vertretern des betrieblichen Managements oder Fachkräften für Arbeitssicherheit u. ä. geschehen muß. Bei den Gewerkschaften und Shop Stewards hat dies sogar zu der Befürchtung Anlaß gegeben, daß nun den Safety Representatives vom Betrieb die Verantwortung für Sicherheits- und Gesundheitsgefahren übertragen wird. In der "Guidance Note" wird demgegenüber aber klargestellt: "It is provided in the regulations, that no function given to a safety representative shall be construed as imposing any duty on him other than duties he may have as an employee . . . for example, a safety representative, by accepting, agreeing with or not objection to a course of action taken by the employer to deal with the health or safety hazard, does not take upon himself any legal responsibility for that course of action" (Guidance Note, Section 11, Safety Representatives and Safety Committees, Regulations 1977).

Freistellung

Für die Wahrnehmung seiner Aufgaben ist der Safety Representative vom Betrieb freizustellen (d. h. es muß sein Verdienst weiter aufrechterhalten bleiben). Eine Festlegung der "erforderlichen Zeit" erfolgt nicht und bleibt Vereinbarungen im Betrieb überlassen.

Durchführung von Inspektionen

Festgelegt wurde aber, daß der Safety Representative mindestens alle drei Monate das Recht hat, eine Inspektion durchzuführen. Häufigere Inspektionen können nach Vereinbarung mit dem Arbeitgeber durchgeführt werden. Sofern jedoch eine größere Veränderung von Produktions- und Arbeitsprozessen (z. B. Einführung einer neuen Maschine usw.) im Betrieb erfolgt oder neue Informationen der "Health and Safety Commission" publiziert werden, besteht das Recht zu einer weiteren Inspektion.

202

Bei der Durchführung von Inspektionen muß der Arbeitgeber rechtzeitig und in schriftlicher Form informiert werden. Zur Durchführung der Inspektionen muß der Betrieb die erforderlichen Hilfsmittel bereitstellen, eingeschlossen solcher, die zur Durchführung von Untersuchungen benötigt werden.

In der "Guidance Note" wird die Durchführung formal geregelter Inspektionen gemeinsam von Vertretern des betrieblichen Managements und der Safety Representatives befürwortet, aber auch darauf hingewiesen, daß dies die Safety Representatives nicht an der Durchführung eigener und unabhängiger Inspektionen hindern sollte. Im einzelnen empfiehlt die Kommission drei Arten von Inspektionen: Allgemeine Inspektionen am Arbeitsplatz; systematische Auswahl einzelner Tätigkeiten, Produktionsprozesse und Betriebsbereiche sowie umfassende Untersuchung gefährlicher Tätigkeiten, Produktionsprozesse und Betriebsbereiche ("Safety tours", "safety sampling", "safety surveys").

Information

Die Möglichkeiten zur Information umfassen vor allem auch das Recht zur Einsicht in relevante betriebliche Dokumente und die Anfertigung entsprechender Kopien usw. - Ausgenommen sind Dokumente, aus denen sich der Gesundheitszustand einzelner, identifizierbarer Arbeitskräfte ersehen läßt sowie Informationen, die zu einer "substantiellen Verletzung" des Unternehmens führen können. Im "Code of Practice" werden fünf Arten von Informationen, die der Betrieb auf Verlangen bereitstellen muß, spezifiziert: Pläne, soweit sie die Gesundheit und die Sicherheit der Arbeitskräfte betreffen; technisches Wissen und Kenntnisse über Gesundheitsgefährdungen im Betrieb, eingeschlossen der Information des Betriebes durch die Hersteller etc.; Ergebnisse betrieblicher Statistiken und Übersichten zu Arbeitsunfällen, Berufskrankheiten etc.; sämtliche gesundheitsrelevante Informationen, eingeschlossen die Ergebnisse betrieblicher Untersuchungen über die Wirksamkeit von Maßnahmen zur Vermeidung von Gesundheits- und Unfallgefährdungen sowie Informationen über Arbeitsmittel (i. w. S.), die vom Betrieb an Heimarbeiter vergeben werden. In der "Guidance Note" wird betont, daß der Betrieb (Arbeitgeber) grundsätzlich nach dem "Health and Safety at Work Act" zu einer ausreichenden Information der Arbeitskräfte verpflichtet ist, die Safety Representatives aber zusätzliche Informationen und Informationsmöglichkeiten benötigen.

Safety Committees

In den "Regulations" zur Errichtung von "Safety Committees" wurde festgelegt, daß ein "Committee" errichtet werden muß, wenn mindestens zwei Safety Representatives danach verlangen. Ferner, daß sich der Arbeitgeber nicht nur mit den Safety Representatives, sondern auch mit

anderen offiziellen Vertretern der Gewerkschaften im Betrieb (insbesondere Shop Stewards) bei der Errichtung solcher "Committees" beraten und die Errichtung sowie Zusammensetzung des "Committee" im Betrieb bekanntgeben muß. Die Errichtung eines "Safety Committee" darf nicht später als drei Monate nach seiner Forderung erfolgen.

Bemerkenswert ist, daß sich die "Regulations" zu "Safety Committees" auf die genannten Punkte beschränken und weitere Präzisierungen in der - hier sehr umfangreichen - "Guidance Note" vorgenommen werden. Unter anderem heißt es darin: "The commission believes, that the detail arrangements necessary to fulfil this particular requirement of the Act, should evolve from discussion and negotiation (!) between employers and the appointed safety representatives, who are the best able to interpret the needs of the particular work place or places with which the committee is to concern itself. These guidance notes we, however, issued by the Commission to provide background advice ... " (Safety Representatives and Safety Committees, 35) Ferner wird (u. a.) ausgeführt und betont, daß - ähnlich wie der Begriff "Safety Representative" - auch der Begriff "Safety Committee" eine Beschränkung auf Sicherheitsfragen nahelegt, die Aufgaben im Sinne des "Health and Safety at Work Act" aber umfassender zu begreifen sind.

Ein strittiger Punkt ist, in welcher Weise durch "Safety Committees" eigenständige Aktivitäten der Safety Representatives im Betrieb bestimmt und auch ersetzt werden können oder umgekehrt, das "Safety Committee" zu einem "verlängertem Arm" der Safety Representatives im Betrieb wird. In der "Guidance Note" heißt es hierzu: "It should be fully understood, that a safety representative is not appointed by the safety committee or vice versa, but the relationship between safety committee should be a flexible but in timate on. Neither is responsible to, or for, the other" (Safety Representatives and Safety Committees, 41). Damit wird zwar die Unabhängigkeit der Safety Representatives vom "Safety Committee" betont, zum anderen aber implizit auch die Möglichkeit des Betriebs angesprochen, unabhängig von Safety Representatives "Safety Committees" zu errichten oder bestehende aufrechtzuerhalten und mit "anderen" Vertretern der Arbeitskräfte zu besetzen. Ferner wird betont, daß die Aufgaben von "Safety Committees" nicht darin besteht, "Vorwürfe" gegenüber dem Betrieb zu erheben, sondern darin, nach Lösungen und Fakten zu suchen. Hiermit wird ebenfalls die "Kooperation" bei der Auseinandersetzung um Gesundheits- und Sicherheitsfragen im Betrieb betont.

Eine weitere gesetzliche Absicherung von Rechten für die Safety Representatives ergibt sich aus dem "Employment Protection Act" von 1975; und zwar aus dem allgemein festgelegten Recht zur Wahrnehmung von Gewerkschaftsaufgaben sowie dem Recht, Informationen zu verlangen (disclosure of information) sowie der Freistellung für die Ausübung gewerkschaftlicher Aufgaben im Betrieb und zur Teilnahme an Ausbildungsveranstaltungen.

2. Unterschiede zur Bundesrepublik

Zunächst ist darauf hinzuweisen, daß die britischen Regelungen zu "Safety Representatives" trotz gewisser formaler Ähnlichkeiten nicht mit den in der BRD bestehenden Regelungen zu "Sicherheitsbeauftragten" im Betrieb (nach der Reichsversicherungsordnung) vergleichbar sind. Gemäß ihrem formalen Status sind die Sicherheitsbeauftragten keine Interessenvertreter der Arbeitskräfte im Betrieb, sondern "Teil" der betrieblichen Organisation des Gesundheitsschutzes: Ihre formale Aufgabe besteht darin, den Arbeitgeber bei der Durchführung der Unfallverhütung und Vermeidung von Berufskrankheiten zu unterstützen (vgl. Kap. II). Aus diesem Grund müssen die britischen Regelungen zu "Safety Representatives" mit entsprechenden Regelungen der Rechte des Betriebsrates in der BRD verglichen werden. Das "gemeinsame" (und damit vergleichbare) ist hier die Interessenvertretung der Arbeitskräfte im Betrieb.

Die Interessenvertretung der Arbeitskräfte beim Gesundheitsschutz ist in der BRD im Betriebsverfassungsgesetz von 1972 und im Arbeitssicherheitsgesetz von 1974 geregelt; die neueren gesetzlichen Entwicklungen brachten hier - ebenso wie in Großbritannien - eine Erweiterung von Einflußmöglichkeiten der Arbeitskräfte. Die - in unserem Zusammenhang - wichtigsten gesetzlichen Regelungen hierzu sind:

- Die - auch (schon) vor 1972 bestehende - allgemeine Aufgabe des Betriebsrates, darüber zu wachen, daß die zu Gunsten der Arbeitnehmer geltenden gesetzlichen Verordnungen, Tarifverträge und Betriebsvereinbarungen durchgeführt werden (§ 80 BetrVG, früher § 54 BetrVG).
- Eine Erweiterung der Einflußmöglichkeiten des Betriebsrates erfolgte durch die Einräumung eines Mitbestimmungsrechtes beim Gesundheitsschutz. Der Betriebsrat hat nun das Recht, bei betrieblichen "Regelungen über die Verhütung von Arbeitsunfällen und Berufskrankheiten sowie über den Gesundheitsschutz" mitzubestimmen (§ 87 BetrVG Abs. 1). Ferner hat der Betriebsrat ein Mitbestimmungsrecht bei der Einstellung von Betriebsärzten und Fachkräften für Arbeitssicherheit sowie der Erweiterung und Einschränkung ihrer Aufgaben im Betrieb (ASiG).
- Ebenfalls erweitert wurden die Möglichkeiten zur Information. Der Arbeitgeber hat die Pflicht, den Betriebsrat über die Planung von Neu-, Um- und Erweiterungsbauten von Betriebsräumen etc., von technischen Anlagen, Arbeitsverfahren und Arbeitsabläufen oder der Arbeitsplätze zu unterrichten (§ 90 BetrVG). Ferner besteht die Pflicht, den Betriebsrat bei allen "im Zusammenhang mit dem Arbeitsschutz oder der Unfallverhütung stehenden Besichtigungen und Fragen und bei Unfalluntersuchungen hinzuzuziehen" (§ 89 BetrVG). Ebenso auch bei Besprechungen des Arbeitgebers mit Sicherheitsbeauftragten oder dem Sicherheitsausschuß gemäß der Reichsversicherungsordnung. In beiden Fällen erhält der Betriebsrat Niederschriften über Untersuchungen, Besichtigungen und Besprechungen. Ergänzend wurden durch das Arbeitssicherheitsgesetz die Betriebsräte und

Fachkräfte für Arbeitssicherheit verpflichtet, den Betriebsrat in Angelegenheiten des Arbeitsschutzes und der Unfallverhütung zu beraten (§ 9 ASiG Abs. 2).

- Nach dem Arbeitssicherheitsgesetz besteht nun auch die Verpflichtung der Betriebe, in denen Betriebsärzte oder Fachkräfte für Arbeitssicherheit beschäftigt sind, einen Arbeitsschutzausschuß zu bilden, dem auch zwei Betriebsräte angehören müssen (§ 11 ASiG).
- Und schließlich richten sich die gesetzlichen Regelungen auch auf die Zusammenarbeit des Betriebsrates mit außerbetrieblichen Instanzen. Der Betriebsrat hat die Pflicht, die staatliche Gewerbeaufsicht, die Berufsgenossenschaften u. ä. durch Anregung oder Beratung und Auskunft zu unterstützen (§ 89 BetrVG).
- Ergänzend zu den gesetzlichen Regelungen hat der Betriebsrat das Recht, freiwillige Betriebsvereinbarungen mit dem Arbeitgeber zu Fragen des Gesundheitsschutzes am Arbeitsplatz zu treffen (§ 88 BetrVG).

Welche Ähnlichkeiten und Unterschiede bestehen hier zwischen Großbritannien und der BRD?

(1) Ein gemeinsames Merkmal ist zunächst, daß in beiden Ländern nun eine gesetzliche Regelung besteht. Dies ist ein wichtiger Unterschied zur Situation in der Vergangenheit. Trotz gewisser Ähnlichkeiten weisen inhaltlich aber die jeweiligen gesetzlichen Regelungen mehrfache Unterschiede auf:

(2) In Großbritannien richten sie sich an die gewerkschaftliche Interessenvertretung im Betrieb; in der BRD hingegen an die Institution des Betriebsrates, die formal kein Bestandteil der gewerkschaftlichen Organisation und Interessenvertretung ist. In Großbritannien wurde damit die faktisch (ohne gesetzliche Absicherung) entwickelte gewerkschaftliche Interessenvertretung im Betrieb bestätigt und gestärkt; in der BRD ist demgegenüber die Erweiterung der Rechte des Betriebsrates eine Bestätigung und Stärkung der auf der Institution des Betriebsverfassungsgesetzes und des Betriebsrates entwickelten Interessenvertretung. Damit führen die neueren gesetzlichen Entwicklungen auf dem Gebiet des Gesundheitsschutzes (zumindest in ihrer Tendenz) zu einer weiteren Verfestigung der in beiden Ländern unterschiedlich entwickelten Formen und Strategien der Interessenvertretung der Arbeitskräfte im Betrieb.

(3) Allerdings sind dabei die britischen Regelungen "ambivalent". Sie bestätigen zum einen die gewerkschaftliche Interessenvertretung, andererseits aber nicht das "Collective Bargaining". Was die "Art" der Beteiligung und Einflußmöglichkeiten betrifft, bestehen gewisse Ähnlichkeiten mit der in der BRD institutionell und faktisch favorisierten "kooperativen Interessenauseinandersetzung". Es besteht aber ein wichtiger Unterschied:

In der BRD hat der Betriebsrat nicht nur ein Beratungs-, sondern auch ein Mitbestimmungsrecht auf dem Gebiet des Gesundheitsschutzes; die gesetzlich abgesicherten Einflußmöglichkeiten sind hier also weitgehender als in Großbritannien. Darin kommt ein allgemeines Merkmal der Entwicklungen in der BRD und ihrer Unterschiede zu Großbritannien zum Ausdruck: Die gesetzlichen Regelungen zielen zwar auf eine "Kooperation" zwischen Arbeitgeber und der Interessenvertretung der Arbeitskräfte ab, gehen aber über eine bloß "beratende" Beteiligung hinaus. Die Konzeption der Mitbestimmung beinhaltet, daß betriebliche Entscheidungen von der expliziten Zustimmung des Betriebsrates abhängig gemacht werden. Durch die Verweigerung der Zustimmung können - dem Prinzip nach - betriebliche Entscheidungen verhindert und verändert werden. Im Unterschied zum "Joint Consulting" in Großbritannien ist ein typisches Merkmal der deutschen Entwicklung, daß man sich zwar an "gemeinsamen Interessen" von Betrieb und Arbeitskräften orientiert (bzw. diese unterstellt), zum anderen aber auch die ungleiche Machtverteilung im Betrieb anerkennt und ihr durch gesetzliche Regelungen zugunsten der Arbeitskräfte Rechnung trägt. Dies fehlt beim Konzept des "Joint Consulting". Die Folge hiervon ist, daß in Großbritannien entweder die Einflußmöglichkeiten der Arbeitskräfte faktisch gering bleiben (bzw. nur dort möglich sind, wo keine Interessengegensätze bestehen) oder unabhängig von gesetzlichen Regelungen faktisch die Interessendurchsetzung auf der Grundlage des "Collective Bargaining" entwickelt wird. Die Erklärungen einzelner Gewerkschaften und des TUC, daß man bestrebt sein wird, nun weit mehr als bisher Fragen des Gesundheitsschutzes in das "Collective Bargaining" einzubeziehen und anstelle zu beraten (to consult) zu verhandeln (to negotiate), ist selbst eine Konsequenz der gesetzlichen Regelungen: Die Beschränkung auf eine nur "beratende Beteiligung" ist auf dem Hintergrund der Forderung gewerkschaftlicher Safety Representatives seit Mitte der 60er Jahre und den Erfahrungen mit "Joint Consulting" und "Safety Committees" in der Vergangenheit (vgl. Kap. II) ein "zu schwaches" Angebot, das seine faktische Korrektur nicht nur notwendig macht, sondern geradezu provoziert (zumindest dort, wo im Betrieb eine eigenständige gewerkschaftliche Interessenvertretung auf der Grundlage von Shop Stewards entwickelt wurde). Dies weist auch darauf hin, daß die Verankerung und Aufrechterhaltung der Institution des Betriebsrates in der BRD nur möglich war (und ist) durch die gesetzliche Absicherung von Einflußmöglichkeiten, die über eine bloß beratende Beteiligung hinausgehen. Im Vergleich mit der BRD haben die gesetzlichen Regelungen in Großbritannien aber für die Gewerkschaften und Shop Stewards auch bestimmte Vorteile: Wenn es nicht möglich ist, das "Collective Bargaining" im Betrieb gesetzlich abzusichern, ist es günstiger, mit einer schwachen, vergleichsweise leicht kritisier- und durchschaubaren und in ihrer Wirksamkeit bekannten Alternative konfrontiert zu sein als mit Formen der Beteiligung, die zwar über eine bloß "beratende Beteiligung" hinausgehen, aber ebenfalls die Möglichkeit des "Collective Bargaining" gesetzlich beschränken (oder zumindest nicht positiv absichern). Dies erklärt auch die Befürchtungen und Skepsis britischer

Shop Stewards und Gewerkschaften gegenüber der Einführung von Mitbestimmungsmöglichkeiten ähnlich wie in der BRD. Hinzuweisen ist hier auch darauf, daß der Betriebsrat in der BRD nun zwar ein Mitbestimmungsrecht beim Gesundheitsschutz am Arbeitsplatz hat; es richtet sich aber auf "betriebliche Regelungen" zur Vermeidung von Gesundheitsgefahren. Ob und inwieweit auch konkrete betriebliche Maßnahmen zum Abbau von Gesundheitsgefahren (z. B. Anbringen von Schutzgittern zur Unfallverhütung; Lärmreduzierung) erfaßt sind, ist nicht eindeutig erkennbar. Eine restriktive Auslegung dieses Mitbestimmungsrechts würde beinhalten, daß es nur dann gilt, wenn der Betrieb explizit bestimmte "Regelungen" (Richtlinien, Anordnungen usw.) zum Gesundheitsschutz herausbildet.

(4) Ein weiterer Unterschied zwischen Großbritannien und der BRD kann allgemein als eine unterschiedliche "Autonomie" und unterschiedliche "Integration" der Interessenvertretung der Arbeitskräfte im Betrieb umschrieben werden. Drei Merkmale sind hier hervorzuheben:

(a) Im Unterschied zu Großbritannien sind die Einflußmöglichkeiten des Betriebsrates explizit auf den durch gesetzliche oder sonstige Vorschriften zum Gesundheitsschutz abgesteckten Rahmen beschränkt. Das heißt: Bestehen gesetzliche etc. Regelungen, so hat der Betriebsrat lediglich die Aufgabe, ihre Durchführung zu überwachen; die in den jeweiligen Regelungen etc. enthaltenen Anforderungen und Standards sind damit auch für den Betriebsrat bindend. Das Mitbestimmungsrecht des Betriebsrats (s. o.) besteht nur "soweit eine gesetzliche oder tarifvertragliche Regelung nicht besteht"; aber auch hier ist es beschränkt auf betriebliche Regelungen "im Rahmen der gesetzlichen Vorschriften oder der Unfallverhütungsvorschriften" (§ 87 BetrVG Abs. 7). Es besteht somit nur dann, wenn die gesetzlichen Regelungen einen betrieblichen "Gestaltungsspielraum" einräumen (z. B.: Es ist für "ausreichende" Entlüftung zu sorgen). Zwar kann unter Bezug auf die allgemeine gesetzliche Verpflichtung der Betriebe zum Schutz von Leben und Gesundheit (Gewerbeordnung) jede Forderung als "im Rahmen gesetzlicher Vorschriften" ausgewiesen werden; in der Praxis ist der Betriebsrat aber an die Einschränkung "soweit es die Natur des Betriebes gestattet" gebunden, und ist somit auf jeweils bestehende konkretisierende Vorschriften u. ä. angewiesen. Damit wird die Möglichkeit des Betriebsrates, Forderungen zu stellen, die über die in gesetzlichen oder sonstigen Vorschriften enthaltenen Anforderungen oder die hierdurch abgedeckten Gesundheitsgefahren hinausgehen, eingeengt. Eine entsprechende Beschränkung findet sich in den britischen Regelungen zu Safety Representatives nicht. Dieser Unterschied kann ebenfalls als Ausdruck eines grundsätzlichen Unterschiedes zwischen den in beiden Ländern entwickelten Formen der Interessenvertretung und ihrer gesetzlichen Regelung im Betrieb angesehen werden: In der BRD besteht der Grundsatz, daß sie nicht konkurrierend zur gesetzlichen Regelung von Arbeitsbedingungen und überbetrieblichen tarifvertraglichen Vereinbarungen wirken soll; diese haben gegenüber

der Interessendurchsetzung auf Betriebsebene den Vorrang. In Großbritannien dagegen hat die auf der Grundlage von Shop Stewards entwickelte Interessenvertretung im Betrieb eine weit größere Autonomie gegenüber gesetzlichen Regelungen wie auch überbetrieblichen "Collective Agreements". Diese Autonomie wurde durch die gesetzliche Regelung zu Safety Representatives zwar nicht positiv bestätigt, aber auch nicht explizit beschränkt.

(b) Ein weiteres Merkmal der gesetzlichen Regelungen in der BRD ist - im Unterschied zu Großbritannien - die Betonung der Beteiligung des Betriebsrates an betrieblichen Maßnahmen zum Gesundheitsschutz. Etwas vereinfacht ausgedrückt gehen die gesetzlichen Regelungen in der BRD davon aus, daß der Gesundheitsschutz am Arbeitsplatz primär eine Aufgabe und Angelegenheit des Betriebes ist, an der der Betriebsrat beteiligt wird durch Kontroll-, Informations-, Beratungs- und Mitbestimmungsmöglichkeiten. Zwar hat der Betriebsrat in der BRD einen gesetzlichen Überwachungsauftrag; hervorzuheben ist aber, daß demgegenüber die Regelungen zu Safety Representatives z. B. eine besondere Betonung der Durchführung eigenständiger Inspektionen im Betrieb enthalten. (Die gesetzlichen Regelungen in der BRD schreiben hier z. B. vor, daß der Betriebsrat an betrieblich durchgeführten Inspektionen usw. zu beteiligen ist.) Die Regelung in Großbritannien kann in der Praxis dazu führen, daß sowohl vom Betrieb wie auch von den Arbeitskräften (bzw. Gewerkschaften) eigenständige Untersuchungen zu Gesundheitsgefährdungen durchgeführt werden und bei Auseinandersetzungen sich die jeweiligen "Experten" beider Seiten gegenüberstehen. Die britischen Regelungen scheinen auch mehr Möglichkeiten zur Entwicklung eigenständiger Vorschläge zum Abbau von Gesundheitsgefahren - unabhängig von den betrieblichen Experten - zu geben. Demgegenüber zielen die Regelungen in der BRD weit mehr auf eine "Kooperation" zwischen Betriebsrat und betrieblichen Sicherheitsfachkräften und Werksärzten ab.

(c) Die unterschiedliche Autonomie oder Integration zeigt sich auch an den Regelungen zur Errichtung von "Sicherheitsausschüssen" und "Safety Committees". In der BRD ist der Betrieb nach dem Arbeitssicherheitsgesetz verpflichtet, Sicherheitsausschüsse unter Beteiligung von Betriebsräten zu errichten. In Großbritannien ist der Betrieb hierzu nur verpflichtet, wenn die Safety Representatives dies fordern, wobei in der offiziellen Interpretation der "Regulations" (Guidance Note) die wechselseitige Unabhängigkeit von "Safety Committees" und der Aktivitäten und Aufgaben der Safety Representatives betont wird. Die Möglichkeit der Ausrüstung und Beschränkung von Auseinandersetzungen um Gesundheitsprobleme durch betriebliche Ausschüsse scheint in der BRD durch die gesetzlichen Regelungen eher vorgegeben und begünstigt als in Großbritannien.

Diese Ausführungen zu Unterschieden der Interessenvertretung der Arbeitskräfte in Großbritannien und der Bundesrepublik sollen genügen.

Bei der Untersuchung der Auswirkungen des "Health and Safety at Work Act" im Betrieb werden wir nochmals auf die Position und die Aktivitäten von Safety Representatives sowie die Rolle von "Safety Committees" ausführlicher eingehen.

D. Allgemeine Pflichten der Beschäftigten

Wie bereits ausgeführt, enthält der "Health and Safety at Work Act" auch die allgemeine Verpflichtung der Beschäftigten zur Vermeidung von Gesundheitsgefährdungen. Hieraus kann sich für die Arbeitskräfte die Gefahr ergeben, daß der Betrieb die Verantwortung für die Vermeidung von Gesundheitsgefährdungen auf sie abwälzt. Durch die allgemeinen Pflichten der Betriebe wurde aber der Gesundheitsschutz am Arbeitsplatz eindeutig als Aufgabe des Betriebes definiert, so daß diese Gefahr, zumindest was die gesetzlichen Grundlagen betrifft, nicht überschätzt werden dürfen. Sofern Arbeitskräfte Sicherheitsvorkehrungen im Betrieb (z. B. Schutzvorrichtungen an Maschinen oder auch die Vernachlässigung des Tragens von Sicherheitskleidung) vernachlässigen, können sie nun aber ebenso wie das Management, strafrechtlich verfolgt werden. Auswirkungen hat dies auch auf Auseinandersetzungen um die zivilrechtliche Kompensation von Arbeitsunfällen. Es besteht nun für den Betrieb eher als bisher die Möglichkeit, bei Unfällen den Arbeitskräften ein "gesetzeswidriges" Verhalten nachzuweisen. Dies kann umgekehrt die Bereitschaft und das Interesse der Arbeitskräfte, Sicherheitsvorkehrungen einzuhalten, oder unzulängliche und mit Behinderungen verbundene Sicherheitsvorkehrungen abzulehnen und eine Verbesserung zu fordern, begünstigen. Eine entsprechende allgemeine gesetzliche Verpflichtung der Beschäftigten zur Vermeidung von Gesundheitsgefahren besteht in der BRD nicht.

E. Konkretisierende gesetzliche Regelungen, Vorschriften u. ä.

Durch den "Health and Safety at Work Act" wurden die bestehenden gesetzlichen Regelungen, Vorschriften usw. nicht aufgehoben; es ist aber zu erwarten, daß sie nun überprüft und durch neue ergänzt werden. Für einen Vergleich zwischen Großbritannien und der BRD wäre hier eine Beschränkung entweder auf einzelne Gesundheitsgefährdungen oder bestimmte Industriebereiche sinnvoll. Es war ursprünglich unsere Absicht, einen solchen Vergleich im Rahmen dieser Untersuchung durchzuführen; die Neuartigkeit des "Health and Safety at Work Act" und seine unmittelbaren Auswirkungen auf Betriebsebene ließen es jedoch sinnvoll erscheinen, zunächst einen solchen Vergleich zurückzustellen. Aufschlußreich wäre z. B. ein Vergleich im Gießereibereich: In der BRD bestehen hier neben den allgemeinen industriezweigübergreifenden Vorschriften spezielle Regelungen im Rahmen der Unfallverhütungsvorschriften; ebenso bestehen in Großbritannien industriezweigübergreifende wie auch gieße-

reispezifische Regelungen ("Iron and Steel Foundry Regulation"). Die Auswahl des Gießereibereiches hätte den Vorteil, daß hier unterschiedliche Gesundheitsgefährdungen "zusammentreffen", und damit auch ein weiteres Spektrum der jeweils bestehenden gesetzlichen Regelungen, Vorschriften usw. untersucht werden kann. Eine andere Möglichkeit wäre, von spezifischen Gesundheitsgefährdungen auszugehen: So z. B. Gefährdungen durch den Umgang mit chemischen Stoffen oder Unfallgefahren an Maschinen. Wie gezeigt (Kap. II) besteht bei der Unfallverhütung in Großbritannien traditionell die allgemeine Regelung, daß "jedes gefährliche Teil einer Maschine sicher geschützt (abgeschirmt, verkleidet) sein muß." Diese gesetzliche Regelung hat in der Praxis zu einer umfangreichen Entwicklung von festen und beweglichen Schutzgittern an Maschinen geführt. In der BRD besteht keine hiermit vergleichbare Regelung zur Vermeidung von Unfallgefahren. Erst in neuerer Zeit wurden Vorschriften hierzu ausgeweitet, sie bleiben aber weiterhin hinter den in Großbritannien vorgeschriebenen Anforderungen zurück. Dies wird z. B. auch in einer Veröffentlichung der Berufsgenossenschaft für die Entwicklungen bei Pressen mit der Festlegung bestätigt: "Es ist sozial nicht mehr vertretbar, sowohl die Anzahl als auch die Schwere der Unfälle an Pressen hinzunehmen. Großbritannien, die Niederlande und Schweden sind der BRD auf dem Gebiete der Arbeitssicherheit an Pressen mit Kurbelbetrieb um Jahre voraus" (Bödiger 1976). Aufschlußreich ist, daß ein wichtiger Anstoß für die Verschärfung der Vorschriften bei Pressen in der BRD von einer Delegation von Sachverständigen der Berufsgenossenschaften anlässlich eines Besuches in Großbritannien kam. (103) In einer detaillierteren Untersuchung wäre umfänglicher als es uns möglich war, den Unterschieden bei der gesetzlichen etc. Regelung der Unfallverhütung und ihrem Einfluß auf die technische Entwicklung, das Angebot von Schutzvorkehrungen und die betrieblichen Maßnahmen zur Unfallverhütung weiter nachzugehen. In Großbritannien scheint die Unfallverhütung stärker in eine Richtung gelenkt worden zu sein, die z. B. auch zu "Produktivitätshemmnissen" (Verlangsamung des Arbeitstempos) bzw. zu einer "unproduktiven" Verausgabung von Arbeitsleistung führt. Demgegenüber scheint ein Kennzeichen der Entwicklung in der BRD, daß Sicherheitsvorkehrungen, die zu Produktivitätshemmnissen führen können, nicht gefordert und als ökonomisch unzumutbar angesehen werden.

In diesem Teil der Untersuchung, in dem wir uns mit den Auswirkungen des "Health and Safety at Work Act" im Betrieb befassen, zeigen wir, wie die Betriebe (Kap. I) und wie die Gewerkschaften bzw. die gewerkschaftlichen Interessenvertreter im Betrieb auf die gesetzlichen Regelungen reagieren (Kap. II).

Vor allem zwei Fragen wird dabei näher nachgegangen:

(1) Wird von der gewerkschaftlichen Interessenvertretung im Betrieb und der überbetrieblichen Gewerkschaftsorganisation die nur "beratende Beteiligung" ("Joint Consultation") akzeptiert oder wird ungeachtet der gesetzlichen Regelungen versucht, auch den Gesundheitsschutz in des "Collective Bargaining" einzubeziehen? Nach unseren Ergebnissen ist eher letzteres der Fall. Von Interesse sind dabei nicht nur die Aktivitäten der Gewerkschaften und ihrer Interessenvertreter im Betrieb, sondern vor allem auch die Reaktionen der Betriebe und ihre Einschätzung der faktischen Auswirkungen der gesetzlichen Regelungen zu "Safety Representatives". Es kann gezeigt werden, in welcher Weise Betriebe auf die gewerkschaftliche Interessenvertretung im Betrieb reagieren (bzw. reagieren können), und daß hier neben der unmittelbar und direkten "Abwehr" und "Behinderung" auch andere Formen der Durchsetzung und Absicherung betrieblicher Interessen möglich sind.

(2) Welche Auswirkungen haben die gesetzlichen Regelungen zum Gesundheitsschutz für die Interessenvertretung auf der Grundlage von Shop Stewards; wird sie hierdurch abgestützt und gestärkt oder möglicherweise auch geschwächt? Von Interesse ist hier z. B., ob und in welcher Weise nun Angelegenheiten der Interessenauseinandersetzung, die bislang nicht unter dem Aspekt von Gesundheitsgefährdungen "behandelt" wurden, aber wichtige Ursachen von Gesundheitsgefährdungen sind (insbesondere steigende Leistungsanforderungen), nun auch in den Aktivitätsbereich von "Safety Representatives" einbezogen werden. Nach unseren Befunden scheint dies nicht der Fall zu sein, zum anderen sind aber die von der überbetrieblichen Gewerkschaftsorganisation benannten "Safety Representatives" keine alternativen Formen gewerkschaftlicher Interessenvertretung oder gar "Konkurrenzorgane" zu den Shop Stewards. Nach unseren Befunden sind und werden sie in die gewerkschaftliche auf der Grundlage von Shop Stewards entwickelten Interessenvertretung im Betrieb integriert und können daher auch zu deren Abstützung und Stärkung genutzt werden.

Diese Akzentuierung unserer Untersuchung der faktischen Auswirkungen der gesetzlichen Regelungen ist keine "willkürliche" Auswahl eines bestimmten Aspektes. Sie ergibt sich aus den faktischen Entwicklungen, bei denen im Betrieb die Auswirkungen des "Health and Safety at Work Act" auf die Interessenauseinandersetzung im Betrieb und der Einfluß der gewerkschaftlichen Interessenvertretung nach unseren Befunden - zumindest in Betrieben, in denen bereits eine gewerkschaftliche Interessenvertretung auf der Grundlage von Shop Stewards besteht - im Vordergrund stehen; zum anderen scheint uns gerade dies auch für den Vergleich mit den Entwicklungen in der Bundesrepublik von besonderem Interesse.

Die folgende Darstellung beruht ausschließlich auf eigenen Erhebungen, da in Folge der Neuartigkeit der Entwicklungen (die Relations zu Safety Representatives traten erst im Oktober 1978 in Kraft) bislang zu den Auswirkungen des "Health and Safety at Work Act" in der betrieblichen Praxis keine Untersuchungen vorlagen. Unsere Erhebungen beziehen sich auf einen Zeitraum kurz vor und bei in Kraft treten der Regulations zu Safety Representatives.

Da uns keine detaillierteren Untersuchungen zu den Auswirkungen der gesetzlichen Regelungen zum Gesundheitsschutz in der Bundesrepublik auf die Interessenauseinandersetzung im Betrieb vorlagen, können wir hier keine detaillierten und abgesicherten Vergleiche zu den Entwicklungen in der Bundesrepublik ziehen. Wir müssen uns daher auf einige Andeutungen beschränken, hoffen aber, daß möglicherweise der Leser dies durch eigene Erfahrungen oder durch die Lektüre zukünftig hierzu vorliegender Untersuchungen selbst ergänzen kann.

I. Betriebliche Reaktionen auf den "Health and Safety at Work Act" und auf die gewerkschaftliche Interessenvertretung

Unsere Untersuchung beansprucht nicht repräsentativ zu sein; wir glauben jedoch, daß die im folgenden dargestellten Reaktionsformen der Betriebe - gesellschaftspolitisch, zur Einschätzung zukünftiger Entwicklungen und im Vergleich zur Bundesrepublik - wichtige Reaktionen der Betriebe zeigen; und zwar insbesondere von Betrieben, in denen bereits "traditionell" eine gut organisierte gewerkschaftliche Interessenvertretung auf der Grundlage von Shop Stewards besteht oder Ansätze zum Aufbau und zur Erweiterung dieser Form der Interessenvertretung gegeben sind. Der Schwerpunkt und die Auswahl der folgenden Darstellung liegt auf solchen Reaktionsformen, die zeigen, daß die "Abwehr" und "Behinderung" des gewerkschaftlichen Einflusses, sowie die "Umgehung", "Nichtbeachtung" etc. gesetzlicher Vorschriften nur eine und für die Betriebe nicht notwendigerweise die geeignetste Reaktion ist, ihre Interessen durchzusetzen. (104) Es muß weiteren Untersuchungen vorbehalten bleiben zu überprüfen, welche tatsächliche Verbreitung die von uns dar-

gestellten betrieblichen Reaktionen und Strategien haben. In der Mehrzahl der von uns untersuchten Groß- und Mittelbetriebe waren sie zu finden. Wir fanden keine Fälle, in denen explizite und offensive betriebliche Strategien der Abwehr und Behinderung des gewerkschaftlichen Einflusses vorherrschten. In der Mehrzahl der Kleinbetriebe (bis einhundert Beschäftigte) gab es allerdings zum Zeitpunkt unserer Untersuchung traditionell keine gewerkschaftliche Interessenvertretung; die gesetzlichen Regelungen zum Gesundheitsschutz hatten hieran (noch) nichts geändert.

Wir werden zunächst zeigen, wie die neueren gesetzlichen Entwicklungen von Vertretern des betrieblichen Managements eingeschätzt werden und daß hierbei ein besonderes Gewicht auf die Folgen des "Health and Safety at Work Act" für die Interessenaueinandersetzung im Betrieb liegt (Abschnitt A). Daran anschließend folgt die Darstellung unterschiedlicher betrieblicher Reaktionen auf jeweils bestimmte Anforderungen und praktische Auswirkungen der gesetzlichen Regelungen (Abschnitt B), und zwar hinsichtlich: der Beteiligung der Arbeitskräfte (bzw. Gewerkschaften) in Form von "Safety Committees" (Abschnitt 1), der Benennung gewerkschaftlicher "Safety Representatives" (Abschnitt 2), der betrieblichen Organisation des Gesundheitsschutzes (Abschnitt 4) und der unmittelbaren Maßnahmen zum Gesundheitsschutz (Abbau von Gesundheitsgefährdungen, Unfallschutz, etc., Abschnitt 5).

A. Einschätzung der gesetzlichen Regelungen und ihrer Auswirkungen durch Vertreter des betrieblichen Managements

Von Vertretern des Managements wurde der "Health and Safety at Work Act" grundsätzlich positiv eingeschätzt. Die zwei gängigsten Argumente waren, daß die erneute und verstärkte Thematisierung von Gesundheits- und Sicherheitsfragen am Arbeitsplatz ganz allgemein nur von Vorteil für alle Beteiligten sein könne und im speziellen, daß nun die Arbeitskräfte selbst in die Verantwortung genommen würden (vgl. Section 7).

Gleichzeitig enthält das neue Gesetz aber auch Teile, die vom Management negativ und als beunruhigend eingeschätzt werden, und die sowohl zum viel diskutierten Thema geworden sind als auch betriebliche Veränderungen im Bereich des Gesundheitsschutzes ausgelöst haben. Im einzelnen wurde hier genannt:

(1) Die gewerkschaftliche Benennung von Safety Representatives und die damit verbundenen neuen Rechte und Einflußmöglichkeiten der Gewerkschaften auf die Gestaltung von Arbeitsbedingungen. Hierin wurde ein sehr bedeutsames Machtmittel und ein Machtzuwachs der Gewerkschaften auf Betriebsebene gesehen. Insbesondere sieht man die Gefahr, daß nun auch Sicherheits- und Gesundheitsgefahren in das "Collective Bargaining" im Betrieb einbezogen werden. So äußerte z. B. der Produktions- und Betriebsleiter, der die Beteiligung der Arbeiter grundsätzlich positiv einschätzte, über die gewerkschaftliche Interessenver-

treten: "Wir erwarten einen Kampf zwischen Gewerkschaften und Betriebsleitung auf Betriebsebene wegen Gesundheits- und Sicherheitsfragen. Wir stellen uns darauf ein, daß diese Angelegenheiten wohl ein neuer Konfliktstoff innerhalb der industriellen Beziehungen im Betrieb werden" (Betrieb C). Ein Ausbildungsleiter in einem anderen Betrieb faßte seine Ausführungen über die Position der Safety Representatives folgendermaßen zusammen: "Wir sind beunruhigt darüber, daß es in unserem Betrieb Representatives geben wird, weil über die Representatives die Gewerkschaften ihre Macht ausweiten und zur Geltung bringen werden", (Betrieb A). Ferner wurde betont, daß dies auch eine stärkere Thematisierung von Gesundheitsfragen bei dem betrieblichen Management ausgelöst hat. Typisch hierfür die Aussage: "Gesundheit und Sicherheit wird ernst genommen, weil jetzt die Gewerkschaften offiziell dafür zuständig sind" (Betrieb A). Nicht die gesetzlichen Regelungen allgemein, sondern speziell die Erweiterung des gewerkschaftlichen Einflusses wurde mehrfach ausdrücklich als Grund dafür angeführt, daß man sich nun im Betrieb mit Gesundheitsfragen stärker als bisher befaßt. ("Es wird nicht deshalb jetzt mehr diskutiert als früher, weil es das neue Gesetz gibt.")

Im Zentrum der Diskussion stand u. a. die Frage, ob von den Gewerkschaften als Safety Representatives Shop Stewards benannt werden und welche Auswirkungen sich ergeben, wenn dies bereits geschehen ist. Die Benennung von Shop Stewards wurde dabei generell negativ eingeschätzt. Es wird hierin die Gefahr gesehen, daß damit Gesundheits- und Sicherheitsfragen eher Gegenstand des "Collective Bargaining" werden, und sich die Macht der Stewards vergrößert. Die Aussagen des Personalleiters in einem Betrieb, in dem als Safety Representatives Shop Stewards benannt wurden, stehen stellvertretend für viele andere: "Aufgrund unserer Erfahrung besteht der Nachteil des Gesetzes darin, daß es die Macht der Stewards vergrößert und daß damit "Gesundheit und Sicherheit" zum Gegenstand von "Negotiating" (Verhandlungen) werden kann." Darüber hinaus besteht die Gefahr, daß Sicherheitsfragen jederzeit als Waffe und Druckmittel in anderweitigen Verhandlungen benutzt werden. Selbst, wenn sie (die Shop Stewards) das nicht machen, haben sie immer die Möglichkeit, es als Waffe wenigstens anzudrohen" (Betrieb C).

Die Benennung von Safety Representatives wurde in einigen Fällen (bzw. von einigen Vertretern des Managements) aber auch als positive Entwicklung gesehen, - wenn auch unter Vorbehalten. Ihre Funktion wurde u. a. dahingehend interpretiert, die Einhaltung und Benutzung der vom Betrieb zur Verfügung gestellten Schutzausrüstung und -kleidung durchzusetzen und zu kontrollieren, die Arbeiter sicherheits- und gesundheitsbewußter zu machen und sie zur Vorsicht und Umsicht anzuhalten. "Die Safety Representatives können uns die Arbeit abnehmen", war z. B. ein häufig vorgebrachtes Argument.

Aber auch diese positiven Einschätzungen wurden nur unter der Bedingung gemacht, daß grundsätzlich eine kooperative und nicht "gegnerische" Haltung der Safety Representatives gegenüber der Betriebslei-

tung gegeben ist. In der folgenden Aussage eines Safety Officers in einem chemischen Betrieb kommt exemplarisch zum Ausdruck, wie ambivalent die für die Betriebe möglicherweise positiven Effekte eingeschätzt werden: "Ich kann nur hoffen, daß die Safety Representatives ihre Macht nicht mißbrauchen und die Arbeiter über mögliche Gesundheitsgefährdungen und Unfallgefahren so intensiv aufklären, daß wir Schwierigkeiten mit dem Arbeiten überhaupt kriegen. Denn die chemische Industrie ist von Haus aus gefährlich! Deshalb kann ich nur hoffen, daß die Representatives vernünftig sind und uns die Arbeiter nicht zu sicherheitsbewußt (Herv. d. uns) machen" (Betrieb E).

(2) Als eine weitere wichtige Auswirkung der neuen gesetzlichen Regelungen wurde die veränderte Position der Aufsichtsbeamten (Safety Inspectors) genannt. Speziell ihr (neues) Recht zu "Prohibition Notices" (Section 22) wurde als sehr bedeutsames Machtmittel eingeschätzt. Früher hat ein Inspektor Empfehlungen gegeben, heute schließt er uns den Betrieb", formulierte - allerdings etwas überspitzt - ein Safety Officer. (Betrieb G). Auffallend war, daß dies nicht nur als "theoretische Möglichkeit", sondern als durchaus realistische Gefahr gesehen wurde; so wurde z. B. auch von Fällen berichtet, in denen zwar nicht der gesamte Betrieb, aber bestimmte Abteilungen, Produktionsanlagen etc. stillgelegt werden mußten. Ein Safety Officer sammelte Fälle, in denen "Prohibition Notices" ausgesprochen wurden; er nannte 96, die allein während der ersten zwei Monate nach Erlass des Gesetzes in Großbritannien erfolgt sind (Betrieb D).

In engem Zusammenhang mit den veränderten Sanktions- und Machtmitteln der Aufsichtsbeamten steht die allgemeine Beurteilung und Erwartung, daß die Inspektoren in ihren Maßstäben an Sicherheitsstandards u. ä. als auch in dem Ausmaß ihrer Beanstandungen "schärfer" und strenger geworden sind. Man stützt sich dabei auf eigene Erfahrungen, vor allem aber auch auf Berichte aus anderen Betrieben u. ä., so daß sich diese Meinung zum Großteil "nur" durch das Hören-Sagen herausgebildet hat. (Auf die konkreten Aktivitäten der Aufsichtsbeamten werden wir in Abschnitt B noch eingehen.)

Ferner wurde die interne Umorganisation der staatlichen Aufsichtsbehörde (Safety Inspectorate) genannt. Daß nun im Gegensatz zu früher der einzelne Inspektor nur für einen Industriezweig (anstatt für unterschiedliche Branchen) zuständig ist und entsprechend nun eine größere Fachkompetenz hat (bzw. herausbilden kann), wurde mit ambivalenten "Gefühlen" beurteilt. Einmal wurde die Zusammenarbeit mit einem fachlich qualifizierten Inspektor begrüßt, andererseits wurde er als Spezialist auch gefürchtet. Die Aussage des Leiters der Sicherheitsabteilung in einem Automobilbetrieb bringt zum Ausdruck, welche Art von Befürchtungen gemeint sind: "Der Inspektor hatte früher doch keine Ahnung; konnte er ja auch nicht haben. Er machte also seine Beanstandungen und Vorschläge zu Verbesserungen, die aber nicht machbar waren. Bisher konnten wir ihn noch immer überzeugen, daß seine Vorstellungen technisch nicht realisierbar sind oder sonst irgendwelche "schiefen" Annah-

men u. ä. enthielten. Bisher konnten wir noch immer unsere eigenen Vorstellungen realisieren. Aber in Zukunft, wenn er genau so viel Ahnung hat wie unsere eigenen Ingenieure, dann wird es wohl manchmal ein harter Kampf werden. Vielleicht läßt er sich nicht mal mehr darauf ein" (Betrieb D).

Zusammenfassend läßt sich über die Einschätzung der veränderten Position der Inspektoren sagen, daß sich allgemein das betriebliche Management und speziell jene Stellen im Betrieb, die mit Gesundheits- und Sicherheitsfragen befaßt sind, durch die neuen Machtmittel und Kompetenzen der Inspektoren unter Druck gesetzt fühlen. Man sieht grundsätzlich verschärfte Anforderungen an die Betriebe auf sich zukommen.

Gemildert wurden diese Erwartungen allerdings dadurch, daß - nach Meinung der Gesprächspartner - nach wie vor das "Inspectorate" unterbesetzt ist, der regelmäßige, routinemäßige Besuch des Inspektors also nicht häufiger zu erwarten ist als bisher, und der Inspektor auch in Zukunft überwiegend nur dann in den Betrieb kommen wird, wenn es einen Anlaß gibt. Hier wiederum besteht jedoch die Befürchtung, daß nun die Gewerkschaften aktiver werden (was auch auf einzelnen Erfahrungen beruht) und häufiger als bisher den Inspektor in den Betrieb holen. Es wurde andererseits aber nicht die Befürchtung geäußert, daß der "Machtzuwachs" der Inspektoren von den Safety Representatives zur Durchsetzung ihrer Interessen genutzt werden könnte.

(3) Als eine (mögliche) Auswirkung des "Health and Safety at Work Act", die sehr persönlich die "Gemüter erregte", wurde schließlich die "persönliche Haftung" genannt (Section 7). Nahezu in allen Betrieben wurde von den Vertretern des betrieblichen Managements betont: "Wir sind jetzt selbst (persönlich) verantwortlich", oder/und "wir können jetzt selbst bestraft werden." Implizit wurde zum Ausdruck gebracht, daß man sich jetzt stärker als früher mit Gesundheits- und Sicherheitsfragen befaßt, um diese Gefahr abzuwenden. Von Vertretern des Managements, die unmittelbar damit befaßt sind, wurde dies sowohl als "persönliches Statement" als auch als Grund angeführt, weshalb nun bei der Betriebsleitung und "höheren Ebenen" das Management bei Fragen des Gesundheitsschutzes eine stärkere Aufmerksamkeit erfahren hat. Dies wurde auch in einzelnen Gesprächen mit Vertretern der Betriebsleitung u. a. explizit bestätigt. Im Vordergrund stehen dabei zwar Regelung und Klärung der Kompetenzzuweisung und Verantwortlichkeit innerhalb des Managements; andererseits wurde es aber auch für jene, die mit Sicherheits- und Gesundheitsfragen schwergewichtig befaßt sind, leichter, bei anderen Stellen des Managements (Produktionsleiter usw.) "Gehör" zu finden.

B. Reaktionen der Betriebe

Nach unseren Ergebnissen sind eine Reihe von Reaktionen der Betriebe auf den "Health and Safety at Work Act" - zwar nicht allein, aber schwer-

gewichtig - durch das Bestreben geprägt, zu verhindern, daß durch den neu entstandenen gewerkschaftlichen Einfluß Gesundheits- und Sicherheitsfragen zum Gegenstand des "Collective Bargaining" im Betrieb werden. Auch betriebliche Aktivitäten, die auf den ersten Blick nicht hierauf ausgerichtet sind, stehen hiermit - objektiv wie auch als bewußtes Ziel - in Zusammenhang: Z. B. kommt der Betrieb seinen gesetzlichen Verpflichtungen hauptsächlich deshalb nach, um den Safety Representatives (bzw. Gewerkschaften) Angriffspunkte von Forderungen und Möglichkeiten für Konflikte und Auseinandersetzungen zu nehmen. Gleiches gilt auch für die "Angst" vor dem Inspektor; der Betrieb reagiert u. a. deshalb auf Beanstandungen des Inspektors und kommt diesen auch zuvor, weil er damit den Representatives "den Wind aus den Segeln" nehmen will. Andere Probleme, die sich aus Gesundheitsgefährdungen und Sicherheitsrisiken für den Betrieb ergeben (Rekrutierungsprobleme, Produktivitätseinbußen durch z. B. Arbeitsausfall im Krankheitsfalle usw.) treten nach unseren Ergebnissen gegenüber diesem betrieblichen Bestreben, Konflikte zu vermeiden, in den Hintergrund. Dies besagt nicht, daß die Betriebe auch aus anderen Gründen und Interessen Maßnahmen zum Gesundheitsschutz (insbesondere Unfallverhütung) ergreifen bzw. in der Vergangenheit eingeführt haben, wie z. B. auch die freiwillige Beschäftigung von Fachkräften für Arbeitssicherheit, Werksärzte usw.

In unserer Untersuchung interessieren jedoch die Auswirkungen der neueren gesetzlichen Entwicklungen und die Veränderungen, die hierdurch ausgelöst wurden. In dieser Perspektive liegt - nach unseren Befunden - das Schwergewicht der betrieblichen Aktivitäten auf Reaktionen gegenüber den neuen (und erstmals gesetzlich abgesicherten) Rechten der gewerkschaftlichen Interessenvertretung im Betrieb.

Dabei lassen sich nach unseren empirischen Befunden allgemein zwei betriebliche Strategien unterscheiden:

- Auseinandersetzungen um Gesundheits- und Sicherheitsprobleme am Arbeitsplatz abzufangen.
Diese Strategie besteht im allgemeinen darin, nicht erst zu warten, bis Probleme oder Forderungen aufgetreten und zum Gegenstand von "Collective Bargaining" geworden sind, sondern "offensiv" möglichen Problemen u. ä. zuvorzukommen, um die Kontrolle über Gesundheit und Sicherheit selbst in der Hand zu behalten. Wir bezeichnen solche Reaktionen der Betriebe im folgenden als Abfangstrategien.
- Probleme und Forderungen abzuwarten und dann so darauf zu reagieren, daß Konflikte weitgehend vermieden werden.
Hier besteht die Strategie allgemein darin, nur dann und soweit betriebliche Aktivitäten zur Vermeidung von Auseinandersetzungen (im Sinne von "Collective Bargaining") zu entwickeln, als aktuell die Arbeitskräfte Forderungen und Aktivitäten zum Gesundheitsschutz entwickeln. Auch hier trifft der Betrieb Maßnahmen zum Gesundheitsschutz; es ist aber das Bestreben vorherrschend, den betrieblichen Aufwand für Gesundheits- und Sicherheitsfragen so gering wie möglich zu halten oder zumindest "einzugrenzen". Wir bezeichnen solche Reaktionen der Betriebe im folgenden als "reaktive" Strategien.

Wir sind uns im klaren darüber, daß diese Bezeichnung mißverständlich ist, da beide Strategien "Reaktionen" auf gesetzliche Regelungen die Interessenvertretung der Arbeitskräfte sind; die Bezeichnung "reaktiv" soll hier aber zum Ausdruck bringen, daß man wartet, bis ein "konkreter" Druck, Zwang, Anlaß besteht, während Abfangstrategien darauf abzielen, dem weitgehend zuvorzukommen.

Natürlich gibt es noch andere Formen betrieblicher Reaktionen, z. B. die direkte Blockierung, Behinderung und Zurückdrängung der gewerkschaftlichen Interessenvertretung oder keine Aktivitäten in dieser Richtung, wenn keine oder eine vergleichsweise schwache gewerkschaftliche Organisation im Betrieb besteht. (105) Die beiden zuerst genannten Reaktionsformen sind u. E. demgegenüber aber von besonderem Interesse, weil sie zeigen, daß auch dort, wo Betriebe nicht repressiv auf gewerkschaftliche Aktivitäten reagieren, andere Formen entwickelt werden können, um ihren Einfluß auf Gesundheits- und Sicherheitsfragen einzuschränken. (106) Für die Durchsetzung dieser zwei Strategien gibt es für die Betriebe nun verschiedene Ansatzpunkte:

1. "Safety Committee"

Für die Regelung der Interessendurchsetzung im Betrieb können sich mit dem "Safety Committee" für den Betrieb grundsätzlich drei Vorteile verbinden:

- Die Auseinandersetzung um "Gesundheit und Sicherheit" kann von der Produktionsebene (shop floor) in einen eigens dafür zuständigen Ausschuß verlegt werden. Dies erleichtert es, Auseinandersetzungen um Gesundheits- und Sicherheitsangelegenheiten berechenbar zu machen und sie zu kontrollieren: Durch die Zuständigkeit eines Ausschusses für Gesundheits- und Sicherheitsfragen kann verhindert werden, daß sie auf Produktionsebene - quasi täglich - thematisiert werden (bzw. werden können!) und Auseinandersetzungen zwischen den Safety Representatives und "Formen" ausgetragen werden. Durch die Institutionalisierung eines Komitees wird die Thematisierung von und Auseinandersetzung mit Gesundheits- und Sicherheitsproblemen kanalisiert. Durch die zeitliche Distanz zwischen Thematisierung von Beanstandung, Forderungen usw. auf Produktionsebene und ihrer Behandlung im "Safety Committee" kann erreicht werden, daß von den Arbeitskräften für aktuelle Probleme und Forderungen keine sofortige Lösung erwartet wird, sondern bis zum nächsten Treffen des Komitees vertagt wird und somit aktuell der "Friede" auf dem "Shop Floor" (zumindest was Gesundheits- und Sicherheitsfragen anbetrifft) gesichert ist. Auch hat das betriebliche Management die Möglichkeit, sich bei schwierigen Problemen auf die Verhandlung im Sicherheits-Komitee vorzubereiten und wird nicht "plötzlich" durch Forderungen (möglicherweise unter Anwendung eines "Industrial Dispute") überrascht.

- Ein zweiter Vorteil des "Safety Committee" besteht für den Betrieb in der Möglichkeit, Gesundheits- und Sicherheitsprobleme von anderen Fragen zu trennen. Indem es für Gesundheits- und Sicherheitsfragen ein eigenes Gremium gibt, wird "Gesundheit und Sicherheit" eine spezielle, von anderen Problemen, Forderungen und Bereichen der Interessendurchsetzung abgelöste Angelegenheit. Damit besteht für den Betrieb die Möglichkeit, sowohl die Verhandlung über als auch die Lösung von Gesundheits- und Sicherheitsfragen "isoliert" von anderen Angelegenheiten anzugehen. Vor allem wird es für die Shop Stewards schwerer, Gesundheits- und Sicherheitsfragen als "Waffe" in anderen Verhandlungen zu nutzen.
- Der dritte Vorteil eines "Safety Committee" liegt für die Betriebe in der Möglichkeit zur Beeinflussung des Verhandlungsstils. Innerhalb eines "Safety Committee" hat das Management eher die Möglichkeit, die zur Diskussion stehenden Angelegenheiten kooperativ-beratend anzugehen, also die Safety Representatives auf diese Struktur der Verhandlung zu "verpflichten".

Wir wollen nun zeigen, wie Betriebe mit (bzw. bei) unterschiedlichen Strategien diese Vorteile von "Safety Committee" nutzen. Welche Strategien dabei entwickelt werden, hängt u. a. auch davon ab, ob in der Vergangenheit schon ein "Safety Committee" errichtet wurde. (107)

Abfangstrategien

(1) In Betrieben, die bislang noch kein "Safety Committee" haben, ist eine typische Ausprägung von Abfangstrategien, ein "Safety Committee" eigeninitiativ zu etablieren. "Wir sind dem Gesetz voraus" und "wir warten nicht erst bis zum 1. Oktober, wenn das Gesetz in Kraft tritt, sondern unternehmen jetzt schon etwas", sind hier typische Aussagen. (108) Sie charakterisieren das Bestreben, durch die frühzeitige Einrichtung eines "Safety Committee" die Auseinandersetzung um Gesundheits- und Sicherheitsfragen organisatorisch und damit auch inhaltlich unter Kontrolle zu nehmen. Die betrieblichen Aktivitäten bestehen darin, die Einrichtung eines "Safety Committee" selbst anzuregen, vorzuschlagen und die Beschäftigten für eine Zustimmung zu gewinnen oder/und ein entsprechendes "Bedürfnis" bei ihnen anzuregen. Die Strategie, nicht darauf zu warten, ob und bis ein "Committee" gefordert wird, hat auch den Vorteil, die Diskussion über die Errichtung eines "Safety Committee" zu einem Zeitpunkt einzuleiten, in dem in den meisten Fällen die Safety Representatives noch gar nicht benannt oder mit all ihren neuen Rechten vertraut sind (bzw. waren). Ein positiver Effekt besteht darüberhinaus darin, daß der Betrieb sowohl nach "innen" als auch nach "außen" durch dieses freiwillige Angebot seine Bereitschaft zu Verbesserungen und sein Interesse am Gesundheitsschutz demonstrieren kann. Kennzeichnend hierfür sind die Äußerungen des Safety Officers und Personalleiters in einem Betrieb, der zwar nicht vor dem "Health and Safety at Work Act", aber vor in

Kraft treten der "Regulations" zu "Safety Representatives and Committees" (also vor dem 1. Oktober 1978) ein "Safety Committee" errichtet hatte:

"Wir wollen nicht warten, bis die Frage nach einem "Safety Committee" ein heißes Eisen im Betrieb wird. Und wir sind kein Betrieb, der nur unter gesetzlichem Druck Aktivitäten entwickelt. Sicherheitsfragen sollten auch in Zukunft im Zuständigkeitsbereich des Managements bleiben" (Betrieb F).

Eine andere Ausprägung von Abfangstrategien besteht darin, daß Betriebe der Forderung der Beschäftigten nach einem "Safety Committee" zwar nicht zuvorkommen, aber schon darauf vorbereitet sind: Sie zeigen sich "offen", sobald von den Beschäftigten diesbezügliche Überlegungen oder Angebote entstehen, greifen diese sofort auf und unterstützen sie; sie haben damit auch die Möglichkeit, die Forderung der Arbeitskräfte schon im Ansatz im eigenen Interesse zu beeinflussen.

So wurde in einem Betrieb bereits 1976 von den Shop Stewards ein "Safety Committee" gefordert, was bereitwillig vom Management unterstützt wurde. Der Personalmanager begründete das sofortige Eingehen auf die Forderung damit: "Erstens können wir dann ab 1. Oktober keine Überraschungen mehr erleben, weil wir uns jetzt schon an das Gesetz halten. Zweitens kann uns niemand nachsagen, wir hätten kein Interesse am Gesundheitsschutz" (Betrieb B).

Strategien dieser Art hängen grundsätzlich davon ab, daß die Safety Representatives entweder selbst ein "Committee" fordern, oder auf entsprechende betriebliche Aktivitäten eingehen.

(2) Die folgenden Beispiele zeigen, daß und in welcher Weise Betriebe auch dann Abfangstrategien entwickeln können, wenn die Safety Representatives kein "Committee" fordern und auch eine Teilnahme ablehnen. Anstelle der Integration der Safety Representatives durch (und in) ein "Safety Committee" wird hier das "Safety Committee" zum Aufbau (bzw. zur Aufrechterhaltung) einer alternativen Form der Beteiligung der Beschäftigten genutzt. Damit knüpft man an das "traditionelle" Nebeneinander einer gewerkschaftlichen Interessenvertretung auf der Grundlage von "Collective Bargaining" und einer nichtgewerkschaftlichen, auf der Grundlage von "Joint Consultation" an. Damit können die Aktivitäten der Safety Representatives unterlaufen und abgefangen werden, indem durch "normale" Vertreter der Beschäftigten im "Committee" Informationen über das, was im Bereich von Gesundheit und Sicherheit auf Produktionsebene "ansteht", sichergestellt und organisatorische Voraussetzungen geschaffen werden, möglichen Konflikten vorzubeugen und sie abzufangen.

Typisch dafür war die Situation in einem Betrieb, in dem - unabhängig von der Forderung des Safety Representatives - seit 1974 ein "Safety Committee" errichtet wurde. Die Vertreter der Arbeiter sind keine gewerkschaftlichen Safety Representatives; es gibt aber auch Safety

Representatives im Betrieb. In dem "Committee" waren hiervon zwar einige vertreten; es beschränkte sich aber auf einzelne Gewerkschaften, während die Representatives der übrigen Gewerkschaften eine solche Beteiligung ablehnten. Der Safety Officer dieses Betriebes betonte ausdrücklich, daß es sich hier um zwei total verschiedene Strukturen handle (Betrieb H).

Nach unseren Befunden ist damit zu rechnen, daß solche Reaktionen der Betriebe auf ernst zu nehmende Entwicklungen hinweisen - insbesondere in Betrieben, in denen keine "geschlossene" gewerkschaftliche Interessenvertretung besteht, d. h. in denen nur ein Teil der Arbeitskräfte gewerkschaftlich organisiert ist oder/und nur ein Teil der gewerkschaftlich organisierten die Einbeziehung von Gesundheits- und Sicherheitsfragen in das "Collective Bargaining" unterstützt oder/und die verschiedenen Gewerkschaften im Betrieb unterschiedliche Strategien verfolgen.

Charakteristisch für solche zu erwartenden betrieblichen Reaktionen ist die Äußerung eines Vertreters des Managements in einem Betrieb, in dem noch kein "Committee" bestand: "Wir machen unser "Safety Committee", ob die Representatives wollen oder nicht, und ob sie mitmachen wollen oder nicht" (Betrieb I).

(3) Die bisher angeführten Abfangstrategien verfolgen auch Betriebe, die schon traditionell im Rahmen von "Joint Consultation" ein "Safety Committee" haben; hier bestehen die betrieblichen Maßnahmen darin, die "Safety Committees" weiter zu führen, auszubauen, gegebenenfalls umzustrukturieren, - allgemein: zu stabilisieren. Hier wurden entweder die bisherigen Vertreter der Arbeitskräfte ausgewechselt oder das "Committee" bleibt in der bisherigen Form - unabhängig von den Safety Representatives - bestehen. Ein Beispiel, bei dem "beides" der Fall war, fand sich in einem Betrieb der chemischen Industrie; es wurden die bisherigen Mitglieder zwar ausgewechselt, aber es war nicht sicher, ob die Safety Representatives auch zukünftig sich am "Committee" beteiligen:

Es bestand seit dreißig Jahren ein recht differenziertes "Safety Committee"-System. Die Vertreter der Beschäftigten darin waren "normale" Arbeitskräfte. 1976 ermunterte das Management die Beschäftigten, Safety Representatives zu wählen und ersetzte den größten Teil der alten Vertreter im "Committee". Das Argument des Safety Officer's dieses Betriebes war: "Wir wiegen uns sonst in Sicherheit, denken, die Situation ist doch wunderbar, und plötzlich wird uns von einem Tag auf den anderen mitgeteilt, wer als Representative gewählt worden ist, daß morgen Verhandlungen über die Form oder sonst was des "Committee" gewünscht werden, daß ab sofort die Representative Inspektionen vornehmen usw. Nein, Vorsorge ist besser. So sind wir diejenigen, die das Gesetz freiwillig erfüllen, aber jetzt schön langsam. Und wir können alles mitkriegen, was so vor sich geht, können mitreden und auch nach unseren Wünschen einrichten. Das ist

dann gleich von Anfang an eine ganz andere Beziehung." Was die zukünftigen Entwicklungen und einen möglichen Rückzug der Safety Representatives vom "Committee" betrifft, wurde nachdrücklich betont: "Die bestehende Struktur unserer "Safety Committees" hat sich als gut erwiesen; wir werden sie nicht verändern. Es ist uns egal, ob sich die neuen Representatives auch zukünftig daran beteiligen wollen oder nicht" (Betrieb E).

(4) Eine weitere "Variation" ergibt sich bei Betrieben, deren "Safety Committee" schon in der Vergangenheit mit gewerkschaftlichen Interessenvertretern besetzt war, Gesundheits- und Sicherheitsangelegenheiten im "Committee" aber trotzdem unabhängig vom "Collective Bargaining" behandelt wurden. Hier sind die Betriebe bestrebt, diese Struktur aufrechtzuerhalten, d. h. notwendige organisatorische bzw. strukturelle Veränderungen des "Committee" so vorzunehmen, daß diese bewährte Struktur nicht gefährdet wird.

Ein Beispiel dafür fand sich in einem Betrieb der Automobilindustrie: Vor fünfundzwanzig Jahren wurden als Teil einer umfangreichen "Participations-Politik" (Production Committees usw.) auch "Safety Committees" institutionalisiert. Die Mitglieder im "Committee" fungierten als gewerkschaftliche Interessenvertreter, d. h. sie waren zwar keine Shop Stewards und nicht offiziell durch die Gewerkschaften benannt, waren aber Delegierte der Shop Stewards, - und somit Teil der gewerkschaftlichen Interessenvertretung im Betrieb. Sie waren aber nicht in das - ebenfalls im Betrieb entwickelte - System des "Collective Bargaining" einbezogen. Auf Anregung des Betriebs wurden nun die "alten" Vertreter im "Committee" als Safety Representatives gewählt und damit zu offiziellen gewerkschaftlichen Interessenvertretern. Der Leiter des "Safety Department" sieht in dieser Entwicklung die zwei wesentlichen betrieblichen Interessen am "alten" Committee verwirklicht: "Auf diese Weise hielten wir fast alle alten Vertreter; sie sind uns als Representatives lieber als Shop Stewards (s. dazu ausführlicher unter 2). Und: "Bisher wurde im "Safety Committee" über Gesundheit und Sicherheit nicht verhandelt (negotiated); das können wir so auch für die Zukunft am besten verhindern, denn nach unserer Meinung sind Sicherheitsfragen usw. nicht "verhandelbar" (negotiable) (Betrieb D). (109)

(5) Grundsätzlich ist die Durchsetzung und der Erfolg von Abfangstrategien - sei es über die Einrichtung oder Weiterführung eines "Safety Committee" - für die Betriebe immer mit einem "Preis" zu bezahlen:

Die Betriebe müssen Aktivitäten entwickeln, um das "Committee" für die Safety Representatives und Arbeitskräfte allgemein "attraktiv" zu machen. Das wird versucht durch eine Aufwertung des "Committee": So war die Tendenz zu beobachten, das "Committee" mit hohem Management zu besetzen, - mit prestigemäßiger und fachlicher Qualifikation und vor allem Entscheidungskompetenz. Die Vertreter des Managements

waren Produktionsleiter, Betriebsleiter, Personalleiter usw.; d. h. die "Safety Committees" mußten und haben eine deutliche Aufwertung erfahren. Die für "Gesundheit und Sicherheit" letztendlich Verantwortlichen im Betrieb sind nun auch Mitglieder im "Committee". Entsprechend besteht die Tendenz, - im Unterschied zu früher, wo dies eher die Ausnahme war - daß die "Safety Committees" sich zum Entscheidungs-Gremium hin entwickeln und die nur beratende Rolle (in den hier behandelten Fällen!) verlieren.

Zum anderen ist die "fachliche Kompetenz" und "Entscheidungsfähigkeit" eine wichtige Voraussetzung für den Betrieb, um die beabsichtigte Funktion der "Committees" sicherzustellen. Hierdurch können die im "Safety Committee" von den Safety Representatives vorgebrachten Argumente aufgefangen und versachlicht werden, sowie Probleme schnell gelöst oder auch begründet vertagt werden.

"Reaktive" Strategien

Hierzu gehören die Mehrzahl der von uns untersuchten Betriebe, die noch kein "Safety Committee" errichtet hatten, da dies von den Safety Representatives nicht gefordert wurde; zum Teil waren auch noch keine Safety Representatives im Betrieb benannt (vor dem 1. Oktober 1978). In diesen Betrieben sah man ebenfalls Vorteile in der Errichtung von "Committees" und war der Meinung, daß es wünschenswert wäre, wenn die Safety Representatives ein "Committee" fordern. Man wollte jedoch nicht selbst die Initiative ergreifen. Grund dafür war u. a. auch das Betreiben, keine "schlafenden Hunde" zu wecken, da noch nicht sicher war, ob überhaupt Safety Representatives benannt werden würden und wenn, ob sie auch "aktiv" werden. Man war somit in gewisser Weise vorbereitet, wartete also ab. Es bestand auch die Absicht, sobald sich für die Betriebe "spürbare" und möglicherweise "konflikträchtige" Aktivitäten der Safety Representatives abzeichnen, in jedem Fall die Einrichtung eines "Safety Committee" zu fördern.

In keinem der von uns untersuchten Betriebe bestand seitens des Betriebs eine ablehnende Haltung gegenüber "Safety Committees". In der Mehrzahl der von uns zusätzlich besichtigten Kleinbetriebe (bis 100 Beschäftigte) waren allerdings zum Zeitpunkt der Untersuchung keine Anzeichen für die zuvor angeführten Strategien zu finden. Hier gab es "traditionell" keine gewerkschaftliche Interessenvertretung; die neuen Entwicklungen auf dem Gebiet des Gesundheitsschutzes hatten hier - zum Zeitpunkt unserer Untersuchung - (noch) nichts geändert.

2. Wahl der Safety Representatives

Ein weiterer Ansatzpunkt betrieblicher Strategien ist die Besetzung der Position der Safety Representatives. Nach unseren empirischen Befunden besteht hier das einheitliche betriebliche Interesse, zu verhindern,

daß Shop Stewards als Safety Representatives gewählt werden. Als Gründe hierfür wurden von den Vertretern des Managements angegeben: Durch die Trennung der Position und Aufgaben der Representatives und denen der Shop Stewards kann eher verhindert werden, daß Gesundheits- und Sicherheitsfragen innerhalb oder außerhalb eines "Safety Committee" in das "Collective Bargaining" einbezogen werden; ferner wird verhindert, daß die Macht der Shop Stewards zusätzlich gestärkt wird.

Laut Gesetz haben die Betriebe keine Einflußmöglichkeit auf die Wahl der Safety Representatives. Auch ist der faktische Spielraum zur Beeinflussung der Entscheidungen der Gewerkschaften beschränkt.

Abfangstrategien

Wir fanden nur in einzelnen Betrieben für die Betriebe günstige Voraussetzungen, um die Wahl von Shop Stewards als Safety Representatives zu beeinflussen.

Die betrieblichen Aktivitäten waren hier Bestandteil von Abfangstrategien. Der Betrieb äußerte den expliziten Wunsch gegenüber den Gewerkschaften und Beschäftigten, keine Shop Stewards zu wählen. Dies war möglich, weil sich zwischen Betriebsleitung und den Shop Stewards ein relativ positives Verhältnis eingespielt hatte. (110)

Die Macht der Betriebe war, anzudrohen, daß die Wahl von Shop Stewards als Representatives das eingespielte Verhältnis bei der Interessenauseinandersetzung und die Zugeständnisse gefährden würde, - nach dem Motto: "Wenn sie auf Ihren Interessen bestehen in diesem Punkt, werden wir uns in anderen Punkten stur stellen, nicht mehr entgegenkommend sein und ähnliches." Diese Strategie hatte auch weitgehend Erfolg; nach den Worten des Leiters des "Safety Departments": "Bis auf eine Gewerkschaft in unserem Betrieb haben sich alle anderen nach unserem Wunsch gerichtet, und sie taten gut daran" (Betrieb D).

"Reaktive" Strategien

Nach unseren Befunden bleibt in den meisten Fällen den Betrieben nur die Möglichkeit, Reaktionsstrategien zu entwickeln. In Betrieben, in denen keine Shop Stewards als Safety Representatives benannt wurden, (111) bestehen die betrieblichen Reaktionen darin, auf diese Entscheidung sofort und positiv einzugehen und Aktivitäten zu entwickeln, die diese Entscheidung als gute und richtige ausweisen. Konkret bestehen sie darin, z. B. das "Safety Committee" aufzuwerten, auf Forderungen der Representatives schnell zu reagieren, das "Committee" und die Zusammenarbeit mit den Representatives als funktionstüchtig auszuweisen und den Representatives Erfolgsnachweise zu ermöglichen. Auf diese Weise kann auch erreicht werden - insbesondere im Zusammenhang mit der Errichtung und der Aufrechterhaltung von "Safety Committees" - Gesundheits- und Sicherheitsfragen auf "Joint Consulting" zu beschränken und vom System

des "Collective Bargaining" zu trennen. Vor allem, wenn die gewerkschaftliche Interessenvertretung im Betrieb (Shop Stewards) bislang Gesundheits- und Sicherheitsfragen nur "am Rande" behandelt hat, ist eine positive Sanktionierung und Bestätigung der Benennung von eigenen Safety Representatives ein günstiger Ansatzpunkt, um frühzeitig einer Einbeziehung von Gesundheits- und Sicherheitsfragen in das "Collective Bargaining" entgegenwirken. Auch hier hängt allerdings der Erfolg solcher Strategien grundsätzlich davon ab, wie die gewerkschaftliche Interessenvertretung im Betrieb, d. h. insbesondere die Shop Stewards, aktuell und langfristig hierauf reagieren, welche Interessen die Arbeitskräfte selbst an Gesundheits- und Sicherheitsfragen entwickeln und ob die Erfolge der Safety Representatives als ausreichend angesehen werden. Je stärker dabei die gewerkschaftliche Organisation und Interessenvertretung ist, um so mehr muß der Betrieb hier "Zugeständnisse" machen. Die Trennung von "Collective Bargaining" erlaubt jedoch eher, nach Wegen zu suchen, die mit betrieblichen Interessen vereinbar sind, und durch die Konflikte (Industrial Disputes etc.) oder die Nutzung von Sicherheits- und Gesundheitsfragen bei anderen Auseinandersetzungen verhindert werden.

Die bisher dargestellten betrieblichen Strategien sind - mehr oder weniger - abhängig von Aktivitäten und Forderung der Beschäftigten: Von der Forderung oder Akzeptierung eines "Safety Committee" und der gewerkschaftlichen Benennung von Safety Representatives. Dadurch ist prinzipiell der betrieblich-strategische Handlungsspielraum eingeschränkt. Wie gezeigt, können bei "Safety Committees" die Betriebe auch ohne Zustimmung der gewerkschaftlichen Interessenvertretung Aktivitäten entfalten; sie sind aber auch hier zumindest von der Unterstützung der Arbeitskräfte im Betrieb abhängig. Grundsätzlich mehr Spielraum haben Betriebe in Bereichen, wo sie eigene, von den Beschäftigten unabhängige Maßnahmen entwickeln können; hierauf ist nun einzugehen.

3. "Safety Department" und "Safety Officer"

Nach unseren empirischen Befunden sind ein wichtiger Ansatzpunkt für betriebliche Reaktionen auf den "Health and Safety at Work Act" und seine Auswirkungen die Position des Safety Officer und des Safety Department. Es ist bemerkenswert, daß sich hierauf betriebliche Aktivitäten richten, obwohl keine gesetzliche Verpflichtung zum Einsatz von Sicherheitsfachkräften besteht. Ein wichtiger (zum Teil nahezu der einzige) Grund, weshalb die Betriebe hier mehr als bisher frühzeitig Aktivitäten entwickeln, ist das Bestreben, hiermit gegenüber dem Machtzuwachs der gewerkschaftlichen Interessenvertretung im Betrieb eine starke betriebliche Gegenposition aufzubauen, um Gesundheits- und Sicherheitsfragen "in der Hand" zu behalten. Auch hier finden sich im einzelnen wiederum unterschiedliche Strategien, die sich den von uns allgemein unterschiedenen Reaktionsformen zuordnen lassen.

Abfangstrategien

In Betrieben, die bisher noch keinen Fachmann für Sicherheitsfragen hatten, ist ein wichtiger Bestandteil von Abfangstrategien, eine solche Position zu schaffen, und sie mit einem qualifizierten Mann zu besetzen, - was in der Vergangenheit keineswegs selbstverständlich war (siehe unten). Auf die fachliche Voraussetzung für diesen Aufgabenbereich wird großer Wert gelegt. (Was jedoch nicht besagt, daß nur Ingenieure für die Position eines Safety Officers als qualifiziert gehalten werden.)

So war in einer Schiffswerft bis 1976 kein Safety Officer; dann wurde diese Position geschaffen und mit einem früher in der Produktion beschäftigten qualifizierten Arbeiter, der technisch sehr versiert war, besetzt (Betrieb F).

In einem Textilbetrieb gab es seit 1977 einen Safety Officer. Er war bislang mit den Arbeitsvorbereitungen befaßt; ihm wurde zusätzlich die Aufgabe des Safety Officer übertragen, da man davon ausging, daß die bisherige Tätigkeit und seine Kenntnisse des Produktionsablaufs und der einzelnen Tätigkeiten hierfür geeignet sind. (112)

In Betrieben, die bisher schon einen Safety Officer hatten, wird nun die Besetzung dieser Position verändert: Sie wird mit qualifizierteren Mitarbeitern als bisher besetzt; zumindest wird bei der zukünftigen Rekrutierung mehr Wert darauf gelegt, daß nicht "irgendwer" diese Aufgabe übernimmt, sondern ein "qualifizierter Mann". Der Leiter des "Safety Department" in einem Betrieb der Automobilindustrie beschrieb diese allgemein zu beobachtende Veränderung mit folgendem Vergleich: "Im allgemeinen bestand die betriebliche Praxis darin, den "Mann mit dem Holzbein" zum Safety Officer zu machen oder einen Manager, der eigentlich wegen "Untauglichkeit" hätte gekündigt werden sollen oder auch wegen Alter und der dann mit dem Posten des Safety Officers sein Gnadnbrod verdienen durfte. Diese Praxis hat sich schlagartig gewandelt. Heute hätten Betriebe am liebsten nur Ingenieure mit der Aufgabe des Safety Officers betraut" (Betrieb D).

Typisch für dieses "alte" und "neue" betriebliche Handeln war auch die Situation in einer Brauerei. Dort wurde zum Zeitpunkt der Untersuchung gerade beim Management darüber debattiert, wie der Betrieb den gegenwärtigen "untauglichen" Safety Officer loswerden könne und ob es möglich wäre, einen zweiten Safety Officer mit besserer Ausbildung zusätzlich einzustellen. In aller Deutlichkeit bezeichnete einer unserer Gesprächspartner (Education Manager) den gegenwärtigen Safety Officer als "Trottel, der keine Ahnung hat" und erklärte diesen "traurigen" Sachverhalt mit der in der Vergangenheit allgemein üblichen Rekrutierungspraxis: "Sie wissen ja, wer so Safety Officer wird. Er ist ungefähr sechzig, und da bot sich der Posten des Safety Officers für ihn an" (Betrieb A).

Mit diesem Wechsel der Qualifikation verbindet sich auch, daß die Stellung des Safety Officers im Betrieb prestigemäßig ausgewertet wird. Der Zuwachs an faktischer Bedeutung für den Betrieb und an Prestige wurde häufig vom Betriebs-, Produktions- und Personalleiter, wie auch

von Safety Officers selbst betont: "Der Safety Officer ist unser wichtigster Mann" oder Selbstbeurteilungen wie "Der Druck hat zugenommen" und "Ich merke genau, daß der Safety Officer heutzutage eine verantwortungsvollere Aufgabe hat" u. ä. sind hierfür Beispiel.

Ergänzend zur Schaffung und zum Ausbau der Position des Safety Officer haben einzelne Betriebe auch ein Safety Department eingerichtet oder haben das bereits bestehende weiter ausgebaut. So wird das "Safety Department" quantitativ aufgestockt.

In einem Automobilbetrieb z. B. gab es "schon immer" ein Safety Department; seit kurzem wurde es um zwei Personen erweitert, - wobei der Betrieb die Strategie verfolgte, möglichst bereits mit Gesundheits- und Sicherheitsfragen befaßte Arbeiter (die sich zum Teil auch durch Weiterbildung entsprechende Zusatzqualifikationen erworben hatten) in das "Safety Department" zu "befördern" (Betrieb D).

Diese Strategie war auch bei anderen Betrieben zu beobachten. Ferner wird das "Safety Department" allgemein aufgewertet und seine Stellung in der betrieblichen Organisation verändert, wobei eine starke Zuordnung zu den "technischen Abteilungen" und hohen Managementebenen zu beobachten ist. So waren in mehreren Betrieben der Safety Officer und das "Safety Department" früher der Personalabteilung untergeordnet und wurden nun der technischen Leitung zugeordnet. Unter anderem wird dies damit begründet, daß hierdurch Sicherheitsfragen "kompetenter" und schneller in die Praxis umgesetzt werden können, da nun ein unmittelbarer "Draht" zur Produktionsleitung besteht. Ferner wurde nun innerhalb des Managements ein "Central Director" oder "Top Manager" als für den Gesundheitsschutz Verantwortlicher bestimmt und diesem der Safety Officer bzw. das "Safety Department" zugeordnet.

Auch die konkreten Aufgaben - sowohl des Safety Officers als auch des "Safety Department" insgesamt - haben sich verändert und wurden erweitert. Ergänzend zu einer nur "reaktiven" Befassung mit Sicherheits- und Gesundheitsfragen wurde nun verstärkt auch eine "präventive" Sicherheits- und Gesundheitspolitik im Betrieb entwickelt. Hierzu zählen: Die Durchführung regelmäßiger Betriebsbegehungen und Überprüfung von Vorkerungen zum Unfall- und Gesundheitsschutz (investigations), die Untersuchung von Ursachen bei Arbeitsunfällen; die Bereitstellung von Schutzkleidung und die Überwachung ihrer Benutzung; verstärkte Beachtung von Sicherheitsvorschriften beim Kauf und Einsatz von Maschinen. (113)

Der Aufbau und Ausbau von "Safety Departments" und der Einsatz von - qualifizierten - Safety Officers dürfen aber nicht in jedem Fall ohne Überprüfung der konkreten betrieblichen Maßnahmen zum Gesundheitsschutz mit einer effektiven und umfassenden betrieblichen Befassung mit Gesundheits- und Sicherheitsbedingungen am Arbeitsplatz gleichgesetzt werden. Die Betriebe können sich auch darauf beschränken, eine Sicherheitsabteilung zwar zu haben, aber nicht einzusetzen. Sie verfolgen hier die Strategie, lediglich mit der Demonstration des betrieblichen "Apparates" und nicht mit faktischen Verbesserungen der Ar-

beitsbedingungen mögliche Aktivitäten und Forderungen der Safety Representatives und Arbeitskräfte abzufangen, - etwa nach dem Motto: "Wir tun etwas; wenn Probleme bestehen, dann liegt es nicht an unserer fehlenden Bereitschaft." Eine solche Strategie wirft für die Interessenvertretung der Arbeitskräfte ernst zu nehmende Probleme auf, da es sehr schwer sein kann, einem "gut ausgebauten" "Safety Department" etc. mangelnde Effizienz nachzuweisen; zumindest besteht grundsätzlich die Gefahr, daß man sich einschüchtern läßt oder darauf vertraut, daß "etwas gemacht wird".

Kennzeichen der Abfangstrategien ist hier allgemein, daß man durch die Schaffung und Aufwertung eines Safety Officers und "Safety Departments" gegenüber den Aktivitäten der Gewerkschaften und Arbeitskräfte im Betrieb einen "Vorsprung" behalten will und zu verhindern sucht, daß man in die "Defensive" gedrängt wird oder/und Gesundheits- und Sicherheitsfragen den Betrieben aus der "Kontrolle" geraten. Sehr plastisch drückt dies ein erst seit kurzem tätiger Safety Officer in einem Betrieb mit starker gewerkschaftlicher Organisation, in dem aber noch keine Safety Representatives benannt sind, mit der Bemerkung aus: "Wir wissen nicht, ob sie (die Arbeitskräfte) überhaupt Safety Representatives benennen, wer dies sein wird, ob sie ein "Committee" fordern und was sonst noch, - aber wir sind auf alles vorbereitet" (Betrieb G).

Demgegenüber sind zu unterscheiden:

"Reaktive" Strategien

Sie bestehen darin, ein Safety Officer erst zu benennen oder den "alten" auszuwechseln, aufzuwerten etc. und ein "Safety Department" erst dann einzurichten oder auszubauen, wenn die Beschäftigten ihrerseits Aktivitäten entwickeln. D. h. wenn Sicherheitsfragen verstärkt im Betrieb zum diskutierten Thema werden, Safety Representatives benannt werden, ein Safety Committee gefordert wird, und die Gefahr droht, (bzw. aktuell spürbar ist), daß Sicherheits- und Gesundheitsfragen im Betrieb auch zu Konflikten führen (bzw. führen können).

Auffallend war aber, daß, sobald diese Gefahr eintritt (bzw. schon eingetreten ist), die Betriebe hierauf mit der Einrichtung (oder dem Ausbau) einer Gegenposition im betrieblichen Management reagieren. Aus diesen Befunden läßt sich die allgemeine Annahme ableiten, daß, soweit die gewerkschaftliche Interessenvertretung im Betrieb im Bereich des Gesundheitsschutzes aktiv wird, dies auf seiten der Betriebe zu einer verstärkten Einrichtung und Aufwertung der Position des Safety Officers und von "Safety Department" führt.

Abschließend ist darauf hinzuweisen, daß wir solche Veränderungen bei Einrichtungen zur medizinischen Betreuung der Beschäftigten nicht finden konnten. Es gab zwar in mehreren Betrieben solche Einrichtungen, die bestanden aber schon traditionell und sind nicht erst in Folge der neueren gesetzlichen Entwicklungen und in Folge der Beteiligung der

Gewerkschaften am Gesundheitsschutz entstanden. Ein gewisser Sonderfall war die tägliche (zwischen zehn Minuten und einer Stunde) "Erste Hilfe"-Betreuung von (überwiegend) Kleinbetrieben durch eine außerbetriebliche private Organisation. Sie war erst neueren Datums; es ließ sich aber nicht überprüfen, ob die Betriebe diesen Dienst als Reaktion auf den "Health and Safety at Work Act" in Anspruch genommen haben, oder weil dieser Dienst erst vor einigen Jahren eingerichtet und angeboten wurde.

Im folgenden soll nun gezeigt werden, wie Betriebe auf verschiedene gesetzliche Verpflichtungen, die sich aus dem "Health and Safety at Work Act" ergeben, eingehen und in welchem Zusammenhang diese betrieblichen Aktivitäten mit der gewerkschaftlichen Interessenvertretung und Beteiligung der Arbeitskräfte am Gesundheitsschutz stehen.

4. "Safety Policy"

Mit der Erfüllung der gesetzlichen Pflicht zur Erstellung einer "Safety Policy" (vgl. Section 2 (3)) können sich für die Betriebe grundsätzlich mehrere Vorteile verbinden: Sie erfüllen eine gesetzliche Verpflichtung, ohne daß direkte und konkrete Maßnahmen zum Abbau von Gesundheitsgefahren und Sicherheitsrisiken erforderlich sind. Sie kann zur Demonstration der betrieblichen Bereitschaft, auf dem Gebiet des Gesundheitsschutzes aktiv zu sein, genutzt werden. (Je nach Geschick kann man sich dabei auch bei quantitativ sehr umfangreichen Darlegungen inhaltlich auf nur einige Punkte oder allgemeine Zielsetzungen beschränken.) Und schließlich kann die "Policy" dazu genutzt werden, die Zuständigkeit und Kompetenz des Managements für den Gesundheitsschutz darzulegen. Schließlich kann die "Safety Policy" auch für das Management "persönlich" von Vorteil sein; die schriftliche Regelung der Kompetenzen und Zuständigkeiten kommt dem Bedürfnis nach einer Absicherung gegenüber der Gefahr der "persönlichen Bestrafung" (siehe unten) entgegen; hier ist es grundsätzlich besser, man weiß, ob und für was man jeweils verantwortlich ist.

Alle die von uns aufgesuchten Mittel- und Großbetriebe waren der gesetzlichen Verpflichtung zur Erstellung einer "Policy" nachgekommen. Bei der konkreten Erfüllung fanden sich aber unterschiedliche Variationen, die sich wiederum schwergewichtig den bisher dargestellten Reaktionsformen und Strategien zuordnen lassen. Da die gesetzlichen Regelungen hier hinsichtlich der Inhalte der "Safety Policy" sehr allgemein sind, haben die Betriebe auch einen vergleichsweise großen Spielraum bei ihrer konkreten Erfüllung.

Abfangstrategien

In Betrieben, die schwergewichtig Abfangstrategien entwickeln, war auffallend, daß auch eine sehr umfangreiche "Policy" erstellt und "veröf-

fentlich" wurde. Dabei befaßt sich ein großer Teil der Ausführungen mit der Zuständigkeit des Managements. Es wird mehrfach betont (direkt und indirekt), daß die Verantwortlichkeit für den Gesundheitsschutz Angelegenheit des Managements ist. Damit wird zum Ausdruck gebracht, daß den Safety Representatives eine nachgeordnete Rolle zugedacht ist, die primär in der Mitarbeit und Unterstützung des Betriebes liegt, nicht aber in der Verantwortung und Entscheidungskompetenz. Ferner liegt ein Schwerpunkt auf der detaillierten Darstellung der "Procedure", d. h. der Verfahren bei Beanstandungen der Arbeitskräfte und Safety Representatives in Fragen des Gesundheitsschutzes. Damit kann der Betrieb Auseinandersetzungen bei Gesundheitsfragen "formalisieren" und Verfahren vorgeben, die Gesundheits- und Sicherheitsfragen aus dem "Collective Bargaining" heraushalten. In keinem der von uns untersuchten Fälle war dieser Punkt der "Safety Policy" (wie auch die gesamte "Safety Policy") Ergebnis von Verhandlungen zwischen Betriebsleitung und Interessenvertretung der Arbeitskräfte. Zum Zeitpunkt der Untersuchung konnte noch nicht überprüft werden, ob und in welcher Weise die Shop Stewards und Safety Representatives im Betrieb die vom Betrieb vorgegebenen Verfahren akzeptieren und sich daran halten. In einigen Fällen wurde von seiten der Shop Stewards ein "Safety Agreement" durchgesetzt, in dem ebenfalls bestimmte Verfahren festgelegt wurden (siehe hierzu an anderer Stelle ausführlicher).

"Reaktive" Strategien

Wie konkrete Beispiele zeigen, können sich die Betriebe bei der "Safety Policy" aber auch nur auf ein bis zwei Seiten beschränken. Es erfolgt hier die Betonung der Zuständigkeit des Managements für den Gesundheitsschutz und allgemeine Versicherungen der Betriebe, für "Gesundheit und Sicherheit" in verschiedenen Bereichen (wie Arbeitsprozeß, verwendete Materialien usw.) Sorge zu tragen. Die Betriebe erfüllen hiermit nur rein formal die gesetzliche Verpflichtung und versuchen gleichzeitig mit einem vergleichsweise geringen Aufwand bestimmte Vorteile einer "Policy" (s. oben) zu nutzen. Zumindest nehmen sie damit den Arbeitskräften und Safety Representatives (bzw. Shop Stewards) mögliche "Angriffsflächen". (Sehr leicht nachweisbare Mißachtung der gesetzlichen Verpflichtung, wenn keine "Safety Policy" erstellt wird.)

5. Beseitigung und Verringerung von Gesundheitsgefahren

Abschließend werden wir zeigen, in welcher Weise der "Health and Safety at Work Act" Veränderungen bei konkreten betrieblichen Maßnahmen zum Abbau von Gesundheitsgefährdungen bewirkt hat. Wie gezeigt, enthält das neue Gesetz keine oder nur geringfügig präzise und spezifische Anforderungen an die Betriebe; die Verpflichtungen sind zwar umfassend, aber sehr allgemein und unterliegen der Einschränkung "as far as reasonable practicably".

Nach unseren Befunden haben hier die gesetzlichen Regelungen allein kaum Veränderungen in der betrieblichen Praxis ausgelöst. Weitere detailliertere Untersuchungen hätten hier allerdings nähere Aufschlüsse zu bringen. Nach unseren Ergebnissen haben Betriebe nur dann und soweit "neue" Aktivitäten eingeleitet, als dies im Zusammenhang mit Aktivitäten der gewerkschaftlichen Interessenvertretung steht oder/und die Einhaltung der gesetzlichen Regelungen durch die staatlichen Aufsichtsbeamten kontrolliert und spezifische Anforderungen gestellt werden oder/und zusätzlich (bzw. schon traditionell) konkrete und spezifische gesetzliche Anforderungen (Factories Act) oder "Regulations" bestehen.

Wir werden im folgenden zunächst ein Beispiel anführen, bei dem sich ein gewisser Einfluß des "Health and Safety at Work Act" auf die Veränderung betrieblicher Maßnahmen zum Gesundheitsschutz zeigt. Daran anschließend zeigen wir, welche Auswirkungen die neue Entwicklung auf die Wirksamkeit der bisherigen gesetzlichen Regelungen und "Regulations" haben.

a) Information der Arbeitskräfte (114)

In welchem Ausmaß und mit welchen Mitteln die Betriebe jeweils der allgemeinen Verpflichtung zur Information, Schulung etc. (s. oben) nachkommen, kann nach unseren Befunden sehr unterschiedlich sein. Die gesetzlichen Regelungen bieten für ihre konkrete Erfüllung einen breiten Spielraum, der von den Betrieben in unterschiedlicher Weise strategisch genutzt werden kann:

Abfangstrategien

In einigen Betrieben wurde die gesetzliche Bestimmung recht umfassend und intensiv erfüllt. Es wurden Informationsveranstaltungen, Kurse und ähnliches durchgeführt. Auffallend war, daß es sich hier um Betriebe handelte, in denen umfangreiche und recht "kritische" Gesundheitsgefährdungen bestehen, wie z. B. in der chemischen Industrie. So ist die Vermutung naheliegend, daß hier die Betriebe die gesetzliche Pflicht zur Information, Schulung auch deshalb so ernst nehmen und vergleichsweise umfangreich zu erfüllen, um erst gar nicht die Situation entstehen zu lassen, daß die Beschäftigten und Safety Representatives eine Information über Gesundheitsgefahren fordern. Dies schien speziell in Betrieben der Fall zu sein, in denen die Art der verwendeten Materialien, die Produkte etc. grundsätzlich als gefährlich eingeschätzt werden. So wurde die stärkere Betonung der Information und Schulung u. a. damit begründet:

"Das Bewußtsein um die Gefährlichkeit von chemischen Stoffen hat zugenommen, die Arbeitskräfte sind kritischer geworden; bisher unbefragte Arbeitsverrichtungen und verwendete Materialien werden neuerdings von vornherein als Gefährdung eingeschätzt, und von uns wird ein entsprechender Nachweis ihrer Ungefährlichkeit und Sicherung verlangt" (Betrieb E).

Durch eine "umfassende" Information seitens der Betriebe besteht grundsätzlich die Möglichkeit, auch die Schwerpunkte der Information über Gesundheitsgefahren "zu steuern" und von "kritischen Punkten" abzulenken.

Schließlich waren einige Betriebe auch bestrebt, die Ausbildung der Safety Representatives durchzuführen. Dies wurde damit begründet, daß man es lieber "mit geschulten Leuten" zu tun haben will, die mit den "praktischen Problemen" vertraut sind. Es bestand die Befürchtung, daß die Schulung durch die Gewerkschaften "unzureichend ist" und die Safety Representatives nur in "allgemeinen Fragen des Gesundheitsschutzes" geschult werden, nicht aber in den konkreten Problemen der jeweiligen Branchen und Betriebe. Unabhängig davon, ob diese Einschätzung der gewerkschaftlichen Schulung zutrifft - nach unseren Befunden ist das weitgehend der Fall -, verbirgt sich hinter diesem "sachlichen Argument" aber auch das Bestreben nach einer "Versachlichung" der Auseinandersetzung um Gesundheitsfragen, bei der die Interessengebundenheit von Gesundheitsgefahren und ihrer Vermeidung hinter Sachargumenten in den Hintergrund gedrängt werden bzw. erst gar nicht zur Sprache kommen.

In keinem der von uns untersuchten Betriebe haben aber die Gewerkschaften und Shop Stewards ein solches Angebot der Betriebe angenommen. In einigen Fällen nahmen die Safety Representatives zwar an betrieblichen Schulungsveranstaltungen teil; es wurde aber nur als Ergänzung und nicht als Alternative zur gewerkschaftlichen Schulung angesehen. In mehreren Betrieben wurde die Teilnahme an betrieblicher Schulung etc. aber strikt abgelehnt.

"Reaktive" Strategien

Wie schon bei den zuvor behandelten betrieblichen Aktivitäten sind hier die Übergänge zwischen Abfang- und "reaktiven" Strategien oft fließend. So ist sicherlich auch das folgende Beispiel als "Mischform" anzusehen. Eine Besonderheit war hier u. a., daß der Betrieb Aktivitäten der Gewerkschaften zur Ausbildung der Beschäftigten aufgriff und eine Vereinbarung getroffen wurde, daß im Betrieb unter Beteiligung des betrieblichen Ausbildungsleiters und unter Nutzung der betrieblichen Ausbildungseinrichtungen die Gewerkschaften "ihre" Informations- und Ausbildungsveranstaltung durchführten. Sowohl die Freistellung der Shop Stewards als auch interessierter Arbeitskräfte wurde vom Betrieb sehr großzügig gehandhabt. Auch für das Management wurden vom Betrieb Informationsveranstaltungen zum Gesundheitsschutz durchgeführt. Dazu erklärte der Ausbildungsleiter, daß das Management ohnehin immer nachzieht, d. h. wenn die Gewerkschaften Ausbildung machen, dann (bzw. dann erst) fängt der Betrieb an, auch für die Manager Schulungen durchzuführen. Die Unterstützung hat für den Betrieb den Vorteil, über die Inhalte der gewerkschaftlichen Ausbildung informiert zu sein.

Die Mehrzahl der von uns untersuchten Betriebe kam jedoch der Informationspflicht nur sehr minimal nach. Sie beschränkten sich auf eine weitgehend formale Erfüllung der Informationspflicht, z. B. durch Aushängen eines kurzen und allgemein gehaltenen Informationsblattes, durch eine einmalige und entsprechend wenig effektive Informationsveranstaltung, durch Ermahnung zur Vorsicht und ähnliches. Ein Betrieb sah die Erfüllung seiner Informationspflicht darin, an die Beschäftigten die "Safety Policy" auszuhändigen.

Der Betrieb hatte eine sehr umfangreiche "Safety Policy" erstellt, die auch eine detaillierte Auseinandersetzung mit den Gesundheitsgefährdungen und Sicherheitsrisiken dieses Betriebes enthielt. Sie wurde den Arbeitskräften bei der Einstellung ausgehändigt mit dem ausdrücklichen Hinweis auf die Wichtigkeit der Kenntnisnahme und Befolgung. Auch den schon seit längerem Beschäftigten wird die "Policy" einzeln ausgehändigt mit der Aufforderung, sie gründlich durchzulesen und sich an die Hinweise usw. im eigenen Interesse zu halten (Betrieb K).

b) "Guarding" von Maschinen

Am Beispiel des "Guarding" der Maschinen und Produktionsanlagen soll exemplarisch gezeigt werden, wie durch den "Health and Safety at Work Act" die Wirksamkeit von schon "traditionell" bestehenden gesetzlichen Regelungen (vgl. Section 12 bis 16 des "Factories Act" von 1961) beeinflußt wird. Die Verpflichtung der Betriebe zum Anbringen von Schutzvorrichtungen (Guarding) zur Vermeidung von Unfallgefahren ist traditionell ein Schwerpunkt der gesetzlichen Vorschriften zur Unfallverhütung.

Diesen gesetzlichen Bestimmungen sind die Betriebe in der Vergangenheit unterschiedlich nachgekommen; beeindruckend war aber - besonders im Vergleich zu Maßnahmen zur Unfallverhütung in der Bundesrepublik -, daß in einer Reihe der von uns untersuchten Betriebe schon "seit langem" Schutzvorrichtungen an Maschinen und Produktionsanlagen angebracht waren.

In einem Betrieb der Automobilindustrie z. B. waren sämtliche Stanz- und kleineren Pressen "traditionell" mit beweglichen Schutzgittern versehen, mit denen nach Einlegen des Werkstücks der "Gefahrenbereich" geschlossen werden mußte, bevor der Bearbeitungsvorgang einsetzen konnte. (Während des Bearbeitungsvorgangs war es somit nicht möglich, das Werkstück zu greifen.) In anderen Betrieben, wo ähnliche Maschinen eingesetzt waren, waren solche Schutzvorrichtungen ebenfalls eine "seit langem" übliche Maßnahme zur Unfallverhütung. An großen Blechpressen, an denen jeweils zwei Arbeiter die Bleche einlegten, waren bewegliche Schutzgitter angebracht, die sich mit Auslösung des Preßvorgangs von der Maschine (bzw. Gefahrenzone) weg - bewegen und die Arbeiter in einen sicheren Bereich, außerhalb der Reichweite der Maschine zurückdrängen.

Eine andere Schutzvorrichtung an großen Pressen waren Lichtschranken. Der Preßvorgang setzte erst dann ein, wenn sich die Maschinenbediener aus dem Bereich der Lichtschranke entfernt hatten. An kleinen Stanzen und Pressen wurden zum Teil auch fest angebrachte Schutzgitter verwendet. Das Werkstück muß hier durch einen schmalen Schlitz im Gitter eingeführt werden. Ein Eingreifen in das Werkzeug und den Bearbeitungsvorgang ist unmöglich. In verschiedenen anderen Betrieben gab es noch einen anderen Typ von Schutzvorrichtung: Es handelte sich dabei um Bohrmaschinen, die so konstruiert waren, daß eine Sicherheitsverkleidung in Form von Gittern oder Scheiben u. ä. den Arbeitsvorgang gänzlich verunmöglicht hätte. Die Sicherheitsvorrichtung bestand hier in einem parallel (vertikal) und in direkter Nähe zum Bohrer angebrachten Metallstab, bei dessen eventueller Berührung während des Bohrvorganges (z. B. mit den Ärmeln) die Maschine automatisch gestoppt wurde. Weitere Beispiele für Schutzvorrichtungen werden wir im folgenden noch anführen.

Es ist grundsätzlich schwer zu beurteilen, welche Veränderung im Bereich von "Guarding" durch den "Health and Safety at Work Act" ausgelöst wurden, da auch schon in der Vergangenheit Veränderungen stattfanden, und zwar haben sich die Sicherheitsstandards und auch die Sicherheitsvorrichtungen ständig weiter entwickelt. Wir hatten aber den Eindruck, daß die Betriebe gerade auch in diesem Bereich der Unfallverhütung in den letzten Jahren ihre Aktivitäten verstärkt haben; und unsere Befunde sprechen dafür, daß dies im Zusammenhang steht, einmal wiederum mit den neuen Rechten und Einflußmöglichkeiten der gewerkschaftlichen Interessenvertretung im Betrieb und zum anderen mit den neuen Möglichkeiten der Aufsichtsbeamten, die Einhaltung der betrieblichen Verpflichtung zum "Guarding" durchzusetzen und zu überwachen. So zeigt sich schon jetzt, daß ein Schwerpunkt der Aktivitäten der Safety Representatives dieser Bereich der Unfallverhütung ist bzw. sein wird, und sich ihre Forderungen auch schwergewichtig auf die Einhaltung der gesetzlichen Regelungen richten, da es leicht ist, dem Betrieb Verstöße gegen die gesetzliche Regelung zum "Guarding" nachzuweisen. Daher sind auch betriebliche Aktivitäten auf diesem Gebiet eine Möglichkeit, den Safety Representatives keine "Angriffsfläche" für Beanstandungen und Forderungen zu bieten, - ihnen "den Wind aus den Segeln zu nehmen". So können die betrieblichen Maßnahmen zur Unfallverhütung durch Schutzvorrichtungen an Maschinen und Produktionsanlagen auch Teil der von uns im vorhergehenden dargestellten betrieblichen Strategien sein, den gewerkschaftlichen Einfluß im Betrieb abzufangen.

So war z. B. auffallend, daß in einem Betrieb, der - wie der Leiter des "Safety Department" mit Nachdruck betonte, "mit allen Mitteln" zu verhindern sucht, daß Sicherheitsfragen Gegenstand von "Collective Bargaining" werden, ein Schwerpunkt der Aktivitäten des Betriebs und der Shop Stewards bzw. Safety Representatives in den letzten Jahren auf dem "Guarding" lag. Die Schutzvorrichtungen wurden vom Betrieb auch demonstrativ als Beweis für das Sicherheitsbewußtsein und

die Bereitschaft des Betriebs, für Arbeitssicherheit zu sorgen, angeführt, wobei unterstrichen wurde, daß solche betrieblichen Maßnahmen "freiwillig" und nicht erst unter dem Druck der gewerkschaftlichen Interessenvertretung stattfanden (und - finden).

Die neue automatische Lackieranlage in diesem Betrieb ist ein Beispiel, in welchem Ausmaß der Betrieb das "Guarding" ernst nimmt. Die Lackieranlage war als Ganze vollständig mit Gittern umgeben und nur durch bestimmte Eingänge in diesen zugänglich gemacht. Als "idiotensichere Sache" (bezogen auf "Guarding") bezeichnete der Safety Officer die Sicherheitsvorkehrungen.

Es war generell festzustellen, daß in Betrieben mit starker gewerkschaftlicher Interessenvertretung und in Betrieben, in denen der Safety Officer (bzw. das "Safety-Department") schon "traditionell" oder erst neuerdings eine wichtige (und nicht nur "pro forma") Position hat, gerade das "Guarding" von Maschinen usw. ein Schwerpunkt der Aktivitäten der Safety Officer ist. Weiterhin war festzustellen, daß neu eingeführte Maschinen von vornherein "optimal" mit Schutzvorrichtungen versehen waren. Die Entwicklung des "Guarding" geht offensichtlich dahin, schon bei der Herstellung neuer Maschinen, umfassende Schutzvorrichtungen als Teil der Maschine einzubeziehen.

Beispiel für diese Entwicklung ist ein metallverarbeitender Betrieb: dort gab es alte Bohr- und Fräsmaschinen, an denen erst nachträglich - und vergleichsweise gering - Schutzverkleidungen angebracht worden waren. Die neuen Bohr- und Fräsmaschinen waren schon bei der Einführung völlig verkleidet, und zwar einmal, die sich nicht-bewegenden Teile der Maschine durch eine aus Metall bestehende "Haube" (auch Lärmschutz) und die eigentliche Gefahrenquelle in der Mitte der Maschine durch eine durchsichtige Plastikschiebetüre (elektrischer Interlock Guard). Die Tätigkeit des an der Maschine Beschäftigten beschränkte sich auf Einlegen und Herausnehmen der zu bearbeitenden Metallteile. Der Bearbeitungsvorgang lief automatisch ab, allerdings nur dann, wenn die Schiebetüre vollständig geschlossen war. Das Öffnen der Türe unterbrach automatisch und sofort den Bearbeitungsvorgang.

In einer Reihe von Betrieben waren neue oder verbesserte Schutzvorrichtungen angebracht worden, die auf Forderungen der Shop Stewards und Safety Representatives oder auf konkrete Beanstandungen und Auflagen der Aufsichtsbeamten zurückgingen. (115) Beispiele für "schärfere Anforderungen" der Inspektoren als früher fanden wir sowohl in Betrieben, in denen es schon Schutzvorrichtungen gab, - dort sind die Sicherheitsstandards gesteigert worden und zum Teil auch die Standards im allgemeinen Gesundheitsschutz - als auch in Betrieben ohne Schutzvorrichtungen, wo jetzt umfangreich Vorkehrungen gefordert werden.

In einem Elektrobetrieb z. B. war der Teil von Maschinen, an dem Plastikteile gepreßt wurden, vollständig mit festen und beweglichen Schutzgittern abgedeckt. Diese Maßnahme hätte als Unfallverhütungs-

vorrichtung durchaus ausgereicht; darüber hinausgehend ist aber vom Inspektor noch eine weitere Verkleidung gefordert worden, die auch dem Gesundheitsschutz Rechnung trägt: Die Maschine wurde zusätzlich mit Plastikscheiben verkleidet, um die austretenden Dämpfe abzuhalten.

In einem anderen Betrieb handelte es sich um eine Maschine, die Metallteile schneidet. Nach der "Milling Maschine Regulation" von 1928 muß der Bereich der Maschine mit der Schneidevorrichtung (Cutter) von vorn bis hinten abgedeckt sein. Nach den Aussagen des Safety Officer dieses Betriebes wurde bisher eine einfache Vorrichtung - über den ganzen "Cutter" hinweggehend - als adäquater Schutz vom Inspektor akzeptiert. Neuderdings beanstandete er diese Schutzvorrichtung und forderte die Anbringung von automatischen "Interlock"-Türen.

In einem Textilbetrieb richteten sich die Auflagen des Inspektors auf den Maschinenantrieb einer Produktionsanlage von circa zwanzig Maschinen. Die Maschinen waren vierzig bis fünfzig Jahre alt, bisher aber nicht wegen inadäquaten Sicherheitsvorrichtungen beanstandet worden, - nach Meinung des Safety Officer wohl auch nicht wegen der damit verbundenen immensen Kosten für den Betrieb. Das Anbringen von Schutzvorrichtungen an den alten Maschinen würde ungefähr die gleichen Kosten verursachen wie die Anschaffung neuer Maschinen. "Und das wußte auch der Inspektor", war die Erklärung des Safety Officer für die bisherige "Toleranz" des Inspektors. Seit circa einem Jahr besteht an den Betrieb die Auflage, trotz der hohen Kostenbelastung adäquate Schutzvorrichtungen zu installieren (oder neue Maschinen zu kaufen). Sowohl die "Adäquatheit" war konkret spezifiziert, als auch die einzelnen Zeitabschnitte, innerhalb derer die Veränderungen vorzunehmen sind. Zwei Jahre insgesamt betrug der maximal zugestandene Zeitraum. (116)

Schließlich fanden sich aber auch Betriebe, die (weiterhin) im Bereich des "Guarding" wenig, gar nicht oder nur an bestimmten Maschinen und Produktionsanlagen die gesetzlichen Verpflichtungen erfüllen. Die Gründe dafür liegen nicht nur in den Kosten, sondern auch darin, daß Schutzgitter die Arbeit behindern oder - nach Aussage der Betriebe - verunmöglichen.

So war z. B. in einer Gießerei eine Karusseldrehmaschine ohne Schutzgitter vorschriftswidrig weiterhin in Betrieb und wird es auch in Zukunft bleiben. Der Safety Officer dieses Betriebes erklärte dazu, daß es einfach unmöglich ist, Schutzvorrichtungen anzubringen, ohne die Arbeit in beträchtlichem Maße zu behindern. "Und da kann sich der Inspektor auf den Kopf stellen, es geht einfach nicht. Wir müssen es darauf ankommen lassen. Bei einem Unfall sind wir dran. Das wissen wir, aber wir müssen es riskieren".

Abschließend sei aber nochmals betont, daß es insgesamt beeindruckend war - vor allem im Vergleich zu entsprechenden Schutzvorrichtungen in der Bundesrepublik - in welchem Ausmaße in den von uns unter-

suchten Betrieben, betriebliche Vorkehrungen im Bereich des "Guarding" schon "traditionell" und verstärkt in den letzten Jahren getroffen wurden (und werden). Dies ist besonders hervorzuheben, da ohne Zweifel die Schutzvorrichtungen in vielen Fällen - eine (mögliche) Produktivitätssteigerung behindern (Einfluß auf das Arbeitstempo etc.) und zu Stillstandzeiten an Produktionsanlagen bei kleineren Störungen etc. führen, da kein Eingriff in die "laufenden" Maschinen und Produktionsanlagen möglich ist. Zugleich wird hierdurch aber ein vergleichsweise hoher Sicherheitsstandard erreicht.

II. Gesundheitsschutz und gewerkschaftliche Interessenvertretung im Betrieb

A. Einschätzung des "Health and Safety at Work Act" durch Shop Stewards

Zunächst unabhängig vom "Health and Safety at Work Act" wurde von den Shop Stewards in den von uns untersuchten Betrieben eine gesetzliche Regelung von Arbeitsbedingungen skeptisch beurteilt. Gesetzliche Regelungen wurden zum Teil als "nicht notwendig" oder als Schwächung und Verschlechterung für die Interessendurchsetzung angesehen. Als Beispiel hierfür wird der "Redundancy Payment Act" von 1965 angeführt: Hierdurch werden speziell ältere Arbeiter durch die finanzielle Abfindung dazu verleitet, freiwillig Entlassungen zuzustimmen; das gerade zum Schutz älterer Arbeitskräfte bei der Auseinandersetzung um Entlassungen entwickelte Prinzip "first in last out" wird hiermit durchbrochen. Positive Wirkungen von gesetzlichen Regelungen zum Schutz der Arbeitskräfte sieht man im wesentlichen nur für schwach organisierte Beschäftigungsgruppen und in gewerkschaftlich schwach organisierten Betrieben. Zum anderen wurde jedoch die Wirkung von gesetzlichen Regelungen ohne gewerkschaftliche Interessenvertretung im Betrieb als gering eingeschätzt; die Aussage, "ein Gesetz ohne kollektive Interessendurchsetzung ist kein Schutz", ist hierfür exemplarisch. Für gewerkschaftlich stark organisierte Betriebe wurde eine gesetzliche Regelung von Arbeitsbedingungen als "überflüssig" und nicht notwendig erachtet. "Auf unsere Stärke kommt es an, nicht auf das Gesetz"; diese Aussage charakterisiert hier die Einschätzung gesetzlicher Regelungen treffend. Auch sieht man die Gefahr, daß durch gesetzliche Regelungen das Interesse der Arbeitskräfte am Aufbau und der Unterstützung einer gewerkschaftlichen Interessenvertretung im Betrieb geschwächt wird. Auch die Entwicklungen des Gesundheitsschutzes am Arbeitsplatz in der Vergangenheit werden hierfür als Beispiel angeführt: Durch die gesetzlichen Regelungen und ihrer Kontrolle durch staatliche Aufsichtsbeamten wurde der Gesundheitsschutz bei der gewerkschaftlichen Interessenvertretung im Betrieb vernachlässigt, da er als Angelegenheit und Aufgabe des Staates angesehen wurde.

Es gibt aber offenbar auch gesetzliche Regelungen, die überwiegend als positiv beurteilt werden. Dabei handelt es sich primär um gesetzliche Regelungen, die - im Unterschied zur Regelung von Arbeitsbedingungen - Möglichkeiten der Interessenvertretung im Betrieb verbessern und abstützen. Beispiel hierfür ist die im "Employment Protection Act" enthaltene Verpflichtung der Betriebe, Arbeiter für Gewerkschaftsaktivitäten freizustellen u. ä.

Auch der "Health and Safety at Work Act" und seine Ergänzungen 1978 zählt hierzu; er wurde von den Shop Stewards überwiegend positiv eingeschätzt. Allgemein wurde dies damit begründet: Man hat nun erkannt, daß auch Gesundheits- und Sicherheitsfragen stärker als bisher in die gewerkschaftliche Interessenvertretung einbezogen werden müssen. Gesundheits- und Sicherheitsfragen gehörten zwar "schon immer" zum Aufgabenbereich von Shop Stewards, und es wurden auch Forderungen nach der Verhütung von Unfällen an Maschinen und der Vermeidung gesundheitsschädigender Umgebungseinflüsse usw. gestellt und durchgesetzt, aber - mit den Worten eines Shop Stewards - "natürlich hat schon immer jeder gesagt 'Gesundheit und Sicherheit' ist wichtig. Wer könnte das Gegenteil sagen? Aber man hat eben nicht so sehr darauf geachtet. Es gehörte einfach so dazu." Auch das Interesse der einzelnen Arbeiter an Gesundheits- und Sicherheitsfragen wurde für die Vergangenheit allgemein als schwach beurteilt. Durch den "Health and Safety at Work Act" hat sich dies geändert.

Im speziellen wird bei den gesetzlichen Regelungen als positiv eingeschätzt:

- Die ab 1. Oktober 1978 in Kraft getretene Regelung zu den gewerkschaftlichen Safety Representatives im Betrieb. Hierin sieht man generell eine Stärkung der gewerkschaftlichen Interessenvertretung im Betrieb.
- Die allgemeine gesetzliche Verpflichtung der Betriebe, ein "sicheres Arbeitssystem" (a safe system of work) zu gewährleisten. Gerade die Unbestimmtheit dieser Verpflichtung wird positiv eingeschätzt, da sie den Safety Representatives einen Spielraum läßt, zu bestimmen, was als sicher angesehen werden kann und was nicht. Darüber hinaus sieht man durch diese Bestimmung auch die Möglichkeit, bei der Einführung neuer Technologien und Formen der Arbeitsorganisation deren Auswirkungen auf die Gesundheit und Sicherheit am Arbeitsplatz zu kontrollieren, und Forderungen nach der Vermeidung von Gesundheitsgefahren zu stellen.
- Die eigene Verantwortung der Arbeiter zur Vermeidung von Gesundheitsgefahren beizutragen. Hierin sieht man eine Möglichkeit, das Interesse der Arbeitskräfte an Gesundheits- und Sicherheitsfragen zu fördern, sowie die Arbeiter zur strikten Einhaltung von Sicherheitsvorkehrungen anzuhalten.
- Die Ausweitung der Sanktionsmittel der staatlichen Aufsichtsbeamten. Man sieht nun eher die Möglichkeit, die Aufsichtsbeamten in den Betrieb zu rufen und eine wirksame Unterstützung zu erhalten. (Bereits die Androhung, einen Inspektor zu rufen, wird nun als erheblich wirkungsvoller als in der Vergangenheit eingeschätzt.)

Die positive Beurteilung des "Health and Safety at Work Act" ist auf dem Hintergrund zu sehen, daß die gesetzlichen Regelungen nur als Grundlage und als eine Möglichkeit für die Verbesserung des Gesundheitsschutzes angesehen werden. Die gesetzlichen Regelungen werden allgemein nur als ein "Anstoß" für eine wirksame gewerkschaftliche Interessenvertretung im Betrieb gesehen. So etwa auch die Aussagen: "Auf uns kommt es an, was wir aus dem Gesetz machen"; oder "das Gesetz hat seine Vorteile, aber wir dürfen uns nicht darauf ausruhen".

Sehr aufschlußreich und charakteristisch für die Einstellung gegenüber gesetzlichen Regelungen ist die Beurteilung der gesetzlich vorgesehenen "beratenden" Beteiligungen der gewerkschaftlichen Interessenvertreter an Gesundheits- und Sicherheitsfragen im Betrieb. In keinem der von uns geführten Gespräche mit Shop Stewards wie auch Vertretern der überbetrieblichen Gewerkschaftsorganisation wurde diese gesetzliche Regelung als eine "Beschränkung" für die Möglichkeiten der Interessenvertretung angesehen und erwähnt. Man sieht hierin vielmehr eine "Unzulänglichkeit" der gesetzlichen Regelungen, die es im Rahmen der faktischen Interessendurchsetzung im Betrieb zu korrigieren und zu erweitern gilt. Generell war dabei die Einschätzung vorherrschend, daß eine bloß "beratende Beteiligung" - wie es die gesetzlichen Regelungen vorsehen - keine wirksame Interessenvertretung und Verbesserungen des Gesundheitsschutzes am Arbeitsplatz ermöglichen.

Die Überzeugung, daß eine allein beratende Beteiligung an betrieblichen Maßnahmen zum Gesundheitsschutz unzureichend ist, resultiert dabei aus Erfahrungen mit dem Gesundheitsschutz in der Vergangenheit und der allgemeinen Erfahrung bei Auseinandersetzungen um andere Angelegenheiten im Betrieb, daß eine beratende Beteiligung zwar zur besseren Information der Arbeitskräfte über betriebliche Vorhaben und umgekehrt des Betriebs über die Vorstellungen der Arbeitskräfte nützlich sein kann, nicht aber zur Durchsetzung von Forderungen, die aktuell nicht im betrieblichen Interesse sind. "Man hört sich unsere Vorstellungen an, aber der Betrieb macht dann doch, was er will", charakterisierte ein Shop Steward diese Situation. Die gewerkschaftliche Forderung und gesetzliche Verankerung gewerkschaftlicher Safety Representatives hat hier offenbar auch auf Betriebsebene als Signal gewirkt, Gesundheits- und Sicherheitsfragen in das "Collective Bargaining" im Betrieb einzubeziehen. Dies scheint uns eine allgemeine Tendenz, die auch von Vertretern des betrieblichen Managements bestätigt und zum Teil bereits faktisch erfahren wurde

Wir werden im folgenden speziell hierauf näher eingehen und zeigen, auf welche Weise die Absicherung gewerkschaftlicher Safety Representatives zugleich zu einem Anstoß wurde, nun auch Gesundheits- und Sicherheitsfragen in das System des "Collective Bargaining" im Betrieb einzubeziehen, und wie hierdurch die Organisation der Interessenvertretung und die Aktivitäten der gewerkschaftlichen Interessenvertreter im Rahmen des Gesundheitsschutzes beeinflusst werden.

B. Zur Organisation der gewerkschaftlichen Interessenvertretung

Wie bereits im vorhergehenden Kapitel anhand der betrieblichen Reaktionen gezeigt, kann sowohl durch die Benennung von Safety Representatives als auch die Errichtung von "Safety Committees" die Einbeziehung von Gesundheits- und Sicherheitsfragen in das "Collective Bargaining" oder ihre Abtrennung hiervon beeinflusst werden. Es sei nun gezeigt, in welcher Weise hier seitens der gewerkschaftlichen Interessenvertretung versucht wird, organisatorische Voraussetzungen zu schaffen, um Gesundheits- und Sicherheitsfragen in das "Collective Bargaining" einzubeziehen oder zumindest die Möglichkeit offenzuhalten, daß Gesundheits- und Sicherheitsfragen auch zu einem Gegenstand von "Verhandlungen" im Betrieb werden können.

1. Die Benennung von Safety Representatives

Eine grundlegende Frage ist hier, ob Shop Stewards als Safety Representatives benannt werden, oder ob diese Funktion von anderen Arbeitskräften ausgeübt werden soll.

Empfehlungen und Beschlüsse der überbetrieblichen Gewerkschaftsorganisation

Zum Zeitpunkt unserer Untersuchung lagen nur von zwei Gewerkschaften, der AUEW und der GMWU schriftlich fixierte Empfehlungen und Beschlüsse zu der praktischen Handhabung der neuen Rechte auf dem Gebiet des Gesundheitsschutzes vor. Diese beiden Gewerkschaften haben beschlossen, daß die Funktion der Safety Representatives von den Shop Stewards ausgeübt werden soll. Als Gründe hierfür werden angegeben, daß es wichtig und notwendig sei, Fragen des Gesundheitsschutzes nicht von der bestehenden Struktur des "Collective Bargaining" zu isolieren; u. a. auch deshalb, weil Fragen des Gesundheitsschutzes in vielen Fällen direkt oder indirekt mit Entlohnungsproblemen (Prämien etc.) zusammenhängen. So wird in der Broschüre der GMWU auch betont, daß die Behandlung von Gesundheits- und Sicherheitsfragen die "volle Erfahrung, den Einsatz und die Stärke der Shop Steward Committees" in den Betrieben verlangt. Man sieht dabei die Rückbindung an die Shop Steward-Organisation im Betrieb am ehesten gewährleistet, wenn die Safety Representatives auch Shop Stewards sind. Ferner wird darauf hingewiesen, daß nur hierdurch verhindert werden kann, daß Safety Representatives Spezialisten für Gesundheits- und Sicherheitsfragen werden ohne Verantwortlichkeit und Kenntnis des "Collective Bargaining", und daß umgekehrt die Shop Stewards auch zukünftig Gesundheits- und Sicherheitsfragen nur am Rande beachten (vgl. GMWU 1978). Wie der TUC in einer Ausbildungsunterlage für Safety Representatives darlegt, wird die Mehrzahl der Gewerkschaften beschließen, die Shop Stewards als Safety Representatives zu benennen.

Diese Entscheidung wird zumindest als Übergangslösung für die nächsten Jahre angesehen. Als Gründe hierfür werden u. a. angeführt, daß anderen Arbeitskräften die Kenntnis von "Verhandlungsstrategien" fehlt, und daß sich die Gewerkschaften bei der Benennung der Shop Stewards bereits auf erfahrene gewerkschaftliche Interessenvertreter im Betrieb berufen können.

In der Ausbildungsunterlage des TUC werden im einzelnen die Vorteile der Benennung von Shop Stewards angeführt:

- Shop Stewards sind schon bereits gewählte gewerkschaftliche Interessenvertreter im Betrieb;
- sie haben bereits Kenntnisse über die existierenden "rules, custom and practice and union procedures";
- sie haben Erfahrung im Umgang mit dem Management im Rahmen der industriellen Beziehungen im Betrieb;
- sie haben bereits entwickelte Beziehungen und Kommunikationsmöglichkeiten innerhalb ihrer eigenen und der anderen Gewerkschaften, die im Betrieb vertreten sind;
- sie haben bislang die Verantwortung für die Verbesserung von Arbeitsbedingungen übernommen und praktiziert;
- in Auseinandersetzungen, in die sowohl Entlohnungs- als auch Gesundheits- und Sicherheitsfragen involviert sind, ist es günstiger, wenn nur ein gewerkschaftlicher Interessenvertreter beteiligt ist, und somit die Möglichkeit von Konflikten zwischen Shop Stewards und Safety Representatives ausgeschaltet wird.

Diesen Vorteilen werden aber auch einige Nachteile, die sich aus der Benennung von Shop Stewards ergeben können, gegenübergestellt; es sind dies:

- Shop Stewards sind schon jetzt überbelastet und können daher den zusätzlichen Aufgaben im Rahmen des Gesundheitsschutzes nicht oder nur eingeschränkt gerecht werden;
- einzelne Gesundheits- und Sicherheitsfragen erfordern Spezialwissen und deshalb einen größeren Aufwand für den Erwerb von Kenntnissen; dieser könne aber nur von Safety Representatives, die nicht zugleich auch Shop Stewards sind, erbracht werden;
- durch eigenständige Safety Representatives ergeben sich zusätzliche gewerkschaftliche Interessenvertreter im Betrieb; wenn Shop Stewards und Safety Representatives zusammenarbeiten, kann sich hierdurch noch eine wirkungsvollere Interessenvertretung ergeben, als wenn jeweils nur eine Person für die Interessendurchsetzung zuständig ist.

Diese Probleme, die sich bei einer Benennung von Shop Stewards als Safety Representatives ergeben können, werden auch in der Broschüre der GMWU gesehen; man sieht hierin aber keinen Anlaß für die Benennung eigenständiger Safety Representatives mit der Begründung:

- Wenn die Shop Stewards überbelastet sind, so können zusätzliche Shop Stewards im Betrieb gewählt werden (Voraussetzung hierfür ist allerdings, daß die Anzahl der Shop Stewards nicht durch Agreements festgelegt und begrenzt ist);

- wenn Spezialkenntnisse erforderlich sind, so reicht es, wenn einige der Shop Stewards im Betrieb sich diese Spezialkenntnisse aneignen oder/und sich auf Gesundheits- und Sicherheitsfragen spezialisieren; es ist aber gewährleistet, daß sie auch weiterhin Teil der bereits bestehenden Shop Steward-Organisation im Betrieb sind.

Nach unseren Befunden spricht vieles für die Interpretation, daß in den Überlegungen, Empfehlungen und Beschlüssen der überbetrieblichen Gewerkschaftsorganisationen zur Benennung von Safety Representatives auch eine Bestätigung der Shop Stewards und der auf ihrer Grundlage entwickelten Interessenvertretung im Betrieb zum Ausdruck kommt. Damit sei nicht ausgeschlossen, daß die überbetrieblichen Gewerkschaftsorganisationen bei einzelnen Gewerkschaften oder auch in einzelnen Fällen bestrebt sind (bzw. bestrebt sein können), die Position der Shop Stewards im Betrieb nicht durch zusätzliche Aufgaben und offizielle Funktionen im Rahmen der Gewerkschaftsvertretung zu stärken.

Zur Praxis in den Betrieben

Nur in zwei der von uns untersuchten Betriebe wurden "eigenständige" Safety Representatives benannt - in allen übrigen Fällen waren bereits die Shop Stewards als Safety Representatives benannt oder hierzu vorgesehen. Begründet wurde dies mit ähnlichen Argumenten, wie sie bereits im vorhergehenden angeführt wurden. Die Benennung der Safety Representatives erfolgte dabei in engem Kontakt zwischen der überbetrieblichen Gewerkschaftsorganisation und der bereits bestehenden gewerkschaftlichen Interessenvertretung im Betrieb.

In den beiden Betrieben, in denen eigenständige Safety Representatives benannt wurden, waren hierfür folgende Gründe ausschlaggebend: In einem Betrieb (Betrieb F) wurde bereits vor zweieinhalb Jahren ein Safety-Committee eingerichtet, in dem Shop Stewards als Vertreter der Beschäftigten beteiligt waren. Nach Aussagen der jetzigen Safety Representatives hatten die Shop Stewards jedoch kaum Zeit, sich um Gesundheits- und Sicherheitsfragen zu kümmern, so daß auch im Safety Committee nicht Gesundheits- und Sicherheitsprobleme, sondern andere "Angelegenheiten" verhandelt wurden. (Im Safety Committee war auch der Produktions- und Personalleiter vertreten.) Ein zweites Argument war, daß im Falle von Disziplinierungen eines Arbeiters durch den Safety Representative, etwa bei der Mißachtung von Sicherheitsvorschriften, ein Konflikt zwischen der Position des Safety Representative und der des Shop Steward angelegt sei. Der Safety Representative muß den Arbeiter disziplinieren; der Shop Steward muß verhindern, daß sich hieraus für den Arbeiter Nachteile ergeben, ihn gegen eine Entlassung schützen usw. "Es ist, als wenn man zwei Kappen tragen müßte, das geht nicht", umschrieb diese Situation ein Safety Representative im Betrieb. Nach Meinung der Safety Representatives wird durch die Benennung eigenständiger Safety Representatives keineswegs die Möglichkeit eingeschränkt, Gesundheits- und Sicherheitsfragen in das "Collective Bargaining" einzubeziehen, da es auch als

Safety Representatives - unabhängig von der Position des Shop Stewards - möglich ist, zu "verhandeln". Da man im Unterschied zu den Shop Stewards aber nicht oder nur sehr begrenzt Forderungen mit der Drohung eines Industrial Dispute Nachdruck verleihen kann, hängt die Verhandlungsmöglichkeit und -stärke davon ab, daß hierfür ein "Äquivalent" gefunden wird. So wurde in dem Betrieb zusätzlich ein Agreement durchgesetzt, das den Safety Representatives das Recht gab, wegen Gesundheits- und Sicherheitsproblemen die Arbeit zu stoppen. (Siehe hierzu auch weiter unten.) Ob und inwieweit bei der Benennung eigenständiger Safety Representatives in diesem Fall auch gewerkschaftsinterne Probleme und Konflikte zwischen den Shop Stewards und der überbetrieblichen Gewerkschaftsorganisation eine Rolle gespielt haben, ließ sich nicht genau in Erfahrung bringen. Auffallend jedenfalls war, daß der im Betrieb beschäftigte überbetriebliche Gewerkschaftssekretär zugleich Vorsitzender des Safety Committees war und mehrfach - direkt und indirekt - die Entscheidung, eigenständige Safety Representatives zu wählen, auch damit begründet wurde, daß die Shop Stewards im Betrieb ohnehin schon sehr mächtig sind und sich auch als solches "fühlen". Möglicherweise lag somit der gewerkschaftlichen Entscheidung auch die Absicht zugrunde, die Macht der Shop Stewards nicht zusätzlich zu stärken; zum anderen bestand aber auch auf seiten der Shop Stewards kein großes Interesse daran, sich nun noch zusätzlich mit Gesundheits- und Sicherheitsfragen im Betrieb zu befassen (bzw. befassen zu müssen).

Letzteres weist auf ein sowohl aktuell wie langfristig sehr ernstzunehmendes Problem hin. Obwohl Shop Stewards durchaus die Notwendigkeit sehen, sich stärker mit Gesundheits- und Sicherheitsfragen zu befassen, kann ihr Interesse hieran begrenzt sein, weil sie bereits mit anderen Aufgaben ausgelastet sind oder/und eine stärkere Befassung mit Gesundheits- und Sicherheitsfragen nur auf Kosten der Vernachlässigung anderer Aufgaben möglich erscheint. Ferner scheint es in der Praxis offenbar auch leichter, Arbeitskräfte "zusätzlich" für die Wahrnehmung der Position des "Safety Representative" zu gewinnen als für die weit komplexere Aufgabe des Shop Steward. So betonten einige der "nur" Safety Representatives nachdrücklich, daß sie sich für Gesundheit und Sicherheit im Betrieb interessieren, aber kein Shop Steward, der "für alles zuständig ist", sein wollen.

Ein Beispiel für eine mögliche Integration eigenständiger Safety Representatives in die Shop Steward-Organisation im Betrieb fand sich in einem anderen Betrieb (Betrieb D). Wie vielfach üblich, gab es bereits in der Vergangenheit neben den Shop Stewards spezielle, für Gesundheits- und Sicherheitsfragen zuständige, Vertreter der Beschäftigten. Diese waren aber zugleich Beauftragte der Shop Stewards bzw. des Shop Steward Committee im Betrieb. Diese Praxis soll auch in Zukunft beibehalten werden. Es ist hierdurch aus der Sicht der Shop Stewards und Safety Representatives sichergestellt, daß die Behandlung von Gesundheits- und Sicherheitsfragen nicht abgetrennt von der Shop Steward-Organisation im Betrieb erfolgt. Nach Aussagen der Safety Representatives ist es auf diese Weise auch möglich, bei Forderungen, die sie selbst nicht durchsetzen

können, die Shop Stewards einzubeziehen; umgekehrt besteht auf diese Weise auch die Möglichkeit, für die Shop Stewards Gesundheits- und Sicherheitsfragen in Verhandlungen über andere Angelegenheiten - z. B. bei Entlohnungsfragen, Einführung neuer Technologien u. ä. - einzubeziehen. Auf dieser Grundlage war es auch möglich, gegenüber dem Betrieb bei der Benennung der Safety Representatives Zugeständnisse zu machen (vgl. Kap. I).

Diese angeführten Beispiele zeigen, daß im konkreten Fall auf Betriebs-ebene durchaus Abweichungen von den allgemeinen Beschlüssen und Empfehlungen der Gewerkschaften möglich sind; in den von uns untersuchten Betrieben war dies aber nur in zwei Betrieben der Fall. (117)

2. "Safety Committee"

Empfehlungen der überbetrieblichen Gewerkschaftsorganisationen

In den zum Zeitpunkt unserer Untersuchung vorliegenden Broschüren und Ausbildungsunterlagen der Gewerkschaftsorganisationen wird die Errichtung eines Safety Committee oder/und die Beteiligung der Safety Representatives an solchen Committees durchweg kritisch und skeptisch eingeschätzt. So wird grundsätzlich die Frage gestellt, ob ein Safety Committee überhaupt notwendig ist und eine wirksame Behandlung von Gesundheits- und Sicherheitsfragen im Betrieb ermöglicht. In der Broschüre der GMWU wird dabei auf folgende Gefahren eines Safety Committee hingewiesen:

- Das Safety Committee kann ein Gremium sein, in dem viel geredet wird, ohne daß dies zu praktischen Verbesserungen des Gesundheitsschutzes führt; die Diskussion von Problemen geht auf Kosten der Durchsetzung faktischer Verbesserungen.
- Ein Safety Committee kann möglicherweise die Kraft und Zeit der Safety Representatives von ihrer eigentlichen Arbeit und Aufgabe, die Interessen der Arbeitskräfte auf dem Weg des "Collective Bargaining" durchzusetzen, abhalten.
- Das Management kann Safety Committees dazu benutzen, seine alleinige Verantwortung für den Gesundheitsschutz auf die Safety Representatives abzuwälzen (mit der Folge, daß Mängel des Gesundheitsschutzes nicht nur das Management, sondern auch die Safety Representatives zu verantworten haben); hierdurch wird zugleich die Möglichkeit beschränkt, Forderungen, die im Safety Committee nicht durchsetzbar sind, auf "anderem Wege" zu behandeln (vgl. GMWU 1978).

Die Empfehlung der GMWU ist, vor der Entscheidung für oder gegen die Einrichtung eines Safety Committee oder der Teilnahme an bereits bestehenden, abzuwägen, ob die möglichen Vorteile (s. u.) seine Nachteile und Gefahren aufwiegen. Ferner wird auf die Möglichkeit hingewiesen, neben der Teilnahme an Safety Committees - oder auch ohne Safety Committee - Gesundheits- und Sicherheitsfragen auf dem Wege direkter Ver-

handlungen zwischen den Safety Representatives und den zuständigen Vertretern des Managements anzugehen, da dies erfahrungsgemäß schneller und effektiver zum "Erfolg" führt.

Auch in der Ausbildungsunterlage des TUC wird nicht grundsätzlich von der Errichtung eines Safety Committee (bzw. der Beteiligung an einem Safety Committee) abgeraten. Es besteht aber generell die Aufforderung, zu überlegen, "do you really need safety committees?" (TUC o. J.).

Die Praxis in den Betrieben

Nach unseren Befunden besteht auch bei den Shop Stewards und Safety Representatives im Betrieb eine durchwegs skeptische und kritische Einschätzung von Safety Committees. Bei der Darstellung von betrieblichen Reaktionen auf die neuen gesetzlichen Regelungen hatten wir schon erwähnt, daß in einigen Betrieben die Safety Representatives (bzw. Shop Stewards) keine Errichtung eines Committee gefordert haben oder eine Beteiligung an einem Safety Committee ablehnen, Interessant und aufschlußreich für die Strategien der Interessendurchsetzung sind aber gerade auch jene Fälle, in denen Safety Committees gefordert oder eine Beteiligung an bereits bestehenden Committees erfolgt. Nach unseren Befunden kann dies nicht vorschnell als Indiz dafür gewertet werden, daß man eine bloß "beratende" Beteiligung an Gesundheits- und Sicherheitsfragen im Betrieb und ihre Abtrennung von anderen Angelegenheiten des "Collective Bargaining" akzeptierte. Es kann sich hiermit auch das Bestreben verbinden, Safety Committees zu einem Gremium umzugestalten, in dem nicht nur beraten, sondern "verhandelt" wird; ferner Safety Committees nicht als ausschließliche, sondern als eine zusätzliche Möglichkeit zur Durchsetzung von Forderungen und Information über betriebliche Vorhaben etc. zu nutzen. Allerdings wurde zugestanden, daß die "Umfunktionierung" von bereits bestehenden Safety Committees in "Verhandlungsgremien" im konkreten Fall sehr schwierig sein kann und viel Zeit und erheblichen Einsatz erfordert. Ein Problem ist beispielsweise, daß Forderungen nur wirksam durchgesetzt werden können, wenn im Safety Committee zugleich kompetente und weisungsbefugte Vertreter des Managements sitzen; dies enthält aber andererseits die Gefahr, daß infolge der "Fachkompetenz" Forderungen auch sehr leicht "zerredet" oder als technisch und ökonomisch nicht machbar ausgewiesen werden können. So bestand auch die Auffassung, daß sich die Durchsetzung von Forderungen nicht ausschließlich auf das Safety Committee beschränken dürfe.

An folgenden Beispielen sei näher illustriert, wie versucht wird, Safety Committees zu "Verhandlungsgremien" umzugestalten, und sie damit in das bestehende System des Collective Bargaining im Betrieb einzu beziehen.

Im Betrieb A, in dem es schon traditionell eine starke und vom Betrieb anerkannte Shop Steward-Vertretung gab, wurde von den Shop Stewards die Errichtung eines Safety Committee gefordert. Dabei wurde zu-

gleich auch über die "Funktion" des Committee verhandelt. Nach Aussagen des Shop Steward Convenor im Betrieb hat dabei das "Safety Committee" den gleichen Stellenwert wie andere "Committees" im Betrieb, in denen mit dem Management verhandelt wird (Safety Representatives waren hier Shop Stewards). Dies besagt auch, daß den Forderungen im Safety Committee - ähnlich wie dies bei der Verhandlung über andere Angelegenheiten der Fall ist - im Konfliktfall auch mit der Drohung oder Praktizierung von "Industrial Disputes" Nachdruck verliehen wird, und hiermit der Betrieb auch zu rechnen hat. Zum anderen werden Gesundheits- und Sicherheitsfragen keineswegs nur im Safety Committee behandelt; Aufgabe der Shop Stewards als Safety Representatives ist es vielmehr, auch beim konkreten Arbeitsablauf auf die Anweisungen von Vorgesetzten usw. und die Einhaltung von Vorschriften zu achten. Ein Manager im Betrieb beschrieb hier die Situation der unmittelbaren Vorgesetzten in der Produktion mit den Worten: "Sie fürchten die Safety Representatives" (gemeint sind die Shop Stewards in ihrer Funktion als Safety Representatives).

Im Betrieb C wurde ebenfalls von den Shop Stewards die Errichtung eines "Safety Committee" gefordert (auch hier waren die Shop Stewards zugleich Safety Representatives). Grund hierfür war, daß bereits in der Vergangenheit im Rahmen der Shop Steward-Organisation im Betrieb einzelne "Sub-Committees" gebildet wurden und hier auch ein "Committee", das sich mit Gesundheits- und Sicherheitsfragen im Betrieb befaßte. In der Errichtung eines "Safety Committee" sah man vor allem die Möglichkeit, über Forderungen nach einer Verbesserung des Gesundheits- und Unfallschutzes direkt mit der Betriebsleitung zu verhandeln und die Betriebsleitung zu zwingen, nicht nur ad hoc und von Fall zu Fall, sondern regelmäßig sich mit Gesundheits- und Sicherheitsfragen im Betrieb zu befassen. Auch hier wurde das Committee als Bestandteil der Shop Steward-Organisation und des "Collective Bargaining" im Betrieb begriffen. Dies wurde auch von dem Betriebsleiter mit den Worten bestätigt: "The Safety Committee has become a Sub-Committee of the Shop Steward Committee".

Das folgende Beispiel zeigt, in welcher Weise bereits traditionell bestehende "Safety Committees" in ihrer "Funktionsweise" verändert werden können:

Im Betrieb J wurden ebenfalls Shop Stewards als Safety Representatives benannt. Die Teilnahme an dem auf Initiative des Betriebes errichteten Safety Committee wurde nicht abgelehnt, aber: im Rahmen der Shop Steward-Organisation wurde ein eigenes "Sub Committee" für Gesundheits- und Sicherheitsfragen errichtet. In diesem Committee werden die jeweils aktuell anstehenden und langfristig anzugehenden Gesundheits- und Sicherheitsprobleme im Betrieb diskutiert und Forderungen entwickelt. Einmal im Monat findet ein Treffen mit den Vertretern des Managements im betrieblichen "Safety Committee" statt. Nach Aussagen der Shop Stewards ist dabei aber grundlegend, daß sich im "Safety Committee" die beiden Parteien "Management" und "Safety Representatives" gegenüberstehen mit überwiegend gegensätzlichen Interessen oder wie es der Shop Steward Convenor ausdrückte: "They have their own ideas about health and safety."

All they are concerned with is getting the work done - and we have our own ideas".

Bei der Entscheidung über die Forderung eines "Safety Committee" oder Beteiligung an bereits bestehenden und vom Betrieb initiierten "Committees" zeigt sich ein grundsätzliches Problem der Interessenvertretung im Betrieb: Zum einen handelt es sich gerade bei Fragen der Vermeidung von Unfall- und Gesundheitsgefährdungen vielfach um Probleme, die nicht unmittelbar am Arbeitsplatz und auf Produktionsebene entschieden werden können oder/und allgemeine betriebliche Arbeitsbedingungen betreffen. Dies erfordert auch die Einbeziehung höherer entscheidungs- und weisungsbefugter Ebenen des Managements. Ein Safety Committee bietet hier die Möglichkeit des direkten Zugangs zu entscheidungs- und weisungsbefugten Ebenen des Managements; insbesondere auch die Möglichkeit zur Beeinflussung der Aufgaben und Aktivitäten der "Safety Officer" und des "Safety Department". Entscheidend scheint somit nicht die Alternative "Safety Committee" oder kein "Safety Committee", sondern die Frage, ob und inwieweit es gelingt, das Safety Committee zu einem "Verhandlungsgremium" zu machen und gleichzeitig zu verhindern, daß Gesundheits- und Sicherheitsfragen ausschließlich im "Safety Committee" be- und verhandelt werden. Unsere Befunde sprechen dafür, daß in gewerkschaftlich stark organisierten Betrieben den betrieblichen Strategien und Interessen an der Nutzung von Safety Committees zur Trennung von Gesundheits- und Sicherheitsfragen von "Collective Bargaining" im Betrieb zugleich Strategien und das Interesse der gewerkschaftlichen Interessenvertretung im Betrieb gegenüberstehen, Safety Committees zu Verhandlungsgremien umzugestalten; sie in das "Collective Bargaining" einzubeziehen, und auch unabhängig vom "Safety Committee" Gesundheits- und Sicherheitsfragen - insbesondere die Überwachung der Einhaltung von Vorschriften etc. - auf Produktionsebene und in unmittelbaren Auseinandersetzungen mit den Vorgesetzten anzugehen.

3. "Safety Agreement"

In zwei der von uns untersuchten Betrieben waren zum Zeitpunkt unserer Untersuchung bereits sogenannte "Safety Agreements" getroffen; in einem weiteren Betrieb war dies gerade Gegenstand von Verhandlungen. In diesen Agreements geht es vor allem um die Konkretisierung der in den gesetzlichen Regelungen und Regulations enthaltenen Rechte der Safety Representatives; aber auch um die Absicherung von zusätzlichen Rechten.

Von Bedeutung erscheinen uns hier insbesondere:

Das Recht, regelmäßige Inspektionen durchzuführen, wobei der Zeitpunkt von den Safety Representatives bestimmt wird, allerdings unter vorheriger Information der Vorgesetzten. Damit wird die Möglichkeit abgesichert, kontinuierlich Gesundheitsgefährdungen zu überprüfen und insbesondere auch die Einhaltung von Sicherheitsvorschriften zu kontrollieren. (In den Regulations wurde lediglich festgelegt, daß der Safety Representative alle drei Monate das Recht hat, eine Inspektion durchzu-

führen.) Ferner das Recht, die Arbeit zu stoppen, wenn offensichtliche und ernsthafte Gesundheitsgefährdungen bestehen. Während dieser Zeit muß der betreffende Arbeiter an alternative Arbeitsplätze verwiesen werden; soweit diese nicht vorhanden sind, wird der Lohnausfall ausgeglichen. Mit diesem Recht wird für die Safety Representatives ein wichtiges "Machtmittel" gegenüber dem Betrieb abgesichert. Die Drohung, die Arbeit zu stoppen, hat dabei gegenüber dem Betrieb ähnliche Wirkung wie die Gefahr eines "Industrial Disputes", da auch hier der Produktionsablauf beeinträchtigt wird. In einem Betrieb, in dem ein solches Agreement getroffen wurde, waren die Safety Representatives keine Shop Stewards; nach ihren Aussagen wurde mit dem Recht, die Arbeit zu stoppen, ein Ersatz für die Möglichkeit zur Einleitung von "Industrial Disputes" bei Konfliktfällen geschaffen. In dem anderen Betrieb, in dem die Shop Stewards Safety Representatives waren, wurde das Recht, die Arbeit zu stoppen, eher als ein zusätzliches Mittel eingeschätzt; ähnliches war auch in dem Betrieb der Fall, in dem das Safety Agreement gerade Gegenstand von Verhandlungen war.

Ob die Absicherung eines Rechts, die Arbeit zu stoppen, auf einzelne Betriebe beschränkt bleiben oder eine weitere Verbreitung finden wird, läßt sich nach unseren Befunden schwer absehen. Abzusehen ist jedenfalls, daß dies ein Punkt ist, dem von seiten der Betriebe erheblicher Widerstand entgegengesetzt wird. So äußerte z. B. der Leiter eines Safety Department in einem Betrieb der Automobilindustrie hierzu: "Der Betrieb würde einem solchen Agreement Widerstand bis auf Messers Schneide entgegensetzen. In kleineren Betrieben kann dies vielleicht gut gehen oder in Betrieben, in denen sich das Management auf die Safety Representatives verlassen kann. In einem Betrieb aber mit 8000 Beschäftigten ist das Risiko zu groß. Man denke allein an die 400 Pressen und stelle sich das Risiko vor. Da findet doch jeden Tag ein Safety Representative eine Möglichkeit, irgendwo eine Maschine wegen Gesundheits- und Unfallgefahren zu stoppen. Hinzu kommt, daß die Safety Representatives und die Shop Stewards schon jetzt - auch ohne ein solches Agreement - mit Arbeitsniederlegungen drohen. Deshalb würden wir dem Recht, die Arbeit zu stoppen, niemals zustimmen" (Betrieb D).

Im gleichen Betrieb wiesen die Safety Representatives (sie waren keine Shop Stewards, aber Beauftragte der Shop Stewards) darauf hin, daß die Absicherung eines solchen Rechts nicht notwendig ist, da - trotz eines Safety Committee - Sicherheits- und Gesundheitsprobleme wie jedes andere Problem am Arbeitsplatz behandelt werden kann: Der Safety Representative informiert den Vorgesetzten, stellt Forderungen, bringt Beschwerden vor usw.; wird hierauf nicht eingegangen, kann der zuständige Shop Steward informiert werden, und die Angelegenheit wird zum Gegenstand des üblichen "Verfahrens". Im Falle, daß den Safety Representatives eine sofortige Maßnahme notwendig erscheint, besteht auch die Möglichkeit, den betreffenden Arbeiter über die Gesundheitsrisiken zu informieren und unter Berufung auf Section 7 des "Health and Safety at Work Act" die Arbeit niederzulegen. (Nach Section 7 hat jeder Beschäftigte das Recht, eine gefährliche Arbeit um seiner eigenen oder anderer Sicherheit

willen zu verweigern.) Ferner kann ein Shop Steward "schon immer, mit und ohne 'Health and Safety at Work Act' einem Arbeiter nahelegen, die Arbeit zu verweigern".

Festzuhalten bleibt aber, daß durch die Absicherung des Rechts, die Arbeit zu stoppen (eingeschlossen des Lohnausgleiches), der gewerkschaftlichen Interessenvertretung ein zusätzliches Machtmittel in die Hand gibt, das auch dann eingesetzt werden kann, wenn die aktuelle Bereitschaft der Arbeitskräfte zu "Industrial Disputes nicht (oder nicht ausreichend) gegeben ist. Die praktische Handhabung dieses Rechts ist aber in jedem Fall davon abhängig, daß dies von den Arbeitskräften unterstützt und akzeptiert wird; es ist aber nicht notwendig, daß sie selbst eine Unterbrechung des Produktionsablaufes einleiten.

C. Aktivitäten der Safety Representatives(118)

Infolge der erst im Oktober 1978 in Kraft getretenen Regulations zu Safety Representatives lassen sich im Rahmen unserer Untersuchung bei den konkreten Aktivitäten der Safety Representatives im Betrieb zunächst nur einige Tendenzen angeben. Allgemein war festzustellen, daß es sich überwiegend um ein neues Aufgabenfeld handelt, auf dem man erst Erfahrungen sammeln muß; und zwar sowohl hinsichtlich der jeweiligen Gesundheitsgefährdungen im Betrieb und der eigenen Kenntnisse als auch der Verfahren bei der Durchsetzung von Forderungen und der Kontrolle ihrer Erfüllung. So ist es auch nicht zufällig, daß sich Veränderungen am ehesten bei den organisatorischen Voraussetzungen (vgl. Abschnitt B) feststellen ließen; zukünftige Untersuchungen hätten detailliertere Aufschlüsse darüber zu bringen, wie auf dieser Grundlage die konkreten Aktivitäten von Safety Representatives und Auseinandersetzungen im Betrieb aussehen. (119) Die folgenden Ausführungen sollen hierfür einige Hinweise liefern.

1. Zur Definition von Gesundheitsgefährdungen

Nach unseren Befunden beschränkt sich die Befassung mit dem Gesundheitsschutz auf Gesundheitsgefahren, die traditionell dem allgemeinen Verständnis nach und auch bei den gesetzlichen Regelungen als Gefährdungen der Gesundheit begriffen werden. Es sind dies Gefährdungen der physischen Gesundheit und hier insbesondere Unfallgefahren sowie Gesundheitsgefährdungen durch negative Umgebungseinflüsse und gesundheitsschädigende Materialien und Arbeitsstoffe.

(1) Die Beschränkung auf physische Gefährdungen wurde - wenn direkt darauf angesprochen - damit begründet, daß man zwar psychische Schädigungen am Arbeitsplatz durchaus kennt oder/und für möglich hält, man sieht aber kaum eine Möglichkeit, diese Probleme in die Auseinandersetzung mit Gesundheitsgefährdungen am Arbeitsplatz einzubeziehen.

Der wesentliche Grund hierfür sind nicht unzureichende gesetzliche Grundlagen u. ä. ; man sieht sich vielmehr überfordert und steht psychischen Gefährdungen mit einer großen Hilflosigkeit gegenüber. Man hat kaum Vorstellungen, was psychische Gefährdungen konkret sein können und welche Belastungen und Bedingungen am Arbeitsplatz hierfür jeweils ausschlaggebend sind. Auch in den vorliegenden gewerkschaftlichen Informationsbroschüren aus Ausbildungsunterlagen werden psychische Gefährdungen am Arbeitsplatz ausgeklammert. Als nicht ohne weiteres von der Hand zu weisende und für die gegenwärtige Situation bezeichnende Begründung für die Beschränkung auf physische Gefährdungen wurde von den Safety Representatives auch genannt: Gefährdungen der physischen Gesundheit sind allein schon ein so großes, wichtiges und vernachlässigtes Gebiet, daß sich alle Aktivitäten hierauf konzentrieren müssen; in den Worten eines Safety Representatives "es bleibt noch viel zu tun, und wir sind damit ausgelastet".

(2) Auf den ersten Blick weniger plausibel erscheint demgegenüber, daß auch langfristige Verschleißerscheinungen, die aus Arbeitsbelastungen und Leistungsanforderungen resultieren, nicht in den Gesundheitsschutz einbezogen werden, obwohl - wie in Teil 2 gezeigt - Ursachen hierfür ein Gegenstand der Interessenauseinandersetzung im Betrieb sind. Auch in der gewerkschaftlichen Diskussion (Ausbildungsunterlagen, Broschüren etc.) werden langfristige Verschleißerscheinungen kaum thematisiert und wenn, dann eingegrenzt auf das Problem "Streß". Hierdurch wird ohne Zweifel seitens der Gewerkschaften eine Möglichkeit vergeben, den faktisch entwickelten Widerstand gegen steigende Leistungsanforderungen gesellschaftspolitisch zu legitimieren und abzustützen. Hier scheint die gewerkschaftliche, gesellschaftspolitische und wissenschaftliche Thematisierung von Gesundheitsgefährdungen am Arbeitsplatz in der Bundesrepublik weitergehender. Gerade in einer Situation, in der in Großbritannien die gewerkschaftliche Interessenvertretung im Betrieb dem beständigen Vorwurf gegenübersteht, daß sie die Steigerung der Produktivität und das wirtschaftliche Wachstum gefährdet und die britischen Arbeiter ohnehin "weniger hart arbeiten" als ihre Kollegen, z. B. in der Bundesrepublik oder in Japan, könnte der Verweis auf gesundheitsgefährdende Auswirkungen steigender Arbeits- und Leistungsanforderungen nützlich sein.

Ein wichtiger Grund für die Ausklammerung langfristiger Verschleißerscheinungen scheint, daß sich Gesundheitsgefährdungen hier schwer exakt identifizieren und nachweisen lassen. So sieht man zum Teil auch kaum eine Möglichkeit - außer unter Bezug auf allgemein definierte und sichtbare Gesundheitsgefährdungen - bei Auseinandersetzungen um Vorbezeiten, das Arbeitstempo oder die Besetzungstärke (Manning Level). Verhandlungen unter dem Gesichtspunkt der Vermeidung von Gesundheitsgefährdungen zu führen. Die bisherige Praxis der Orientierung an unmittelbar spürbaren Belastungen und an der Zielsetzung, die Arbeit "erträglich" oder so weit als möglich angenehm zu machen, scheint hier geeigneter.

Im Vergleich zu den Entwicklungen in der Bundesrepublik ließe sich auf dem Hintergrund dieser Befunde folgende These formulieren: Die Einbeziehung langfristiger Verschleißerscheinungen würde auf der Grundlage der in Großbritannien entwickelten gewerkschaftlichen Interessenvertretung im Betrieb kaum zur Folge haben, daß bislang aus der Interessenauseinandersetzung ausgeklammerte Arbeitsbedingungen nun einbezogen würden; es würde sich hierdurch lediglich eine zusätzliche Abstützung bei Verhandlungen über Arbeits- und Leistungsanforderungen ergeben. Zugleich könnte dies aber auch die Gefahr beinhalten, daß sich die Auseinandersetzung mit Gesundheitsgefährdungen "nur" auf solche Arbeitsbedingungen beschränkt, die schon traditionell Gegenstand des "Collective Bargaining" im Betrieb sind - was z. B. bei der Ausübung der Funktion des Safety Representatives durch Shop Stewards sehr nahe liegen würde. Die Beschränkung der Definition und Identifizierung von Gesundheitsgefährdungen auf traditionell definierte Gesundheitsgefahren lenkt demgegenüber die Aufmerksamkeit und das Schwergewicht auf "zusätzliche" Arbeitsbedingungen und führt dementsprechend zu einer Erweiterung des Einflusses auf Arbeitsbedingungen und der Angelegenheiten, die in das "Collective Bargaining" im Betrieb einbezogen werden. Da hier zunächst Erfahrungen und Kenntnisse erworben werden müssen, kann daher eine Beschränkung auf eine "enge Definition" von Gesundheitsgefährdungen in dieser Situation auch von Vorteil sein. Schließlich ist noch darauf hinzuweisen, daß in einer Situation, in der auf Ursachen langfristiger Verschleißerscheinungen Einfluß genommen wird, aber nicht unter dem Aspekt Gesundheit, sondern mit anderen "Begründungen" (unmittelbar spürbare Belastungen etc.) der Verweis auf Gesundheitsgefährdungen die Interessendurchsetzung möglicherweise nicht erleichtern, sondern sogar erschweren kann; es kann dann nämlich das Problem entstehen, daß exakte und wissenschaftlich abgesicherte Belege erbracht werden müssen - was jedoch gegenwärtig und aller Wahrscheinlichkeit auch zukünftig nur sehr begrenzt möglich ist.

(3) Es erfolgt somit zwar eine Beschränkung auf traditionell definierte Gesundheitsgefährdungen; bei der Identifizierung der Ursachen für solche Gefährdungen wird aber durchaus die Gesamtheit der Arbeitssituation und hier speziell auch die jeweiligen Arbeits- und Leistungsanforderungen einbezogen. So sieht man z. B. als Ursache von Unfallgefahren nicht nur die "technische Gestaltung von Maschinen und Produktionsanlagen oder/und mangelnde Schutzvorrichtungen, sondern vor allem auch den Leistungsdruck, das Arbeitstempo u. ä." Auf diese Weise werden auch Fragen der Arbeitsorganisation und Leistungsanforderungen unter dem Aspekt von "Gesundheitsgefährdungen" einbezogen. Zum anderen werden auch Gesundheitsgefährdungen - und hier insbesondere Arbeitsunfälle - zum Anlaß genommen, um eine Reduzierung des Arbeitstempos durchzusetzen oder/und den Widerstand gegen eine Steigerung des Arbeitstempos zu erleichtern. So wurde z. B. in einem Betrieb von den Shop Stewards zur Vermeidung von Unfallgefahren die Reduzierung des Tempos an einer Flaschen-Abfüllanlage gefordert und durchgesetzt. Das Motiv für die Re-

duzierung des Arbeitstempos war neben der Reduzierung von Unfallgefahren vor allem, die Arbeit zu erleichtern und angenehmer zu machen; die gesundheitsrelevanten Effekte der Reduzierung des Arbeitstempos wurden aber ausschließlich in der Vermeidung von Unfallgefahren gesehen.

Dieser Zusammenhang zwischen Gesundheitsgefährdungen und der Arbeitsorganisation sowie Leistungsanforderungen wurde auch als wichtiger Grund dafür genannt, weshalb es notwendig ist, die Auseinandersetzung mit Gesundheitsproblemen im Betrieb in das "Collective Bargaining" und die Shop Steward-Organisation im Betrieb einzubeziehen und eine Trennung hiervon - wie dies in der Vergangenheit oft der Fall war - zu verhindern.

Ferner konzentriert man sich als Safety Representatives nun darauf, die traditionell definierten Gesundheitsgefährdungen differenzierter und umfassender als in der Vergangenheit anzugehen. Man sieht sich hier bei der Wahrnehmung der Aufgabe als Safety Representative einem weiten Aufgabenfeld gegenüber. So beschränken sich z. B. die Forderungen bei der Unfallverhütung oder der Kontrolle der Einhaltung der gesetzlichen Vorschriften nicht nur darauf, daß Schutzgitter angebracht sind; es geht hier vor allem auch um die Art der verwendeten Schutzgitter. Bei der Auseinandersetzung mit negativen Umgebungseinflüssen wird neben Hitze, Staub neuerdings auch der Lärm einbezogen. Man hat aber gegenwärtig noch kaum Erfahrungen, welche Lärmgrenzen man als akzeptabel hält, und in welcher Weise hier Forderungen an den Betrieb zu stellen sind. Festzustehen scheint lediglich, daß man im Gegensatz zu persönlichen Schutzausrüstungen die Beseitigung der Lärmquellen angehen will. Und schließlich scheint die Tendenz zu bestehen, nun auch weit stärker als bislang, Gesundheitsgefährdungen durch die Verwendung von chemischen Stoffen u. ä. ein zubeziehen. Nach unseren Befunden wurde dies vor allem auch durch die explizit gesetzliche Verpflichtung der Betriebe zur Vermeidung von Gesundheitsgefahren bei der Verwendung von Materialien und Arbeitsstoffen sowie die Pflicht der Betriebe zur Information der Beschäftigten über sämtliche Gesundheitsgefahren im Betrieb ausgelöst oder/und gefördert (vgl. Teil 3, Kap. IV). Gerade hier ergibt sich ein sehr umfangreiches Feld für die Safety Representatives, bei dem - im Unterschied etwa zu Unfallgefahren - vielfach zunächst einmal die jeweils im Betrieb relevanten Gesundheitsgefährdungen identifiziert werden müssen.

Als eine generelle Tendenz war festzustellen, daß die Forderung und betriebliche Bereitstellung persönlicher Schutzkleidung und -ausrüstung nun - nach Aussagen der Safety Representatives - weit skeptischer beurteilt wird als in der Vergangenheit. Man sieht hierin zwar durchaus einen wichtigen Beitrag zur Vermeidung von Gesundheitsgefährdungen, ist sich aber zugleich der Gefahr bewußt, daß dies ein Ersatz für die Beseitigung der Ursachen von Gesundheitsgefährdungen sein kann. Aus diesem Grund wurden in einzelnen Betrieben von den Safety Representatives auch Überlegungen angestellt, für das Tragen von Schutzausrüstungen einen finanziellen Ausgleich zu verlangen, um auf diese Weise den Druck auf die Betriebe, die Ursachen von Gesundheitsgefährdungen zu beseitigen, zu

bestärken. Die Möglichkeit, einen Lohnausgleich zu verlangen, wurde darin gesehen, daß durch das Tragen einer Schutzausrüstung u. ä. in den meisten Fällen für die Arbeiter Unannehmlichkeiten bis hin zu Behinderungen bei der Arbeit entstehen.

Ebenfalls weit skeptischer als in der Vergangenheit steht man nun auch dem finanziellen Ausgleich von Gesundheitsgefährdungen gegenüber (Erschwerniszulagen, "Danger money"). So wurde generell die Meinung vertreten, daß man nicht mehr länger bereit ist, sich Gesundheitsgefährdungen abkaufen zu lassen. - Und wenn, dann nurmehr in Ausnahmefällen. Zugleich wurde betont, daß auf keinen Fall Lohnreduzierungen in Folge der Reduzierung von Gesundheitsgefährdungen akzeptiert werden.

2. Zur Identifizierung von Gesundheitsgefahren, Kontrolle des Gesundheitsschutzes und Durchsetzung von Forderungen

Abschließend sei nun noch an einigen Beispielen gezeigt, in welcher Weise Safety Representatives sich mit Gesundheits- und Sicherheitsfragen im Betrieb befassen (bzw. befassen können). Hieraus ergibt sich auch ein Einblick in mögliche zukünftige Entwicklungen.

(1) Nach unseren Befunden ist ein wichtiger Ansatzpunkt der Aktivitäten der Safety Representatives die Nutzung der Pflicht des Betriebes zur Information über Gesundheitsgefährdungen. Da die Identifikation von Gesundheitsgefährdungen für die Safety Representatives zum Teil schwierig und aufwendig ist, verlangt man hier zunächst einmal vom Betrieb die Bereitstellung von Unterlagen und Auskünfte über Gesundheitsgefährdungen im Betrieb. Dabei ist die Orientierung leitend, daß es nicht die Funktion der Safety Representatives ist, dem Betrieb die Aufgabe der Identifizierung von Gesundheitsgefährdungen abzunehmen. Kommt der Betrieb seiner Informationspflicht nicht ausreichend nach oder/und ergeben sich aus den bereitgestellten Unterlagen keine eindeutigen Auskünfte über Gesundheitsgefährdungen, so reicht dies nach Aussagen von Safety Representatives aus, um eine Arbeitsniederlegung zu rechtfertigen. Hingewiesen wurde hier vor allem auf die Möglichkeit, die unzureichende Information über Gesundheitsgefährdungen auch bei Auseinandersetzungen um andere Angelegenheiten am Arbeitsplatz als einen "zusätzlichen" Grund für Arbeitsniederlegungen bzw. Drohung mit einem "Industrial Dispute" einzubeziehen. Die eigene Identifizierung und Untersuchung von Gesundheitsgefährdungen soll primär ergänzend und auf der Grundlage der vom Betrieb bereitgestellten Informationen erfolgen. Einige Safety Representatives waren aber auch der Meinung, daß man ohnehin alles selbst machen muß, da die Betriebe keine ausreichenden Informationen zur Verfügung stellen und auch eine Drohung mit Arbeitsniederlegungen nichts nützt, weil sie "unfähig" sind. Als ein wichtiger Grund wurde hier die mangelnde fachliche Kompetenz "des Managements und der Safety Officer" genannt. Man sieht hierin auch ein großes Problem, daß einem als Safety Representative die Funktion zufällt, Arbeiten zu tun, die eigentlich Aufgabe des Betriebes sind.

Ferner kann nach Aussagen der Safety Representatives die Informationspflicht der Betriebe auch dazu genutzt werden (was zum Teil auch schon praktiziert wurde), die Betriebe zu zwingen, frühzeitig über die Einführung neuer Technologien oder arbeitsorganisatorischer Umstellungen zu informieren, da nun zunächst geprüft werden muß, ob und welche Gesundheitsgefährdungen sich dabei ergeben. So lange hier keine ausreichenden und zufriedenstellenden Informationen vom Betrieb gegeben werden, kann und soll - nach Aussagen der Safety Representatives - die Zustimmung zu technischen und organisatorischen Veränderungen verweigert werden. Aus der Sicht des betrieblichen Managements wurde dies mit der Befürchtung bestätigt, daß nun durch die Einbeziehung von Gesundheitsgefährdungen die Einführung technischer und organisatorischer Veränderungen im Betrieb zusätzlich erschwert wird.

(2) Schon jetzt zeigt sich, daß die Durchführung regelmäßiger Inspektionen eine wichtige Grundlage für die Identifizierung von Gesundheitsgefährdungen und Mängel des Gesundheitsschutzes am Arbeitsplatz sind. Auf ihrer Grundlage werden und sollen auch Forderungen entwickelt und gesammelt werden, die in das "Safety Committee" - soweit ein solches besteht - eingebracht werden. Nach unseren Befunden sind dabei neben den formalen, gesetzlich oder durch zusätzliche Agreements abgesicherten Inspektionen vor allem die "informelle" Information über Gesundheitsgefährdungen am Arbeitsplatz und insbesondere die Kontrolle der betrieblichen Einhaltung von Sicherheitsvorschriften und Durchführung von Beschlüssen im Safety Committee von Bedeutung. Insbesondere dann, wenn die Shop Stewards Safety Representatives sind, besteht ein vergleichsweise großer Spielraum für quasi tagtägliche Kontrollen. So sieht man auch die Funktion der Safety Representatives zum einen in der Wahrnehmung seiner formalen Aufgaben wie z. B. die Durchführung regelmäßiger Inspektionen, Untersuchung von Unfallursachen, Teilnahme an Safety Committees u. ä. Zum anderen vor allem aber auch der permanenten Kontrolle der Einhaltung von Sicherheitsvorkehrungen und Identifizierung von Gesundheitsgefährdungen auf Produktionsebene. So sieht man auch eine wesentliche Aufgabe darin, zu verhindern, daß durch Arbeitsanweisungen, kurzfristige Umdispositionen der Arbeitsorganisation, Zeitdruck usw. Vorkehrungen zur Unfallverhütung vernachlässigt werden. Die Absicherung durch die gewerkschaftliche Organisation im Betrieb ist dabei die entscheidende Grundlage, um die unmittelbaren Vorgesetzten zur strikten Einhaltung von Sicherheitsvorkehrungen u. ä. zu zwingen, da die Safety Representatives (von einzelnen möglichen Ausnahmen abgesehen) mit der solidarischen Unterstützung rechnen können. Zugleich wird hier aber auch von den Safety Representatives auf das Problem hingewiesen, daß vielfach bei den Arbeitskräften ein mangelndes "Sicherheits- und Gesundheitsbewußtsein" besteht und hier noch "viel Aufklärungsarbeit" notwendig ist.

Die Bedeutung der quasi permanenten Kontrolle auf Produktionsebene kommt auch darin zum Ausdruck, daß man bei der Bestimmung der Anzahl der Safety Representatives (sie wurde in den Regulations nicht fix

iert) nicht nur bestrebt ist, in jede Abteilung zumindest einen Safety Representatives zu haben, sondern auch z. B. bei Schichtarbeit für jede Schicht.

(3) Wir haben in Kapitel I gezeigt, daß die Betriebe allein wegen der Gefahr, daß Gesundheits- und Sicherheitsfragen zu Konflikten, d. h. insbesondere Arbeitsniederlegungen und damit zu Störungen des Produktionsablaufes führen können, entweder von vornherein versuchen, den Safety Representatives keinen Anlaß für (zumidest schwergewichtige) Beanstandungen zu geben (Abfangstrategien) oder bestrebt sind, Forderungen weit möglichst zu erfüllen (reaktive Strategien). Ein Shop Steward Convenor unterstrich dies mit der Feststellung: "Es ist nicht notwendig, beständig Industrial Disputes, Arbeitsniederlegungen usw. durchzuführen, aber es ist notwendig, daß der Betrieb weiß, daß man dies im Konfliktfall tun würde" (Betrieb A).

Eine offenbar sehr wirksame Strategie bei der Durchsetzung von Forderungen ist dabei die Verkoppelung von Gesundheits- und Sicherheitsproblemen mit anderen Angelegenheiten der Interessenauseinandersetzung im Betrieb. Im vorhergehenden haben wir hierauf schon hingewiesen. So können (und werden) z. B. "zusätzliche" Argumente für den Widerstand gegen einen flexiblen Personaleinsatz (Erhöhung des Unfallrisikos etc.), die Veränderung des Arbeitstempos u. ä. eingebracht. Auch bei Lohnverhandlungen werden Sicherheits- und Gesundheitsprobleme im Betrieb dazu genutzt, um den Betrieb unter Druck zu setzen und zu Zugeständnissen zu zwingen. So berichteten z. B. in einem Betrieb Safety Representatives, daß sie z. Zt. viele Sicherheits- und Gesundheitsprobleme im Betrieb vorbringen, weil gerade Lohnverhandlungen geführt werden. Die Gefahr, daß man sich damit aber zugleich durch Lohnzugeständnisse Verbesserungen zum Gesundheitsschutz abkaufen läßt, wurde verneint mit der Begründung: "Wenn man den Betrieb mit Gesundheits- und Sicherheitsproblemen bei Verhandlungen über andere Angelegenheiten unter Druck setzt, so zwingt man ihn auch dazu, die Gesundheits- und Sicherheitsprobleme anzugehen; Zugeständnisse in anderen Bereichen (z. B. beim Lohn) haben nicht zur Folge, daß keine weiteren Forderungen nach einer Verbesserung des Gesundheitsschutzes gestellt werden."

Zum anderen wird auch versucht, Forderungen nach einer Verbesserung des Gesundheitsschutzes bei Verhandlungen über andere Angelegenheiten abzustützen und andere Angelegenheiten der Interessenauseinandersetzung zur Durchsetzung von Forderungen beim Gesundheitsschutz zu nutzen. Dies ist z. B. der Fall, wenn die Akzeptierung einer Veränderung des Personaleinsatzes, Umverteilung von Arbeitsaufgaben nur dann akzeptiert werden, wenn der Betrieb gleichzeitig - quasi als Gegenleistung - bestimmte Forderungen zum Gesundheitsschutz erfüllt. Hinzuweisen ist hierbei aber auch auf die Gefahr, daß nun die Betriebe durch Zugeständnisse bei Gesundheits- und Sicherheitsfragen möglicherweise Zugeständnisse der Shop Stewards bei anderen Angelegenheiten erreichen können. Dies verweist auch auf das Problem, daß die Ausübung der Funktion des Shop Steward und des Safety Representatives zwar eine größere

Möglichkeit der Verknüpfung von Gesundheits- und Sicherheitsfragen mit anderen Angelegenheiten der Interessenauseinanderersetzung bietet, zum anderen aber auch die Gefahr enthält, daß Gesundheits- und Sicherheitsprobleme entweder "nur" als Mittel benutzt werden, um andere Forderungen (in denen traditionell das Schwergewicht liegt) durchzusetzen oder zum Ersatz und Ausgleich für Zugeständnisse auf anderen Bereichen - wie z. B. der Veränderung der Besetzungsstärke, der Erhöhung des Arbeitstempos usw. - werden können.

(4) In einem der von uns untersuchten Betriebe fand sich ein Beispiel dafür, wie möglicherweise zukünftig Auseinandersetzungen um Gesundheits- und Sicherheitsfragen im Konfliktfall (!) aussehen können. Es handelte sich hier um einen gewerkschaftlich stark organisierten Betrieb, in dem auch das Recht der Safety Representatives (hier Shop Stewards), die Arbeit zu stoppen, durchgesetzt war. Auffallend an diesem Beispiel ist, daß es sich nicht um eklatante Unfallgefahren u. ä. handelte, sondern um ein, erst neuerdings aufgegriffenes Gesundheitsproblem, den Lärm. Von den Safety Representatives (Shop Stewards) waren wegen des Lärms zwei Maschinen stillgelegt worden. Die Aktivitäten der Safety Representatives wurden neben dem "formalen Recht" vor allem durch die solidarische Unterstützung der Arbeitskräfte abgesichert. Es fand sich kein Arbeiter, der bereit war, an diesen Maschinen weiter zu arbeiten; betriebliche Versuche zur Disziplinierung einzelner Arbeiter hätten unweigerlich umfangreiche Arbeitsniederlegungen hervorgerufen. Bei einer Maschine konnte der Betrieb den Forderungen der Safety Representatives durch eine Verkapselung der Maschine nachkommen. Bei der anderen Maschine - die Lärmquelle war hier das Eindrehen von Schrauben in ein Gewinde im Abstand von fünf Sekunden - konnte bislang keine Lösung gefunden werden. Nach Aussagen der Safety Representatives soll die Arbeit an dieser Maschine nicht eher wieder aufgenommen werden - insbesondere weil auch Arbeitskräfte an anderen Arbeitsplätzen hierdurch belästigt werden - bis das Lärmproblem beseitigt ist. Bezeichnend und typisch für die grundlegende Orientierung bei der Durchsetzung von Forderungen gegenüber dem Betrieb (vgl. Teil 2, Kap. I) war die Antwort der Safety Representatives auf die Frage nach der technischen Machbarkeit: "Dies ist ein Problem für den Betrieb und nicht unseres. Der Betrieb soll sich was einfallen lassen, und dann werden wir sehen" (Betrieb B). Als Beleg wurde angeführt, daß bei der anderen Maschine es nun ja auch "plötzlich" möglich war, eine Verkapselung anzubringen.

Sicherlich läßt sich dieses Beispiel nicht ohne weiteres verallgemeinern. So wurden z. B. in einem Betrieb der Automobilindustrie von den Safety Representatives ebenfalls eine Reduzierung des Lärms, hier an großen Pressen, gefordert. In diesem Fall wurden konkrete Vorschläge von den Safety Representatives vorgebracht, wie z. B. das Anbringen von großen Platten aus einem lärmdämpfenden Material. Die Erfüllung dieser Forderung wurde jedoch bislang vom Betrieb wegen den zu hohen Kosten abgelehnt. Man sah seitens der Safety Representatives zum gegenwärtigen Zeitpunkt kaum eine Möglichkeit, dieser Forderung nach der Reduzierung

des Lärms durch Arbeitsniederlegung usw. Nachdruck zu verleihen, da sich die Arbeiter an den hohen Lärm bereits gewöhnt haben; "man muß auf eine günstige Gelegenheit warten, vielleicht können wir dann den Betrieb unter Druck setzen" - so wurde von einem Safety Representative die gegenwärtige Situation eingeschätzt (Betrieb C).

(5) Typisch und nach unseren Erfahrungen durchaus generalisierbar scheint uns jedoch bei dem zuvor angeführten Beispiel der Umgang mit gesetzlichen Regelungen oder hiermit vergleichbaren Vorschriften. Bislang wurde in Großbritannien keine gesetzliche Regelung zum Lärm herausgebildet; es besteht aber ein "Code of Practice" für die staatlichen Aufsichtsbeamten, in dem die Lärmgrenze mit 90 dB (A) angegeben wird. Die staatlichen Aufsichtsbeamten können sich hieran orientieren und auf dieser Grundlage auch verbindliche Anforderungen an die Betriebe stellen. Auch für die Safety Representatives war bei dem angeführten Beispiel dieser "Code of Practice" eine Grundlage für ihre Forderungen. Man sah hierin ein Beleg dafür, daß der Lärm gesundheitsschädigend ist, bzw. daß dies allgemein anerkannt ist. Die festgelegte Lärmgrenze wurde aber nicht als Maßstab für die Forderungen akzeptiert. Man vertrat vielmehr grundsätzlich die Auffassung, daß es "ein falscher Weg" ist, sich auf Auseinandersetzungen um die Höhe der dB (A) und ihrer Messung einzulassen. Maßstab ist vielmehr das "subjektive Empfinden" der Arbeitskräfte. "Wir müssen den Lärm nicht messen, jeder im Betrieb weiß, daß der Lärm an diesen Maschinen einfach unerträglich war" und "wir rangeln doch nicht um Dezibel mit dem Management. Es ist uns zu laut; das genügt doch als Argument, oder?" - so erläuterten die Safety Representatives ihren Standpunkt (Betrieb C).

Ähnlich wurden in anderen Betrieben auch die Rolle gesetzlicher Regelungen und Regulations bei der Durchsetzung von Forderungen beurteilt. Man sah hierin eine Grundlage und ein wichtiges Hilfsmittel, Gesundheitsgefährdungen im Betrieb zu identifizieren und Forderungen zu begründen. "Natürlich erleichtert es die Arbeit, wenn man dem Management sagen kann, dies verstößt gegen das Gesetz". - So formulierte es ein Safety Representative. Zum anderen betrachtet man die gesetzlichen Vorschriften aber überwiegend nur als "Mindeststandard" oder als Rahmen für die Entwicklung konkreter Forderungen im Betrieb. So wurden zum Teil gerade auch "unbestimmte Rechtsbegriffe" als positiv eingeschätzt, da sie einen breiten Spielraum für Forderungen und Verhandlungen auf Betriebsebene zulassen.

(6) Schließlich ist noch darauf hinzuweisen, daß nun offenbar von den Safety Representatives auch eher als in der Vergangenheit eine Möglichkeit gesehen wird, die staatlichen Aufsichtsbeamten zur Durchsetzung von Forderungen im Betrieb zu nutzen. Infolge der neuen Rechte der Aufsichtsbeamten und ihrer Praktizierung hat dabei - nach Aussagen des Safety Representative - die Androhung, den Inspektor in den Betrieb zu holen, nun ein weit größeres Gewicht als früher. In mehreren der von uns untersuchten Betriebe veranlaßten Safety Representatives die Über-

prüfung der Sicherheitsvorkehrungen (insbesondere zum Unfallschutz) durch die Aufsichtsbeamten; zum Teil erfolgt dies auch über die regionalen Gewerkschaftsstellen. Zugleich war man aber der Auffassung, daß die von den Aufsichtsbeamten geforderten Standards auch durch weitgehende Forderungen - soweit man dies als erforderlich erachtet - ergänzt werden können.

Anmerkungen

- 1 Wer die britischen Verhältnisse bereits näher kennt, kann sich die Lektüre dieses ersten Teils sicherlich sparen; empfohlen sei aber eine kurze Durchsicht, um neben den Fakten einen Einblick in unsere "Sichtweise" und Einschätzung der britischen Entwicklungen - im Vergleich zu Entwicklungen in der BRD - zu erhalten.
- 2 Diese Besonderheit ist in der BRD mittlerweile mehrfach rezipiert und dargestellt worden. Siehe ergänzend zu unseren Ausführungen insbesondere Degen 1976, S. 299 ff., Müller-Jentsch 1969, S. 262 ff. sowie Degen 1979, S. 394 ff.
- 3 Durch die Tarifvertragsgesetze von 1949, 1952 und 1960 wurden in der Bundesrepublik zwar Tarifverträge als "gesetzlich bindend" abgesichert, zugleich aber auch gesetzlich geregelt, daß Arbeitskämpfe während der Dauer der jeweiligen Vereinbarungen ohne Zustimmung der Tarifparteien unerlaubt sind. Ferner enthalten alle Tarifverträge eine "Friedensverpflichtung". Auch erfordern legale Streikaktionen bei der Mehrheit der Gewerkschaften eine 75 %-ige Zustimmung der Mitglieder auf der Grundlage einer Vertrauensabstimmung. Arbeitskämpfe aus "politischen Gründen" bzw. Gründen, die nicht unmittelbar mit den "Aufgaben" der Gewerkschaften an der Sicherung von Löhnen und Arbeitsbedingungen ihrer jeweiligen Mitglieder zusammenhängen, sind gesetzlich verboten (vgl. ausführlicher hierzu auch Däubler 1976).

Im Betriebsverfassungsgesetz von 1952 wurde explizit gesetzlich festgelegt: "Arbeitgeber und Betriebsrat arbeiten im Rahmen der geltenden Tarifverträge vertrauensvoll und im Zusammenwirken mit den im Betrieb vertretenen Gewerkschaften und Arbeitgebervereinigungen zum Wohl des Betriebs und seiner Arbeitnehmer unter Berücksichtigung des Gemeinwohls zusammen. Arbeitgeber und Betriebsrat haben alles zu unterlassen, was geeignet ist, die Arbeit und den Frieden des Betriebs zu gefährden. Insbesondere dürfen Arbeitgeber und Betriebsrat keine Maßnahmen des Arbeitskampfes gegeneinander durchführen. Arbeitskämpfe tariffähiger Parteien werden hierdurch nicht berührt (§ 49 BetrVG Abs. 1 und 2).

Und nur etwas abgeschwächt die gesetzliche Regelung im BetrVG von 1972: "Arbeitgeber und Betriebsrat arbeiten unter Beachtung der geltenden Tarifverträge vertrauensvoll und im Zusammenwirken mit den im Betrieb vertretenen Gewerkschaften und Arbeitgebervereinigungen zum Wohl der Arbeitnehmer und des Betriebs zusammen" (§ 2 BetrVG Abs. 1).

"Maßnahmen des Arbeitskampfes zwischen Arbeitgeber und Betriebsrat sind unzulässig; Arbeitskämpfe tariffähiger Parteien werden hierdurch nicht berührt. Arbeitgeber und Betriebsrat haben Betätigungen zu unterlassen, durch die der Arbeitsablauf oder der Frieden des Betriebes beeinträchtigt werden" (§ 74 BetrVG Abs. 2).

- 4 "Collective Agreements" entsprechen den deutschen tarifvertraglichen Vereinbarungen, können aber auch Vereinbarungen auf Betriebsebene sein. Um Mißverständnisse zu vermeiden, verwenden wir im folgenden den englischen Begriff des "Collective Agreement".

- 5 "Without express incorporation, there is little chance that the collective agreement will be allowed to have any legal effect at the individual level." Aikin and Reid 1971.
- 6 Der gewerkschaftliche Widerstand richtete sich auch gegen die "eindeutigen" disziplinierenden und repressiven gesetzlichen Regelungen wie das Verbot des "closed shop". Siehe hierzu ausführlicher auch Mückenberger 1974; Degen 1976 sowie Teil 3.
- 7 "We are immediately on surer ground when we interpret the traditions in British context as implying not so much a distrust of legislation as a distrust of courts of law" (Flanders 1975, S. 375).
- 8 Ein Beispiel hierfür ist, daß in Großbritannien die gesetzliche Verankerung des 8-Stunden-Tages nur von einzelnen Gewerkschaften gefordert, bzw. von der Mehrheit der Gewerkschaften als unrealistische Forderung betrachtet wird (siehe hierzu auch Teil 3).
- 9 Die in dem britischen System traditionell und auch gegenwärtig enthaltenen "liberalen Prinzipien" und die daraus resultierende Benachteiligung der abhängig Beschäftigten bzw. der Nichtberücksichtigung ihrer besonderen Existenzbedingungen (wie z. B. die begrenzten Möglichkeiten, Eigenleistungen zur Sicherung im Alter aufzubringen) werden meist in der deutschen Rezeption durch die Konzentration auf die Besonderheit der "umfassenden staatlichen Organisation ungenügend berücksichtigt (s. hierzu ausführlicher insbesondere die Untersuchung von J.C. Kincaid 1977; zur Geschichte der britischen Sozialpolitik im 19. Jahrhundert und zu Beginn dieses Jahrhunderts s. ausführlicher: Guldimann 1978, S. 57 f. und die hier angeführte Literatur.
- 10 Zu den hier angedeuteten Zusammenhängen siehe ausführlicher auch Teil 3.
- 11 Vgl. hierzu und zur Auseinandersetzung um die Einheitsgewerkschaft - die im Gegensatz zu den Vorstellungen der Alliierten stand - z. B. Borsdorf 1974, S. 395 f. und die dort zitierte Literatur.
- 12 "Die deutschen Nachkriegs-Gewerkschaften basieren auf zwei Prinzipien: Einer zentralen, einheitlichen Organisation aller nationalen Industriegewerkschaften... Arbeiter, Angestellte und öffentliche Bedienstete in derselben Industriebranche oder im selben öffentlichen Verwaltungszweig gehören derselben Gewerkschaft an, nach dem Prinzip: ein Betrieb, eine Gewerkschaft. Die formale Organisationsstruktur, ein demokratisches Delegationssystem nach den Prinzipien des "demokratischen Zentralismus" ist in der Praxis beeinträchtigt durch starke Tendenzen zu bürokratischer Verwaltung und zentralisierter Kontrolle. Dies wird besonders deutlich in der Art und Weise, wie Verhandlungen (Collective Bargaining) geführt werden... Während der Nachkriegsjahre wurde die Lohnpolitik mehr und mehr zu einer Sache der zentralen Stellen. Mitglieder und Vertreter auf unterer Ebene haben heute nur sehr geringen Einfluß" (Bergmann et al. 1975, S. 244/246; zur Gewerkschaftsorganisation in der Bundesrepublik und Entwicklungen nach 1945 s. auch Bergmann u. a. 1976; Pirker 1960).
- 13 So z. B. der Tenor der Analyse der Entwicklung der britischen Gewerkschaftsbewegung bei Oehlke 1974, S. 109 ff.; auf ähnliche Probleme bezogen auch die Analyse von Degen 1979.
- 14 Siehe ausführlicher zur britischen Gewerkschaftsorganisation und historischen Entwicklung Pelling 1963; Allen 1954; Kendall 1977, S. 178 ff.; Lechner 1977; Degen 1976 sowie die im folgenden angeführte Literatur.

- 15 Siehe ausführlich zu den gesellschaftlichen und industriellen Entwicklungen des "New Unionism" auch Hobsbawm 1964, S. 300 ff.; Brandt betont in seiner Untersuchung zur historischen Entwicklung der Gewerkschaften in der Eisen- und Stahlindustrie, daß der "New Unionism" nicht ausschließlich auf "ökonomische Entwicklungen" zurückgeführt werden kann, sondern auch das Entstehen neuer "Deutungsmuster" hierfür ausschlaggebend wäre, insbesondere die Entwicklung neuer, stärker durch sozialistische Gedanken geprägte Konzeptionen und Strategien gewerkschaftlicher Organisation. Damit verband sich z. B. auch eine stärkere Orientierung auf den Staat im Rahmen der Sozialpolitik (siehe ausführlicher Brandt 1975, S. 25 ff.).
- 16 Vgl. hierzu insbesondere auch Degen 1976, S. 185 und S. 188.
- 17 Ein systematischer Überblick hierzu findet sich bei Degen 1976, S. 185.
- 18 Vgl. hierzu auch eine entsprechende Meldung in der Financial Times vom 2.10.78.
- 19 Eine ähnliche Einschätzung der Vorteile der "General Unions" findet sich auch für Goodman 1975, S. 55.
- 20 Es steht im Mittelpunkt der Untersuchung von Degen.
- 21 Charakteristisch hierfür war, daß in unseren eigenen Gesprächen mit Vertretern des betrieblichen Managements bei der Erörterung der Aktivitäten von Shop Stewards vielfach anstelle von "Shop Stewards" allgemein auch der Ausdruck "The Trade Unions" verwendet wurde.
- 22 Vgl. Mc Carthy and Parker 1968, S. 94; dem entspricht auch das Ergebnis der Befragung von 200 Shop Stewards bei Degen, wo 47,7 % aller Shop Stewards in der Metallindustrie beschäftigt waren (Degen 1976, S. 504).
- 23 Wörtliche Übersetzung: "Gemeinsame Beratung". Was hiermit konkret gemeint ist, wird im folgenden näher ausgeführt. Um Mißverständnisse zu vermeiden, verwenden wir den englischen Terminus.
- 24 Vgl. ausführlich zu der hier angesprochenen historischen Entwicklung der Shop Stewards Hinton 1973 sowie Degen 1976, S. 25-164.
- 25 "Arbeiterkontrolle" bzw. "Kontrolle von Arbeits- und Produktionsbedingungen durch die Arbeiter."
- 26 Siehe ausführlicher zur Strategie und historischen Entwicklung der "Workers' Control" neben der zitierten Literatur vor allem Kuda 1970.
- 27 Vgl. Wilders and Parker 1975. Entsprechend kommt etwa eine Untersuchung des "National Institute of Industrial Psychology" zu dem Ergebnis, daß mehr als drei Viertel aller "Joint Consultive Schemes" ausschließlich durch das betriebliche Management eingeführt wurden (vgl. Poole 1978, S. 78).
- 28 "Effort Bargaining" bezeichnet die Verhandlungen über Arbeitsanforderungen bzw. die abverlangte Arbeitsleistung. Da es hierfür keinen entsprechenden deutschen Terminus gibt, verwenden wir die englische Bezeichnung.
- 29 Vgl. z. B. die Entwicklungen der Arbeitslosigkeit von 1951 bis 1976 in Großbritannien im Vergleich zur Bundesrepublik: Brown u. a. 1978, S. 63; bis 1958 ist die Arbeitslosenrate in Großbritannien geringer als in der Bundesrepublik; in Deutschland etwa 1951: 9 %; in Großbritannien 1,2 %; 1955: in der Bundesrepublik 5,1 %, in Großbritannien 1,2 %; 1959 gleichen sich die Entwicklungen an: Großbritannien 2,3 %, Bundesrepublik 2,4 %. Ab 1960 sind dann die Arbeitslosenraten in der Bundesrepublik generell geringer als in Großbritannien.

- 30 Wichtige Hinweise hierzu verdanken wir Michael Terry, Mitarbeiter der "Industrial Research Unit" der University Warwick.
- 31 Hier steht unsere Untersuchung in einem sie übergreifenden Forschungszusammenhang, der auf die systematische Bestimmung von objektiven, in kapitalistisch-verfaßten Gesellschaften angelegten Möglichkeiten und Grenzen kollektiver Interessendurchsetzung abzielt. Siehe hierzu u. a. die Arbeiten im Rahmen des ISF München im Sonderforschungsbereich 101 der Universität München, Teilprojekt C 1 und C 2 sowie Böhle, Deiß 1980. Unsere Darstellung der Interessenvertretung auf der Grundlage von Shop Stewards versteht sich als Ergänzung zu - auch in der BRD - bereits vorliegenden Untersuchungen. Hinzuweisen ist hier für die Rezeption in der Bundesrepublik insbesondere auf die grundlegende und umfassende Untersuchung von Degen 1976. Ebenso wie unsere Untersuchungen sind jedoch die vorliegenden Untersuchungen jeweils von einem speziellen Untersuchungsinteresse geleitet und konzentrieren sich entsprechend jeweils nur auf bestimmte "Aspekte". So etwa die Untersuchung von Degen auf die Fragestellung der Position der Shop Stewards im Rahmen der gewerkschaftlichen Organisation und des darin angelegten Spannungsverhältnisses. Siehe zur weiteren Literatur in der Bundesrepublik zu Shop Stewards als Überblick die Darstellung bei Degen 1976, S. 11 ff.; auf die Bedeutung von Shop Stewards und der gewerkschaftlichen Interessenvertretung im Betrieb, auf die Auseinandersetzungen um Arbeitsbelastungen und Gesundheitsgefährdungen wurde in den bisher vorliegenden Darstellungen nicht näher eingegangen; zu den britischen Untersuchungen siehe die Hinweise im folgenden.
- 32 In den bisher in der Bundesrepublik vorliegenden Darstellungen wird zwar auf den Widerstand gegen die Steigerung der Arbeitsintensität u. ä. durchaus hingewiesen; es erfolgten bislang aber keine detaillierteren Ausführungen. In britischen Untersuchungen erfolgte bislang die Untersuchung der Inhalte der Interessendurchsetzung entweder nur in Form einer Bestandsaufnahme ihres Spektrums (dies ist insbesondere bei Befragungen der Fall) oder in detaillierteren auf Fallstudien beruhenden Untersuchungen, die sich jeweils nur auf einzelne "Aspekte" (z. B. Leistungslohn) beschränkten, oder/und die Auseinandersetzung um Arbeitsanforderungen wurde im Rahmen und in Verbindung mit anderen Fragestellungen untersucht. Sofern Untersuchungsergebnisse für unsere Fragestellung vorlagen, haben wir versucht sie auszuwerten. Vgl. hierzu die im folgenden angeführten Verweise.
- 33 Wörtliche Übersetzung: Betriebsverhandlung und Verhandlung auf Abteilungswie Produktionsweise. Was hiermit konkret gemeint ist, wird im folgenden näher erläutert. Wir verwenden daher die in Großbritannien üblichen Termini.
- 34 Das hier angesprochene Problem der "Distanz" und Abgehobenheit von Auseinandersetzungen auf Gesamtbetriebsebene und in speziellen Ausschüssen usw. von den Interessen und Aktivitäten der Arbeitskräfte unmittelbar auf Produktionsebene wurde auch in mehrfachen Untersuchungen zur Wirksamkeit des deutschen Betriebsverfassungsgesetzes dargelegt. Siehe hierzu z. B. als Bericht über eine neuere Untersuchung: Kotthof 1979.
- 35 Die folgenden Ausführungen nehmen Bezug auf eine theoretisch-analytische Ausarbeitung objektiver Grundlagen kollektiver Interessenaueinandersetzung von Deiß im Rahmen einer Untersuchung des ISF München. Siehe hierzu ausführlicher Böhle, Deiß 1979; die folgenden Ausführungen sind bewusst exkurshaft gehalten und primär als eine "Einführung" in die grundlegenden Bedingungen der Interessenorganisation und -durchsetzung im Betrieb gedacht. Soweit sie bekannt sind, können sie auch übergangen werden.

- 36 Vgl. z. B. die bei den Hawthorne Untersuchungen entdeckte Zurückhaltung der Arbeitsleistung im "bank-wiring observation room" oder die Untersuchung von Lupton 1963 sowie Sayles 1958.
- 37 "Foreman" entspricht dem deutschen Meister, Vorarbeiter oder allgemein dem unmittelbaren Vorgesetzten auf Produktionsebene. Wir verwenden im weiteren auch hier den englischen Begriff.
- 38 Dies wurde in mehrfachen Gesprächen mit Shop Stewards im Rahmen unserer Untersuchung explizit als Vorteil hervorgehoben.
- 39 Dieses Verbot bezieht sich in der Bundesrepublik jedoch nur auf den Betriebsrat, nicht auf die sonstigen Arbeitskräfte; trotz Betriebsrat besteht somit grundsätzlich die Möglichkeit zur gewerkschaftlichen Organisation und zu Arbeitskämpfen im Betrieb.
- 40 Vgl. hierzu auch die These von der kooperativen Gewerkschaftspolitik bei Bergmann, Müller-Jentsch 1976, S. 28.
- 41 Vgl. ausführlicher hierzu z. B. den Überblick bei Sengenberger 1976, S. 93.
- 42 Dies kann auf seiten der Betriebe auch zu einer Strategie der Vermeidung von Veränderungen führen, da Veränderungen von den Arbeitskräften als Anlaß für "Verhandlungen" genutzt werden und hierdurch der Betrieb auch zu Zugeständnissen gezwungen wird.
- 43 Siehe ausführlicher zur Entstehung und den Merkmalen von "Customs and Practices" in britischen Betrieben Brown 1973, S. 96 ff. sowie Brown 1976.
- 44 Siehe in diesem Zusammenhang zwischen der "Verrechtlichung" in der faktischen Politik der Gewerkschaften auch Erd 1978.
- 45 Diese Untersuchungen sollten Aufschluß bringen über die Entwicklungen der kollektiven Interessendurchsetzung im Betrieb und Rolle der Shop Stewards im Unterschied zum überbetrieblichen System des "Collective Bargaining". Diese Untersuchungen stehen im Zusammenhang mit den Bestrebungen zu einer stärkeren gesetzlichen Regelung der "industriellen Beziehungen" und hier vor allem der Regelung und Beschränkung der autonomen gewerkschaftlichen Interessendurchsetzung im Betrieb. Anlaß hierfür waren sowohl die Entwicklungen im Rahmen von Lohnforderungen und - nach unserer Interpretation - auch Probleme der "Produktivitätssteigerung".
- 46 Vgl. zum folgenden Mc Carthy, Parker 1968, S. 83.
- 47 Vgl. Parker 1974; Tables 40, 41, A 25 sowie Parker 1975; Tables 28, 29, A 18. Zu einem ähnlichen Ergebnis kommt z. B. auch die Untersuchung von Storey 1976/77.
- 48 Ob die höheren Nennungen als Indiz für eine Ausweitung des "Collective Bargaining" im Betrieb interpretiert werden können oder ob die Befragung von Shop Stewards, die an Bildungsveranstaltungen teilgenommen haben, zu einer "Verzerrung" zugunsten besonders aktiver Shop Stewards geführt hat, ist nicht eindeutig zu klären. Ferner wurden die abgefragten Angelegenheiten nicht als Gegenstand von "Collective Bargaining", sondern als "Aufgaben" von Shop Stewards bezeichnet.
- 49 Siehe ausführlicher zu den mit der Intensivierung der Arbeit verbundenen Belastungen und Auswirkungen für die Arbeitskräfte Böhle, Altmann 1972, insbes. S. 119 ff.; Funke 1975; als Überblick die vorliegenden Untersuchungsergebnisse von Mergner 1975.

- 50 Vgl. hierzu etwa aus gewerkschaftlicher Sicht Vetter 1974 sowie aus sozial- und gesellschaftspolitischer Perspektive das Aktionsprogramm zur Humanisierung der Arbeit der Bundesregierung.
- 51 Auf die historische Entwicklung des Leistungslohns in Großbritannien können wir hier nicht weiter eingehen. Siehe hierzu z. B. die ausführliche Analyse des National Agreement für die Metallindustrie von 1920 und dessen Auswirkungen auf die Auseinandersetzungen um den Leistungslohn bei Marsh 1965. Zur Bedeutung des sog. "Gang System" speziell in der Automobilindustrie, sowie zum Zusammenhang von kollektiver Interessendurchsetzung und betrieblichen Strategien in der historischen Entwicklung siehe auch Friedman 1977, insbesondere 212 ff; siehe allgemein zur Entwicklung des Leistungslohns auch Lutz 1975 sowie Schmiede, Schudlich 1976.
- 52 Vgl. ausführlicher zu den Auswirkungen des Leistungslohns insbesondere in seinen differenzierteren und weiterentwickelten Varianten, Funke u. a. 1975, S. 27 ff., sowie Funke 1976, S. 33 ff; zum Zusammenhang zwischen Leistungslohn und Unfallgefahr vgl. z. B. Wrench 1978 und die dort zitierte und ausgewertete Literatur.
- 53 Vgl. hierzu auch die Ausführungen zur ersten Shop Steward-Bewegung im Teil I und die dort zitierte Literatur.
- 54 Vgl. hierzu und zum folgenden vor allem Brown 1973 sowie auch die bei Lutz 1959 angeführten Beispiele aus der Stahlindustrie.
- 55 Vgl. das zuvor zitierte "National Agreement" von 1925; die Vereinbarung, daß nur bei Veränderungen die einmal festgelegten Zeiten etc. verändert werden dürfen, wird zugleich genutzt, um bei Veränderungen neu zu verhandeln. In der Praxis sind hier aber grundsätzlich die im Betrieb entwickelten "Customs and Practices" von größerer Bedeutung als die allgemeinen Vereinbarungen.
- 56 Eine klassische Untersuchung hierzu in Großbritannien ist die Untersuchung von Lupton 1963. Lupton beschreibt hier, wie Arbeiter bei der Festlegung von Vorgabezeiten darauf achteten, nicht zu schnell zu arbeiten und zum anderen informell eine bestimmte Höchstgrenze für die Arbeitsleistung (bzw. Lohnhöhe) festlegen. Wurde diese Höchstgrenze überschritten, so wurde die eingesparte Zeit auf andere Tätigkeiten übertragen.
- 57 Allgemein kommt der hier angesprochene Sachverhalt auch in der Äußerung eines Gelegenheitsarbeiters, der auch in der Bundesrepublik gearbeitet hatte, zum Ausdruck: "In britischen Betrieben ist es nicht möglich, in kurzer Zeit viel Geld zu verdienen. Man muß sich dem anpassen, was die Gewerkschaften sagen, tut man es nicht, hat man keine Freunde im Betrieb und verliert auch seinen Job."
- 58 "So treten neben dem traditionellen Akkord-Leistungslohn zunehmend Fest- und Prämienlöhne auf, die für ein bestimmtes Arbeitspensum einen Lohn festlegen und dann Prämienansätze anbieten, wenn das jeweils für einen bestimmten reibungslosen Produktionsablauf wichtige Ziel, z. B. die Einhaltung eines bestimmten Termins, finanziell angereizt werden soll. Damit ist die unmittelbare Bindung des einzelnen Produkts bzw. Arbeitstaktes an die Geldsumme (wie in Stück- oder Zeitakkord) einer Entlohnung gewichen, die an den optimalen kontinuierlichen Produktionsausstoß gekoppelt ist!" (Funke u.a. 1975, S. 80).
- 59 Bemerkenswert ist auch, daß im gleichen Betrieb von Vertretern des Managements geäußert wurde, daß nach "eigenen Erfahrungen" es besser ist, qualifizierte Arbeitskräfte auch für sogenannte einfache Maschinenbedienungstätigkeiten einzusetzen und auch deren Verantwortungs- und Tätigkeitsbereich (Durch-

führung einfacher Kontroll- und Reparaturarbeiten) auszuweiten. Wie weit dies eine Reaktion auf die geschilderte Situation ist bzw. aus der Überlegung resultiert, auch der "höheren Bezahlung" eine entsprechende Qualifikation bei den Arbeitskräften und Tätigkeiten zuzuordnen (womit auch Dequalifizierungstendenzen verhindert werden), ließ sich nicht überprüfen.

- 60 Siehe hierzu auch die Schilderung der Verhandlungen über die Einführung eines Arbeitsplatzbewertungssystems bei Beynon 1973, S. 160 ff.
- 61 Da Ford kein Mitglied des Unternehmerverbandes der Metallindustrie war, galt hier auch nicht das National Agreement über die Festlegung des Akkord-Lohns - s. o. .
- 62 Vgl. auch Goodman und Wittingham 1969, S. 155, "... die bestehende Anzahl von Arbeitskräften zur Bedienung einer Maschine (usw.) wird verteidigt und Versuchen des Managements, die Geschwindigkeit zu erhöhen oder die Anzahl von Arbeitskräften zu reduzieren, wird Widerstand entgegengesetzt." Beispiele finden sich u. a. in den Berichten über "restrictive labour practices", speziell im Bericht des Unternehmerverbandes der Metallindustrie im Rahmen der Untersuchung der Royal Commission on Trade Unions and Employers' Association Ende der 60er Jahre. Vgl. Royal Commission on Trade Unions and Employers' Association 1967, S. 49, S. 58 ff; ferner Engineering Employers' Federation in Royal Commission on Trade Unions and Employers' Association 1968, S. 393 und Appendix S. 442.
- 63 Eine anschauliche Darstellung und Analyse personeller Veränderungen infolge kleinerer, quasi alltäglicher technischer und organisatorischer Veränderungen in Betrieben der Bundesrepublik und ihren Rationalisierungseffekten findet sich bei Maase, Schultz-Wild 1979, S. 43 ff.
- 64 Auch hier steht unsere Untersuchung in einem sie übergreifenden Forschungszusammenhang, der auf eine systematische Bestimmung unterschiedlicher "Formen" und "Prinzipien" staatlicher Interventionen im Rahmen privatwirtschaftlich-kapitalistischer Gesellschaften abzielt; dabei wird davon ausgegangen, daß sich in den jeweils konkreten "Formen" und "Prinzipien" staatlicher Interventionen jeweils in spezifischer Weise auch betriebliche Interessen niederschlagen, und sich jeweils unterschiedliche Folgen für die Möglichkeit der betrieblichen Interessendurchsetzung ergeben. Vgl. hierzu Böhle, Deiß 1980 sowie Sauer 1978.
- 65 Benannt nach Lord Robens, Chairman des "Committee" zu Problemen von "Health and Safety at Work" in Großbritannien, vgl. Safety and Health at Work 1972/75, im folgenden zitiert als Robens Report 1972.
- 66 Vgl. zu den hier skizzierten Zusammenhängen ausführlicher auch Altmann u. a. 1977.
- 67 Statistische Angaben für Großbritannien finden sich in den Statistiken der Health and Safety Executive (z. B. den "Health and Safety Statistic 1975, HMSO, London 1977") sowie den Berichten der Health and Safety Executive (z. B. "Health and Safety, Manufacturing Service Industries, 1976, HMSO, London, 1978). Diese Veröffentlichungen erscheinen jährlich. Für die BRD finden sich Angaben in dem jährlichen Unfallverhütungsbericht der Bundesregierung, bzw. des Ministers für Arbeit und Sozialordnung. International vergleichende Angaben finden sich in den o. g. Quellen.
- 68 Siehe speziell zu den Mängeln der in Großbritannien verfügbaren Statistiken und Vorschläge zu einer Verbesserung auch "Robens Report" 1973, 134 ff;

speziell aus gewerkschaftlicher Sicht und entsprechenden Erfahrungen, Grayson/Goddard. Zur Interpretation der deutschen statistischen Angaben siehe z. B. Deppe 1973.

- 69 Zur Entwicklung in Großbritannien vgl. Hutchins, Harrison 1966; Bryan 1975.
- 70 Die gleiche Regelung gilt auch für "prime movers" und "transmission machinery" (Section 12), ausgenommen, sie sind so plaziert, daß die gleiche Sicherheit erreicht wird, als wären sie sicher geschützt.
- 71 Vgl. zur genaueren Präzisierung der Produktions- und Arbeitsprozesse Section 175.
- 72 Siehe ausführlicher hierzu und zu weiteren Ausschüssen unabhängig oder in Verbindung mit dem Erlaß gesetzlicher Vorschriften Safety and Health at Work 1973, S. 26 f..
- 73 Diese Charakterisierung der Entwicklungen in Großbritannien findet sich in mehreren Kommentaren und Veröffentlichungen zur Beschreibung der Situation, die zu einer Neuordnung gesetzlicher Grundlagen durch den "Health and Safety at Work Act" geführt hat bzw. diese erforderlich machte.
- 74 Vgl. zur Praxis und zu den Problemen der staatlichen Aufsicht im Bereich des "Factories Act" insbesondere Carson 1970a, S. 396-412; Carson 1970b.
- 75 Vgl. zur Entwicklung und der Merkmale die gesetzlichen Regelungen in der BRD, ausführlicher auch Mertens 1978.
- 76 Gesetz über gesundheitsschädliche oder feuergefährliche Arbeitsstoffe von 1939.
- 77 Siehe hierzu ausführlicher und zum folgenden Williams 1977.
- 78 Wir haben an anderer Stelle den hierin zum Ausdruck kommenden Unterschied im Verhältnis von Staat und Gewerkschaften ausführlicher behandelt, so daß dies hier nicht weiter angeführt werden muß.
- 79 Siehe ausführlicher zur Diskussion um den werksärztlichen Dienst in der BRD und speziell der gewerkschaftlichen Forderungen auch Kaiser 1973, insbes. S. 35-56.
- 80 Dies und die Unterschiede zu den Entwicklungen in der BRD wurden von uns an anderer Stelle ausführlich behandelt und brauchen deshalb hier nicht weiter ausgeführt werden.
- 81 Siehe hierzu auch unsere Darstellung der Entwicklung betrieblicher Joint Consulting Strukturen an anderer Stelle.
- 82 Ministry of Labour 1968. Siehe hier auch ausführlicher zu einzelnen Beispielen solcher Safety Committees.
- 83 Siehe hierzu ausführlicher die Ergebnisse in den Untersuchungen von Carthy, Parker 1969, S. 83; Goodman u. a. 1969, S. 163; Degen 1976, S. 515 wie auch Confederation of British Industry 1969, S. 267.
- 84 Vgl. zu folgendem ausführlicher auch unsere Ausführungen zur Auseinandersetzung um steigende Leistungsanforderungen etc. in der gesellschaftspolitischen Diskussion in Großbritannien und der BRD.
- 85 Vgl. hierzu z. B. neben anderen Hudson Report 1974.
- 86 Die Unfallrate sinkt bis 1973 nur minimal und erreicht auch 1975 und 1976 nur eine Reduzierung auf knapp 75 Unfälle pro 1000 Vollarbeiter (vgl. Unfallverhütungsbericht, Drucksache 8/1128, 7).

- 87 Wir weisen darauf hin, daß hierzu sowohl die von uns befragten Experten als auch vorliegende Untersuchungen - infolge der Neuartigkeit der Entwicklungen - nur begrenzt Informationen geben konnten. Wir beanspruchen somit nicht eine umfassende Darstellung der gesellschaftspolitischen Hintergründe der neueren gesetzlichen Entwicklungen in Großbritannien vorzulegen, sondern einige Zusammenhänge aufzuzeigen, die uns im Vergleich mit den Entwicklungen in der Bundesrepublik wichtig erscheinen.
- 88 Auf dem Hintergrund des Problems der Produktivitätssteigerung und des wirtschaftlichen Wachstums wird auch verständlich, daß von den Gewerkschaften primär die Produktivitätsverluste infolge der Ausfalltage durch Gesundheits- und Unfallgefährdungen in die Diskussion eingebracht wurden (und nicht etwa "soziale Kosten" durch solche Gefährdungen - kompensatorische Sozialleistungen - u. ä.). So halten die Gewerkschaften z. B. den Vorwurf, daß durch "Industrial Disputes" und den damit verbundenen Ausfalltagen die britische Wirtschaft geschädigt wird, entgegen, daß ein weit größerer Schaden durch Arbeitsunfälle und Gefährdungen der Gesundheit am Arbeitsplatz entsteht.
- 89 Vgl. z. B. die Analyse von Bacon and Eltis 1976.
- 90 Zu berücksichtigen ist hier auch, daß ein erheblicher Anteil von Staatsausgaben für die britische Präsenz in den ehemaligen Commonwealth Ländern angewendet wird, von denen der Staat nicht unmittelbar profitiert.
- 91 Wir beziehen uns hier auf eine Publikation des HMSO Ende der 60er Jahre; ihr Titel, Erscheinungsjahr usw. waren uns bei Abfassung des Untersuchungsberichts nicht mehr bekannt, da sie einem Diebstahl zum Opfer fielen.
- 92 Vgl. zu folgendem als Hintergrund unserer Ausführungen in Kap. II, Abschnitt A.
- 93 "We need a more effectively self regulating system"; ebenda, S. 12.
- 94 Vgl. zu dieser Interpretation ausführlicher auch Degen 1976, S. 335 ff.
- 95 Vgl. für die deutsche Rezeption insbesondere Degen 1976, S. 347 f sowie für Großbritannien - auch hinsichtlich der faktischen Auswirkung - z. B. die Untersuchung von Weeks et al. 1975.
- 96 Siehe ausführlich zu den gewerkschaftlichen Kämpfen im Zusammenhang mit dem "Industrial Relations Act" für die Rezeption in der BRD, Mückenberger 1974, Degen 1976, S. 355 ff.
- 97 Zu erinnern ist hier daran, daß die gewerkschaftlichen Forderungen nach Safety Representatives ursprünglich abgelehnt wurden, was schließlich auch zur Beauftragung des "Robens Committee" geführt hat. Hier unterschied sich die Strategie der Labour Regierung nicht grundsätzlich von der konservativen Regierung.
- 98 Siehe hierzu die Ergebnisse unserer Untersuchung der faktischen Auswirkung des "Health and Safety at Work Act" im Betrieb.
- 99 In einer vom Dachverband der Gewerkschaften (TUC) herausgegebenen Broschüre beläuft sich die Schätzung sogar auf acht Millionen Beschäftigte (TUC, Health and Safety at Work 1978, S. 13).
- 100 Zu den gesetzlichen Regelungen zu "Safety Committees" und Safety Representatives siehe weiter unten ausführlicher.
- 101 Hierzu ausführlicher z. B. Ast 1978.

- 102 Auf die Unterschiede können wir hier im einzelnen nicht näher eingehen.
- 103 Wir stützen uns hier auf Ergebnisse im Rahmen einer Untersuchung des ISF zum Einfluß öffentlicher (staatlich gesetzlich etc.) Regelungen auf betriebliche Maßnahmen zur "Humanisierung der Arbeit."
- 104 Wir stützen uns hierbei auf Arbeiten im Rahmen des Sonderforschungsbereichs 101 der Universität München, Teilprojekt C 2, sowie auf theoretisch-analytische Grundlagen der Untersuchung Böhle, Deiß 1980; vgl. dort ausführlich und differenzierter als im folgenden die allgemeine Spannweite möglicher betrieblicher Reaktionen auf gesetzliche Regelungen und die Interessendurchsetzung der Arbeitskräfte; siehe in diesem Zusammenhang am Beispiel der Berufsausbildung auch die Untersuchung von Binkelmann, Schneller 1975.
- 105 In solchen Fällen können aber z. B. auch Abfangstrategien zur Verhinderung, daß eine gewerkschaftliche Interessenvertretung entsteht, entwickelt werden u. ä.
- 106 Hieraus ergeben sich auch Aufschlüsse über mögliche betriebliche Reaktionen in "anderen Bereichen" der Interessenauseinandersetzung im Betrieb.
- 107 D. h. vor dem "Health and Safety at Work Act".
- 108 Es handelt sich hier um Beispiele für betriebliche Aktivitäten vor in Kraft treten der Regulations zu Safety Representatives; sie zeigen aber exemplarisch, wie Betriebe auch zukünftig auf die gesetzlichen Regelungen und Aktivitäten der Gewerkschaften reagieren können.
- 109 Die Gründe, weshalb die Shop Stewards im Betrieb hierauf eingingen - ebenso wie bei den anderen bisher angeführten Fällen, oder weshalb die Beteiligung am "Safety Committee" abgelehnt wurde - werden an anderer Stelle behandelt. Dort wird auch gezeigt, in welcher Weise die hier dargestellten betrieblichen Strategien "erfolgreich" sind.
- 110 Anzumerken ist, daß es sich um eine vergleichsweise hochinstitutionalisierte und auf gesamtbetrieblicher Ebene beteiligte Shop Steward-Organisation handelte.
- 111 Siehe zu den hierfür ausschlaggebenden Gründen der Gewerkschaften und der Shop Stewards im Betrieb an anderer Stelle ausführlicher.
- 112 Ob und inwieweit dabei auch die Überlegung eine Rolle gespielt hat, daß die Kombination mit der Arbeitsvorbereitung auch am ehesten sicherstellt, daß Gesundheits- und Sicherheitsmaßnahmen nicht auf Kosten einer "effizienten Produktion" durchgeführt werden, ließ sich nicht nachprüfen.
- 113 Zu erinnern ist hier daran, daß auch die Safety Representatives das Recht haben, eigenständige Betriebsbegehungen etc. durchzuführen.
- 114 Die Information der Arbeitskräfte wird im "Health and Safety at Work Act" vergleichsweise umfassend geregelt (vgl. Section 2(2) (c)). Sie zählt eigentlich nicht zu direkten Maßnahmen zum Abbau von Gesundheitsgefährdungen; sieht man jedoch die Information und Ausbildung auch als eine (nicht einzige!) Voraussetzung zur Vermeidung von Gesundheitsgefährdungen, so kann sie hierzu gerechnet werden.
- 115 Wir behandeln hier die betrieblichen Aktivitäten in diesem Bereich; auf die entsprechenden Aktivitäten der Shop Stewards und Safety Representatives gehen wir an dieser Stelle nicht näher und konkreter ein.

- 116 Der Inspektor braucht nicht mehr wie früher über einen gerichtlichen Beschluß die Erfüllung von Forderungen dieser Art durchzusetzen, sondern kann selbständig eine bestimmte Frist, innerhalb derer der Betrieb seinen Auflagen nachkommen muß, festzulegen.
- 117 Genauer zu untersuchen wäre, welchen Einfluß die Art und der Umfang von Gesundheitsproblemen im Betrieb infolge unterschiedlicher Produktionsstrukturen, Art der Produkte etc. auf die Benennung von Safety Representatives hat; es wäre zu vermuten, daß in Betrieben mit vielfältigen oder/und zum Teil schwer zu identifizierbaren Gesundheitsgefährdungen wie z. B. chemische Betriebe, Gießereien etc. neben den Shop Stewards eher eigene Representatives als Spezialisten für Gesundheits- und Sicherheitsfragen benannt werden. Wenn hier Shop Stewards benannt werden, ist die Gefahr groß, daß sie die Aufgabe als Safety Representatives nur beschränkt erfüllen können bzw. vorrangig nur bekannte, gravierende und offensichtliche Gesundheits- und Sicherheitsgefahren berücksichtigt werden. Genauer zu untersuchen wäre auch, ob sich langfristig möglicherweise eine Spezialisierung innerhalb der Shop Stewards einspielt - zumindest, was die Vertretung im Safety Committee betrifft.
- 118 Wir sprechen im folgenden von Safety Representatives und meinen damit auch Shop Stewards in ihrer Funktion als Safety Representatives.
- 119 Zum Zeitpunkt unserer Untersuchung war am Imperial College of Science and Technology in London eine Untersuchung zu den Verfahren bei Auseinandersetzungen um Sicherheits- und Gesundheitsfragen im Betrieb geplant.

Anhang: Betriebe, in denen Fallstudien durchgeführt wurden:

- Betrieb A: Brauerei
circa 700 Beschäftigte; davon circa 500 Arbeiter
- Betrieb B: Metallverarbeitung; Herstellung von Fahrzeugteilen für Lastkraftwagen u. ä.
circa 600 Beschäftigte; davon circa 470 Arbeiter
- Betrieb C: Metallverarbeitung; Herstellung von Kraftfahrzeugachsen und -bremsen
circa 300 Beschäftigte; davon circa 150 Arbeiter
- Betrieb D: Automobilbetrieb, Herstellung von Personenwagen verschiedener Typen
circa 8000 Beschäftigte; davon circa 6500 Arbeiter
- Betrieb E: Chemie; Herstellung von Haushalts- und industriellen Reinigungsmitteln
circa 4000 Beschäftigte; davon circa 2000 Arbeiter
- Betrieb F: Schiffswerft, Herstellung kleinerer und mittelgroßer Boote, überwiegend für Sport und Freizeit
circa 1600 Beschäftigte (in drei Werften); davon circa 700 Arbeiter
- Betrieb G: Herstellung von Transportmitteln, Gabelstapler
circa 3000 Beschäftigte (in zwei Werken); davon circa 1900 Arbeiter
- Betrieb H: Gießerei, Stahlguß
circa 700 Beschäftigte; davon etwa 450 Arbeiter
- Betrieb I: Elektrogeräte; Herstellung von (Groß-)Batterien u. ä.
circa 500 Beschäftigte; davon circa 160 Arbeiter
- Betrieb J: Elektroteile, Herstellung von Halbleitern
circa 2000 Beschäftigte; davon circa 1300 Arbeiter
- Betrieb K: Fahrzeugherstellung, öffentliche Verkehrsmittel (U-Bahnzüge u. ä.)
circa 1200 Beschäftigte; davon 850 Arbeiter
- Betrieb L: Textil, Färberei
circa 50 Beschäftigte; davon circa 25 Arbeiter
- Betrieb M: Textil, Herstellung von Stoffen
circa 800 Beschäftigte; davon circa 500 Arbeiter

Betrieb N: Textil, Herstellung von Woll-Teppichen
circa 2100 Beschäftigte; davon circa 1450 Arbeiter.

In sämtlichen Betrieben war die Gewerkschaftsorganisation der Arbeiter sehr hoch (zwischen 80 bis 100 %); es bestand auch eine vom Betrieb anerkannte Shop Steward-Vertretung. In einigen Betrieben (Betrieb C, D, K und L) wurde ein "Closed Shop" praktiziert.

Literaturverzeichnis

- Albers, D.; Goldschmidt, W.; Oehlke, P.: Klassenkämpfe in Westeuropa, Reinbeck 1971.
- Albrecht, U.: Alternative Produktion: Das Beispiel Lucas Aerospace. In: Jacobi, O.; Müller-Jentsch, W.; Schmidt, E.: Kritisches Gewerkschaftsjahrbuch 1978/79, Berlin 1979.
- Alemann, U. v.; Heinze, R.G. (Hrsg.): Verbände und Staat - Vom Pluralismus zum Korporatismus. Analysen, Positionen, Dokumente, Opladen 1979.
- Allen, V.L.: Power in Trade Unions, A Study of their Organization in Great Britain, London, New York, Toronto 1954.
- Alst, G.: Verordnung über Arbeitsstätten, Stuttgart 1978.
- Altmann, N.; Böhle, F.; Deiß, M.; Döhl, V.; Sauer, D.: Öffentliche Maßnahmen als Bedingung betrieblicher Aktivitäten von menschengerechter Gestaltung des Arbeitslebens (hektogr. Forschungsbericht), München 1977.
- Amalgamated Union of Engineering Workers: Is it Healthy - is it Safe? A New Guide to Health and Safety at Work, 1977.
- Andresen, K.; Arbeitsschutz - "wie es die Natur des Betriebs gestattet". In: Kasiske, R., 1976.
- Atkin, O.; Reid, J.: Labour Law 1, Harmondsworth 1971.
- Bacon, R.; Eltis, W.: Britain's Economic Problem: Too few Producers, London, Basingstoke 1976.
- Batstone, E.; Boraston J.; Frenkel, S.: Shop Stewards in Action, The Organization of Workplace Conflict and Accomodations, Oxford 1977.
- Batstone, E.; Boraston, J.; Frenkel, S.: The Social Organization of Strikes, Oxford 1978.
- Behrend, H.: Effort-Control through Bargaining. In: Nature, Vol. 179, Juni 1957a.
- Behrend, H.: The Effort-Bargain, Industrial and Labour Relations Review, Vol. X, Nr. 4, Juli 1957b.
- Bergmann, J.; Müller-Jentsch, W.: The Federal Republic of Germany: Cooperative Unionism and Dual Bargaining System. In: Barkin, S. (ed.): Worker Militancy and its Consequences, New York, Washington, London 1975.
- Bergmann, J.; Jacobi, O.; Müller-Jentsch, W.: Gewerkschaften in der Bundesrepublik, Band 1, Frankfurt 1976.
- Beynon, H.: Working for Ford, Harmondsworth 1977.
- Bryan, A.: The Evolution of Health and Safety in Mines, A Mine and Quarry Publication, London 1975.

- Bundesminister für Arbeit und Sozialordnung: Bericht der Bundesregierung über den Stand der Unfallverhütung und des Unfallgeschehens in der Bundesrepublik Deutschland, Ergänzung zum ausführlichen Bericht (Drucksache 7/4668), Drucksache 8, 1128, 1978.
- Binkelman, P.; Schneller, J.: Berufsbildungsreform in der betrieblichen Praxis, Frankfurt/München 1975.
- Bödinger, J.: Unfallverhütung an Exzenter- und verwandten Pressen. In: Die Berufsgenossenschaft, Heft 4, 1975.
- Böhle, F.; Altmann, N.: Industrielle Arbeit und Soziale Sicherheit, Frankfurt 1972.
- Böhle, F.; Sauer, D.: Intensivierung der Arbeit und staatliche Sozialpolitik. In: Leviathan, Heft 1, 1975.
- Böhle, F.: Humanisierung der Arbeit und Sozialpolitik. In: Kaufmann, F.X.: Soziologie und Sozialpolitik, Köln/Opladen 1977.
- Böhle, F.; Deiß, M.: Arbeitnehmerpolitik und betriebliche Strategien, München 1980.
- Boratson, I.; Clegg, H.; Rimmer, M.: Workplace and Union, London 1975.
- Borsdorf, U.: Der Weg zur Einheitsgewerkschaft. In: Jürgen, Arbeiterbewegung an Rhein und Ruhr, Wuppertal 1974.
- Brandt, G.: Gewerkschaftliche Interessenvertretung und sozialer Wandel - Eine soziologische Untersuchung über die Entwicklung der Gewerkschaften in der britischen Eisen- und Stahlindustrie 1886 - 1917, Frankfurt 1975.
- Brown, M.B.; Coates, K.; Fleet, K.; Hughes, J.: Full Employment, Nottingham 1978.
- Brown, R.K.: Shop-Floor Strategies and Reactions to Change. In: Parker, S.R.; Brown, R.K.; Child, J.; Smith, M.A.: The Sociology of Industry, London 1977.
- Brown, W.: Piecework Bargaining, London 1973.
- Brown, W.: Consideration of Custom and Practice. In: British Journal of Industrial Relations, X, März 1976.
- Brown, W.; Ebsworth, R.; Terry, M.: Factors Shaping Shop Stewards' Organization in Britain. In: British Journal of Industrial Relations, Vol. II, 1978.
- Brumlop, E.; Rosenbaum, W.: Humanisierung der Arbeitsbedingungen durch gewerkschaftliche Tarifpolitik. In: Bergmann, J. (Hrsg.): Beiträge zur Soziologie der Gewerkschaften, Frankfurt 1979.
- Carson, K.: Some Sociological Aspects of Strict Liability and the Enforcement of Factory Legislation. In: Modern Law Review, 33, 1970a.
- Carson, K.: White Collar Crime and the Enforcement of Factory Legislation. In: British Journal of Criminology, 10, 1970b.
- Clarke, T.; Clements, L.: Trade Unions under Capitalism, Glasgow 1977.
- Clegg, H.A.; Killick, A.J.; Adamy, R.: Trade Union Officers, Oxford 1961.
- Clegg, H.A.; Fox, A.; Thompson, A.F.: A History of British Trade Unions since 1889, Oxford 1964.

- Clegg, H.A. : The System of Industrial Relations in Great Britain, Oxford 1976a.
- Clegg, H.A. : Trade Unionism under Collective Bargaining, A Theory Based on Comparisons of Six Countries, Oxford 1976b.
- Coates, K.; Topham, T. : The New Unionism, Harmondsworth 1974.
- Coates, K. (ed.): The New Worker Co-operatives, Nottingham 1976.
- Coates, K. (ed.): The Right to Usefull Work, Nottingham 1978.
- Commission on Industrial Relations: Industrial Relations at Establishment Level - A Statistical Survey, HMSO, 1973.
- Cunningham, M. : Safety Representatives: Shop Floor Organization for Health and Safety Studies for Trade Unionists, Vol. 4 Nr. 13, WEA, London 1978.
- Deppe, H.U. : Industriearbeit und Medizin - Ein Beitrag zur Soziologie medizinischer Institutionen am Beispiel des werksärztlichen Dienstes in der BRD, Frankfurt 1973.
- Däubler, W. : Arbeitsrecht, Reinbek b. Hamburg, 1976.
- Daniel, W.W.; Mc Intosh, N: Job Enrichment in Context. In: Weir, M. : Job Satisfaction, Glasgow, 1976.
- Degen, G.R. : Shop Stewards - ihre zentrale Bedeutung für die Gewerkschaftsbewegung in Großbritannien, Frankfurt/Köln, 1976.
- Degen, G. : Das Dilemma der britischen Gewerkschaften. Gewerkschaftliche Kampfkraft zwischen betrieblicher Stärke und gesellschaftlicher Ohnmacht. In: Bergmann, J. (Hrsg.): Beiträge zur Soziologie der Gewerkschaften, Frankfurt 1979.
- Department of Employment: Employment Protection Act - An Outline, London 1975.
- Department of Trade: Report of the Committee of Inquiry on Industrial Democracy, HMSO, London 1977.
- Dore, R. : British Factory - Japanese Factory, London 1973.
- Elliot, J. : Conflict or Co-operation? The Growth of Industrial Democracy, London 1978.
- Elliot, J.; Hughes, A. : Capital and Labour. In: Panic, M. (ed.): The UK and West German Manufacturing Industry 1954 - 72, London 1976.
- Engineering Employers Federation in Royal Commission on Trade Unions and Employers' Association: Selected written evidence London HMSO, 1968.
- Erd, R. : Verrechtlichung industrieller Konflikte, Frankfurt/New York 1978.
- Evans, E.O. : Cheap at Twice the Price? Shop Stewards and Workshop Relations in Engineering. In: Warner, M. (ed.): The Sociology of the Workplace, London 1973.
- Fitting, C. : Die Neuregelung des technischen Arbeitsschutzes in der Bundesrepublik Deutschland. In: Miller, G. (Hrsg.), Das Arbeitsrecht der Gegenwart, Berlin 1968.
- Flanders, A. : The Fawley Productivity Agreement, London 1964.
- Flanders, A. : The Tradition of Voluntarism. In: Baret, B.; Rhodes, E.; Beishon, J. : Industrial Relations in the Wider Society, London 1975.

- Friedman, A.L.: *Industry and Labour*, London/Basingstoke 1977.
- Funke, H.; Geißler, B.; Thoma, P.: *Industriearbeit und Gesundheitsverschleiß*, Frankfurt 1975.
- Funke, H.: *Betriebliche Leistungsolitik und Gesundheitsverschleiß*. In: Kasiske, R. (Hrsg.): *Gesundheit am Arbeitsplatz*, Reinbek 1976.
- General and Municipal Workers Union: *GMW Safety Representatives' Handbook*, Esher 1978.
- Gilbert, B.P.: *The Evolution of National Insurance in Great Britain*, London 1973.
- Glendon, H.J.: *The Role and Training of Safety Representatives*. In: *Occupational Safety and Health*, Vol 7, No. 11 and 12, 1978.
- Goodman, J.; Armstrong, E. et. al.: *Role making and Industrial Peace - Industrial Relations in Footwear Industry*, London 1977.
- Goodman, J.F.B.; Whittingham, T.G.: *Shop Stewards in British Industry*, London 1969.
- Goodman, J.F.B.: *Great Britain: Toward the Social Contract*. In: Barkin, S. (ed.): *Worker Militancy and its Consequences*, New York, Washington, London 1975.
- Grayson, J.; Goddard, C.H.: *Studies for Trade Unionists, Industrial Safety and the Trade Union Movement*, Vol. 1, No. 4, published by the WEA, London 1976.
- Gregory, D.: *The Unknown Industrial Disease*. In: *Mind*, July/August 1976, Nr. 17.
- Guldimann, T.: *Die Entwicklungen der Sozialpolitik in England, Frankreich und Schweden bis 1930*. In: *Starnberger Studien 2*, Frankfurt 1978.
- Hallett, G.: *The Social Economy of West Germany*, Edinburgh 1973.
- Hauß, F.; Kühn, H.; Rosenbrock, R.: *Belegschaftshandeln und Arbeitsschutz*. Veröffentlichungsreihe des Internationalen Instituts für vergleichende Gesellschaftsforschung Wissenschaftszentrum Berlin, Berlin 1978.
- Health and Safety Commission: *Report 1976/77*, London 1977.
- Health and Safety Commission: *Safety Representatives and Safety Committees Regulations 1977*, which come into operation on 1, october 1978.
- Hinton, J.: *The First "Shop Stewards Movement"*, London 1973.
- HMSO: *Pay and Condition of Service of Engeneering Workers*, Report No. 49, London 1967.
- HMSO: *Safety and Health at Work*, Report of the Committee 1970 - 1972, London 1972, repr. 1975 (zitiert als "Robens Report" 1972).
- HMSO: *Safety and Health at Work*, Report of the Committee 1970 - 1972, Chairman Lord Robens, London 1972/1975.
- HMSO: *Health and Safety Statistic 1975*, London 1977.
- HMSO: *Health and Safety, Manufacturing Service Industries 1976*, London 1978.
- HMSO: *Health and Safety at Work etc. Act 1974*, London repr. 1977.
- HMSO: *Factories Act, 1961*, London repr. 1977.

- HMSO: Trade Unions, Manpower and Employment in Britain, London 1978.
- Hobberman, B.: An Introduction to British Trade Unions, Harmondsworth 1974.
- Hobsbawn, E.J. (Hrsg.): Labouring Men, Studies in the History of Labour, London 1964.
- Howells, R.W.L.: Worker Participation in Safety, I. Development of Legal Right. In: International Labour Revue, Vol. 111, 1975.
- Howells, R.; Barrett, B.: The Health and Safety at Work Act - A Guide for Managers, London 1975.
- The Hudson Report: The United Kingdom in 1980, London 1974.
- Hughs, J.; Gregory, D.: Richer Jobs for Workers? New Society, February 1974.
- Hutchins, B.L.; Harrison, A.: History of Factory Legislation, London 1966 (3. ed.).
- Hyman, P.: Strikes, Glasgow 1978.
- Hyman, R.: The Workers' Union, Oxford 1971.
- Hyman, R.: Marxism and the Sociology of Trade Unionism. In: Clark/Clements 1977.
- International Labour Office: Yearbook of Labour Statistics, Genf 1978.
- IMSF (Hrsg.); Dähne, E., Prister, K. (Verf.): Arbeitsbedingungen und gewerkschaftlicher Kampf, Frankfurt 1978.
- Jacobs, E.; Orwell, St.; Paterson, P.; Weltz, F.: The Approach to Industrial Change in Britain and Germany, London 1978.
- Jessup, G.: Job Satisfaction and Job Design, Work Research Unit, Paper No. 1, London 1974.
- Jessup, G.: Work Organization and Job Satisfaction, Work Research Unit, Occasional Paper No. 7, London 1977.
- Kahn-Freund, O.: Industrial Relations and the Law. In: Barret, B; Rodes, E.; Beishon, I.: Industrial Relations in the Wider Society, London 1975.
- Kaiser, S.: Gewerkschaften und Medizin 2, Betriebsärztliche Versorgung in der BRD und in anderen EG-Staaten, Westberlin 1973.
- Kasiske, R. (Hrsg.): Gesundheit am Arbeitsplatz, Reinbeck bei Hamburg 1976.
- Kendall, W.: Gewerkschaftsbewegung in Europa, Hamburg 1977.
- Kern, H.; Schumann, M.: Industriearbeit und Arbeiterbewußtsein, Frankfurt 1970.
- Kincaid, J.C.: Poverty and Equality in Britain, Harmondsworth 1977.
- Kotthof, H.: Zum Verhältnis von Betriebsrat und Gewerkschaft. In: Bergmann, J.: Beiträge zur Soziologie der Gewerkschaften, Frankfurt 1979.
- Kuda, R.: Arbeiterkontrolle in Großbritannien, Frankfurt 1970.
- Kühn, H.; Hauß, F.: Entwicklungstendenzen im medizinischen Arbeitsschutz. In: Jahrbuch für kritische Medizin, Bd. 3, Argument Sonderband 27, Berlin 1978.
- Lane, T.: The Union Makes us Strong. The British Working Class, Its Trade Unionism and Politics, London 1974.

- Lechner, W. : Gewerkschaftsstruktur und -politik in Großbritannien. In: WSI-Mitteilungen, Heft 7, 1977.
- Lembruch, G. : Liberal Corporatism and Party Government. In: Comparative Political Studies, Vol. 10 1977.
- Lewis, D. : Worker Participation in Safety, II, An Industrial Relation Approach. In: International Labour Revue, Vol. 111, 1975.
- Lewis, D. : The Health and Safety at Work Act 1974, New Opportunities for Worker Participation. In: Philips, J. : Safety at Work, Center vor Socio-Legal Studies, Wolfson College, Oxford 1977.
- Lupton, T. : On the Shop-Floor, Oxford 1963.
- Lutz, B. : Arbeitsstudien, Tarifverträge und Gewerkschaften - Ein internationaler Vergleich aus gewerkschaftlicher Sicht. RKW (Hrsg.), Berlin, Frankfurt, Köln 1959.
- Lutz, B. : Krise des Lohnanreizes, Frankfurt 1975.
- Maase, M.; Schultz-Wild, R. : Betriebliche Beschäftigungspolitik und technisch-organisatorische Veränderungen. In: Rationalisierung, Heft 2, 1979.
- Mann, M. : Industrial Relations in Advanced Capitalism and the Explosion of Consciousness. In: Clark, Clements 1977.
- Marsh, A.J.; Coker, E. : Shop Steward Organization in the Engineering Industry. In: British Journal of Industrial Relations, Vol. I, 1963.
- Marsh, A.J. : Industrial Relations and Engineering. Oxford 1965.
- Marsh, A.J.; Evans, E.O.; Garcia, P. : Workplace Industrial Relations in Engineering, 1971.
- Marsh, A.J. : Managers and Shop Stewards, Shop-Floor Revolution, London 1973.
- Matthöfer, H. : Humanisierung der Arbeit und Produktivität, Frankfurt 1977.
- McCarthy, W.E.J.; Parker, S.R. : Shop Stewards and Workshop Relations, London HMSO 1968.
- Mergner, U.; Osterland, M.; Peltz, K. : Arbeitsbedingungen im Wandel, Göttingen 1975.
- Mertens, A. : Der Arbeitsschutz und seine Entwicklung, Bundesanstalt für Arbeitsschutz, Nr. 15, Schriftenreihe Arbeitsschutz, Dortmund 1978.
- Mückenberger, U. : Arbeitsrecht und Klassenkampf, Frankfurt 1974.
- Müller-Jentsch, W. : Gewerkschaftsgesetzgebung in England. In: Kritische Justiz, Heft 3, 1969.
- Nichols, T.; Beynon, H. : Living with Capitalism, London 1977.
- Nichols, T.; Armstrong, P. : Workers divided, Glasgow 1976.
- OPCS: Social Survey Division, SS 1020, London 1975.
- Parker, S.R. : Workplace Industrial Relations, 1972, OPCS, Social Survey Division, London 1974.
- Parker, S.R. : Workplace Industrial Relations, 1973, OPCS, Social Survey Division, London 1975.

- Passingham, B.; Connor, D.: Ford, Shop Stewards on Industrial Democracy, Nottingham 1977.
- Pelling, H.: A History of British Trade Unionism, London 1963, Harmondsworth 1976.
- Pelling, H.: A Short History of the Labour Party, London 1968.
- Pirker, T.: Die blinde Macht, München 1960.
- Poole, M.: A Power Analysis of Workplace Labour Relations. In: Industrial Relations Journal, Vol. VII, Nr. 3, 1976/1977.
- Poole, M.: Workers' Participation in Industry, London 1978.
- Pratten, C.F.: Labour Productivity Differentials within International Companies, London, New York, Melbourne 1976.
- Prentice, G.: The Safety Representative: His Roots and Role. In: Personnel Management (Nov. 1974).
- Ramm, T.: Arbeitswelt und Politik, Quellentexte 1918-33, Neuwied 1966.
- Royal Society for the Prevention of Accidents (ed.): The History of Work Safety Legislation, Birmingham, o. J.
- Royal Commission on Trade Unions and Employers' Association: Research Paper 4, Productivity Bargaining and Restrictive Labour Practices, London HMSO 1967.
- Royal Commission on Trade Unions and Employers' Association 1965-1968, HMSO, London 1968.
- Sauer, D.: Staat und Staatsapparat, München 1978.
- Sauer, D.: Betriebliche Arbeitsbedingungen, Reproduktion von Arbeitskraft und staatliche Sozialpolitik. In: Bernd Vievert u. a.: Institutionelle Reformen in der Krise, Frankfurt 1979.
- Sayles, L.R.: Behaviour of Industrial Work Groups, New York, 1958.
- Schmiede, R.; Schudlich, E.: Die Entwicklung der Leistungsentlohnung in Deutschland, Frankfurt 1976.
- Sengenberger, W.: Innerbetriebliche Arbeitsmärkte und ihre Folgen für die öffentliche Arbeitsmarktpolitik. In: WSI-Mitteilungen, Heft 2, 1976.
- Standfest, E.: Sozialpolitik als Reformpolitik als Reformpolitik, WSI-Studien, Köln 1979.
- Storey, J.: Workplace Bargaining and Managerial Prerogatives. In: Industrial Relations Journal, Vol. VII, Nr. 4, 1976/77.
- Taylor, R.: The Fifth Estate, Britain's Unions in the Seventies, London 1978.
- Terry, M.: The Inevitable Growth of Informality. In: British Journal of Industrial Relations, Vol. XV, No. 1, 1977.
- Thoma, P.; Geißler, B. (Hrsg.): Medizinsoziologie, Frankfurt/New York 1975.
- Trade Union Research Unit: New Forms of Work, Organization and Trade Unions Report 1-5, Oxford 1978.
- Transport and General Workers' Union: Shop Steward Handbook, 1964.

- TUC: Health and Safety at Work, A Short Course for Union Safety Representatives, London o. J.
- TUC: Automation and Technological Change, London 1970.
- TUC: Health and Safety at Work, A TUC Guide, London (repr.) 1977.
- Turner, H.A.; Clack, G.; Roberts, G.: Labour Relations in the Motor Industry, London 1967.
- Unterseher, L.: Arbeitsvertrag und innerbetriebliche Herrschaft, Frankfurt 1969.
- Vetter, O. (Hrsg.): Humanisierung der Arbeit als gesellschaftspolitische und gewerkschaftliche Aufgabe, Frankfurt, Köln 1974.
- Wedderburn, K.W.: The Worker and the Law, Harmondsworth 1971.
- Weeks, B.; Mettisch, M.; Dickens, L.; Lloyd, J.: Industrial Relations and the Limits of Law, Oxford 1975.
- Weltz, F.: Innovation, Beschäftigungspolitik und industrielle Beziehungen (Veröffentlichung der Deutsch-Britischen Stiftung für das Studium der Industriegesellschaft London/Bonn), München 1976/78.
- Weltz, F.: Kooperative Konfliktbewältigung - ein Stil industrieller Beziehungen in deutschen Unternehmen. In: Gewerkschaftliche Monatshefte, Heft 5, 1977.
- Weir, M.: Job Satisfaction, Glasgow 1976.
- Wilders, M.G.; Parker, S.R.: Changes in Workplace Industrial Relations 1966-1972, British Journal of Industrial Relations, Vol. XII, 1975.
- Williams, J.L.: Accidents and Ill Health at Work, Oxford 1960.
- Williams, R.A.: Trade Union Activity Around Health and Safety, The Union of Foundry Workers 1939-54, Dep. of Safety and Hygiene, University of Aston in Birmingham, Birmingham 1977.
- Winkler, J. T.: Corporatism. In: Europäisches Archiv für Soziologie 1976.
- Work Research Unit: Report No. 1, Improving Satisfaction at Work by Job Redesign, London 1974.
- Work Research Unit: Report No. 2, Work Restructuring Projects and Experiments in the United Kingdom, London 1975.
- Work Research Unit: Information Note No. 5, The Job Satisfaction Research Program - Details of the Projects, London 1976.
- Wrench, J.: The "Piecework Effect", Payment by Results and Industrial Safety, Birmingham 1978.

Das ISF - ein eingetragener Verein mit anerkannter Gemeinnützigkeit - entstand in seiner jetzigen Form und Aufgabenstellung im Winter 1964/65 und finanziert sich ausschließlich durch projektgebundene Einnahmen und Zuwendungen.

Mitglieder des Vereins sind ganz überwiegend Personen, die mit der Arbeit des Instituts - zum Teil als langjährige Mitarbeiter verbunden sind; der Vereinsvorstand besteht aus den beiden Institutsleitern und Mitarbeitern des Instituts.

Seit 1973 ist das ISF - neben dem Soziologischen Institut der Universität München und dem Deutschen Jugendinstitut - als einer von drei Arbeitsbereichen (Arbeitsbereich C) am Sonderforschungsbereich 101 der Universität München - Titel: "Theoretische Grundlagen sozialwissenschaftlicher Berufs- und Arbeitskräfteforschung" - beteiligt.

Im Institut arbeiten etwa 20 Wissenschaftler mit soziologischer bzw. wirtschaftswissenschaftlicher Ausbildung (nicht selten in Kombinationen miteinander bzw. mit Jurisprudenz und Ingenieurwissenschaften). Die meisten Wissenschaftler des Instituts verfügen über langjährige Forschungserfahrung, die überwiegend, aber nicht ausschließlich, im Institut erworben wurde.

Die Arbeit des Instituts gliedert sich seit geraumer Zeit in vier Schwerpunkte:

- (1) Betrieb und technischer Fortschritt
- (2) Betrieb, Arbeitskraft und öffentliche Interventionen
- (3) Bildung und Arbeit
- (4) Arbeitsmarkt und betriebliche Beschäftigungspolitik,

Gemäß diesen Schwerpunkten strukturieren sich sowohl die grundlagenorientierten Projekte (die das ISF vor allem im Rahmen des Sonderforschungsbereichs 101 bearbeitet) wie die meisten empirischen und überwiegend anwendungsbezogenen Arbeiten, die vor allem für öffentliche Auftraggeber durchgeführt werden. Jedem Schwerpunkt entspricht eine Projektgruppe ("Team"), die aus vier bis fünf langfristig in diesem Schwerpunkt tätigen Mitarbeitern und je einem der beiden Institutsdirektoren besteht.

Während das Institut in den ersten Jahren seiner Existenz nur wenige Publikationen vorlegen konnte, werden seit 1973 pro Jahr vier bis sechs Arbeiten des Instituts veröffentlicht - seit 1977 im Campus Verlag, Frankfurt/New York, der auch den Vertrieb der früher in der Europäischen Verlagsanstalt bzw. im Aspekt Verlag erschienenen Institutspublikationen übernommen hat.

Ein Überblick über alle bisherigen Arbeiten und Veröffentlichungen des Instituts ist über das Institut erhältlich.

INSTITUT FÜR SOZIALWISSENSCHAFTLICHE FORSCHUNG E. V.

INSTITUT FÜR SOZIALWISSENSCHAFTLICHE FORSCHUNG E. V.
Jakob-Klar-Straße 9 - 8000 München 40 - Tel. 374573

Arbeiten des Instituts für Sozialwissenschaftliche
Forschung München

Inge Asendorf-Krings, Ingrid Drexel, Guido Kammerer,
Burkart Lutz, Christoph Nuber
Reform ohne Ziel
Zur Funktion weiterführender beruflicher Schulen. Eine
bildungspolitische Analyse auf empirisch statistischer
Grundlage

Peter Binkelman, Fritz Böhle, Irmtraut Schneller
Industrielle Ausbildung und Berufsbildungsrecht
Betriebliche Interessen und öffentliche Einflußnahme
in der beruflichen Grundbildung

Klaus Düll
Industriesoziologie in Frankreich
Eine historische Analyse zu den Themen Technik, Industrie-
arbeit, Arbeiterklasse

Burkart Lutz
Krise des Lohnanreizes
Ein empirisch-historischer Beitrag zum Wandel der Formen
betrieblicher Herrschaft am Beispiel der deutschen Stahl-
industrie

Burkart Lutz, Guido Kammerer
Das Ende des graduierten Ingenieurs?
Eine empirische Analyse unerwarteter Nebenfolgen der Bil-
dungsexpansion

Mira Maase, Rainer Schultz-Wild (Hg.)
Personalplanung zwischen Wachstum und Stagnation
Forschungsergebnisse und praktische Erfahrungen
In Zusammenarbeit mit Burkart Lutz, Hans Gerhard Mendius,
Werner Sengenberger

Campus Verlag Schumannstraße 65 6000 Frankfurt/Main

Arbeiten des Instituts für Sozialwissenschaftliche
Forschung München

Regine Marquardt
Sonderschule - und was dann?
Zur Situation von Sonderschülern auf dem Arbeitsmarkt und
im Beruf

Hans-Gerhard Mendius, Werner Sengenberger, Burkart Lutz,
Norbert Altmann, Fritz Böhle, Inge Asendorf-Krings,
Ingrid Drexel, Christoph Nuber
Betrieb - Arbeitsmarkt - Qualifikation I

Jürgen Sass, Werner Sengenberger, Friedrich Weltz
Weiterbildung und betriebliche Arbeitskräftepolitik
Eine industriesoziologische Analyse

Gert Schmidt
Gesellschaftliche Entwicklung und Industriesoziologie
in den USA
Eine historische Analyse

Rainer Schultz-Wild
Betriebliche Beschäftigungspolitik in der Krise

Werner Sengenberger (Hg.)
Der gespaltene Arbeitsmarkt
Probleme der Arbeitsmarktsegmentation
Mit Beiträgen von: Friedrich Buttler, Guido Celletti, Richard
C. Edwards, Knut Gerlach, David M. Gordon, Bennett Harrison,
Peter Liepmann, Hans Pfriem, Michael J. Piore, Michael
Reich, Werner Sengenberger, Lester C. Thurow, Thomas
Victorisz, Jean Vincens, Michael L. Wachter.

Campus Verlag Schumannstraße 65 6000 Frankfurt/Main

