

Fachveranstaltung der Friedrich-Ebert-Stiftung

„Qualifizierte Mitbestimmung –
Anforderungen an eine zeitgemäße Betriebspolitik und Betriebsverfassung“

Berlin, 25. November 2008

Vernetzte und internationalisierte Arbeitsstrukturen: Betriebsratsarbeit ohne Grenzen

Begleittext zur Präsentation von

Dr. Werner Altmeyer

Trainer und Berater für Europäische Betriebsräte und
transnationale Arbeitsbeziehungen in Hamburg

<http://www.euro-betriebsrat.de>

Gliederung:

1. Das Betriebsverfassungsgesetz stößt an Grenzen
2. Die Richtlinie zum Europäischen Betriebsrat
3. EBR-Arbeit: eine interkulturelle Herausforderung
 - 3.1. Arbeitsbeziehungen in Großbritannien
 - 3.2. Arbeitsbeziehungen in Frankreich
4. Mangelhafte Einbeziehung des EBR bei grenzüberschreitenden Restrukturierungen
 - 4.1. Die Gretchenfrage: Was bedeutet Anhörung konkret?
 - 4.2. Von Frankreich lernen: Unterlassungsanspruch statt Mitbestimmung
 - 4.3. Warum sind aus Großbritannien keine positiven Impulse zu erwarten?
5. Positive Beispiele für EBR-Vertragspolitik
 - 5.1. Mindeststandards bei Restrukturierungen
 - 5.2. Vorausschauende Bewältigung des Wandels („anticipation of change“)
 - 5.3. General Motors: Standorte gesichert
6. Fazit

1. Das Betriebsverfassungsgesetz stößt an Grenzen

Der freie Verkehr von Arbeitskräften, Kapital, Waren und Dienstleistungen war das Ziel des 1993 verwirklichten Binnenmarktes. Er führte zu einer Beschleunigung grenzüberschreitender Fusionen und Übernahmen und löste eine Welle innerbetrieblicher Restrukturierungen aus. Die Europäische Währungsunion mit der Einführung des Euro hat dieser Entwicklung einen zusätzlichen Schub verliehen. Dies betrifft nicht nur global agierende Konzerne, sondern zunehmend auch mittelständische Unternehmen.

Binnenmarkt und Währungsunion unterhöhlen allmählich die Mitwirkungsmöglichkeiten eines Betriebsverfassungsgesetzes, das an der Landesgrenze endet. Strategische Unternehmensentscheidungen werden nicht mehr im nationalen Rahmen getroffen, sondern mit einer europaweiten und weltweiten Perspektive. So kann die Entscheidung, in einem Nachbarland zu investieren, Auswirkungen auf die Beschäftigungslage im heimischen Betrieb haben. In dem gleichen Maße kann die Schließung einer Niederlassung im Ausland zu Kündigungen in Deutschland führen.

„Immer häufiger organisieren sich Konzerne so, daß Entscheidungen nicht mehr im betroffenen Betrieb gefällt werden, sondern irgendwo anders im Konzern. Teilweise wird sogar länderübergreifend so gearbeitet, als gäbe es nur eine Firma. ... So gibt es zum Beispiel eine konzernweite Personal- und Budgetplanung, die der Arbeitgeber nur sehr ungern oder gar nicht bereitstellt. Um aber die firmenspezifische Einzelplanung zu verstehen, muß man das Gesamtbild kennen. Auch bei einer Holdingzentrale, die wie bei uns auf zwei Standorte – Hatfield bei London und Bonn – verteilt ist, werden Mitbestimmungsrechte nur bedingt beachtet.“

Stefan Heinze, Betriebsrat T-Mobile International, Zentrale Bonn, in: Magazin Mitbestimmung 12/2007, Seite 64

Standortkonkurrenz und das Auspielen ganzer Belegschaften sind am einfachsten möglich, wenn die Belegschaftsvertreter keinen Kontakt untereinander haben. Ein anschauliches Beispiel lieferte das Unternehmen Gillette, wo der deutsche Betriebsrat vom Management gedrängt wurde, den Samstag als normalen Arbeitstag zu akzeptieren. Im Falle der Ablehnung müsse die Produktion nach Spanien verlagert werden, wo Samstagsarbeit bereits üblich sei. Ein Jahr später sollte der deutsche Betriebsrat mit dem gleichen Argument auch der Sonntagsarbeit zustimmen. Erst jetzt nahm er Kontakt mit dem Betriebsrat in Spanien auf und stellte fest, daß dort weder samstags noch sonntags gearbeitet wurde. Dieses Beispiel stammt von Anfang der 90er Jahre, ist aber nach wie vor aktuell. Es zeigt, wie ein länderübergreifender Informationsaustausch helfen kann, daß Belegschaftsvertreter nicht mehr mit falschen Informationen gegeneinander ausgespielt werden können.

Vor diesem Hintergrund wird es zu einer Kernfrage der Handlungsfähigkeit auch der lokalen Betriebsräte in Deutschland, wie sie ein Gegeneinanderauspielen – möglichst schon präventiv – verhindern können. Der Europäische Betriebsrat bietet eine Plattform, um Vertrauen aufzubauen, somit auch um faires Verhalten untereinander einzuüben und langfristig eine Win-win-Situation für alle nationalen Arbeitnehmervertretungen herbeizuführen.

2. Die Richtlinie zum Europäischen Betriebsrat

Die EBR-Richtlinie schuf 1994 erstmals die gesetzliche Basis, um die Internationalisierung der Betriebsratsarbeit voranzutreiben. Bei dieser Richtlinie handelt es sich deshalb um die wichtigste Innovation der EU-Sozialpolitik der letzten Jahre. Entsprechend groß war der Widerstand der Arbeitgeberverbände, insbesondere aus angelsächsischen Ländern.

Der Europäische Betriebsrat als Gremium der Unterrichtung und Anhörung ist kein Betriebsrat im Sinne der deutschen Betriebsverfassung, insbesondere verfügt er über keine Mitbe-

stimmungsrechte. Seine Aufgabe ist eher mit einem Wirtschaftsausschuß vergleichbar. Einzelheiten regelt in Deutschland das "Gesetz über Europäische Betriebsräte", das am 1. November 1996 in Kraft getreten und kein Teil des Betriebsverfassungsgesetzes ist.

Erfaßt werden alle Unternehmen, die im Europäischen Wirtschaftsraum mehr als 1.000 Beschäftigte haben, davon mindestens jeweils 150 in zwei verschiedenen Ländern. Der Europäische Wirtschaftsraum (Binnenmarkt) umfaßt die Mitgliedsländer der EU plus Norwegen, Island und Liechtenstein. Die Schweiz gehört bislang noch nicht dazu. Hat ein Unternehmen seine zentrale Leitung außerhalb des Geltungsbereiches der Richtlinie (z.B. in Japan, den USA oder der Schweiz), so ist für die Niederlassungen im Europäischen Binnenmarkt dennoch ein Europäischer Betriebsrat zu bilden, wenn die oben genannten Kriterien erfüllt sind.

Großbritannien und Nordirland gehören erst seit Dezember 1999 zum Geltungsbereich, weil die frühere konservative Regierung bei der Verabschiedung der EBR-Richtlinie von ihrem Recht auf "Opting Out" (Ausscheren aus der EU-Sozialpolitik) Gebrauch gemacht hatte und die Regelung erst später von der Labour-Regierung umgesetzt wurde. Seit Mai 2004 gehören zehn neue Mitgliedsländer in Mittel- und Osteuropa zur EU und damit automatisch zum Geltungsbereich der Richtlinie, Anfang 2007 kamen Bulgarien und Rumänien dazu. Weitere Länder (Kroatien, Türkei) werden am Tag ihres EU-Beitritts der EBR-Richtlinie unterliegen.

Seit 1985 wurden 1.073 Europäische Betriebsräte gegründet. Durch Unternehmensfusionen hat sich deren Zahl bis Oktober 2008 jedoch wieder auf 880 verringert. Insgesamt könnte ein EBR in rund 2.300 Unternehmen gegründet werden, der Nachholbedarf ist also sehr groß. Im Dezember 2008 soll eine Neufassung der EBR-Richtlinie vom Europäischen Parlament und vom Ministerrat in Brüssel beschlossen werden.

3. EBR-Arbeit: eine interkulturelle Herausforderung

„Das deutsche System hat eine enorme Reputation. Aber wir brauchen einen offenen Dialog über Vorzüge und Nachteile der verschiedenen europäischen Mitbestimmungssysteme. ... muß man als EBR-Vorsitzender auf der Welle der kulturellen Unterschiede surfen, da ist Geschicklichkeit gefragt und gegenseitiger Respekt erforderlich. ... Nicht zufällig haben wir unsere europäischen Verträge auf belgische Grundlagen gestellt, weil sie dem Recht der einzelnen Beschäftigten viel mehr Raum bieten. Bei uns gibt es beispielsweise kein Streikrecht bei Betriebsstillegungen. In anderen Ländern ist das eine Selbstverständlichkeit.“

Klaus Franz, EBR-Vorsitzender bei General Motors, Rüsselsheim, in: Magazin Mitbestimmung 10/2008, Seite 30 ff

Die Entwicklung strategischer Handlungsfähigkeit über Landesgrenzen hinweg, insbesondere die frühzeitige Einflußnahme bei Standortkonkurrenz, ist für Arbeitnehmervertreter angesichts unterschiedlicher Gewerkschaftstraditionen nicht einfach. Sie erfordert eine konsistente Verhandlungsstrategie, getragen von betriebswirtschaftlichem Know-how. Voraussetzung ist eine Offenheit für andere Kulturen von Betriebsverfassung und die zeitaufwendige Vertrauensbildung über Sprachgrenzen hinweg.

Betrachtet man die Rahmenbedingungen, unter denen Belegschaftsvertretungen in den einzelnen Ländern arbeiten, so wird schnell klar, welche Probleme in einem Europäischen Betriebsrat entstehen können. Hier sitzen Delegierte nebeneinander, deren Mentalität - aber auch ihre Professionalität in der Vertretungsarbeit - erheblich voneinander abweichen. In Großbritannien und Spanien beispielsweise haben die Belegschaftsvertretungen nur wenig professionelle Arbeitsstrukturen entwickelt, sie legen viel mehr Wert auf direkten und unmittelbaren Kontakt zur Basis im Betrieb. In Deutschland und Frankreich dagegen verfügen die Mandatsträger über eigene Büroräume und alle notwendigen Kosten für Arbeitsmittel, Reisen und Sachverständige werden vom Arbeitgeber übernommen.

Wirklich professionell arbeiten jedoch nur Belegschaftsvertretungen in einem Land, das Mitbestimmungsrechte und Mitverantwortung kennt. Dort entstehen Denk- und Handlungszwänge, die in Ländern mit konfrontativen Arbeitsbeziehungen nicht erforderlich sind. Für die „germanische“ Ländergruppe (Deutschland, Österreich, Niederlande) sowie für Schweden und Finnland gilt dies in besonders starkem Maße. Die größten Probleme entstehen deshalb nicht bei Kontakten zwischen Delegationen aus Deutschland und den eben genannten Ländern, sondern bei Kontakten mit Belegschaftsvertretern aus dem angelsächsischen und romanischen Kulturkreis.

3.1. Arbeitsbeziehungen in Großbritannien

Das angelsächsische Modell der Arbeitsbeziehungen basiert auf einem nur geringen Grad an juristischen Normen. Der britische Gesetzgeber sichert einen weitgehend rechtsfreien Raum staatlicher Nichteinmischung (*non-interference*), dessen Ausgestaltung dem freien Spiel der Kräfte überlassen bleibt. Belegschaftsvertretungen existieren nur auf tarifvertraglicher Grundlage und bedürfen der Anerkennung durch den einzelnen Arbeitgeber (*recognition*), Betriebsräte gibt es nicht. Die Gewerkschaften führen Tarifverhandlungen fast ausschließlich auf der Betriebsebene. Tarifverträge sind juristisch nicht einklagbar und gelten als *gentlemen's agreement*. Die fehlende gesetzliche Basis zwingt die Gewerkschaften daher immer wieder, ihre Konfliktfähigkeit direkt oder indirekt unter Beweis zu stellen.

Für britische Manager kann die Konfrontation mit den ausgefeilten juristischen Regeln des Betriebsverfassungsgesetzes, der Bibel des deutschen Betriebsrates, eine wahre Herausforderung darstellen. Verbriefte Mitbestimmungsrechte oder gar eine Arbeitnehmerbeteiligung im deutschen Aufsichtsrat verletzen das Selbstverständnis des britischen Arbeitgebers, wonach Managemententscheidungen ein ausschließliches Vorrecht des Managements sind („*managements' prerogatives and right to manage*“). Sind britische Belegschaften mit Managemententscheidungen nicht einverstanden, müssen sie in den Streik treten, da eine Mitbestimmung nicht existiert. Das Streikrecht wiederum ist - trotz gewisser Einschränkungen in der Thatcher-Ära - ein Vorrecht der Beschäftigten, das ihnen kein Arbeitgeber nehmen kann.

In Deutschland hingegen unterliegen viele soziale Fragen (z. B. Gestaltung der Arbeitszeit oder der Arbeitsorganisation) der Mitbestimmung. Ein deutscher Arbeitgeber hat hier nicht das Vorrecht, alleine zu entscheiden. Er braucht die ausdrückliche Zustimmung des Betriebsrates und wenn dieser sich weigert, muß er die juristisch vorgegebenen Wege zur Konfliktlösung (Einigungsstelle, Arbeitsgericht) beschreiten. Er darf keine einseitigen Maßnahmen ergreifen, bis die Frage endgültig geklärt ist. Als Gegenleistung erhält er den sogenannten „Betriebsfrieden“, also das gesetzliche Verbot von Arbeitskämpfen. Der deutsche Gesetzgeber hat das Streikrecht, das in den meisten EU-Ländern als Grundrecht jedes Beschäftigten gilt, fast gänzlich beseitigt. Es darf nur bei Tarifverhandlungen und auch erst nach Ablauf der Friedenspflicht, nicht aber bei tagtäglichen innerbetrieblichen Streitfällen angewandt werden. Die neuerdings feststellbare Tendenz zu Sozialtarifverträgen weicht diese Tradition jedoch auf und führt das deutsche Modell an die europäische Normalität heran.

Die deutsche Betriebsverfassung produziert auf beiden Seiten Handlungs- und Denkwänge, die in Ländern mit konfrontativen Arbeitsbeziehungen nicht entstehen. Sie zwingt Betriebsräte zu einer Professionalisierung ihrer Arbeit. Treffen britische Manager im Europäischen Betriebsrat auf deutsche Arbeitnehmervertreter, so sind diese in der Regel wesentlich besser informiert und arbeiten professioneller als die Arbeitnehmervertreter aus Großbritannien.

Problematisch kann das ausgeprägte deutsche Bedürfnis nach Vermeidung von unsicheren und ambivalenten Situationen werden. Besonders die kulturell verankerte Tendenz zur langen Kompromissuche mit viel Liebe zum Detail und die Neigung, möglichst alle Eventualitäten in schriftlicher Form festzulegen, kann zu großen Irritationen führen. Ähnliche Probleme

können sich auch zwischen deutschen und britischen Belegschaftsvertretungen ergeben, wenn sie eine gemeinsame Strategie für Verhandlungen mit dem Management festlegen wollen. Gemeinsam ist ihnen die sachorientierte, pragmatische Herangehensweise.

3.2. Arbeitsbeziehungen in Frankreich

Das französische Modell der Arbeitsbeziehungen ist durch politische Richtungsgewerkschaften mit niedrigem Organisationsgrad, aber hoher Mobilisierungsfähigkeit geprägt. Das Zugehörigkeitsgefühl zu einer Solidargemeinschaft – ob es sich nun um Gewerkschaften oder um andere Gruppen und Organisationen handelt – ist oft größer, als es die formale Mitgliedschaft anzeigt. Der Staat greift in die Arbeitsbeziehungen immer wieder ein (z. B. Einführung der 35-Stunden-Woche), besonders wenn die Tarifparteien aufgrund ihrer starken Konfliktorientierung nicht zu eigenständigen, tragfähigen Lösungen kommen. In einigen Bereichen ersetzt er sie sogar. Belegschaftsvertretungen sind gesetzlich vorgeschrieben, ihnen stehen jedoch meist nur Informationsrechte zu. Mitverantwortung für das unternehmerische Geschehen wird von den Gewerkschaften zumeist abgelehnt, eine vertrauensvolle Zusammenarbeit oder eine Friedenspflicht ist weitgehend unbekannt.

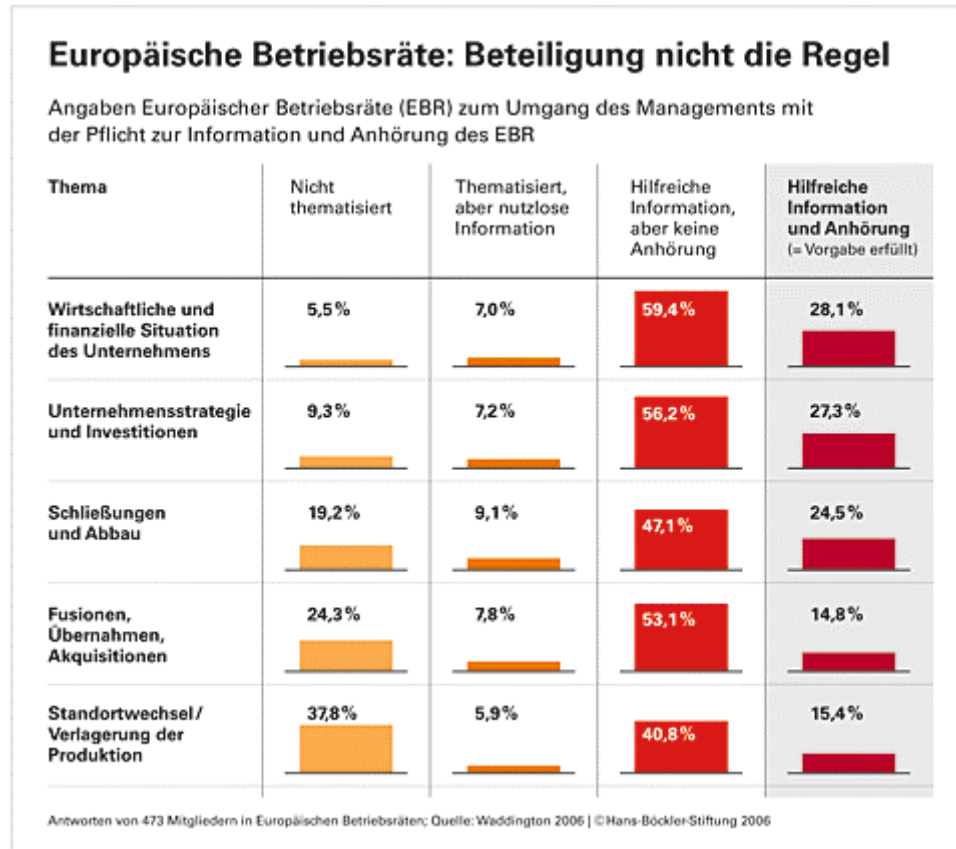
Treffen nun deutsche Betriebsräte und französische Belegschaftsvertreter aufeinander, haben sie eines gemeinsam: beide arbeiten auf der Grundlage eines ausgefeilten juristischen Regelwerkes. Während die deutsche Seite dort ihre Mitbestimmungsrechte findet, leiten Franzosen aus den Gesetzestexten lediglich ihr Recht auf Information und Konsultation ab. Mitbestimmungsrechte sind mit dem alleinigen Machtanspruch des französischen Arbeitgebers (*patron*) nicht vereinbar.

Andererseits braucht ein französischer Arbeitgeber erheblich mehr Sozialkompetenz als ein deutscher Betriebsleiter, denn er wird nicht von einer gesetzlichen Friedenspflicht geschützt. Er muß die Stimmung in der Belegschaft genauestens beobachten und jeder spontanen Arbeitsniederlegung zuvorkommen, zumal französische Belegschaftsvertreter - anders als der deutsche Betriebsrat - keine friedlich-juristische Konfliktlösung unterstützen können (selbst wenn sie dies wollten). Dem französischen System der Arbeitsbeziehungen liegt eine andere Philosophie zugrunde.

Anders als in Deutschland gilt der Streik in Frankreich als individuelles Menschenrecht. Dies führt zwangsläufig zu unregelmäßigen, unvorhersehbaren und dezentralen (Kurz-)Arbeitskämpfen. Sie folgen oftmals keiner rationalen Logik, sondern spiegeln das „emotionale“ Verhältnis zwischen Betriebsleitung und Beschäftigten wider. Mit Bewunderung betrachtet die französische Öffentlichkeit denn auch eine rational geplante, effiziente und zentral gelenkte Streikbewegung in Deutschland, wo weniger die Emotionen als das nüchterne Kalkül den Verlauf der Ereignisse bestimmen.

4. Mangelhafte Einbeziehung des EBR bei grenzüberschreitenden Restrukturierungen

Diese kulturellen Unterschiede erschweren eine einheitliche Willensbildung und Strategie der Arbeitnehmerseite beträchtlich. Für den Arbeitgeber ist es daher – zumindest in der Frühphase von neugegründeten Europäischen Betriebsräten – relativ einfach, die Beteiligungsrechte zu mißachten. Wissenschaftliche Studien zeigen, daß EBR-Gremien erst im Verlauf von vielen Jahren ein gestärktes Selbstbewußtsein und eine strategische Handlungsfähigkeit erlangen. Erstaunlich ist dennoch, was Prof. Dr. Jeremy Waddington von der Universität Manchester im Jahr 2005 in der bisher größten empirischen EBR-Untersuchung ermittelt hat: Weniger als die Hälfte der 473 befragten Arbeitnehmervertreter in 196 Europäischen Betriebsräten aus 24 Ländern berichteten von nützlichen Informationen und Konsultationen zu allen in der EBR-Richtlinie erwähnten Punkten.



Die Studie belegt, daß die Mindestvorschriften zur Unterrichtung und Anhörung, wie sie die Richtlinie festlegt, in der Praxis nur selten erfüllt werden. Dies gilt sowohl für den Katalog an Themen, der sich auf der Tagesordnung Europäischer Betriebsräte findet, als auch hinsichtlich der Qualität der durchgeführten Unterrichtung und Anhörung. In mehr als der Hälfte aller Fälle legt das Management nicht die erforderlichen Informationen offen und zu oft ist es auf eine Anhörung entweder nicht vorbereitet oder die Konsultation findet statt, nachdem eine Entscheidung bereits getroffen ist. Bekanntestes Beispiel der jüngsten Vergangenheit ist die Schließung des Nokia-Werkes in Bochum – ein eklatanter Verstoß gegen die EBR-Richtlinie.

Nur jeder vierte EBR wurde von der zentralen Leitung in angemessener Form informiert und rechtzeitig konsultiert. Erheblicher Fortschritt ist insbesondere bei Unternehmens- Restrukturierungen vonnöten, wovon rund 80% der befragten EBR-Mitglieder innerhalb der letzten drei Jahre betroffen waren. Nur in 24% der Fälle wurde der EBR informiert und nur in 20% konsultiert, bevor die Entscheidung getroffen war. Informationen über Restrukturierungsmaßnahmen erreichen den EBR spät oder gar nicht. Vor diesem Hintergrund kommt der Rechtsprechung eine ganz erhebliche Bedeutung zu.

4.1. Die Gretchenfrage: Was bedeutet Anhörung konkret?

Aus deutschem Blickwinkel bieten Unterrichts- und Anhörungsrechte, wie sie in vielen Ländern üblich sind, erheblich weniger Möglichkeiten als einklagbare Mitbestimmungsrechte. Ihnen wird jedoch fälschlicherweise eine zu geringe Bedeutung eingeräumt. Öffnet man den Horizont über die Grenzen der deutschen Betriebsverfassung hinaus, beobachtet man in anderen Ländern eine erheblich effizientere Nutzung von Anhörungsrechten als in Deutschland. Hier kann ein deutsch-französischer Vergleich hilfreich sein.

Ziel eines französischen Betriebsrates ist es immer, das Konsultationsverfahren hinauszuzögern und den Arbeitgeber an der Umsetzung einer Maßnahme zu hindern. Der Unterlas-

sungsanspruch ist erheblich stärker ausgeprägt als beim deutschen Betriebsrat bzw. Wirtschaftsausschuß. Um eine Verzögerung und die damit verbundenen finanziellen Einbußen zu vermeiden, sind französische Arbeitgeber häufig zu sozialen Zugeständnissen bereit, die sich mit dem Ergebnis von Verhandlungen in deutschen Betrieben durchaus messen lassen können. Der Übergang von einem Konsultationsverfahren in einen Verhandlungsprozeß ist fließend und für den deutschen Beobachter erst auf den zweiten Blick erkennbar. Während deutsche Betriebsräte noch damit beschäftigt sind, die fehlende Mitbestimmung in Frankreich zu beklagen, haben die französischen Arbeitnehmervertreter längst mit den Verhandlungen begonnen. Allerdings trägt das Betriebsverfassungsgesetz dazu bei, daß in Deutschland schneller restrukturiert wird.

Deutsches Modell = Mitbestimmung	Französisches Modell = Anhörung
Arbeitgeber kann <i>nicht</i> einseitig handeln, wenn Mitbestimmungstatbestände vorliegen	Arbeitgeber kann einseitig handeln, sofern Betriebsrat ordnungsgemäß angehört wurde
Betriebsrat braucht Informationen, um seine Mitbestimmungsrechte wahrzunehmen	Betriebsrat braucht Informationen, um über die Gewerkschaften Proteste zu organisieren
Betriebsrat kann juristische Druckmittel nutzen, um Mitbestimmungsrechte zu wahren	Betriebsrat kann juristische Druckmittel nutzen, um Anhörungsverfahren zu verzögern
Verhandlungen führt der Betriebsrat	Verhandlungen führen die Gewerkschaften
Einigungsstelle und Friedenspflicht in betriebsverfassungsrechtlichen Fragen	Individuelles Streikrecht auch während der Vertragslaufzeit, keine Einigungsstelle
Arbeitgeber kann schnelle Entscheidungen erzwingen, Einigungsstelle für beide Seiten ein schwer kalkulierbares Risiko	Verzögerung des Anhörungsverfahrens für den Arbeitgeber ein hohes finanzielles Risiko, Arbeitskampf für beide Seiten ein Risiko
Ergebnis ist eine Betriebsvereinbarung	Ergebnis ist ein Haustarifvertrag

Dies gilt in ähnlicher Form auch für den Europäischen Betriebsrat, dessen Grundlage stark am französischen Modell von Unterrichtung und Anhörung angelehnt ist. Das Reizwort „Mitbestimmung“ sucht man in der EBR-Richtlinie vergebens, worüber sich deutsche Betriebsräte regelmäßig beklagen. In der Praxis führt dies dann zu einer suboptimalen Nutzung der EBR-Beteiligungsrechte gerade in den Fällen, in denen deutsche Betriebsräte einen prägenden Einfluß auf die EBR-Arbeit ausüben. Einer der Gründe ist möglicherweise auch die fehlende Kenntnis des deutschen EBR-Gesetzes, aus dem sich nämlich ein Unterlassungsanspruch herleiten lässt, der gegenüber der allgemeinen Praxis des Betriebsverfassungsgesetzes im Bereich der wirtschaftlichen Angelegenheiten geradezu einen „Systembruch“ darstellt.

Bisher ist kein einziges Urteil in Deutschland bekannt geworden, das sich mit den Rechten eines EBR bei Restrukturierungsmaßnahmen beschäftigt. Das bisher einzige Verfahren im Unternehmen Forbo im Jahre 2004 wurde ohne Urteil beendet, weil der Arbeitgeber rechtzeitig einlenkte. Von deutschen Betriebsräten wurden lediglich Urteile in fünf Fällen erstritten. In den Unternehmen Bofrost, Kühne + Nagel, ADS Anker sowie Stilke ging es um die Pflichten des Arbeitgebers im Vorfeld der eigentlichen Gründung eines Europäischen Betriebsrates. In einem weiteren Fall, bei Schneider Electric, ging es um die Zuständigkeit der deutschen Arbeitsgerichtsbarkeit bei Anfechtung einer Delegiertenwahl.

4.2. Von Frankreich lernen: Unterlassungsanspruch statt Mitbestimmung

In Frankreich ist der Zugang zu betriebswirtschaftlichen Daten am besten geregelt. Der Betriebsrat wird laufend über die wirtschaftliche Situation des Unternehmens informiert und kann jährlich einen Rechnungsprüfer hinzuziehen, der in erheblichem Umfang Zugriff auf Geschäftsunterlagen hat und vom Arbeitgeber zu finanzieren ist. Sachverständige werden in erhöhtem Maße auch zu sonstigen Beratungen hinzugezogen, was zu einer hohen Professi-

onalisierung der Beratung führt. Im Verwaltungsrat sind Arbeitnehmervertreter in der Regel nur mit beratender Stimme vertreten, die dortigen Informationsrechte spielen in der Praxis nur eine untergeordnete Rolle.

Die überwiegende Zahl bisheriger Gerichtsurteile zum Europäischen Betriebsrat ist in Frankreich ergangen, darunter die Fälle Renault, Otis und Panasonic in den 90er Jahren sowie die Fälle Alcatel-Lucent, Beiersdorf und Gaz de France in jüngster Vergangenheit. Das höchste französische Berufungsgericht, die Cour de Cassation, bestätigte am 16. Januar 2008 eine einstweilige Verfügung des Europäischen Betriebsrates von Gaz de France, die dieser am 21. November 2006 erwirkt hatte. Damals untersagte ein Gericht in Paris dem staatlich kontrollierten Energiekonzern Gaz de France, Entscheidungen zur Fusion mit Suez zu treffen, bevor der Europäische Betriebsrat dazu Stellung bezogen hat. Im Eilverfahren hatte der EBR dieses Urteil erstritten, das noch am selben Tag um Mitternacht von einem Berufungsgericht bestätigt wurde. Die für den 22. November 2006 geplanten Sitzungen der Verwaltungsräte beider Unternehmen mußten daher auf unbestimmte Zeit verschoben werden. Die Gewerkschaften fürchteten den Abbau von 20.000 Arbeitsplätzen und hatten zur Untersuchung der Fusionspläne mehr Zeit gefordert.

Die Richter sahen es als erwiesen an, daß die Unterrichtung und Anhörung des EBR nicht in der vorgeschriebenen Form stattgefunden hat. Insbesondere seien den Arbeitnehmervertretern keine ausreichend detaillierten und fundierten Daten vorgelegt worden, aus denen die Konsequenzen für die Arbeitsplätze hervorgingen. Das Gericht räumte dem EBR das Recht ein, bei der Beurteilung des Fusionsvorhabens zwei Beratungsgesellschaften zu Rate zu ziehen. Frühestens zehn Tage nach Vorlage dieser Gutachten kann eine EBR-Sondersitzung einberufen werden, um eine Stellungnahme zu beschließen. Beide Konzerne wurden durch das Gerichtsurteil gezwungen, die der Fusion zugrundeliegenden betriebswirtschaftlichen Berechnungen neu anzustellen.

Das Urteil führt dazu, daß Aufsichts- und Verwaltungsräte multinationaler Unternehmen keine Fusion mit anderen Unternehmen mehr beschließen dürfen, bevor die Anhörung des EBR nicht in allen Details korrekt stattgefunden hat und abgeschlossen wurde. Zum Verfahren gehört eine betriebswirtschaftliche Analyse durch Beratungsgesellschaften, die der EBR selbst auswählt. Die Richter räumen dem EBR ein eigenständiges Beteiligungsrecht ein – unabhängig von den Rechten der Betriebsräte einzelner Länder. Die Entscheidung stellt den Höhepunkt einer Reihe von Urteilen in Frankreich dar, die die Bedeutung transnationaler Arbeitnehmervertretungen stärken.

Ein weiteres Urteil eines französischen Gerichts klärt den **Umfang des betriebswirtschaftlichen Reportings gegenüber dem Europäischen Betriebsrat**. Es wurde im April 2007 vom EBR Alcatel-Lucent erstritten. Die Richter listen präzise auf, welche Unterlagen die Konzernleitung im Rahmen eines Konsultationsverfahrens vorzulegen hat. Die von den Richtern aufgestellten Kriterien zeigen, daß eine zweistündige PowerPoint-Präsentation der Konzernleitung in der jährlichen Plenumsitzung des EBR mit anschließend 90minütiger Diskussion kaum ausreichen wird, jedem einzelnen der genannten Merkmale zu entsprechen. Oder um es präziser zu formulieren: eine solche Verfahrensweise verletzt die Rechte des EBR. Stattdessen ist eine betriebswirtschaftlich fundierte Vor- und Nachbereitung unter Hinzuziehung entsprechender Sachverständiger erforderlich.

Auch hier wird deutlich, daß ein Europäischer Betriebsrat seine Mitspracherechte nur ungenügend ausüben kann, wenn er lediglich einmal jährlich für einen halben Tag mit der Konzernleitung zusammenkommt. Direkt im Anschluß an eine Präsentation von hochaggregierten Charts über die strategische Geschäftsentwicklung kann eine sinnvolle Stellungnahme des EBR nicht erfolgen. Erforderlich ist vielmehr ein kontinuierlicher Arbeitszusammenhang der Arbeitnehmervertreter auch außerhalb der Plenumsitzungen und eine gezielte Unter-

stützung durch Sachverständige. Wie sonst sollte eine betriebswirtschaftlich fundierte Stellungnahme innerhalb einer angemessenen Frist abgegeben werden?

Ist die Abgabe einer Stellungnahme durch mangelhafte Informationspolitik des Arbeitgebers oder aufgrund von Behinderungen der Arbeitsfähigkeit des EBR durch unzureichende Finanzierung von Sitzungen, Arbeitsmitteln oder Sachverständigen nicht möglich, kann das Unternehmen seine Restrukturierungspläne erst mit Zeitverzögerung umsetzen. Es greift dann ein Unterlassungsanspruch, der weit über die Regelungen des deutschen Betriebsverfassungsgesetzes in wirtschaftlichen Angelegenheiten hinausgeht und insbesondere von französischen Gerichten auch in anderen Fällen bestätigt wurde.

4.3. Warum sind aus Großbritannien keine positiven Impulse zu erwarten?

Der Zugang zu betriebswirtschaftlichen Daten ist im Vereinigten Königreich erheblich schwieriger als in den kontinentaleuropäischen Ländern. Erst seit April 2005 gibt es eine gesetzliche Grundlage hierfür, nachdem die EU-Richtlinie zur Information und Konsultation in britisches Recht umgesetzt wurde. Zuvor war es dem Verhandlungsgeschick der Gewerkschaften oder der alleinigen Entscheidung des Arbeitgebers vorbehalten, in welchem Umfang Unterrichtung und Anhörung praktiziert wurden. Im Verwaltungsrat (*Board of Directors*) ist keine Beteiligung der Arbeitnehmerseite vorgesehen, auch eine Hinzuziehung von unabhängigen Sachverständigen auf Kosten des Arbeitgebers ist dem britischen System völlig fremd.

Die Umsetzung der neuen Rechtslage geschieht jedoch nur zögerlich und keineswegs reibungslos, wie das Beispiel des Zeitungsverlags Macmillan zeigt, eine Tochtergesellschaft der deutschen Holtzbrinck-Gruppe (Herausgeberin u. a. des Handelsblatts). Das britische Management weigerte sich seit Jahren, eine Arbeitnehmervertretung anzuerkennen und betriebswirtschaftliche Informationen offenzulegen. Da es weder zum Abschluß einer betrieblichen Regelung noch zur Einhaltung der dann geltenden gesetzlichen Mindestvorschriften kam, leitete die Gewerkschaft Amicus im März 2006 rechtliche Schritte ein. Macmillan ignorierte jedoch den Spruch des Central Arbitration Committee, einer unabhängigen Schlichtungsstelle, die in solchen Angelegenheiten faktisch als erste arbeitsrechtliche Instanz agiert.

Daher verurteilte ein Arbeitsgericht in London ("Employment Appeal Tribunal") am 24. Juli 2007 den Verlag zur Zahlung einer Strafe von 55.000 £, Höchststrafe wäre 75.000 £ gewesen. Es ist in Großbritannien das erste Urteil auf der Grundlage der EU-Richtlinie zur Information und Konsultation. Die Richter wollten offenbar ein Exempel statuieren und andere Unternehmen abschrecken, Verstöße gegen EU-Arbeitnehmerrechte als Kavaliersdelikte zu sehen. Anders als in kontinentaleuropäischen Ländern gibt es keine Tradition in Rechtsprechung und Gesetzgebung, wie Unterrichtung und Anhörung einer Arbeitnehmervertretung im Vereinigten Königreich genau zu definieren sind. Dies stellt einen Schwachpunkt auch für solche Europäischen Betriebsräte dar, die nach britischem Recht gegründet wurden.

Bei den Europäischen Betriebsräten gibt es bisher erst einen einzigen Rechtsstreit auf britischem Boden, der jedoch ohne Urteil endete. Im Jahre 2002 sollte ein Gericht in London über die Informations- und Konsultationsrechte des EBR der Fährgesellschaft P&O entscheiden. Die Klage wurde von der Arbeitnehmerseite wieder zurückgezogen, weil sie eine Niederlage aus formalen Gründen und eine hohe finanzielle Belastung für die Gewerkschaftskassen befürchten mußte.

Die britische Regierung fällt als Bündnispartner der Gewerkschaften bei diesem Thema aus. In einem Positionspapier zur Revision der EBR-Richtlinie übernahm das sozialdemokratisch geführte Wirtschaftsministerium in London fast wortgleich die Argumentation der Arbeitgeberverbände und stellte sich damit in Widerspruch zur eher gewerkschaftsfreundlich argumentierenden konservativen Regierung in Frankreich und zu den Labour-Abgeordneten im Europäischen Parlament. Wörtlich heißt es in dem Papier:

„Das Vereinigte Königreich lehnt Vorschläge ab, die Maßnahmen vorsehen, die die Wettbewerbsfähigkeit von EU-Unternehmen beeinträchtigen und eine rechtzeitige Beschlußfassung angesichts von Umstrukturierungen verzögern.“

Solche Bedenken sind für britische Regierungen jedweder Couleur nichts ungewöhnliches, sie wurden schon zu Zeiten von Thatcher genutzt, um den Ausstieg aus der EU-Sozialpolitik zu begründen.

5. Positive Beispiele für EBR-Vertragspolitik

Auch ohne eine Revision der EBR-Richtlinie haben Europäische Betriebsräte in der Vergangenheit unter Beweis gestellt, daß sie ihr Gremium schlagkräftiger machen können. Oft beginnt dies mit internen Projekten, die von der EU finanziell gefördert werden. Arbeitnehmervertreter nutzen solche Projekte, um sich grenzüberschreitend in unterschiedlicher Weise mit aktuellen, konzernspezifischen Fragen auseinanderzusetzen, wirtschaftliche Daten aufzubereiten und eigenständige Antworten zu entwickeln.

Derart vorbereitet gehen einige Europäische Betriebsräte inzwischen über den gesetzlichen Rahmen von Unterrichtung und Anhörung hinaus und schließen europaweite Betriebsvereinbarungen ab, zunächst über „weiche“ Themen wie Chancengleichheit oder soziale Mindeststandards, vereinzelt auch über „harte“ Standortfragen. Hier einige Beispiele:

5.1. Mindeststandards bei Restrukturierungen

Die italienische Versicherungsgruppe **Generali**, Muttergesellschaft u. a. der Volksfürsorge, sah sich im Oktober 2006 mit einem europaweiten Aktionstag gegen Umstrukturierungen und den Abbau Tausender Arbeitsplätze konfrontiert. Als Reaktion darauf legte sie dem Europäischen Betriebsrat im November 2006 eine Europäische Sozialcharta vor, die u. a. folgendes regelt:

- Förderung von Kompetenzentwicklung und betrieblicher Weiterbildung im Fall von Umstrukturierungen.
- In allen Ländern sollen Arbeitnehmervertretungen in Zukunft rechtzeitig in Konsultationsverfahren eingebunden werden (was vorher nicht der Fall war).

Am 18. Dezember 2007 wurde auch eine neue EBR-Vereinbarung unterzeichnet, die das Anhörungsverfahren präzisiert.

Am 14. März 2007 schloß der Europäische Betriebsrat von **RWE Energy** mit der zentralen Leitung eine Vereinbarung über die Geltung von Mindeststandards bei Umstrukturierungen in Deutschland, Tschechien, Ungarn, Polen, Österreich, der Slowakei und in den Niederlanden ab. Danach „ist es erforderlich, daß die Arbeitnehmervertreter auf nationaler Ebene über nahezu zeitgleiche und vergleichbare Informationen des Unternehmens über beabsichtigte Umstrukturierungsmaßnahmen verfügen.“ Weiterhin: „Die Parteien beabsichtigen keine Umstrukturierungen, die ausschließlich dem Ziel der Verschlechterung von Beteiligungsrechten, Arbeitsbedingungen und Altersversorgungssystemen dienen.“

5.2. Vorausschauende Bewältigung des Wandels („anticipation of change“)

Einen Schritt weiter geht **Schneider Electric**. In dem französischen Unternehmen wurde am 12. Juli 2007 eine Vereinbarung über die sozialverträgliche Gestaltung der Unternehmenspolitik („vorausschauendes Veränderungsmanagement“) geschlossen, die als Meilenstein für europaweite Betriebsvereinbarungen gilt. Sie regelt die Kompetenzentwicklung und Beschäftigungsfähigkeit der Arbeitnehmer, die Vorgehensweise bei Arbeitsplatzabbau und überträgt das Monitoring einer neugeschaffenen Kommission.

Folgende Punkte finden sich in der Vereinbarung:

- Die Parteien sind sich einig, daß eine Antizipierung der Veränderungen voraussetzt, daß Prioritäten und die grundlegende Ausrichtung der Gruppe den Arbeitnehmervertretern so früh wie möglich mitgeteilt werden. Jede lokale Leitung muß die Weitergabe der Informationen über die Strategie von Schneider Electric und mögliche bedeutende und vorhersehbare Konsequenzen im jeweiligen Bereich an ihre Arbeitnehmervertreter selbst organisieren. Es werden ein lokaler Aktionsplan zur Vorbereitung auf die Veränderungen sowie ein Zeitplan für die Nachverfolgung erstellt.
- Die Anwendungsmodalitäten der länderübergreifenden Aktionspläne, die sich aus der Strategie der Gruppe ergeben, sind Gegenstand einer Konsultation der lokalen Arbeitnehmervertretung in den betroffenen Einheiten (gemäß den geltenden nationalen Bestimmungen).
- Monitoring: Es wird eine Überprüfungskommission geschaffen, die sich aus Vertretern des Europäischen Metallgewerkschaftsbundes (EMB) und des EBR-Präsidiums zusammensetzt. Die Kommission tritt einmal jährlich zusammen, um die Umsetzung der Vereinbarung in den verschiedenen Einheiten der Gruppe zu analysieren.
- Es wird vereinbart, daß anlässlich dieser Analyse über Maßnahmen berichtet wird, die positiv zur Umsetzung beigetragen haben. Es werden Möglichkeiten zum Austausch geschaffen und „empfohlene Verfahren“ aufgestellt, die allen Einheiten der Gruppe zur Verfügung gestellt werden.
- Auf der Grundlage dieser Analyse können Empfehlungen erarbeitet werden, um die Anwendung der Vereinbarung zu verbessern.

Im Mineralölunternehmen **BP** wurde am 2. April 2008 ein europaweites Restrukturierungsabkommen unterzeichnet, das die Beteiligung der Arbeitnehmerseite bei der Verlagerung der Kundendienst- und Finanzaktivitäten regelt, die bis 2010 an einem einzigen Standort in einem Niedriglohmland zusammengefaßt werden. Bestandteile des Abkommens sind:

- Ein offener Dialog mit dem EBR über Projektziele und Umsetzung
- Das Management will Entlassungen vermeiden und Alternativen prüfen, z. B. innerbetriebliche Versetzungen, Umschulungen, Frühverrentungen
- Der EBR ist in der Steuerungsgruppe des Managements vertreten
- Die Mitglieder der Steuerungsgruppe erhalten Zugang zu allen Dokumenten, spezielle Schulungen und können eigene Experten hinzuziehen

5.3. General Motors: Standorte gesichert

Am 29. April 2008 wurde im General Motors-Konzern ein europaweites Rahmenabkommen über die Produktion der neuen Astra- und Zafira-Modelle abgeschlossen. Dieses Abkommen ist umso bemerkenswerter, weil die Vorgeschichte eine erhebliche Bedrohung für die Arbeitnehmer darstellte:

- Fünf Standorte sollten gegeneinander konkurrieren („beauty contest“)
- 20.000 Beschäftigte waren betroffen
- Aussage der Konzernleitung: „nur drei Werke können überleben“
- Die Konzernleitung streute Gerüchte über Zugeständnisse örtlicher Betriebe
- Es gab Gerüchte über neue Produktionskapazitäten in Osteuropa

Als Reaktion auf diesen Versuch des „Teile und herrsche“ schlossen alle betroffenen Arbeitnehmervertretungen im Dezember 2005 ein „Europäisches Solidaritätsversprechen“ mit dem Ziel, ausschließlich auf europäischer und nicht auf lokaler Ebene Verhandlungen über die Zukunft der Standorte zu führen. Um dieses Versprechen mit einem tragfähigen dauerhaften Fundament zu versehen, wurde eine wissenschaftliche Projektbegleitung gestartet und eine Finanzierung durch die EU beantragt.

Das jetzt vorliegende Rahmenabkommen sieht vor:

- Standortgarantien für die Werke Ellesmere Port (UK), Bochum (Deutschland), Trollhättan (Schweden) and Gleiwitz (Polen) bis 2016
- Das Werk Antwerpen wird durch eine andere Produktlinie abgesichert
- Ausschluß betriebsbedingter Kündigungen
- Mitsprache bei Outsourcing in allen europäischen Standorten
- Soziale Absicherung bei Personaltransfer (5 Jahre)
- Örtliche Betriebsvereinbarungen werden Teil des Abkommens

6. Fazit

Diese Beispiele zeigen unterschiedliche Möglichkeiten des Umgangs mit grenzüberschreitenden Fragen. Es handelt sich nicht in allen Fällen um „der Weisheit letzter Schluß“ und eine qualitative Bewertung möge der Leser selbst vornehmen. Aber alle diese Arbeitnehmervertretungen haben in der Praxis bewiesen, daß ein Europäischer Betriebsrat mehr bewirken kann, als es die Buchstaben der EBR-Richtlinie auf den ersten Blick nahelegen. Eine statistische Auswertung solcher Vertragspolitik zeigt, daß die überwiegende Mehrheit dieser Unternehmen ihren Hauptsitz in Frankreich hat, gefolgt von Deutschland, britische Unternehmen sind signifikant unterrepräsentiert. Die Qualität der EBR-Arbeit scheint also in französischen und deutschen Unternehmen besser zu sein als in britischen.

Für deutsche Betriebsräte sind insbesondere drei Aspekte wichtig:

1. Sich nicht am Reizwort „Mitbestimmung“ festhalten, sondern handeln.
2. Vorhandene EU-Fonds für Europäische Betriebsräte nutzen, um die Vernetzung der Arbeitnehmervertretungen voranzutreiben.
3. Gelebte Solidarität braucht nachhaltige, externe Unterstützung durch Gewerkschaftssekretäre, Berater und/oder Forschungsinstitute.