

„Den Binnenmarktfreiheiten fehlen politische Schranken“



*Haben Arbeitnehmer in vielen Aufsichtsräten bald nichts mehr zu sagen?
[Bill]Jacobus/Flickr]*

xssmmdlj

Mit dem Polbud-Urteil erleichtert der Europäische Gerichtshof (EuGH) Unternehmen in der EU den Wechsel in ausländischen Rechtsformen – und damit auch die Umgehung des deutschen Systems der Arbeitnehmermitbestimmung. EURACTIV sprach mit Martin Höpner.

Der Politikwissenschaftler apl. Prof. Dr. Martin Höpner forscht am Max Planck Institut für Gesellschaftsanalyse in Köln zur Politischen Ökonomie der Europäischen Integration.

EURACTIV: Herr Höpner, erklären Sie uns zum Einstieg kurz, was es mit dem Polbud-Urteil des EuGH auf sich hat.

Martin Höpner: Beim Polbud-Urteil geht es um die sogenannte isolierte Satzungssitzverlegung. Das bedeutet konkret: Ein Unternehmen verlegt nur seinen Satzungssitz ins Ausland und nimmt damit eine ausländische Rechtsform an. Der Verwaltungssitz bleibt aber im Inland und auch an den Orten der sonstigen wirtschaftlichen Aktivitäten ändert sich nichts.

Ein reiner Rechtsformenwechsel also?

Ganz genau. Man kann das auch als „Regime Shopping“ bezeichnen: Man sucht sich unter den in der EU vertretenen Rechtsformen die aus, die man gerade haben möchte. Diesen Wechsel unterwirft der EuGH nun dem Schutz des Europarechts, genauer: der europäischen Niederlassungsfreiheit. Alle Regelungen, die die Attraktivität der isolierten Satzungssitzverlegung vermindern, sind von nun an eine Binnenmarktbeschränkung und bedürfen einer besonderen Rechtfertigung anhand zwingender Gründe des Allgemeininteresses.

Sie kritisieren, dass es durch das Urteil für Unternehmen einfacher wird, die in Deutschland übliche Einbindung von Arbeitnehmervertretern in den Aufsichtsräten zu umgehen. Warum ist das so?

Das liegt daran, dass sich in der EU mit den unternehmerischen Rechtsformen auch die Formen der Unternehmensmitbestimmung erheblich unterscheiden. In Deutschland haben wir die paritätisch besetzten Aufsichtsräte, in anderen Ländern die Drittelbeteiligung oder die Entsendung bestimmter Anzahlen von Arbeitnehmervertretern in ein monistisches Leitungsgremium. Auch gibt es Länder ganz ohne Unternehmensmitbestimmung. Durch „Polbud“ wird es nun wesentlich leichter, durch Ausnutzung dieser Unterschiede Mitbestimmungsflucht zu betreiben.

Betroffen ist also nicht nur Deutschland?

So ist es. Jedes Unternehmen aus Rechtsordnungen mit Arbeitnehmerbeteiligung kann künftig noch leichter Mitbestimmungsflucht betreiben. Man kann es auch so formulieren: Die Mitbestimmung auf Ebene der Leitungsorgane wird von einer verpflichtenden Institution immer mehr zu einem quasi freiwilligen Arrangement. Eine solche Situation herzustellen, kann einfach nicht Sinn der europäischen Niederlassungsfreiheit sein.

xssmmdlj

Ließe sich das Problem nicht über einheitliche Mitbestimmungsstandards in der EU lösen?

Das wäre gut, keine Frage. Aber es wäre auch unverantwortlich, hier falsche Hoffnungen zu wecken. So lange die EU nicht in der Lage ist, für einheitliche Standards zu sorgen, müssen wir überlegen, wie wir die Unternehmensmitbestimmung auf nationaler Ebene besser schützen.

Und zwar wie? Sie schlagen ein Mitbestimmungserstreckungsgesetz vor. Was hat es damit auf sich?

Es geht darum, jegliche Rechtsform, mit der ein Unternehmen in Deutschland aktiv ist, der Mitbestimmung zu unterwerfen. Und zwar durch eine Vorschrift, nach der Arbeitnehmer entweder in den Aufsichtsräten oder adäquat in einem anderen Leitungsorgan eingebunden werden müssen. Da nicht jede Rechtsform einen Aufsichtsrat vorsieht, braucht es die Möglichkeit, auch in anderen Strukturen die Arbeitnehmerbeteiligung zu gewährleisten. Genau an einer solchen Gesetzesvorlage arbeitet der Deutsche Gewerkschaftsbund derzeit, meines Wissens soll sie bald veröffentlicht werden.

Aber würde dieses nationale Recht nicht im Zweifelsfall von europäischem Recht ausgestochen werden?

Sie haben völlig Recht, dass sich bei einem solchen Gesetz die Frage der Europarechtskonformität stellen würde. Hier allerdings haben wir Anlass zum Optimismus. Insbesondere seit dem Erzberger-Urteil des EuGH vom Juli 2017. Da ging es um die Frage, ob die Mitbestimmung die Arbeitnehmerfreizügigkeit beschränkt. Der EuGH hatte das verneint und das arbeitsrechtliche Territorialitätsprinzip gestärkt. Ich vermute daher, dass eine Klage gegen ein deutsches Erstreckungsgesetz in Luxemburg scheitern würde.

Juristisch gäbe es also vielleicht einen Weg. Wie bewerten Sie die politischen Erfolgsaussichten dieses Ansatzes?

Die Frage ist vor allem, ob sich die nächste Regierung für die Verabschiedung eines solchen Gesetzes gewinnen lässt. Da hat die SPD einen wirklich guten Satz in den Koalitionsvertrag hineinverhandelt. Er lautet, dass sich die Koalition dafür einsetzen will, dass die nationalen Vorschriften zur Mitbestimmung auch nach Sitzverlagerungen Anwendung finden. Das ist wirklich erfreulich.

In einer aktuellen Antwort auf eine Anfrage eines Abgeordneten gibt die Bundesregierung aber an, dass sie nationale Lösungen nicht für machbar hält. Sie will eine Lösung auf der Ebene des EU-Sekundärrechts – eine so genannte Sitzverlagerungsrichtlinie.

Oh ja, das hat mich auch irritiert. Als diese Antwort kam, war der Koalitionsvertrag aber noch nicht veröffentlicht. Ich gehe davon aus, dass die Antwort heute anders ausfallen würde.

xssmmdlj

Nun ist Polbud kein Einzelfall, sondern ein Urteil, das sich in eine Reihe von EuGH-Entscheidungen einreihet, die nationalstaatlich verankerte Arbeitnehmerrechte angreifen. Es scheint, dass die Grundfreiheiten des Binnenmarktes stets mehr zählen als soziale Belange. Haben wir hier nicht ein grundlegendes Problem?

Da haben Sie vollkommen Recht. Das grundlegende Problem besteht darin, dass den Binnenmarktfreiheiten politische Schranken fehlen, die ihre Reichweite in einem sinnvollen Rahmen halten. Sie sind zu Werkzeugen geworden, mit denen sich liberalisierend in alle möglichen Politikbereiche eingreifen lässt, sogar in Bereiche, die eigentlich in alleiniger Kompetenz der Mitgliedsländer liegen. Hier ist politisch etwas aus dem Ruder gelaufen. Diese Situation trägt auch erheblich zum in der EU bestehenden Demokratiedefizit bei. Es werden weitreichende Entscheidungen hinter dem Rücken des EU-Parlaments und der nationalen Parlamente getroffen.

Man muss in diesem Zusammenhang daran erinnern, dass sich die EU gerade mitten in einer großen Reformdebatte befindet. Es ist geradezu gespenstisch, dass der Anwendungsbereich der Grundfreiheiten in sämtlichen Vorlagen der EU-Kommission überhaupt nicht vorkommt. Nach meiner Auffassung ist es dringend erforderlich, die Reichweite der Grundfreiheiten in die Debatte zu bringen und Möglichkeiten zu diskutieren, diese politisch zu begrenzen.

Sehen Sie für dieses grundlegende Problem eine Lösungsmöglichkeit auf EU-Ebene? In gewerkschaftlichen Kreisen wurde immer wieder ein soziales Fortschrittsprotokoll gefordert, das dem EU-Recht beigefügt wird und das sozialen Belangen Vorfahrt vor den Binnenmarktfreiheiten einräumt.

Wenn man das Problem auf EU-Ebene lösen will, kommt man um Vertragsänderungen nicht herum. Schließlich sind die Grundfreiheiten im europäischen Primärrecht festgeschrieben. Auch das soziale Fortschrittsprotokoll, mit dem der Europäische Gewerkschaftsbund die Ausübung sozialer Rechte effektiver vor den Grundfreiheiten schützen möchte, setzt am europäischen Primärrecht an, denn das Protokoll wäre ja kein EU-Gesetz, sondern eine den Verträgen beigefügte Bestimmung.

Meines Erachtens sollte man den Vorschlag des Europäischen Gewerkschaftsbunds, die Ausübung sozialer Rechte vor Prüfungen gegen die Grundfreiheiten zu schützen, unbedingt unterstützen. Alles Weitere sind Details. Wahrscheinlich wäre besser, nicht an den sozialen Rechten anzusetzen, sondern an den Grundfreiheiten selbst. Und zwar, indem man Bereiche wie das kollektive Arbeitsrecht definiert, auf die sich die Grundfreiheiten nicht erstrecken sollen. Aber wie gesagt, das sind die technischen Einzelheiten. Die Wirkungen wären genau dieselben. Der Europäische Gewerkschaftsbund hat hier eine wirklich wichtige Reformdebatte angestoßen. Wir müssen nun dafür sorgen, diese Dinge effektiver auf die Reformagenda zu bringen.

Efficacité et Transparence des Acteurs Européens © 1999-2017. EURACTIV.com plc | Nutzungsbedingungen | Kontaktieren Sie uns

xssmmdlj