

Europäische Betriebsräte

– Bestandsaufnahme und Ausblick –

Seit fast neun Jahren gibt es sie schon: die Richtlinie über Europäische Betriebsräte (EBR-Richtlinie). Als der EU-Ministerrat sie im September 1994 unter dem Vorsitz des damaligen deutschen Arbeitsministers Norbert Blüm verabschiedete, lagen bereits über 20 Jahre Diskussion hinter den Beteiligten. Bis zuletzt hatten die Arbeitgeberverbände damals versucht, das Vorhaben zum Scheitern zu bringen. Lassen sich doch Standorte in verschiedenen Ländern besser gegeneinander ausspielen, wenn die Arbeitnehmervertreter keine grenzüberschreitenden Kontakte pflegen können.

Vor Verabschiedung der Richtlinie hatte es nur einige wenige Pilotprojekte gegeben (insgesamt 49), vor allem in französischen Unternehmen. In Deutschland war Volkswagen der Vorreiter. Bis September 1996 hatten die EU-Mitgliedsstaaten dann Zeit, die Richtlinie in nationales Recht umzusetzen. In Deutschland ist dies nicht innerhalb des Betriebsverfassungsgesetzes, sondern mit einem eigenen „Gesetz über Europäische Betriebsräte“ erfolgt.

Während der zweijährigen Übergangszeit sind dann auf der Grundlage von Artikel 13 der Richtlinie rund 400 EBR-Vereinbarungen unterzeichnet worden, der Großteil davon erst in den letzten Tagen vor dem Stichtag im September 1996. Diese Vereinbarungen genießen bis heute Bestandsschutz. Allerdings merkt man vielen von ihnen an, dass sie „mit der heißen Nadel gestrickt“ sind. Ihre Qualität bleibt oft hinter dem heutigen Standard zurück, lagen doch zum damaligen Zeitpunkt noch wenige Erfahrungen über die praktische Arbeit Europäischer Betriebsräte vor.

Da die EBR-Richtlinie kein detailliertes Regelwerk wie das deutsche Betriebsverfassungsgesetz zur Verfügung stellt, müssen viele Einzelheiten vor Gründung des EBR in einer europaweiten Betriebsvereinbarung zunächst ausgehandelt werden. Nach Artikel 6 der Richtlinie wird hierfür ein „Besonderes Verhandlungsgremium“ gebildet. Dieses formell aufwendigere Verfahren gilt seit September 1996 und hat dazu geführt, dass die Gründungseuphorie der Vorjahre merklich abgeebbt ist (siehe Schaubild).

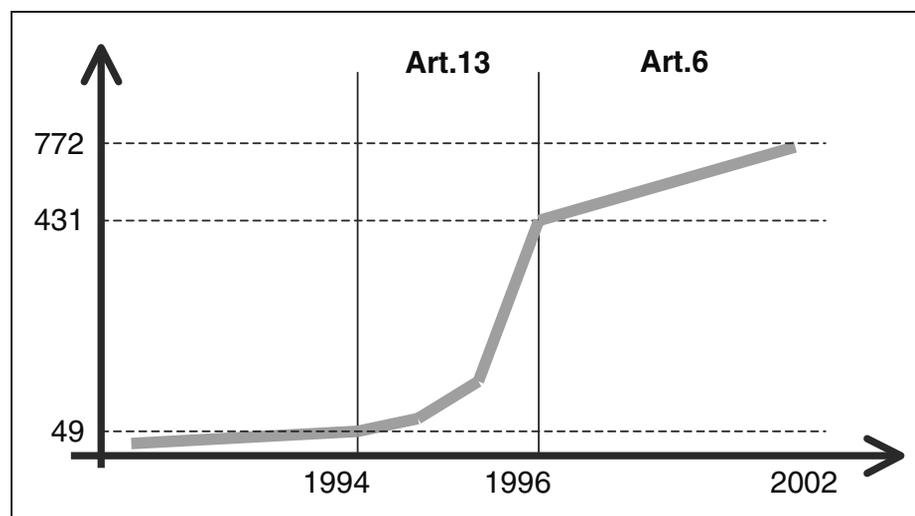
Euro-Betriebsräte am Standort Deutschland

Derzeit gibt es knapp 800 Europäische Betriebsräte, obwohl 1.865 Unternehmen unter den Geltungsbereich der Richtlinie fallen. Von diesen haben immerhin 1.426 Unternehmen eine Produktionsstätte oder Niederlassung in Deutschland. Selbst das international stark ausgerichtete Großbritannien liegt mit 1.200 Unternehmen erheblich darunter, Frankreich folgt mit 1.164 Unter-

nehmen und die Niederlande haben 802 EBR-fähige Unternehmen. Kein anderes EU-Land ist stärker in die europaweite Wirtschaftsverflechtung einbezogen als Deutschland. Für die Standortpessimisten hierzulande bieten diese Zahlen keine gute Argumentationsgrundlage.

In deutschen Unternehmen wurden auch die meisten Europäischen Betriebsräte gegründet. Von den 398 Konzernen mit Hauptquartier auf deutschem Boden hatten im Sommer 2002 rund 100 bereits einen EBR. Etwa die gleiche Anzahl (101) entfällt auf US-amerikanische Konzerne, deren europäische Niederlassungen ebenfalls der EBR-Richtlinie unterliegen. Auf den nächsten Plätzen folgen dann Großbritannien mit 93, Frankreich mit 65 und die Niederlande mit 47 gegründeten Euro-Betriebsräten.

Trotz der quantitativen Erfolgsbilanz decken die 100 deutschen Euro-Betriebsräte erst 25 % aller potenziell möglichen Fälle ab. In fast 300 Unternehmen mit Stammsitz in Deutschland steht die EBR-Gründung noch bevor. Dazu gehören viele kleinere Unternehmen, die die Schwellenwerte von 1.000 Beschäftigten europaweit (und davon je 150 in zwei verschiedenen Ländern) nur knapp überschreiten. Aber auch einige große Unternehmen wie die Deutsche Post World Net, die Deutsche Telekom oder die Deutsche Bahn sind noch in der Verhandlungsphase.



Wie sehen Euro-Betriebsräte derzeit aus?

Das Europäische Gewerkschaftsinstitut in Brüssel hat kürzlich eine Studie vorgelegt, in der 739 Betriebsvereinbarungen ausgewertet wurden.¹⁾ Daran werden die wichtigsten Problempunkte deutlich. So treffen sich 81 % aller EBRs nur einmal jährlich, was zwar den Mindestnormen der Richtlinie entspricht, aber kaum eine kontinuierliche, eigenständige Zusammenarbeit der Arbeitnehmervertreter gewährleisten kann. Zusätzliche Sitzungen sind nur vorgesehen, wenn z. B. Massenentlassungen oder Betriebsschließungen drohen. Ein Teil der Arbeit wird häufig an einen geschäftsführenden Ausschuss (Lenkungsausschuss, Präsidium, *select committee*) delegiert, der sich im kleinen Kreis auch häufiger treffen kann. Obwohl ein solcher Ausschuss in der Richtlinie vorgesehen ist, existiert er nur in 62 % aller Fälle.

Wollen deutsche Betriebsräte einen Euro-Betriebsrat gründen, so haben sie meist das Bild eines „multinationalen Konzernbetriebsrats“ vor Augen. Vergessen wird dabei, dass es in diesem Gremium keine Mitbestimmungsrechte gibt und nicht jeder EBR nach Vorbild eines deutschen Betriebsrats aufgebaut ist. Zwar orientieren sich viele deutsche Konzerne ausschließlich am deutschen Modell. Europaweit betrachtet wurde jedoch der weitaus größere Teil, nämlich 63 % aller Europäischen Betriebsräte, nach französischem Modell gebildet.²⁾ Es gilt als Vorbild auch für viele britische, amerikanische und japanische Konzerne. Nach französischem (und belgischem) Recht ist der Betriebsrat ein gemischtes Gremium, dem auch Arbeitgebervertreter angehören, die dort sogar den Vorsitz übernehmen.

Bei einem Europäischen Betriebsrat nach französischem Muster ist die Frage von Bedeutung, welche Rolle dem EBR-Sekretariat zukommt und wer über das Aufstellen der Tagesordnung entscheidet.

| Deutsches Modell | Französisches Modell |
|--|---|
| Betriebsrat besteht nur aus Arbeitnehmervertretern. | Betriebsrat besteht aus Arbeitnehmer- und Arbeitgebervertretern. |
| Vorsitz liegt bei einem gewählten Arbeitnehmervertreter. | Vorsitz liegt beim Arbeitgeber, Arbeitnehmerseite wählt einen Sprecher (= Sekretär). |
| Interne Angelegenheiten werden in einer normalen Betriebsratsitzung besprochen. | Interne Angelegenheiten werden in einer Vorbesprechung der Arbeitnehmerseite besprochen. |
| Arbeitgeber wird zu einzelnen Tagesordnungspunkten in die Sitzung eingeladen und erstattet Bericht. | Arbeitgeber lädt zur Betriebsratsitzung ein und erstattet Bericht. |
| Betriebsrat rechnet alle notwendigen Kosten mit dem Arbeitgeber ab, Freistellungen erfolgen nach Bedarf. | Betriebsrat erhält ein festes Jahresbudget und muss damit haushalten, Freistellungsumfang ist pro Person genau definiert. |

Hieran lässt sich der Einfluss der Arbeitnehmerseite messen.

Nicht in allen Ländern verfügt der EBR über einen nationalen „Unterbau“. So gibt es in Großbritannien, Belgien, Spanien und Italien keine Gremien, die den deutschen Gesamt- oder Konzernbetriebsräten vergleichbar wären. Österreich kennt nur einen Gesamt-, aber keinen Konzernbetriebsrat. Gibt es in einem Land mehrere Standorte, so ist die Frage der Koordinierung auf nationaler Ebene in diesen Ländern immer wieder ein Problem.

Hinzu kommt die komplexe Struktur europaweit tätiger Unternehmen, die häufig aus einer Vielzahl von Sparten und Tochtergesellschaften bestehen. Betriebswirtschaftliche Entscheidungen werden zumeist entlang der Produktlinie oder nach Marktsegmenten getroffen, nicht entlang der gesellschaftsrechtlichen Strukturen. Hierfür hat die EBR-Richtlinie leider keine Vorkehrungen getroffen, denn die Mindestnormen sehen nur einen einzigen EBR an der Spitze des Konzerns vor. Nur in 55 Unternehmen ist es der Arbeitnehmerseite gelungen, auf dem Verhandlungswege einen spartenorientierten EBR-Aufbau durchzusetzen. In der Mehrzahl der Fälle (92 %) gibt es

dagegen nur einen einzigen EBR an der Konzernspitze, so dass die einzelnen Sparten oft nicht angemessen vertreten sind. Zudem verändert sich durch Fusionen und Übernahmen ständig die Zusammensetzung vieler Gremien.

Gewerkschaften wurden „vergessen“

Als eine Schwachstelle der EBR-Richtlinie wird von vielen Beteiligten die Ausklammerung der Gewerkschaften empfunden. Da sie vom Gesetzgeber nicht ausdrücklich erwähnt werden, dürfen hauptamtliche Betriebsbetreuer nur an EBR-Sitzungen teilnehmen, wenn sie sich als Sachverständige „tarnen“ oder wenn ihre Teilnahme in der Betriebsvereinbarung ausdrücklich festgeschrieben wurde. Manchem Arbeitgeber – vor allem in gewerkschaftlich schwach organisierten Unternehmen – mag die Anwesenheit eines Gewerkschaftssekretärs

1) Kerckhofs, Peter, Europäische Betriebsräte. Fakten und Zahlen, Brüssel 2003.

2) Die betriebliche Interessenvertretung in Frankreich wird ausführlich beschrieben bei Altmeyer, Werner, Mitbestimmung à la française. Ein Ländervergleich, AiB 2000, 422–428.

zwar politisch unliebsam sein. Andererseits handelt es sich hierbei um eine für die Arbeitgeberseite kostengünstige Lösung, da die Beratungsleistungen aus den gewerkschaftlichen Mitgliedsbeiträgen bestritten werden. Allerdings empfinden viele Hauptamtliche die Betreuung eines Euro-Betriebsrats als Zusatzbelastung, die angesichts fehlender Zeitressourcen und eigener Qualifizierungsanforderungen in den Hintergrund rückt. In einer wachsenden Zahl von Unternehmen wird diese Lücke durch spezialisierte Berater und externe Experten geschlossen.

Eine der Schwierigkeiten, vor denen Gewerkschaftssekretäre genauso wie EBR-Mitglieder stehen, sind die Sprachprobleme. Zwar werden die offiziellen Sitzungen simultan gedolmetscht, aber Gespräche beim Abendessen oder informelle Kontakte kommen ohne Fremdsprachenkenntnisse nur schwer zustande. Leider sieht die EBR-Richtlinie für solche Fälle keinen Schulungsanspruch vor. Nur 17 % der untersuchten Betriebsvereinbarungen gewähren einen ausdrücklichen Anspruch auf Sprachkurse, allerdings nimmt deren Anzahl in jüngster Zeit zu. Trotz der Sprachenvielfalt gilt für schriftliche Dokumente nur eine bestimmte Sprachversion als verbindlich. In 43 % aller EBR-Vereinbarungen ist Englisch die einzig autorisierte Sprache, Deutsch liegt mit 28 % noch vor Französisch mit nur 15 %.

Neben den Sprachhürden gibt es auch interkulturelle Verständigungsprobleme: Welche Aufgaben haben betriebliche Arbeitnehmervertreter in Deutschland, Frankreich, Großbritannien und anderen Ländern? Welche Modelle von Interessenvertretung gibt es? Welche Einstellungen haben die Arbeitgeber gegenüber ihrem Betriebsrat in den einzelnen Ländern? Ohne ein gewisses Verständnis des jeweiligen Arbeitsrechts und der unterschiedlichen Kulturen können selbst simultan gedolmetschte Diskussionen schnell in Missverständnissen enden.³⁾

Die Fälle Barco und BSN Glasspack

Für die Verhandlungen zur Gründung eines Europäischen Betriebsrats haben die Betriebsparteien bis zu drei Jahren Zeit. Gelingt ihnen in dieser Frist keine Einigung oder scheitern die Verhandlungen schon früher, wird ein EBR „kraft Gesetzes“ gebildet, was vom Gesetzgeber nur als Notlösung vorgesehen ist. Eine Einigungsstelle gibt es nicht. Kürzlich ist nun der zweite Fall bekannt geworden, in dem das Besondere Verhandlungsgremium drei Jahre lang vergeblich versucht hatte, eine Vereinbarung mit der Konzernleitung auszuhandeln.

Erstes Beispiel für ein Unternehmen mit gescheiterten EBR-Verhandlungen ist das belgische Traditionsunternehmen Barco. Dieser weltweit tätige Konzern stellt mit rund 4.000 Beschäftigten Großbildschirme und optische Systeme her. Als sich nach Ablauf der dreijährigen Verhandlungszeit schließlich im Juni 2002 der Europäische Betriebsrat konstituierte, vereinbarten die Betriebsparteien zuvor ein im belgischen Recht für diesen Fall vorgesehenes „Kooperationsprotokoll“, das den Ablauf und die Organisation der EBR-Sitzungen regelt. Eine solche Protokollnotiz hat jedoch nicht die Qualität einer formellen EBR-Vereinbarung; dennoch sind in ihm praktisch die gleichen Punkte geregelt.

Anders ist die Situation im Unternehmen BSN Glasspack, Hersteller von Glasflaschen mit rund 7.000 Beschäftigten in vier Ländern. Am Firmensitz in Paris konstituierte sich am 28. 3. 2003 ein Europäischer Betriebsrat, ohne dass eine Betriebsvereinbarung oder eine andere schriftliche Abmachung hierüber vorlag. Den Vorsitz übernahm der Arbeitgeber, Sprecher der Arbeitnehmerseite wurde ein Vertreter der französischen Gewerkschaft CGT. Die Gründe für das Scheitern der Verhandlungen lagen nach Auffassung des Betriebsrats im Werk Düsseldorf aber nicht nur in der harten Haltung der

Arbeitgeberseite, sondern auch in der Uneinigkeit zwischen den französischen Gewerkschaften. Ein Streitpunkt war beispielsweise, den französischen Konzernbetriebsrat (*comité de groupe*) mit dem EBR zusammenzulegen.

Da es jetzt keinerlei administrative Regelungen in diesem EBR gibt, sind wichtige Fragen wie Sitzungsdauer, Amtszeit oder das Aufstellen der Tagesordnung ungeklärt. Bei Streitigkeiten mit dem Arbeitgeber müsste die Arbeitnehmerseite jede einzelne Forderung notfalls gerichtlich geltend machen. Es bleibt abzuwarten, wie die Arbeitnehmervertreter bei BSN Glasspack zukünftig ihre Arbeit organisieren werden, weil es nicht einmal eine Geschäftsordnung gibt. Unklar ist auch, ob dies ein Einzelfall bleibt oder eine Signalwirkung auf andere Unternehmen haben wird.

Die versprochene Revision der Richtlinie

Viele Mitglieder in Euro-Betriebsräten wissen sehr genau, wo die Probleme bei der heutigen Rechtslage liegen. Ein verbessertes Unterrichts- und Anhörungsverfahren, Bildungsanspruch, erweiterte Arbeitsmöglichkeiten der Delegierten und häufigere Sitzungen stehen immer wieder im Mittelpunkt der Forderungen.⁴⁾ In Resolutionen, Unterschriftensammlungen und Aktionstagen haben sie in den vergangenen Jahren immer wieder für eine Revision geworben.

Die im Jahre 1994 verabschiedete Richtlinie sah vor, dass eine Überprüfung bereits 1999 hätte durchgeführt werden sollen. Die Europäische Kommission hat bei diesem Thema jedoch eher unglücklich agiert und das selbstformulierte Ziel einer Revision um mitt-

3) Ausführlich hierzu Altmeyer, Werner, Interkulturelle Probleme bei transnationalen Fusionen, WSI Mitteilungen, 2000, 646–654.

4) Vgl. hierzu Gohde, Hellmut, Abwarten als Strategie? Das Revisionsverfahren der EBR-Richtlinie, Die Mitbestimmung, 2000, 42–44.

lerweile ganze vier Jahre verschleppt. Auf einer Konferenz kündigte ein Vertreter der Generaldirektion Beschäftigung kürzlich an, dass im Herbst 2003 mit dem Überprüfungsprozess begonnen werden solle. Allerdings wird es in absehbarer Zeit keinen ausformulierten Vorschlag geben. Vielmehr werden die Sozialpartner auf europäischer Ebene – also der Europäische Gewerkschaftsbund (EGB) und die europäischen Arbeitgeberverbände – aufgefordert, eine Revision der EBR-Richtlinie auf dem Verhandlungsweg zu vereinbaren.

Der Ausgang dieses Verfahrens ist allerdings ungewiss. Eine solche Einladung blieb schon einmal in den Jahren vor 1994 ohne Resonanz, weil die Arbeitgeberverbände eine EBR-Richtlinie schlicht für überflüssig hielten. Auch jetzt haben sie bereits signalisiert, dass Änderungen der bestehenden Richtlinie nicht erforderlich seien. Selbst in optimistischen Szenarien kann sich eine veränderte Richtlinie daher nicht vor 2007 auf betriebliche Neuverhandlungen auswirken.

Begründet wurde die bisherige Enthaltenssamkeit der Europäischen Kommission mit anderen Projekten, und zwar mit der im Oktober 2001 verabschiedeten Mitbestimmungsregelung in der Europäischen Aktiengesellschaft⁵⁾ und der insbesondere für britische Belegschaftsvertreter so wichtigen Richtlinie zur nationalen Unterrichtung und Anhörung von März 2002. Mit diesen beiden Vorhaben sei die sozialpolitische Belastungsgrenze des Ministerrates erreicht gewesen. Erst im Sog dieser (längst verabschiedeten) Richtlinien sollte das Revisionsprojekt „EBR-Richtlinie“ Fahrt aufnehmen. Ob es überhaupt einmal dazu kommt, steht in den Sternen. Denkbar ist auch, dass die Kommission eine Neufassung der Richtlinie gänzlich aufgibt, falls die Arbeitgeber sich mit ihrer ablehnenden Haltung behaupten. Im Übrigen hätte die Revision ohnehin keine unmittelbare Bedeutung für bestehende Vereinbarungen, sondern nur für Neuverhandlungen.

Mehr Rechte – mit und ohne Gerichtsentscheidungen

Auch die Gerichte sind schon tätig geworden und haben die Informationsrechte der Europäischen Betriebsräte gestärkt. Die bis heute wichtigste Entscheidung ist ein Urteil aus Mai 1997 und betraf den Automobilkonzern Renault. Ein französisches Arbeitsgericht am Sitz der Konzernleitung untersagte damals auf Antrag des Europäischen Betriebsrats die Schließung des Werkes Vilvoorde in Belgien, weil der EBR zuvor nicht ordnungsgemäß angehört worden war. Ebenfalls vor einem französischen Arbeitsgericht konnte im Jahre 1998 der Europäische Betriebsrat von Otis durchsetzen, dass die weltweite Neuorganisation des Konzerns eine Sondersitzung des EBR notwendig macht, verbunden mit einer entsprechenden Anhörung.

Das erste Urteil des Europäischen Gerichtshofs in Luxemburg in einer EBR-Angelegenheit erging im März 2001, nachdem das Landesarbeitsgericht Düsseldorf ihn eingeschaltet hatte. Der deutsche Betriebsrat der Firma Bofrost hatte geklagt, weil der Arbeitgeber ihm die notwendigen Informationen über die Struktur des Unternehmens im Ausland verweigerte. Das Urteil billigte dem Betriebsrat einen umfassenden Informationsanspruch zu, um in Verhandlungen über die Gründung eines EBR eintreten zu können.

Ohne Gerichtsverfahren ist es hingegen dem Europäischen Betriebsrat von Ford gelungen, eine europaweite Vereinbarung über die Ausgliederung der Zuliefererwerke abzuschließen (Ford-Visteon-Vereinbarung). Richtungsweisend können auch die Verhaltenskodizes zur Anerkennung der Gewerkschaftsrechte bei Hartmann, das Abkommen zur Einführung von SAP bei Radex-Heraklith oder das Einstellungsprogramm für Auszubildende bei Vivendi sein. Dem Europäischen Betriebsrat von General Motors – zu dem der Opel-Konzern gehört – ist es im Verlauf von drei Großkonflikten gelungen,

zwischen Juli 2000 und Oktober 2001 mehrere europaweite Rahmenverträge durchzusetzen.⁶⁾ Diese Beispiele zeigen, dass trotz der zögerlichen Haltung des Gesetzgebers die Durchsetzung eines erweiterten Handlungsspielraums nicht unmöglich ist.

Ebenso wichtig sind die Anpassung und Verbesserung der bestehenden EBR-Vereinbarungen auf dem Verhandlungsweg. Viele Verträge können jetzt gekündigt oder ergänzt werden. Bereits über 40 % aller im Jahre 2002 unterzeichneten EBR-Vereinbarungen waren keine EBR-Neugründungen mehr, sondern überarbeitete und verbesserte Betriebsvereinbarungen für bestehende Euro-Betriebsräte.

Dr. Werner Altmeyer,
Berater und Trainer für Europäische
Betriebsräte und transnationale Arbeit-
beziehungen FREE e. V., Hamburg
Kontakt: w.altmeyer@gmx.de
Webseite: www.euro-betriebsrat.de

5) Vgl. Köstler, Roland, Die Europäische Aktiengesellschaft ist beschlossene Sache, Die Mitbestimmung 2001, 48, 49, sowie Mävers, Gunther, Die Mitbestimmung der Arbeitnehmer in der Europäischen Aktiengesellschaft, Baden-Baden 2002.

6) Vgl. Herber, Armin/Schäfer-Klug, Wolfgang, Wie ein Euro-Betriebsrat zum Vertragspartner wird, Mitbestimmung 2002, 50–54.

Neue Publikationen aus Brüssel:

Veröffentlichungen des Europäischen Gewerkschaftsbundes:

Praktischer Leitfaden für Europäische Betriebsräte, Brüssel 2002

Fusionen und Unternehmensumstrukturierungen. Praktischer Leitfaden des EGB. Brüssel 2002

Das Europäische Gewerkschaftsinstitut hat im Mai 2003 folgende Studie veröffentlicht:

Peter Kerckhofs, Europäische Betriebsräte. Fakten und Zahlen, 107 Seiten, 20,00 €, Bestellung über folgende E-Mail-Adresse:

kvergeyl@etuc.org

Kerckhofs, Peter/Triangle, Luc, European Works Council Developments in 2002, in: Gabaglio, Emilio/Hoffmann, Reiner, European Trade Union Yearbook 2002, Brüssel 2003 (erscheint demnächst)