

Europäische Mitbestimmung

Am deutschen Vorbild orientiert

Die Arbeitnehmerbeteiligung ist in Europa aus unterschiedlichen Elementen geformt. Bei den einen gibt es mehr Streikrechte, dafür aber weniger Aufsichtsratssitze. Oder umgekehrt. Von daher ist die deutsche Mitbestimmung nicht einzigartig stark. Sie ist unser spezifisch deutscher Pfad.

Von **Kurt Biedenkopf, Wolfgang Streeck, Hellmut Wißmann**

Prof. Kurt Biedenkopf ist Jurist und Ministerpräsident a. D.; Prof. Dr. Wolfgang Streeck leitet das Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung in Köln; Prof. Hellmut Wißmann ist Präsident des Bundesarbeitsgerichtes a. D.

Die Autoren sind die wissenschaftlichen Mitglieder der Kommission zur Modernisierung der Unternehmensmitbestimmung. Der Text dokumentiert das Kapitel „Die deutsche Unternehmensmitbestimmung im europäischen Vergleich“ (ohne Fußnoten) S. 29–33. Volltext des Berichts unter www.bundesregierung.de (auf der Startseite rechts oben den Suchbegriff Mitbestimmung eingeben)

■ Die deutsche Unternehmensmitbestimmung ist Teil einer europäischen Vielfalt unterschiedlicher Formen der Beteiligung der Arbeitnehmer an Entscheidungsprozessen von Kapitalgesellschaften. Die in den verschiedenen Ländern auf diesem Gebiet gefundenen Regelungen sind über lange Zeiträume gewachsen und haben sich in ihren Grundzügen gegenüber allen Vereinheitlichungsversuchen als resistent erwiesen. In Ländern mit traditionell konfliktgeprägten Arbeitsbeziehungen wie Italien und Großbritannien bestehen keine gesetzlichen Regelungen zur Arbeitnehmerbeteiligung auf Unternehmensebene; hier ziehen es die Gewerkschaften vor, sich bei der Vertretung ihrer Mitglieder gänzlich auf erstreikbare Tarifverträge zu stützen. Dagegen sieht die in Deutschland nach dem Zweiten Weltkrieg entstandene Wirtschafts- und Sozialordnung für größere Unternehmen eine Vertretung der Arbeitnehmer im Auf-

sichtsrat vor, die in Unternehmen mit mehr als 2000 Beschäftigten die Hälfte der Mitglieder des Aufsichtsrats umfasst.

Ob und inwieweit die in Deutschland vorgeschriebene paritätische Besetzung der Aufsichtsräte großer Unternehmen im europäischen Kontext eine besonders weitgehende Form der Unternehmensmitbestimmung darstellt, steht angesichts weitreichender Mitgestaltungsmöglichkeiten der Arbeitnehmervertreter im Boardsystem zum Beispiel in skandinavischen Ländern dahin und war von der Kommission nicht zu klären. Unbestritten ist, dass wegen des Zweitstimmrechts des Aufsichtsratsvorsitzenden von Parität nur in numerischer Hinsicht die Rede sein kann. Unbestritten ist ferner, dass die in Deutschland für Unternehmen mit 500 bis 2000 Arbeitnehmern vorgeschriebene Drittelbeteiligung im europäischen Rahmen nicht ungewöhnlich ist: Sie findet sich etwa in Dänemark,

Luxemburg, den Niederlanden, Österreich, Tschechien und Ungarn. Im Übrigen werden die in Europa bestehenden Ausformungen der Unternehmensmitbestimmung durch die gesetzlichen Beteiligungsquoten nur unzureichend beschrieben:

■ In einer Reihe von Ländern, vor allem in Skandinavien, wird vom Gesetz statt einer Beteiligungsquote eine absolute Zahl von Arbeitnehmervertretern festgelegt. Dies kann Beteiligungsquoten zur Folge haben, die ein Drittel übersteigen.

■ Ebenfalls vor allem in Skandinavien sind die bestehenden Mitbestimmungsrechte auf Unternehmensebene als Gewerkschaftsrechte ausgestaltet. Damit erhalten die Gewerkschaften, die zugleich Tarifpartei sind, direkten Zugang zu unternehmerischen Entscheidungsprozessen. In Deutschland dagegen ist das Recht auf Unternehmensmitbestimmung ein Belegschaftsrecht, und Rolle und Einfluss der Gewerkschaften bei der Mitbestimmung auf Unternehmensebene werden vom Gesetz eng begrenzt.

■ Zugleich werden in Deutschland die Gewerkschaften dadurch in die wirtschaftliche Verantwortung für das mitbestimmte Unternehmen ein-

gebunden, dass das Gesetz eine Minderzahl der Aufsichtsratssitze für Arbeitnehmervertreter für von den Gewerkschaften nominierte Personen reserviert. Stärker konfliktorientierte Gewerkschaften in romanischen und angelsächsischen Ländern lehnen jede derartige Einbindung als Behinderung bei der unabhängigen Vertretung der Interessen ihrer Mitglieder nachdrücklich ab.

■ Die für das Einsetzen von Mitbestimmungsrechten geltenden Schwellenwerte sind in zahlreichen europäischen Ländern deutlich niedriger als in Deutschland. So beginnt die Unternehmensmitbestimmung in Schweden bereits bei 25 Beschäftigten, in Dänemark bei 35, in Tschechien bei 50, in Finnland bei 150 und in Ungarn bei 200. In Österreich entsenden Arbeitnehmer Vertreter in den Aufsichtsrat, sofern es einen Betriebsrat gibt, der bereits ab 5 Beschäftigten gewählt werden kann. Insgesamt besteht ein Zusammenhang zwischen Mindestgröße und Beteiligungsquote: Ist Letztere niedrig, so wird als Voraussetzung der Unternehmensmitbestimmung in der Regel eine vergleichsweise geringe Mindestzahl von Arbeitnehmern gefordert.

»In Deutschland ist das Recht auf Unternehmensmitbestimmung ein Belegschaftsrecht –

Rolle und Einfluss der Gewerkschaften werden vom Gesetz eng begrenzt.«

Zieht man alle diese Umstände in Betracht, so stechen für die deutsche Unternehmensmitbestimmung vor allem die numerische Parität der Beteiligung jenseits von 2000 Beschäftigten sowie die allgemein sehr hohen Schwellenwerte hervor, nicht jedoch die Tatsache der Arbeitnehmerbeteiligung als solche. Dies wird auch von den jüngsten Entwicklungen in anderen europäischen Ländern sowie im europäischen Gemeinschaftsrecht bestätigt. So ist bemerkenswert, dass in Ländern wie der Slowakei, Slowenien, Tschechien und Ungarn in den 90er Jahren zum Teil sehr weitgehende Arbeitnehmerrechte auf Mitbestimmung im Unternehmen neu eingeführt wurden. Unter dieser Perspektive kann nicht die Rede davon sein, dass es sich bei der deutschen Unternehmensmitbestimmung um eine einzigartige Erscheinung handelt.

Dies gilt nach Überzeugung der wissenschaftlichen Mitglieder umso mehr, als jede Form der Mitbestimmung auf Unternehmensebene nur im Gesamtzusammenhang der in einer Gesellschaft bestehenden Arbeitsbeziehungen bewertet werden kann. →

»In Schweden beginnt die Unternehmensmitbestimmung bereits bei 25 Beschäftigten, in Dänemark bei 35, in Tschechien bei 50, in Finnland bei 150 – und in Deutschland erst bei 500 Beschäftigten.«

»Bei der SE wurde der Dualismus von betrieblicher Mitbestimmung und Unternehmensmitbestimmung übernommen. Insofern hat sich die europäische Rechtsentwicklung am deutschen Vorbild orientiert.«

→ Diese sind dadurch gekennzeichnet, dass dort, wo eine Unternehmensmitbestimmung besteht, neben dieser zur Interessenwahrnehmung der Arbeitnehmer regelmäßig auch verschiedene Formen der Beteiligung an betrieblichen Entscheidungsprozessen sowie Rechte aus der Tarifautonomie zur Verfügung stehen. Dabei handelt es sich um einander ergänzende Systeme kollektiven Interessenausgleichs, die in den einzelnen Staaten meist unterschiedlich gestaltet sind und je für sich von Staat zu Staat auch oft unterschiedliches Gewicht haben.

So kann, wie in einem System kommunizierender Röhren, eine im Vergleich zum deutschen Recht schwache Ausprägung institutioneller Arbeitnehmerbeteiligung in Betrieb und Unternehmen durch tarifvertragliche Gestaltungsmöglichkeiten der Gewerkschaften kompensiert werden, die über die in Deutschland bestehenden hinausreichen. Eine isolierte Betrachtung der Mitbestimmung auf Unternehmensebene ist deshalb nur von begrenzter Aussagekraft, was Umfang und Intensität der Einflussnahme der Arbeitneh-

merseite auf Entscheidungen der Unternehmen angeht.

In der Kommission ist vorgetragen worden, dass das Nebeneinander von betrieblicher und Unternehmensmitbestimmung in Deutschland, das in Europa einzigartig sei, zu einer effektiven „Überparität“ führe. Die Gesetzgebung der Europäischen Union hat hingegen den deutschen Dualismus von betrieblicher Mitbestimmung und Unternehmensmitbestimmung – in Gestalt des SE-Betriebsrats einerseits und der Vertretung der Arbeitnehmer im Leitungs- oder Verwaltungsorgan der Europäischen Gesellschaft andererseits – als zweckmäßig übernommen. Wie bereits betont, hat sich das Bundesverfassungsgericht in seiner Entscheidung im Jahr 1979 mit den in der Kommission vorgebrachten Befürchtungen einer „Überparität“ befasst und diese als unbegründet zurückgewiesen. Da das Betriebsverfassungsgesetz damals schon sieben Jahre lang Anwendung fand und seit 1979 in seinen Grundzügen unverändert geblieben ist, sehen die wissenschaftlichen Mitglieder keinen Grund, die Frage neu aufzugreifen.

Den wissenschaftlichen Mitgliedern erscheint es bemerkenswert, dass für die neuerdings bestehenden Unter-

nehmensformen europäischen Rechts ein Anspruch der Arbeitnehmer auf Mitbestimmung im Unternehmen vorgesehen ist, und zwar zusätzlich zur Einrichtung von Betriebsräten. Insofern hat sich nach Einschätzung der wissenschaftlichen Mitglieder die europäische Rechtsentwicklung am deutschen Vorbild orientiert. Dies gilt auch in Bezug darauf, dass das Gemeinschaftsrecht die Belegschaft und nicht die Gewerkschaften zum Träger von Mitbestimmungsrechten auf Unternehmensebene gemacht hat. Zugleich hat es die Vielfalt der im Bereich der Unternehmensmitbestimmung wirksamen nationalen Traditionen respektiert. Hierzu gehört, dass es Vorkehrungen dagegen getroffen hat, dass Unternehmen den Übergang in eine europäische Rechtsform dazu nutzen, sich nationalen Verpflichtungen zur Beteiligung ihrer Belegschaft an Unternehmensentscheidungen zu entziehen.

Allerdings hat das europäische Recht, bei grundsätzlicher Anerkennung eines Anspruchs der Arbeitnehmer auf Beteiligung an Unternehmensentscheidungen, auf die Schaffung eines einheitlichen Mitbestimmungsmodells verzichtet. Im Wesentlichen beschränkt sich die europäische Gesetzgebung darauf, Brücken zwischen

»In Mittel- und Osteuropa wurden in den 90er Jahren zum Teil sehr weitgehende Arbeitnehmerrechte auf Mitbestimmung im Unternehmen eingeführt – von daher ist Deutschland keine einzigartige Erscheinung.«

der Vielfalt der nationalen Regelungen zu bauen, um grenzüberschreitende Kooperation bei Erhaltung der Eigenständigkeit der nationalen Rechts- und Sozialordnungen zu ermöglichen. Dies geschieht vor allem dadurch, dass für Gesellschaften europäischen Rechts Freiräume bei der Ausgestaltung der Unternehmensmitbestimmung im Einzelfall geschaffen werden und insoweit in erheblichem Umfang dispositives Recht maßgeblich ist. Auch gewährleistet das Gemeinschaftsrecht die – nach den einzelstaatlichen Rechtsordnungen bisher nicht mögliche – Beteiligung der Belegschaften von Betrieben aus unterschiedlichen Mitgliedstaaten an der Arbeitnehmervertretung in einem Unternehmensorgan. Die wissenschaftlichen Mitglieder sind der Ansicht, dass der deutsche Gesetzgeber hieraus für die europataugliche Weiterentwicklung der deutschen Mitbestimmung lernen kann.

Was die Entwicklung des europäischen Gesellschaftsrechts im Einzelnen angeht, so hatte die große Vielfalt der in Europa bestehenden Formen und Traditionen der Arbeitnehmerbeteiligung zunächst jahrzehntelang alle Versuche zur Einführung einer Europäischen (Aktien-) Gesellschaft (SE) durch europäische Gesetzgebung vereitelt. Die ursprüngliche Absicht, die SE mit einem einheitlichen Mitbestimmungsstatut zu versehen, ließ sich nicht verwirklichen. Daher hat die europäische Gesetzgebung für die Arbeitnehmerbeteiligung in der SE eine neuartige, von den nach den einzelstaatlichen Rechtsordnungen bestehenden Modellen grundlegend abweichende Lösung gewählt.

Danach besteht in der SE, anders als nach deutschem Mitbestimmungsrecht, keine eigenständige, von objek-

tiven Merkmalen des Unternehmens wie der Arbeitnehmerzahl abhängige Arbeitnehmerbeteiligung. Vielmehr wird die Mitbestimmung vorrangig im Wege freier Verhandlungen zwischen der Unternehmensleitung und einem besonderen Verhandlungsgremium der Arbeitnehmer vereinbart. Bei einem Scheitern der Verhandlungen greift eine gesetzliche Auffangregelung, die neben Informations- und Konsultationsrechten auch Mitbestimmungsrechte der Arbeitnehmer enthält.

Hierfür schreibt das Gemeinschaftsrecht eine „Vorher-Nachher-Betrachtung“ vor: Weil der bei den Gründungsgesellschaften vorhandene Bestand an Beteiligungsrechten der Arbeitnehmer weitgehend gesichert werden soll, richtet sich die Mitbestimmung in der SE nach den diesbezüglichen Verhältnissen bei den Gründern.

In gleicher Weise ist die Arbeitnehmerbeteiligung für Unternehmen in der neu geschaffenen Rechtsform der Europäischen Genossenschaft (SCE) geregelt. Ebenso hat die europäische Gesetzgebung zur grenzüberschreitenden Verschmelzung von Kapitalgesellschaften das Modell der Arbeitnehmerbeteiligung in der SE mit wenigen Änderungen auf die aus einer Fusion von Kapitalgesellschaften unterschiedlicher Nationalität hervorgehenden Unternehmen übertragen.

Die geschilderten Entwicklungen im Gemeinschaftsrecht können sich mittelbar auch auf die Anwendung des innerstaatlichen Mitbestimmungsrechts auswirken. Sie werden immer auch im Hinblick darauf beobachtet, ob sie Unternehmen, die nach deutschem Recht verfasst sind, die Möglichkeit eröffnen, durch Wahl einer gemeinschaftsrechtlichen Rechts-

form die für Unternehmen deutschen Rechts vorgeschriebene Mitbestimmung zu vermeiden. In diesem Zusammenhang wird beispielsweise geltend gemacht, dass eine von mitbestimmungsfreien Gesellschaften gegründete und daher nicht mit Arbeitnehmerbeteiligung versehene, in Deutschland ansässige SE auch bei späterem Wachstum über die für das Mitbestimmungsgesetz maßgebliche Schwelle von 2000 Arbeitnehmern mitbestimmungsfrei bleibt.

»Durch die SE und die Fusionsrichtlinie ist ein ‚Wettbewerb der Unternehmensverfassungen‘ eröffnet worden; hier kann der deutsche Gesetzgeber allenfalls im Rahmen des europäischen Rechts eingreifen.«

In den durch derartige Unterschiede zwischen nationalem und Gemeinschaftsrecht eröffneten „Wettbewerb der Unternehmensverfassungen“ kann der deutsche Gesetzgeber allenfalls im Rahmen des europäischen Rechts eingreifen. Die Arbeitnehmerbeteiligung in der SE, der SCE und den aus einer internationalen Fusion hervorgehenden Gesellschaften ist in ihren wesentlichen Elementen gemeinschaftsrechtlich vorgegeben und insoweit dem Zugriff des nationalen Rechts entzogen. ■