

Arbeitnehmerbeteiligung in Transnationalen Unternehmen in Europa: viele Anläufe und kleine Schritte

Holm-Detlev Köhler

1. Einführung

When workers practise democracy at work, they are less likely to be pawns in someone else's game (Ståhl 2024).

Bei der Problematik der Arbeitnehmer*innenbeteiligung in Transnationalen Unternehmen (TNU) in Europa treffen zwei Dynamiken aufeinander. Zum einen dominieren die Transnationalen Unternehmen (TNU) immer stärker die moderne Weltwirtschaft und entziehen sich dabei der Kontrolle durch nationale Regierungen und Akteure. Zum anderen schreitet die Integration der Europäischen Union (EU) voran und die soziale Dimension des Binnenmarktes wird dabei zu einer wichtigen politischen Herausforderung. Mit den Komitees für sektoralen und branchenübergreifenden Sozialen Dialog, den Europäischen Betriebsräten und den internationalen Rahmenabkommen zwischen den TNU und den europäischen bzw. internationalen Gewerkschaftsverbänden hat die EU ein transnationales Institutionensystem zur Regulierung der Arbeitsbeziehungen geschaffen, das bislang einzigartig in der Welt ist.

Der folgende Beitrag beleuchtet die Entwicklung und vielfältigen Probleme der Arbeitnehmer*innenbeteiligung in Transnationalen Unternehmen (TNU) in Europa. Zuerst wird ein Überblick über die Europäisierung der Arbeitsbeziehungen in Europa seit der Gründung der Europäischen Kohle- und Stahlgemeinschaft (EGKS) gegeben. In einem zweiten Schritt werden empirische Ergebnisse über den Stand und die Probleme effektiver Arbeitnehmer*innenbeteiligung auf transnationaler europäischer Ebene vorgestellt, um die Schwierigkeiten und Möglichkeiten von Interessenvertretungen auf dieser Ebene zu analysieren. Daran anschließend werden theoretische Überlegungen über Möglichkeiten industrieller Demokratie in Europa angestellt. Ausgangshypothese des Beitrages ist, dass gegenwärtige Hemmschwellen und Beteiligungsdefizite der Demokratie am Arbeitsplatz nur durch eine neue Dynamik transnationaler Interessenvertretung überwunden werden können.

2. Europäisierung der Arbeitsbeziehungen

Die Europäische Union (EU) war lange Zeit ein Projekt eines gemeinsamen Marktes als Resultat negativer Integration, d. h. der Eliminierung von Handels- und Zollschränken zugunsten eines freien Verkehrs von Waren, Dienstleistungen und Kapitaltransaktionen. Erst als sich in den 1980er-Jahren wachsende Kritik und Distanz gegenüber der geplanten Währungsunion ausbreitete, bildete sich in den europäischen Eliten ein Bewusstsein über die Notwendigkeit einer sozialen Regulierung und einer positiven Integration in Form von gemeinsamen sozialen Rechten und Institutionen. So kam es unter der Präsidentschaft von Jaques Delors (1985–1995) zur Verabschiedung eines Sozialprotokolls, welches dem Vertrag über die Europäische Union (EU), dem Vertrag von Maastricht (1992), angehängt wurde und in den folgenden Jahren in die EU-Verträge aufgenommen wurde. Darin wurde erstmals offiziell das Ziel einer Sozialen Union mit Sozialem Dialog und der Beteiligung der Interessenverbände an den politischen Entscheidungsprozessen in Europa festgeschrieben. Auf dem EU-Gipfel 1997 in Amsterdam wurde der Soziale Dialog in den Artikeln 138 und 139 in den Vertrag über die Europäische Union (EU) aufgenommen und später in den Artikeln 151–156 in dem Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union konkretisiert (Vertrag von Lissabon 2009).

Die Vorstellungen eines dynamischen europäischen Einigungsprozesses, der zunehmend die nationalstaatlichen Regierungen durch suprastaatliche Institutionen und Normen ersetzen würde, sollten sich allerdings nicht erfüllen. Der funktionalistische ‘spill over’-Effekt, demzufolge die wirtschaftliche Einheit eine politische und soziale Einigung nach sich ziehen würde, wurde vom starken nationalstaatlichen Beharrungsvermögen aller wichtigen politischen und sozialen Akteure blockiert. Die Osterweiterung der EU 2004 verstärkte die nationalstaatliche Skepsis gegenüber der EU-Integration noch zusätzlich und erhöhte zudem die Heterogenität und nationalen Unterschiede. Demokratie und Sozialstaat blieben so bis heute wesentlich nationale Angelegenheiten, obwohl die Internationalisierung der Märkte und Kapitalströme die nationalstaatlichen Regulierungskapazitäten zunehmend untergräbt. Wenn hier also von Europäisierung der Arbeitsbeziehungen gesprochen wird, so meint dies nicht den Ersatz nationalstaatlicher durch supranationale Institutionen und Verbände, sondern vielmehr die Herausbildung eines komplexen Mehrebenensystems, in das neben die lokalen und nationalen Strukturen ergänzende transnationale europäische Institutionen treten (Marginson und Sisson 2004).

Im Zuge der europäischen Einigung haben sich auch die Gewerkschaften und Arbeitgeber europäische Verbandsstrukturen gegeben. Der 1973 gegründete Europäische Gewerkschaftsbund vertritt inzwischen 82 nationale Gewerkschaften aus 36 Ländern und vereint 12 europäische Branchenverbände. Die Arbeitgeber gründeten aus Anlass der Römischen Verträge zur Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft (EWG) 1958 die Union des Industries de la Communauté Européenne (UNICE), 2006 in BusinessEurope umbenannt. 40 nationale Wirtschaftsverbände aus 35 Ländern gehören ihr heute an. Ihre wichtigste Funktion ist der Lobbyismus gegenüber den Institutionen der EU und die Beteiligung an den europäischen Gremien des Sozialen Dialogs, während sich die nationalen Mitgliedsorganisationen bis heute weigern, sie mit transnationaler Interessenvertretungs- und Tarifhoheit auszustatten. Auf sektoraler Ebene existiert eine unkoordinierte Vielfalt von Verbänden ohne Integration in den europäischen Dachverband. Neben BusinessEurope existieren auch ein Verband der Unternehmen mit öffentlichen Dienstleistungen SGI Europe (bis Dezember 2020 CEEP – Europäischer Zentralverband der Arbeitgeber und Unternehmen, die öffentliche Dienstleistungen und Dienstleistungen von allgemeinem Interesse erbringen) und ein Verband kleiner und mittelständischer Unternehmen SMEunited (früher UEAPME – European Association of Craft, Small and Medium-sized Enterprises), die seit Jahren mit BusinessEurope kooperative Beziehungen pflegen. Die mangelnde organisatorische Kohärenz auf Arbeitgeberseite zeigt das Interesse, keine transnationalen Tarifverhandlungsstrukturen zuzulassen, sondern sich auf Lobbyismus und Beteiligung in Institutionellen Gremien der Europäischen Union (EU) zu beschränken.

Während die europäischen Gewerkschaftsbünde aktiv eine stärkere Integration und insbesondere eine soziale Dimension der Europäischen Union (EU) fordern, beschränken sich die Arbeitgeber auf indirekten Lobbyismus und beteiligen sich nur unter dem Druck der EU-Gesetzgebung an den Institutionen des Sozialen Dialogs. Die Herausbildung der europäischen Institutionen des Sozialen Dialogs und der Beteiligung der sozialen Interessenverbände an der europäischen Regierung ist ein langsamer, schleppender und andauernder Prozess. Er begann in der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl (EGKS) 1952, die den Gewerkschaften Vertretungsrechte in den Regierungsorganen (Hohe Behörde und Beratender Ausschuss) einräumte. Die Übernahme der Beteiligungsrechte in den EWG-Vertrag im Zuge der Fusion von EGKS, EURATOM und EWG 1967 war aber politisch nicht durchsetzbar (Verbindungsbüro Montanausschuss

1994). Die aktive Mitwirkung der Gewerkschaften an der europäischen Montanpolitik blieb leider bis heute die Ausnahme und konnte in keinem anderen Sektor wiederholt werden.

Die Integration der Gewerkschaften in das europäische Regierungssystem verlief in den Jahrzehnten nach den Römischen Verträgen (1958–1988) sehr sporadisch beschränkt auf einige Sektoren von spezieller transnationaler Relevanz wie Landwirtschaft, Transport, Fischerei. Einige Versuche tripartistischer Sozialkonferenzen brachten keine nachhaltigen Ergebnisse (González Begega 2011). Immerhin ist durch den 1957 eingerichteten Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss (EWSA) ein konsultatives Organ der Arbeitgeber- und Arbeitnehmer*inneninteressen aktiv und die Interessenverbände sind auch in Entscheidungsprozesse wie das 2011 eingerichtete Europäische Semester zur Koordinierung der Wirtschafts- und Sozialpolitik eingebunden.

Im Anschluss an den Europäischen Rat von Val Duchesse 1985 unternahm die EU Kommission unter Jaques Delors erneut die Initiative zur Einrichtung eines Sozialen Dialogs auf europäischer Ebene, um den stockenden Integrationsprozess neu zu beleben und die geplante Wirtschafts- und Währungsunion sozial zu legitimieren. Mit der Integration des Sozialprotokolls in den EU-Vertrag von Maastricht 1992 und der Etablierung des Sozialen Dialogs in seinen verschiedenen Formen (branchenübergreifend, sektoral, Unternehmen) als Teil des EU-Rechts im Vertrag von Amsterdam 1997 war die entscheidende Rechtsgrundlage zur Entwicklung europäischer Arbeitsbeziehungen gelegt.

Die neunziger Jahre erlebten einige mutmachende Fortschritte transnationaler Arbeitsbeziehungen wie die Richtlinien zur Elternzeit (1995), zur Teilzeitarbeit (1997) und zu befristeten Arbeitsverhältnissen (1999), Ergebnis des tripartistischen Sozialdialogs, und zur Einrichtung von Europäischen Betriebsräten (EBRn) (1994), letztere allerdings ohne Einigung der Sozialpartner auf Initiative der EU Kommission. Hinzu kamen mehrere sektorale Rahmenabkommen (Landwirtschaft, Fischerei, zivile Luftfahrt, Eisenbahnsektor, Telearbeit), was einige Analysten dazu veranlasste, von einem emergenten Euro-Korporatismus zu reden (Gorges 1996; Koutroukis 2019). Auch in der 1996 revidierten und aktualisierten Europäischen Sozialcharta, die allerdings von vielen Mitgliedsstaaten bis heute nicht ratifiziert wurde, sind die betrieblichen Arbeitnehmer*innenvetretungen verankert. Seit dem Beginn dieses Jahrtausends ist der branchenübergreifende Soziale Dialog praktisch zum Erliegen gekommen, während die über 40 aktiven Sektoralen Sozialdialog Kommissionen zum einen freiwillige Rahmenab-

kommen aushandeln, deren Umsetzung auf nationaler Ebene sehr ungleich erfolgt, und zum anderen Lobbyfunktionen gegenüber der EU Kommission zur Durchsetzung ihrer sektoralen Interessen ausüben. Von einem System transnationaler europäischer Tarifverhandlungen kann bislang nicht ansatzweise gesprochen werden. Die Arbeitgeber verweigern erfolgreich alle rechtsverbindlichen Verhandlungen und Vereinbarungen und haben einen offiziellen Diskurs der Freiwilligkeit und Autonomie der sozialen Partner etabliert (Léonard, Erne, Smismans, Marginson 2007). Dies bedeutet in der Praxis nichts anderes, als dass es den Regierungen und Sozialparteien der Mitgliedsländer überlassen bleibt, inwieweit sie die gemeinsamen Erklärungen umsetzen, eine Praxis, die vorhandene Ungleichheiten in der Europäischen Union (EU) noch weiter befördert.

Die Arbeitgeberverbände haben über die Jahre eine erfolgreiche Strategie entwickelt, um effektive transnationale Verhandlungen zu vermeiden. Nach den Erfahrungen mit den Normsetzungen qua Richtlinien mit der Kommission haben sie einen neuen 'soft-law' Diskurs befördert, demzufolge alles autonom und freiwillig zwischen den Sozialpartnern ausgehandelt werden soll. Die Kommission soll sich jeglicher Intervention und Normsetzung enthalten. Den Begriff 'Sozialer Dialog' haben sie zu einem unverbindlichen Informations- und Meinungsaustausch degradiert fernab aller möglichen Verhandlungen und Vereinbarungen. Allenfalls können gemeinsame Erklärungen (joint opinions) vereinbart werden, die jeglicher Verbindlichkeit entbehren. Die europäische Ebene der Arbeitsbeziehungen droht so zu einer inhaltsleeren Symbolveranstaltung zu verkommen, ein „vacuous social dialogue“ (Martínez Lucio 2016, S. 221), und die Arbeitnehmer*innenvertretungen in den Unternehmen und Mitgliedsländern verlieren zunehmend das Interesse an ihr.

„Structural social and economic factors that have weakened the role of organised and coordinated dialogue within the EU since the 1970s have been joined by political and ideological factors which have shifted the meaning and orientation of social dialogue, attaching it to a more neo-liberal and employer-driven agenda“ (Martínez Lucio 2016, S. 207).

3. Europäische Betriebsräte (EBR)

Die seit den neunziger Jahren beschleunigte Dynamik der Globalisierung der Märkte, insbesondere der Finanzmärkte, und der Transnationalisierung der Unternehmen, die ihre Organisation und Entscheidungsstrukturen

international ausrichten, rückt das Problem der transnationalen Interessenvertretung in den Mittelpunkt. Die Notwendigkeit, der wachsenden Macht der multinationalen Konzerne eine internationale gewerkschaftliche Gegenmacht entgegenzusetzen, wurde schon in den siebziger Jahren von führenden internationalen Gewerkschaftern wie dem Generalsekretär des Internationalen Chemiearbeiterverbandes Charles Levinson betont (Levinson 1972; Haworth und Ramsay 1986). Das Soziale Aktionsprogramm der Europäischen Kommission 1974 und die Vredeling Richtlinie 1980 (benannt nach dem damaligen Europa Kommissar Henk Vredeling) waren erste Versuche auf europäischer Ebene, Vertretungsrechte in Transnationalen Unternehmen (TNU) zu etablieren. Die Versuche durch internationale Gewerkschaftsräte, diese Gegenmacht zu institutionalisieren, verpufften allerdings bald. Gleichwohl setzte mit diesen Pioniersuchen eine anhaltende Debatte in den Gewerkschaften und nahestehenden akademischen Zirkeln ein, die nach vielen schwierigen und steinigen Jahren schließlich zur Verabschiedung der Europäischen Betriebsratsrichtlinie (94/45/EC) vom 22. September 1994 führte. Ihr zufolge haben Arbeitnehmer*innen von Konzernen, die in mehreren europäischen Ländern operieren, das Recht, einen mit Informations- und Konsultationsrechten (allerdings keinerlei Partizipationsrechte) ausgestatteten Europäischen Betriebsrat (EBR) zu gründen. Dieses Informations- und Konsultationsrecht wurde in den folgenden Jahren in mehreren EU Richtlinien generalisiert für alle Unternehmen in der EU (González Begega 2011). 1998 wurde die Richtlinie zum sektoralen Sozialen Dialog (98/500/EC), 2001 die Richtlinie für Europäische Aktiengesellschaften (SE), in der ebenfalls Europäische Betriebsräte (EBR) vorgesehen sind, und 2002 die Richtlinie über das Recht auf Information und Anhörung der Arbeitnehmer*innen in Europa erlassen. Auch in der 2022 erlassenen Corporate Sustainability Reporting Directive (2022/2464/EU), der im selben Jahr verabschiedeten Richtlinie für Mindestlohnfestsetzung sowie in der 2024 in Kraft getretenen Corporate Sustainability Due Diligence (CSRD) Directive werden die Informations- und Anhörungsrechte der Arbeitnehmer*innen berücksichtigt. Damit waren die wichtigsten Rechtsgrundlagen für den Sozialen Dialog in Europa und auch für transnationale Tarifverhandlungen und Interessenvertretungen gelegt.

Rein quantitativ sind Europäische Betriebsräte (EBR) inzwischen ein weitverbreitetes Organ in Transnationalen Unternehmen (TNU) in Europa. Die Database des Europäischen Gewerkschaftsinstituts (EWADB) wies 2024 1.786 EBR Gründungen aus, von denen 1.250 aktiv sind. Damit sind nach Schätzungen ca. ein Drittel der Transnationalen Unternehmen (TNU)

in Europa erfasst, die die Voraussetzungen der Richtlinie (mind. 1.000 Beschäftigte, von denen mind. 150 in zwei Mitgliedsstaaten tätig sind) erfüllen. Der Europäische Betriebsrat (EBR) als erste Institution der Arbeitnehmer*innenbeteiligung in Transnationalen Unternehmen (TNU) wurde von vielen als Beginn einer Institutionalisierung europäischer Arbeitsbeziehungen und Teil eines europäischen Mehrebenensystems angesehen (De Spiegelaere, Jagodziński, Waddington 2022, S. 239). Die Hoffnungen ruhten auf einer voranschreitenden Institutionenbildung, die zunehmend auch Verhandlungs- und Partizipationsrechte einschließen würde. Diese Hoffnungen wurden in den folgenden Jahrzehnten weitestgehend enttäuscht und die ablehnende Haltung der Arbeitgeber gegenüber verbindlichen Regelungen transnationaler Verhandlungs- und Partizipationsrechte blieb bis heute dominant. Aber auch auf Gewerkschaftsseite wurde eine Verhandlungskompetenz für Europäische Betriebsräte (EBR) nicht immer unterstützt und Verhandlungen mit Arbeitgebern als exklusives gewerkschaftliches Monopol angesehen.

In der Praxis können verschiedene Phasen der Entwicklung der Europäischen Betriebsräte (EBR) unterschieden werden (Köhler, González Begega, Aranea 2015). Seit 1983 bis zur Verabschiedung der Richtlinie 1994 kam es in über 40 überwiegend französischen und deutschen Transnationalen Unternehmen (TNU) zu freiwilligen Vereinbarungen über die Einrichtung transnationaler Organe zur Information und Konsultation. Diese Proto-EBRe spielten eine wichtige inspirierende Rolle bei den Verhandlungen der EBR-Richtlinie. Die 1994 verabschiedete EBR-Richtlinie bot den Unternehmen in Art. 13 eine Übergangsphase bis zum effektiven Inkrafttreten im September 1996 an, in der EBRe freiwillig und ohne gesetzlichen Rahmen eingerichtet werden konnten, die dann in dieser Form auch nach dem Inkrafttreten weiter Bestand hatten. Dies führte zu einer oft durch das Management inszenierten massiven Gründungswelle zur Vermeidung von möglichen gesetzlichen Restriktionen und Vorgaben. Diese können durchaus unterschiedlich sein, je nachdem wie die Mitgliedsländer die Richtlinie in nationales Recht umsetzen.

Tab. 1: Phasen der Entwicklung Europäischer Betriebsräte

	Voluntarismus	Politisch inszenierter Voluntarismus	Regulierter Voluntarismus	Revidierter Voluntarismus
Jahre	1983–1994	1994–1996	1996–2009	Seit 2009
Rechtliche Grundlage	Freiwillig ohne rechtlichen Rahmen	Art. 13 der EBR-Richtlinie	Art. 6 der EBR-Richtlinie	Revidierte EBR-Richtlinie
Art der EBRe	Freiwillige Proto-EBRe	Oft Management-initiierte freiwillige EBRe vor Inkrafttreten der Richtlinie	Langsame Entwicklung der EBRe gem. dem Inhalt der Richtlinie	Langsame Entwicklung der EBRe gem. dem Inhalt der revidierten Richtlinie

Das Inkrafttreten der Richtlinie verwandelte den Europäischen Betriebsrat (EBR) in ein Arbeitnehmer*innenrecht und zwang das Management, auf Antrag der Arbeitnehmer*innenvertreter über Prozess und Inhalt eines EBR-Statuts verbindlich zu verhandeln. Seither hat sich die Dynamik der EBR Neugründungen sehr verlangsamt und viele in Europa operierende Transnationale Unternehmen (TNU) haben bis heute kein transnationales Vertretungsorgan. Auch die Praxis der Europäischen Betriebsräte (EBR) zeigte von Beginn an viele Defizite hinsichtlich der Qualität der Information, der Konsultierung und vor allem der fehlenden Verhandlungsrechte (Waddington 2001). Die 2009 revidierte Richtlinie (2009/38/EC) hat zwar einige Verbesserungen vor allem hinsichtlich der Konkretisierung der Informations- und Konsultationsverfahren gebracht und klarere Zeitvorgaben eingeführt, aber keinen spürbaren Effekt auf Neugründungen und die Qualität transnationaler Interessenvertretung gezeigt (Köhler et al. 2005; De Spiegelaere 2016).

Die Praxis der Europäischen Betriebsräte (EBR) ist außerordentlich variabel und zeigt die Vielfalt und Komplexität transnationaler Arbeitsbeziehungen. Europäische Betriebsräte (EBR) bilden eine neue Form eines multikulturellen mehrsprachlichen organisatorischen Lernprozesses, der die Beteiligten vor große Herausforderungen stellt, denen diese nicht immer gewachsen sind und dem häufig die notwendige institutionelle Unterstützung von Verbänden und Experten fehlt. Zudem besteht bis heute eine Kluft zwischen den 14 'pre-2004' und den 13 'post-2004' Mitgliedsstaaten, insofern die Beteiligungsrechte und Praxis in den Mittel- und Osteuropäi-

schen neuen EU Ländern den erreichten Standards Westeuropas hinterherhinkt (Eurofound 2024; Lafuente, Parker, Vitols 2024).

In der einschlägigen Literatur wurde eine Reihe von Hindernissen für eine effektivere gewerkschaftliche Kooperation und Koordinierung identifiziert:

„Differences between countries in production structure, legislation and political policies as well as in language and culture; the absence of a counterpart willing to negotiate above the national or even local level; variations in ideological basis and occupational or sectoral interests between unions, as well as differences in organizational forms in different countries and sectors; and a lack of power or financial resources as well as support from union members for transnational cooperation” (Larsson 2012, S. 154).

Zu Beginn des Jahrtausends haben einige Autoren Typologien zur Analyse der Europäischen Betriebsräte (EBR) entwickelt, von denen zwei bis heute breite Anwendung finden. Wolfgang Platzer und Stefan Rueb (1999) unterscheiden vier EBR-Typen: (1) den symbolischen Europäischen Betriebsrat (EBR), (2) den dienstleistenden Europäischen Betriebsrat (EBR), (3) den projektorientierten Europäischen Betriebsrat (EBR) und (4) den beteiligungsorientierten Europäischen Betriebsrat (EBR). Der symbolische Europäische Betriebsrat (EBR), dessen Aktivität sich auf ein Informationstreffen einmal im Jahr beschränkt, ist dabei der am häufigsten anzutreffende Typ. Hermann Kotthoff (2006) hat aus seiner Vergleichsstudie fünf Typen entwickelt: (1) den Europäischen Betriebsrat (EBR) als „mitgestaltendes Arbeitsgremium“, (2) den deutschen Betriebsratsvorsitzenden als „Fürsprecher der Diaspora“, (3) den Europäischen Betriebsrat (EBR) als Informationsanalytiker – das Florettfechten, (4) den Europäischen Betriebsrat (EBR) im Leerlauf – ein zahnloser Tiger und (5) den marginalisierten Europäischen Betriebsrat (EBR) – ein Fehlstart.

Die inzwischen zahlreichen empirischen Fall- und Vergleichsstudien haben eine Reihe entscheidender Einflussfaktoren auf die Arbeit und Funktionsweise der Europäischen Betriebsräte (EBR) herausgearbeitet (Köhler und Dantas Madureira 2024; Aranea Guillén 2017; González Begega 2011; Hertwig, Pries, Rampeltshammer 2009; Weiler 2004). An erster Stelle wird die Organisationsweise und das Modell der Arbeitsbeziehungen des Unternehmens genannt, was entscheidend die Erwartungen und Arbeitsweise des Europäischen Betriebsrates (EBR) bestimmt. In Unternehmen mit eingespielten Vertretungs- und Verhandlungsbeziehungen ist die Chan-

ce am größten, dass sich arbeitsfähige Europäische Betriebsräte (EBR) bilden. Der Wille und die Bereitschaft des Managements mit den Arbeitnehmer*innenvertretungen in einen Austausch zu treten ist ein zweiter wichtiger Einflussfaktor. Zwiespältig ist der Einfluss starker nationaler Betriebsräte und Gewerkschaften. Auf der einen Seite erleichtert dies die Bildung Europäischer Betriebsräte (EBR), auf der anderen Seite behindern dominante nationale Vertretungen die Herausbildung von transnationaler Identität und Solidarität.

Die vielen Fallstudien und qualitativen Untersuchungen haben eine Vielzahl praktischer Probleme und Hindernisse für eine dynamische Entwicklung der Europäischen Betriebsräte (EBR) und ihr transnationales Interessenvertretungspotential aufgezeigt. Sitzungen finden nur einmal im Jahr statt, die Festlegung der Tagesordnung wird vom Management dominiert, das Management missbraucht die Geheimhaltungsregeln als Vorwand für die Zurückhaltung wichtiger Informationen, die Ressourcen sind knapp (kein ständiges Sekretariat, kein Lenkungsausschuss, keine Betreuung durch Experten), sprachliche und kulturelle Barrieren behindern die Kommunikation, lokale Eigeninteressen untergraben die transnationale Solidarität, mangelnde Verhandlungskompetenz degradiert die Europäischen Betriebsräte (EBR) oft zu bloß symbolischen Gremien ohne konkrete Mittel zur Vertretung der Arbeitnehmer*inneninteressen usw. In einer breiten Umfrage unter mehr als 1500 Europäischen Betriebsrats (EBR)-Delegierten bringen viele zum Ausdruck:

„Management action or inaction is at the heart of this situation on four inter-related counts: most managers release information too late to enable worker representatives to influence the content of managerial decision-making; they do not engage in consultation; they do not seek agreed solutions with the EWC; and many of them cite confidentiality as a means of restricting the exchange of information and consultation on a wider range of issues” (De Spiegelaere et al. 2022, S. 260).

Auch die Managementvertreter in Europäischen Betriebsräten (EBR) geben diese Gründe für die mangelnde Effizienz der meisten Europäischen Betriebsräten (EBR) an:

„Among the most frequent barriers that may hamper the level of effectiveness of EWC, the interviewees mention a lack of broader understanding of business issues; poor linguistic skills; thinking locally and not globally; thinking in short- or medium-term rather than long-term and strate-

gic; quality of the meetings (...) and traditions in industrial relations and social dialogue” (Pulignano und Turk 2016, S. 24).

Europäische Betriebsräte (EBR) werden von vielen Beteiligten als nützliche Informationsquelle aber nicht als Partizipationsgremium wahrgenommen. Die Mehrheit der Europäischen Betriebsrats (EBR)-Delegierten gibt an, von den strategischen Managemententscheidungen erst informiert zu werden, nachdem die Entscheidungen getroffen wurden und damit keine Chance haben, diese zu beeinflussen. Das Management nutzt dazu die Europäischen Betriebsräte (EBR) auch als management whipsawing Instrument, um die Belegschaften unter Konkurrenzdruck zu setzen und Konzessionen zu erzielen. Während so auf der einen Seite eine andauernde Unzufriedenheit mit der mangelnden Operativität und Ineffizienz der Europäischen Betriebsräte (EBR) unter den Arbeitnehmer*innenvertretern vorherrscht, haben auf der anderen Seite die Manager gelernt, Europäischen Betriebsräte (EBR) erfolgreich für ihre Interessen zu nutzen (Pulignano und Turk 2016).

„In practice, the evidence demonstrates a shift in the utility of EWCs away from the initial target group of workers with a deficit of information and consultation towards a managerial HR agenda” (De Spiegelaere et al. 2022, S. 269).

Ein effektiver Sozialer Dialog auf transnationaler Unternehmensebene hängt den Beteiligten zufolge entscheidend von der Bereitschaft des Managements ab, diesen zu führen, Informationen rechtzeitig zu geben und die Arbeitnehmer*innenvertreter*innen zu konsultieren. Genau dies ist jedoch nur in einer Minderheit der TNU der Fall. „Management clearly holds the keys to the success of the EWC” (De Spiegelaere et al. 2022, S. 101). Da eine Steigerung der freiwilligen Bereitschaft der Manager zu einer Stärkung des transnationalen Sozialen Dialogs kaum zu erwarten ist, zeigt sich hier ein dringender Handlungsbedarf zur Stärkung der effektiven Verhandlungsmacht und Vertretungsrechte der Europäischen Betriebsräte (EBR). Ein praktischer Vorschlag zur Stärkung der Arbeitnehmer*innenrechte in Europa ist die soziale Konditionierung aller öffentlichen Aufträge in allen Mitgliedsländern, sodass Unternehmen nur dann öffentliche Aufträge erhalten, wenn sie gewerkschaftliche Vertretungen und Tarifrechte achten (Velicu und Barthès 2024). Kowalsky und Scherrer (2016) sehen die Europäischen Betriebsräte (EBR) alleine zu schwach und plädieren für ein nachhaltiges EU Unternehmensrecht mit einer dreidimensionalen sich

ergänzenden Arbeitnehmer*innenbeteiligung aus Information, Anhörung und Mitbestimmung im Aufsichtsrat.

In der bislang umfangreichsten Befragung von EBR-Delegierten zur Effektivität und Funktionsweise dieser transnationalen Vertretungsorgane gaben immerhin mehr als 90 % an, mit Problemen der Restrukturierung, Produktionsverlagerung, Verkauf oder Übernahme, Schließung oder Beschäftigungsabbau konfrontiert gewesen zu sein, doch nur in einer kleinen Minderheit der Fälle kam es zu einer Anhörung und praktisch nie zu einer Verhandlung oder Einfluss auf den Entscheidungsprozess (De Spiegelaere und Jagodziński 2019). Während auf der einen Seite Restrukturierungen immer mehr zum Kerngeschäft der Transnationalen Unternehmen (TNU) werden, bleiben die betroffenen Belegschaften ohne Einflussmöglichkeiten bei diesen Prozessen. Obwohl die EU Richtlinien zu grenzüberschreitenden Übernahmen und Fusionen klar die Beteiligungs- und Anhörungsrechte der Beschäftigten festschreiben, werden diese Rechte in der Praxis nur sehr selten wahrgenommen (Hoffmann 2016).

Die fehlenden Partizipationsrechte und Möglichkeiten transnationaler Tarifverhandlungen sind sicherlich ein Hauptgrund für das mangelnde Interesse vieler Beschäftigter und Gewerkschaften an diesen Gremien. Den bisherigen Erfahrungen zufolge könnte nur eine neue Richtlinieninitiative der Kommission für einen notwendigen neuen Schub sorgen (ETUC 2017). Dies trifft auch auf die Europäischen Aktiengesellschaften (SE) zu, deren Richtlinie sowohl Europäischen Betriebsräte (EBR) wie Arbeitnehmer*innenvertreter im Aufsichtsrat vorsieht, doch nur eine kleine Minderheit der ca. 3.500 Euro AGs haben diese Partizipationsrechte realisiert (Keller und Rosenbohm 2024). Maxi Leuchters (2024) hat kürzlich die wichtigsten Forderungen für eine effektivere unternehmerische Mitbestimmung und nachhaltigere Corporate Governance in Europa zusammengefasst.

Die in den vergangenen Jahren stark angewachsene Zahl europäischer und internationaler Rahmenvereinbarungen zwischen internationalen Gewerkschaftsverbänden und Transnationalen Unternehmen (TNU) direkt ausgehandelt könnte zudem ein Hinweis dafür sein, dass Gewerkschaften alternative und effizientere transnationale Interessenvertretungskanäle den schwerfälligen Europäischen Betriebsräten (EBR) vorziehen. Seit der ersten internationalen Rahmenvereinbarung 1988 von BSN Danone sind über 300 dieser Vereinbarungen abgeschlossen worden, die große Mehrheit in

europäischen Konzernen.¹ Diese internationalen Rahmenvereinbarungen verpflichten die Unternehmen in der Regel auf die Beachtung grundlegender Arbeitnehmer*innenrechte entsprechend den ILO (International Labour Organization) Normen und Standards der unternehmerischen Sozialverantwortung (Corporate Social Responsibility), sind jedoch kein Instrument der Interessenvertretung bei unternehmerischen Entscheidungsprozessen.

Um diese komplexe und nicht lineare Entwicklung transnationaler Arbeitnehmer*innenbeteiligung analytisch in den Griff zu kriegen, wurde in den letzten Jahren die Perspektive einer Mehrebenen Governance erarbeitet (Marginson und Sission 2004; Platzer 2009). Marginson und Sisson haben die europäischen Arbeitsbeziehungen als ein 'multi-level governance' System bezeichnet, ein komplexes Zusammenspiel lokaler, nationaler und transnationaler Akteure und Interessen. „Just as a 'multi-level system of governance' is the most appropriate metaphor for the emerging EU polity, so too is it for European industrial relations" (Marginson und Sisson 2004, S. 25). Aline Hoffmann (2016) hat in diesem Kontext argumentiert, dass es für die Gewerkschaften darauf ankommt, die Knotenpunkte zu verknüpfen, um die vertikale Integration der Europäischen Betriebsräte (EBR) mit den nationalen Vertretungsstrukturen zu verbessern. Lokale, nationale und transnationale Informations- und Konsultationsprozesse sind komplementär und sollten kommunikativ verknüpft sein, zumal immer mehr Informationen und Managementverfahren digitalisiert und transnational standardisiert werden.

4. Ausblick

Die Europäische Union (EU) hat im Laufe ihrer Entwicklung die Notwendigkeit und Bedeutung der Beteiligung der Zivilgesellschaft an den politischen Entscheidungsprozessen erkannt und entsprechende Institutionen des Sozialen Dialogs und der Anhörung eingerichtet. Mehrere offizielle Verlautbarungen wie die Europäische Säule Sozialer Rechte (2017) oder die Resolution des Europäischen Parlaments zur Demokratie am Arbeitsplatz (2021) betonen dabei explizit die Arbeitnehmer*innenbeteiligung in Transnationalen Unternehmen (TNU) und die Rolle der Europäischen Betriebs-

1 Database on transnational company agreements: <https://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=978&langId=en>

räte (EBR). In seiner EntschlieÙung zu Europäischen Betriebsräten (EBR) vom Februar 2023 betonte das Parlament erneut, dass es von wesentlicher Bedeutung ist, die Europäischen Betriebsräte (EBR) und ihre Fähigkeit, ihre Rechte auf Unterrichtung und Anhörung wahrzunehmen, zu stärken und ihre Zahl zu erhöhen. Darüber hinaus forderte es die Kommission erneut auf, einen Vorschlag für eine Überarbeitung der EBR Richtlinie 2009/38/EG vorzulegen, um deren Ziele, Begriffsbestimmungen und Verfahren zu präzisieren und das Recht der Arbeitnehmer*innenvertreter auf Unterrichtung und Anhörung, insbesondere während Umstrukturierungsprozessen, zu stärken (Dillon 2024). Dazu gehören auch effektive Sanktionsmechanismen für Unternehmen und Staaten, die gegen die Richtlinie verstoßen. Im Januar 2024 kam die Kommission diesem Anliegen mit einem Vorschlag zur Überarbeitung der Richtlinie nach, der seither in den Parlamenten der Mitgliedsstaaten diskutiert wird (EU Kommission 2024). Die Umsetzung dieses offiziellen politischen Willens in funktionierende betriebliche Praxis erweist sich allerdings als schwierig und widerständig. Die hoffnungsvolle Dynamik der 1990er-Jahre mit vielen EBR-Gründungen und Vereinbarungen zum Sozialen Dialog ist in diesem Jahrhundert weitgehend erlahmt. Die ursprünglichen Hoffnungen auf mehr oder weniger automatische 'spillover effects' von der ökonomischen zur sozialen Integration haben sich als unrealistisch erwiesen (Keller und Rosenbohm 2024). Unter den zahlreichen Gründen dafür ist eine generelle Schwächung der gewerkschaftlichen Macht und sozialen Präsenz sowie eine strategische Zentralisierung der Entscheidungskompetenz in vielen Transnationalen Unternehmen (TNU) hervorzuheben. Vor allem aber fehlt es an effektiven Partizipations- und Verhandlungsrechten transnationaler Arbeitnehmer*innenvertretungen. Hier liegt ein dringender Handlungsbedarf für die Europäischen Gesetzgeber vor. Die Schlussfolgerungen der Expertengruppe vom Europäischen Gewerkschaftsinstitut sind eindeutig (De Spiegelaere et al. 2022, xiii):

„The Recast and any accompanying learning effects have failed to result in EWC (European Works Council) practices attaining the standards required by European legislation and policy-makers for the vast majority of EWC representatives. The quality of information and consultation procedures within EWCs is generally poor, with the consequence that, at best, most EWCs' function as purely information rather than information and consultation institutions. Although trade union organisations continue to strive for greater involvement in EWCs, articulation between EWCs and

other institutions of labour representation, and more wide-ranging training provisions for EWC representatives, standards of information and consultation remain persistently low, suggesting that the underpinning legislation is insufficient to allow EWC practices to reach an appropriate standard. In short, while trade union involvement in EWCs plays a key role in their functioning and development, such involvement is insufficient to overcome the shortfalls in the legislation.”

Die Vielzahl qualitativer Fallstudien und quantitativer Umfragen zu Europäischen Betriebsräten (EBR) kommen sehr einheitlich zu dem Ergebnis, dass die große Mehrheit allenfalls Informationsgremien aber keine Anhörungs- und Beteiligungsorgane sind. Bei den wenigen Ausnahmen wie Volkswagen oder Allianz handelt es sich in der Regel um Ausweitungen starker Vertretungsorgane in den Herkunftsländern der Konzerne. Mehr als 30 Jahre Erfahrung mit diesen transnationalen Vertretungsorganen zeigen zudem kaum Fortschritte in der Effektivität und Verhandlungsmacht, was auf einen Mangel an Partizipationsrechten und die fehlenden Sanktionen bei Missachtung dieser Rechte hindeutet, ein klarer Aufruf an den Gesetzgeber.

Die empirischen Untersuchungen belegen zudem eine tiefgreifende strukturelle Asymmetrie in den europäischen transnationalen Arbeitsbeziehungen. Während sich die Unternehmen transnational restrukturiert haben und ihre strategischen Entscheidungskompetenzen in zentralen Vorständen fernab aller Arbeitnehmer*innenvertretungen bündeln, gelingt es den Belegschaften und Gewerkschaften nicht, schlagkräftige und verhandlungsmächtige transnationale Organisationsstrukturen zu entwickeln.

Das transnationale Management hat zudem gelernt, erfolgreiche whip-sawing Strategien zu etablieren, d. h. gezielt Belegschaften und lokale Akteure unter Konkurrenzdruck zu setzen und gegeneinander auszuspielen, um Konzessionen zu erreichen und transnationale Gegenmacht zu untergraben. Der konzerninterne Konkurrenzdruck wird häufig stärker empfunden als der externe Markt.

Bei den in Europa tätigen Transnationalen Unternehmen (TNU) mangelt es bis heute an einem Bewusstsein, dass Arbeitnehmer*innenbeteiligung bei allen Unternehmensentscheidungen ein grundlegendes soziales Recht ist. Europäische Betriebsräte (EBR) benötigen zum einen klare verbriefte Beteiligungsrechte, zum anderen die Unterstützung starker Gewerkschaften, um sich in echte Beteiligungsorgane und Elemente einer industriellen Demokratie in Europa zu entwickeln. Beides ist derzeit nicht in Sicht.

Literatur

- Aranea Guillén, M. (2017). *European employment relations as multi-level power arenas: Transnational industrial democracy at Arcelormittal and Allianz SE*. Oviedo: Universidad de Oviedo, Facultad de Economía y Empresa.
- De Spiegelaere, S. (2016). *Too little, too late? Evaluating the European Works Councils Recast Directive*. Brüssel: European Trade Union Institute.
- De Spiegelaere, S., & Jagodziński, R. (2019). *Can anybody hear us? An overview of the 2018 survey on EWC and SEWC representatives*. Brüssel: European Trade Union Institute.
- De Spiegelaere, S., Jagodziński, R., & Waddington, J. (2022). *European Works Councils: Contested and still in the making*. Brüssel: European Trade Union Institute.
- Dillon, P. (2024, Februar 15). European Works Councils: On a road to further reform. Verfügbar unter: <https://www.socialeurope.eu/european-works-councils-on-a-road-to-further-reform> [08.05.2024].
- ETUC (European Trade Union Confederation) (2017). *For a modern European Works Council (EWC) Directive in the digital era: Position paper*. Brüssel.
- EU Kommission (2024). Commission proposes to improve European Works Councils to strengthen transnational social dialogue. Verfügbar unter: <https://ec.europa.eu/social/main.jsp?langId=en&catId=89&furtherNews=yes&newsId=10732#navItem-1> [08.05.2024].
- Eurofound (2024). *Living and working in Europe 2023*. Luxembourg: Publications Office of the European Union.
- González Begega, S. (2011). *Empresa transnacional y nuevas relaciones laborales*. Madrid: La Catarata.
- Gorges, M. J. (1996). *Euro-corporatism? Interest intermediation in the European Community*. Lanham: University Press of America.
- Haworth, N., & Ramsay, H. (1986). Matching the multinationals: Obstacles to international trade unionism. *International Journal of Sociology and Social Policy*, 6(2), 55–82. DOI: 10.1108/eb013008.
- Hertwig, M., Pries, L., & Rampeltshammer, L. (2009). *European Works Councils in complementary perspectives*. Brüssel: European Trade Union Institute.
- Hoffmann, A. (2016). Still struggling to connect the dots: The cumbersome emergence of multi-level workers' participation. In: V. Pulignano, H.-D. Köhler, & P. Stewart (Hrsg.), *Employee and employer relations in an era of change* (S. 183–205). Brüssel: European Trade Union Institute.
- Keller, B., & Rosenbohm, S. (2024). The European Company: Milestone or small step towards transnational employment relations in the European Union?. *European Journal of Industrial Relations*, Vol. 30 No. 3, 265–286. DOI: 10.1177/09596801241227354.
- Köhler, H.-D., & Dantas Madureira, C. (2024). Arbeitnehmerbeteiligung in transnationalen Unternehmensaktionen in Europa. In: S. Berger & A. Hohmeyer (Hrsg.), *Betriebsräte in deutschen Unternehmen. Von der Weimarer Republik bis heute* (S. 189–204). Köln: Böhlau.

- Köhler, H.-D., González Begega, S., & Aranea, M. (2015). Three decades of European Works Councils: A quantitative evaluation. *Warsaw Forum of Economic Sociology*, 6(11), 49–74.
- Kotthoff, H. (2006). *Lehrjahre des Europäischen Betriebsrates: Zehn Jahre transnationale Arbeitnehmervertretung*. Düsseldorf: Hans-Böckler-Stiftung.
- Koutroukis, T. (2019). May workers use EWCs to foster Europeanization of Industrial Relations? An exploratory study of trade union policy in MNCs. *HELLENIC OPEN BUSINESS ADMINISTRATION Journal*, 5(1), 13–36.
- Kowalsky, W., & Scherrer, P. (2016). Democracy at the workplace in the 21st century. In: V. Pulignano, H.-D. Köhler, & P. Stewart (Hrsg.), *Employee and employer relations in an era of change* (S. 249–260). Brüssel: European Trade Union Institute.
- Lafuente, S., Parker, J., & Vitols, S. (2024). The state of democracy at work in the EU: Institutions at the company level. In: A. Piasna & S. Theodoropoulou (Hrsg.), *Benchmarking Working Europe 2024* (S. 141–159). Brüssel: ETUI und ETUC.
- Larsson, B. (2012). Obstacles to transnational trade union cooperation in Europe—Results from a European survey. *Industrial Relations Journal*, 43(2), 152–170.
- Léonard, É., Erne, R., Smismans, S., & Marginson, P. (2007). *New structures, forms and processes of governance in European industrial relations*. Dublin: Office for the Official Publications of the European Communities.
- Leuchters, M. (2024). *Für eine mitbestimmte und nachhaltige corporate governance in Europa!*. Verfügbar unter: <https://www.mitbestimmung.de/html/fur-eine-mitbestimmte-und-nachhaltige-45223.html> [18.09.2024].
- Levinson, C. (1972). *International Trade Unionism*. London: George Allen & Unwin.
- Marginson, P., & Sisson, K. (2004). *European integration and industrial relations: Multilevel governance in the making*. London: Palgrave Macmillan.
- Martínez Lucio, M. (2016). Unhinging social dialogue: A review of the politics of pacts and the diverse uses and transformations of the concept of social dialogue. In: V. Pulignano, H.-D. Köhler, & P. Stewart (Hrsg.), *Employee and employer relations in an era of change* (S. 207–227). Brüssel: European Trade Union Institute.
- Platzer, H.-W. (2009). Approaching and theorising European Works Councils: Comments on the emergence of a European multi-level structure of employee involvement and participation. In: M. Hertwig, L. Pries, & L. Rampeltshammer (Hrsg.), *European Works Councils in complementary perspectives* (S. 47–69). Brüssel: European Trade Union Institute.
- Platzer, H.-W., & Rüb, S. (1999). Europäische Betriebsräte: Genese, Formen und Dynamiken ihrer Entwicklung; eine Typologie. *Industrielle Beziehungen: Zeitschrift für Arbeit, Organisation und Management*, 6(4), 393–425.
- Pulignano, V., Köhler, H.-D., & Stewart, P. (Hrsg.) (2016). *Employee and employer relations in an era of change: Challenges and responses from a multi-level perspective in Europe*. Brüssel: European Trade Union Institute.
- Pulignano, V., & Turk, J. (2016). *European Works Councils on the move: Management perspectives on the development of a transnational institution for social dialogue*. Leuven: Centre for Sociological Research (CeSO), University of Leuven.

- Stähl, C. M. (2024). Social Dialogue: defending democracy in practice. Verfügbar unter: <https://www.socialeurope.eu/social-dialogue-defending-democracy-in-practice>.
- Velicu, P., & Barthès, I. (2024, Mai 29). Social dialogue: Urgent to turn words into deeds. Verfügbar unter: <https://www.socialeurope.eu/social-dialogue-urgent-to-turn-words-into-deeds>.
- Verbindungsbüro Montanausschuss (1994). *Europa hat Zukunft. Der Beitrag der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl (EGKS) für ein soziales, friedliches und demokratisches Europa*. Brüssel.
- Waddington, J. (2011). *European Works Councils: A transnational industrial relations institution in the making*. London: Routledge.
- Weiler, A. (2004). *European Works Councils in Practice*. Dublin: European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions.