

# Thomas Blanke

## Recht und Praxis der Europäischen Betriebsräte

Zur Effektivität »weicher« Regulierung für die Integration der Arbeitsbeziehungen in Europa

*Die Integration Europas geht im Kollektiven Arbeitsrecht in kleinen Schritten voran. Der bislang bedeutendste Bereich sind die Europäischen Betriebsräte. An ihrer rechtlichen Ausgestaltung und an ihren Handlungsmöglichkeiten scheiden sich die Geister. Während die einen sie als amputierte Organe ansehen, die über keine relevanten Einflußmöglichkeiten verfügen, messen ihnen andere durchaus Einflußchancen bei. Der Autor schildert die rechtliche Konstruktion der Europäischen Betriebsräte, bestehende EBR-Vereinbarungen, Besonderheiten nationaler Umsetzungen und offene Rechtsprobleme. Zum Schluß setzt er sich kritisch mit der europessimistischen These auseinander, die geringen Handlungsmöglichkeiten der Europäischen Betriebsräte führten zu einer sozialpolitischen Angleichung auf niedrigstem Niveau. Die Red.*

Der ökonomisch-politische Zangengriff von Globalisierung und Europäisierung hat das nationalstaatszentrierte Arbeits- und Sozialrecht unter enormen Veränderungsdruck gesetzt. Während Güter-, Waren- und Finanzmärkte europaweit zu gemeinsamen Märkten verschmolzen werden, ist bis zur Herstellung einheitlicher Dienstleistungs- und Arbeitsmärkte noch ein weiter Weg. Zu unterschiedlich sind hier die nationalen Traditionen, Institutionen und Regelungsmuster, zu politisch sensibel die Perspektiven der Angleichung von Löhnen und Gehältern, Renten und sonstigen Sozialleistungen und zu moralnah die Gestaltung der Lebensbedingungen der Menschen auf einem ganzen Kontinent, als daß man darauf vertrauen könnte, Marktöffnung und Wettbewerb würden es schon richten. Aus dieser Ungleichzeitigkeit des Zusammenwachsens der Märkte resultieren Verwerfungen, die den Integrationsprozeß der Europäischen Union merklich behindern. Mangels europawweiter Tarifpolitik gibt die Entsenderichtlinie den Nationalstaaten notgedrungen die Lizenz, für ihr Territorium eine bestimmte Mindestausstattung an tariflichen und gesetzlichen Arbeitsbedingungen für allgemeinverbindlich zu erklären und errichtet auf diese Weise nationale Schutzzölle gegen unerwünschten Preiswettbewerb auf dem Dienstleistungsmarkt.<sup>1</sup> Die Angleichung der Arbeits- und Lebensbedingungen in Europa muß sich, soll Sozial- und Lohndumping verhindert werden, einstweilen andere Kanäle suchen als die einer offenen Konkurrenz der Arbeitskräfte und Dienstleister zwischen und auf den Arbeitsmärkten. Sie erfordert geregelte Zwischenschritte und Übergänge. Für solche Regulierungen fehlt es jedoch noch weithin an »Haupt und Gliedern«. Handlungsfähige und -willige tarifpolitische Akteure auf Europäischer Ebene sind trotz bemerkenswerter Fortschritte bislang rar – ganz abgesehen davon, daß ihnen, selbst wenn es sie gäbe, der EU-Vertrag auch noch in seiner jüngsten

<sup>1</sup> Vgl. hierzu Blanke, Die Neufassung des Arbeitnehmer-Entsendegesetzes zum 1. 1. 1999: Arbeitsmarktregulierung im Spannungsverhältnis von Dienstleistungsfreiheit, Arbeitnehmerschutz und Tarifautonomie, in: AuR H. 11/1999.

Version von Amsterdam gem. Art. 137 Abs. 6 EGV jede genuin europavertragsrechtliche Grundlage und Zuständigkeit für autonome Tarifverhandlungen, Streikrecht und Entgeltregelungen abspricht.<sup>2</sup> Die Union der Europäischen Staaten besitzt auf arbeits- und sozialpolitischem Gebiet nur amputierte Kompetenzen<sup>3</sup> und, bedingt durch die Zustimmungserfordernisse<sup>4</sup> der nationalen Regierungen, nur limitierte Handlungsmöglichkeiten. Der arbeits- und sozialpolitische Fortschritt ist, so die verbreitete Klage, eine Schnecke. Nach Ansicht namhafter Beobachter weist er zudem nicht etwa »nach oben«, in die Richtung sozialpolitischen Fortschritts, sondern »nach unten«. Speziell für die Europäischen Betriebsräte wurde und wird behauptet, es handele sich weder um Betriebsräte noch um europäische Organe.<sup>5</sup> Ersteres nicht, weil sie keinerlei Mitbestimmungs-, sondern bloß Informations- und Anhörungsrechte besäßen, letzteres nicht, weil sie nur unselbständige Anhängsel nationaler Vertretungsgremien seien, die bestehende Mitbestimmungskulturen lediglich zur Spitze multinationaler Unternehmen hin verlängerten.<sup>6</sup>

Die nachstehende Darstellung der Einführung und bisher erkennbaren Praxis der Institution Europäischer Betriebsräte soll einen Einblick in diesen bislang bedeutendsten Teilbereich der europäischen Integration auf dem Gebiet des kollektiven Arbeitsrechts geben. Dieses Material bildet die Grundlage für eine Debatte, die am Schluß des Artikels nur gestreift werden kann und gesonderter Vertiefung bedarf: Wie vollzieht sich in der Europäischen Union arbeits- und sozialpolitische Integration? Welches sind die zeitlichen und sachlichen Perspektiven dieses Prozesses, von dem weithin vermutet wird, daß die EU ohne ihn als politische Gemeinschaft keinen Bestand haben kann? Läßt sich das Beispiel der Europäischen Betriebsräte als Beleg für die skizzierte europessimistische Sicht anführen oder stützt es umgekehrt euro-optimistische Erwartungen?

- 2 Vgl. zur identischen Rechtslage seit dem Abkommen über Sozialpolitik im Kontext des Vertrages von Maastricht Schieck, *Europäisches Arbeitsrecht*, 1997, S. 256 ff.; das schließt nicht aus, daß aus anderen europarechtlichen und internationalen Rechtsquellen eine tarifpolitische Handlungs- und Vereinbarungsbefugnis sowie die Garantie der Koalitionsfreiheit und des Streikrechts abgeleitet werden können, vgl. Krimphove, *Europäisches Arbeitsrecht*, S. 266 ff. mit Hinw.; Betten/Dewitt (Hrsg.), *The Protection of Fundamental Social Rights in the European Union*, 1996; Lettieri/Romagnoli (Hrsg.), *La contrattazione collettiva in Europa*, 1998; Turner, *Der Europäische Gewerkschaftsbund und die Tarifverhandlungen auf europäischer Ebene*, in: Hoffmann/Gabaglio (Hrsg.), *Ein offener Prozeß. 11 Versuche über den Europäischen Gewerkschaftsbund*, 1998, 203 ff.; Bercusson, *Freedom of Association and fundamental Trade Union Rights*, in: ETUI (Hrsg.), *A legal Framework for European Industrial Relations*, Brüssel 1999, S. 5 ff.
- 3 Während zur Regelung arbeitsrechtlicher Fragen in Art. 137 Abs. 1–3 EGV inzwischen weitreichende Kompetenzen der EU bestehen, stehen sie im Sozialrecht im engeren Sinne noch ganz im Dienste der Gewährleistung der Arbeitnehmerfreizügigkeit des Art. 39 EGV. Auch die Entscheidungen des Europäischen Gerichtshofs auf dem Feld der Sozialpolitik folgen der Logik »negativer Integration«, die auf das Funktionieren des Marktprinzips ausgerichtet ist, vgl. Bercusson/Deakin/Koistinen u. a., *Soziales Europa – Ein Manifest*, 1996, 43 f.; Schmidt und Huster, in: Haverkate/Weiss/Huster/Schmidt, *Casebook zum Arbeits- und Sozialrecht der EU*, 1999, Einl. S. 15 ff.
- 4 Regelungen in Angelegenheiten nach Art. 137 Abs. 3 EGV, die u. a. die soziale Sicherheit und den sozialen Schutz der Arbeitnehmer, den Kündigungsschutz und die Mitbestimmung betreffen, können vom Rat auch weiterhin nur einstimmig getroffen werden.
- 5 Streek, *Neither European Nor Works Councils: a Reply to Paul Knutsen*, in: *Economic and Industrial Democracy*, 1997, S. 325 ff.; aktuell hierzu Doug Miller, *Towards a »European« works council*, in *TRANSFER H.* 3/1999, 344 ff.; skeptisch ebenfalls Keller, *Europäische Arbeits- und Sozialpolitik*, 1997.
- 6 So jüngst erneut Streek, *Europas etwas andere Architektur*, in: *Die Mitbestimmung H.* 5/1999, S. 12 ff., 17: »Anstatt die nationalen Systeme zu vereinheitlichen, verlängert die Richtlinie sie unternehmensspezifisch in ihr jeweiliges europäisches Umfeld«.

Die Europäische Betriebsratsrichtlinie 94/45/EG vom 22. September 1994, die ergänzt wird durch die nach dem Amtsantritt der Regierung Blair erlassene Erststreckungs-RL 97/74/EG auf das Vereinigte Königreich Großbritannien und Nordirland vom 15. 12. 1997,<sup>7</sup> hat erstmals eine Institution des Kollektiven Arbeitsrechts auf Europäischer Ebene geschaffen. Damit ist eine Debatte zum vorläufigen Abschluß gekommen, die lange zurückreicht. Seit den Vorschlägen der Europäischen Kommission für das Statut einer Europäischen Aktiengesellschaft (SE) aus dem Jahr 1970 war die Errichtung von Organen der betrieblichen Mitbestimmung der Arbeitnehmer in gemeinschaftsweit tätigen Unternehmen und Konzernen Dauerthema auf dem Weg zur Verwirklichung eines vereinigten Europa. »Harmonisierung auf dem Weg des Fortschritts« ist im Arbeitsrecht ein besonders schwieriges Kunststück. Schwieriger noch als die hier scharf ausgeprägten Interessengegensätze waren die Hürden zu überwinden, die sich aus den unterschiedlichen Systemen der industriellen Beziehungen in den europäischen Nationalstaaten ergaben. Denn das Arbeitsrecht ist stärker als andere Rechtsgebiete imprägniert von den je spezifischen sozialhistorischen und kulturell-religiösen Traditionen, der nationalstaatszentrierten Solidaritätsgeschichte und ihrer Ausprägung in der Unternehmenskultur, den kollektiven Verhandlungsmodellen und ihrer rechtlichen Struktur.

Mit der Umsetzung der Richtlinie 94/45/EG in die nationalen Rechtsordnungen der großen Mehrzahl der 18 Mitgliedstaaten i. S. der Richtlinie (15 Staaten der EU und 3 Staaten des Europäischen Wirtschaftsraums: Island, Liechtenstein und Norwegen) wurde das schwierige Projekt »Europäische Betriebsräte« im Verlauf der zweiten Hälfte der 90er Jahre doch noch zu einer Erfolgsgeschichte. Die Gründe hierfür sind vielfältig.<sup>8</sup> Zu nennen ist in erster Linie der dramatisch angestiegene Problemdruck durch die rapide wachsende Internationalisierung und Globalisierung der Unternehmen. Sie lassen die nationalen Informations-, Anhörungs- und Beteiligungsrechte der Beschäftigten, die eine wichtige Voraussetzung für die Bewältigung der dramatischen wirtschaftlich-sozialen Wandlungsprozesse sind, zunehmend wirkungslos werden, wenn die relevanten Unternehmensentscheidungen außerhalb ihres räumlichen Geltungsbereichs gefällt werden. Dieses Leerlaufen nationaler Mitbestimmungsrechte bewirkt ferner in dem Maße tiefgreifende Funktionsdefizite und Legitimationkrisen, wie die Vollendung des Binnenmarktes in der EU zum Verschwinden gegeneinander abgeschotteter nationaler Märkte führt. Die Schaffung des einheitlichen Binnenmarktes zum 1. 1. 1993 wäre ohne ein deutliches Signal zum parallelen Ausbau seiner sozialen Dimension schwerlich möglich gewesen. Mitentscheidend war schließlich, wenn auch unbeabsichtigt und umwegig, die strikte Verweigerungshaltung Großbritanniens unter den Regierungen Thatcher und Major gegenüber allen arbeits- und sozialrechtlichen Fortschritten. Denn diese Blockadepolitik nötigte zur Schaffung neuer Rechtsgrundlagen und Prozeduren, um zu verhindern, daß der Prozeß der europäischen Integration insgesamt ernsthaft gefährdet würde. Die Abkehr vom durchgängigen Prinzip der Einstimmigkeit von Ratsbeschlüssen auf so-

<sup>7</sup> Abgedruckt bei Blanke, EBRG-Kommentar, 1999, S. 35 ff. und 53 ff.

<sup>8</sup> Vgl. Lerche, Der Europäische Betriebsrat und der deutsche Wirtschaftsausschuß, Frankfurt a. M. 1997; Müller, Europäische Betriebsräte-Gesetz (EBRG). Kommentar, Stuttgart/Berlin/Köln 1997; Rademacher, Der Europäische Betriebsrat. Die Richtlinie 94/45/EG des Rates vom 22. 9. 1994 und ihre Umsetzung in nationales Recht, Baden-Baden 1996; Sandmann, Die Euro-Betriebsrats-Richtlinie 94/45/EG, Heidelberg 1996; Bertelsmann-Stiftung und Hans-Böckler-Stiftung (Hrsg.), Mitbestimmung und neue Unternehmenskulturen – Bilanz und Perspektiven. Bericht der Kommission Mitbestimmung, Gütersloh 1998, S. 107.

zialpolitischem Gebiet und die Einführung der fakultativen Primärzuständigkeit der europäischen Sozialpartner im Rahmen des »Sozialen Dialogs« bei der arbeits- und sozialrechtlichen Rechtsetzung der EG, die durch das Protokoll und Abkommen über die Sozialpolitik im Zuge des Vertrages von Maastricht v. 7. 2. 1992<sup>9</sup> errichtet wurde, sind durch diese Blockadepolitik erzwungene Innovationen des Gemeinschaftsrechts, die erst den entscheidenden Durchbruch brachten.<sup>10</sup>

Die Europäische Betriebsratsrichtlinie sieht die Errichtung von Europäischen Betriebsräten (EBR) in gemeinschaftsweit tätigen Unternehmen und Konzernen vor. Alternativ hierzu können auch funktional entsprechende, dezentrale Verfahren der Unterrichtung und Anhörung der Arbeitnehmer geschaffen werden. Da diese in der Praxis jedoch vergleichsweise selten vorkommen, ist im folgenden synonym für beide Gestaltungsmöglichkeiten allein von Eurobetriebsräten die Rede. Erfasst werden von der Richtlinie nur Unternehmen und Unternehmensgruppen ab einer Mindestgröße von 1000 Arbeitnehmern, sofern sie in mindestens zwei der insgesamt 18 Mitgliedstaaten i. S. der RL-Mitgliedstaaten mindestens 150 Arbeitnehmer beschäftigen. Dabei ist nicht erforderlich, daß das Unternehmen oder der Konzern seinen Sitz in einem der Mitgliedstaaten hat. Liegt dieser in einem sog. Drittstaat (etwa der Schweiz, den USA, Kanada oder Japan), so werden sie ebenfalls von der RL erfaßt, sofern in den Mitgliedstaaten die genannten Arbeitnehmerquoten erfüllt sind. Der EBR kann in diesem Fall, wenn dies nicht ausnahmsweise anders vereinbart wird, allerdings nicht am Sitz des Unternehmens gebildet werden, sondern ist – sofern vorhanden – bei dessen »Europazentrale« oder in dem Mitgliedsland zu errichten, in dem das Unternehmen gemeinschaftsweit die meisten Arbeitnehmer beschäftigt.

Hauptmerkmal der Richtlinie ist, daß sie die Schaffung von Eurobetriebsräten durch Vereinbarungen zwischen Unternehmensleitung und Arbeitnehmern erreichen will. Die Errichtung von Eurobetriebsräten wird weder zwingend angeordnet noch folgt sie einem strikt vorgegebenen Modell. Die Information und Anhörung der Arbeitnehmer ist ein sozialpolitisches Anliegen ohne ordnungspolitisches credo, welches ersteres in eine starre und allgemein verbindliche institutionelle Form gießen würde. Zu Recht wird hervorgehoben, daß dies ein völlig neuer und innovativer Ansatz für ein Gesetz zur Interessenvertretung der Arbeitnehmer ist.<sup>11</sup> Die Richtlinie besteht in mehrfacher Hinsicht auf dem Subsidiaritätsprinzip: zunächst insofern, als die Ausgestaltung der Einzelheiten ihrer Umsetzung Sache der Mitgliedstaaten – sei es im Wege staatlicher Rechtsetzung, sei es durch Vereinbarung der Sozialpartner – ist. Dadurch soll eine »Zwangsvereinheitlichung« der nationalen Kulturen der industriellen Beziehungen und ihrer Traditionen gewerkschaftlicher, betrieblicher wie unternehmerischer Mitbestimmung ausdrücklich vermieden werden. Das Subsidiaritätsprinzip findet weiterhin dadurch Beachtung, daß die Richtlinie der Unternehmens- bzw. Konzernleitung und den Arbeitnehmervertretern Priorität und weitgehende Gestaltungsfreiheit hinsichtlich der vertraglich zu vereinbarenden Errichtung der Eurobetriebsräte einräumt. Auf diese Weise soll eine flexible Ausgestaltung der Formen und Inhalte der Arbeitnehmervertretung und ihrer Beteiligung ermöglicht werden, die auf die konkreten Anforderungen der Unternehmen hin angemessen zugeschnitten werden kann.

Je nach dem Zeitpunkt ihres Abschlusses unterscheidet die Richtlinie zwei Typen von

<sup>9</sup> EG ABl. Nr. C 191 v. 29. 7. 1992, S. 1 ff.

<sup>10</sup> Eingehende Darstellung der diplomatischen Kabinettstücke, die schließlich zum »Wunder« (Blanpain) des Sozialprotokolls von Maastricht geführt haben, bei: Dolvik, Die Spitze des Eisbergs? Der EGB und die Entwicklung eines Euro-Korporatismus, 1999, S. 160 ff.

<sup>11</sup> Müller (Fn. 8), Einl. Rn. 16.

freiwilligen Vereinbarungen zur Schaffung von Eurobetriebsräten: diejenigen nach Art. 13 RL und solche nach Art. 6 RL. Wenn die Verhandlungspartner bereits vor dem Datum der Umsetzung der RL in das für sie geltende nationale Recht (Art. 13 RL), spätestens jedoch zum Ablauf ihrer Umsetzungsfrist bis zum 22. 9. 1996 (respektive bis zum 15. 12. 1999 nach der Erstreckungs-RL), eine EBR-Vereinbarung abgeschlossen hatten, so konnten sie sich damit dem Geltungsbereich der Richtlinie (fast) ganz entziehen. Denn eine solche, die Geltung der Richtlinie und der nationalen Umsetzungsbestimmungen verdrängende, Vereinbarung muß lediglich der Mindestanforderung genügen, daß sie sich auf alle Arbeitnehmer in den Mitgliedstaaten erstreckt und ihnen eine angemessene Beteiligung an der Unterrichtung und Anhörung ermöglicht. Kam es vor diesem Zeitpunkt nicht zu einer Vereinbarung nach Art. 13 RL, so findet die Errichtung eines EBR gemäß den in der Richtlinie bzw. den nationalen Umsetzungs Vorschriften zwingend vorgesehenen Verfahrensvorschriften statt (Vereinbarung nach Art. 6 RL). Auch hier setzt der Europäische Gesetzgeber auf Konsens und räumt wiederum Verhandlungslösungen Priorität ein. Jedoch sind die Verfahren und die Mindestinhalte strikter vorgegeben. Auf Initiative der Arbeitnehmer oder der Unternehmensleitung und auf der Grundlage inhaltlicher Auskunft und sachlicher Kooperationspflichten wird zunächst ein Verhandlungsgremium der Arbeitnehmer errichtet, dessen Aufgabe es ist, mit der Unternehmensleitung eine Vereinbarung über die Errichtung eines EBR abzuschließen. In dieses sog. besondere Verhandlungsgremium ist aus jedem Mitgliedstaat, in dem sich mindestens ein Betrieb des Unternehmens bzw. des Konzerns befindet, mindestens ein Vertreter zu entsenden (Art. 5 RL). Damit räumt die Richtlinie dem Grundsatz der Repräsentativität deutlichen Vorrang vor dem der Proportionalität ein, demzufolge auf die Zahl der Arbeitnehmer des Unternehmens oder Konzerns pro Mitgliedstaat abzustellen wäre. Mit dem Abschluß einer Vereinbarung zur Errichtung eines Eurobetriebsrats nach Art. 6 RL endet die Aufgabe des besonderen Verhandlungsgremiums.

Lediglich für den Fall, daß es weder zu einer Vereinbarung nach Art. 13 RL noch nach Art. 6 RL kommt, greifen die subsidiären Vorschriften über den »EBR kraft Gesetzes« nach Art. 7 in Verbindung mit dem Anhang der RL ein. Allerdings auch dann nur unter der Bedingung verweigerter oder binnen drei Jahren ergebnisloser Verhandlungen und damit nur unter der Voraussetzung, daß die Arbeitnehmer die Errichtung eines EBR beantragt haben und das besondere Verhandlungsgremium nicht etwa von sich aus gem. Art. 5 Abs. 5 RL die Verhandlungen verweigert oder abgebrochen hat. Die subsidiären Vorschriften der Richtlinie legen Kriterien für die Wahl bzw. Benennung der EBR-Mitglieder und die Zusammensetzung, Arbeitsweise, Ausstattung und Finanzierung dieses Gremiums sowie die Rechte und Pflichten ihrer Mitglieder und die Unterrichtung der von ihnen vertretenen Arbeitnehmer fest. Ferner enthalten sie die Grundsätze der Zusammenarbeit mit der zentralen Unternehmensleitung sowie einen Regelkatalog hinsichtlich der Angelegenheiten, über die der EBR zu informieren und die mit ihm auf den regelmäßigen Sitzungen zu beraten sind. Gleiches gilt für den Fall, daß infolge außergewöhnlicher Umstände eine außerordentliche Sitzung mit dem engeren Ausschuß oder dem EBR stattzufinden hat. Außerdem bestimmen die subsidiären Vorschriften u. a. die Amtszeit der Mitglieder des EBR sowie das bei Änderungen der Arbeitnehmerzahlen und beim Übergang zu einem auch weiterhin möglichen, auf Vereinbarung beruhenden Eurobetriebsrat einzuschlagende Verfahren.

Die Richtlinie gewährt dem Eurobetriebsrat keine echten Mitbestimmungsrechte. Sie statuiert vielmehr lediglich die Verpflichtung der Unternehmensleitung, den EBR in grenzüberschreitenden Unternehmensangelegenheiten, die für die Arbeitnehmer

relevant sein können, zu unterrichten und anzuhören.<sup>12</sup> Insoweit unterschreitet das von ihr eingeräumte Mitwirkungs-niveau der Arbeitnehmervertretung deutlich den Umfang der Rechte eines Betriebsrats, Gesamtbetriebsrats oder Konzernbetriebsrats nach dem deutschen Betriebsverfassungsgesetz und entspricht eher demjenigen des Wirtschaftsausschusses nach § 106 BetrVG.<sup>13</sup> Der Begriff der Anhörung ist allerdings in einem weiten europarechtlichen Sinne geprägt und als »Konsultation« i. S. von Beratung zu verstehen. Denn mit der Schaffung der Europäischen Betriebsräte soll sich in gemeinschaftsweit tätigen Unternehmen und Konzernen auf europäischer Ebene ein institutionalisierter sozialer »Dialog« zwischen den Arbeitnehmervertretern und der zentralen Unternehmensleitung entwickeln. Dieser ergänzt und unterfüttert den zentralen wie sektoralen sozialen Dialog zwischen den Sozialpartnern, der durch das Maastrichter Abkommen über die Sozialpolitik v. 7. 2. 1992 eingerichtet und seit dem Vertrag von Amsterdam in den EG-Vertrag (Art. 136 ff.) aufgenommen worden ist. Dieses Konsultationsrecht setzt neben umfassender und rechtzeitiger Information über Unternehmensentwicklungen und -entscheidungen, die für die Arbeitnehmer von Bedeutung sein können, das Recht der Arbeitnehmervertretung zur Abgabe einer Stellungnahme und den geregelten Austausch von Gründen und Gegengründen in der Absicht wechselseitiger Information und Überzeugung voraus.<sup>14</sup>

Der starken Betonung des Subsidiaritätsprinzips mit seiner eigentümlichen Stufenfolge von Vorgaben, die im Zeitablauf zunehmend verbindlicher werden, verdankt die Richtlinie über den Europäischen Betriebsrat ihre schon jetzt beachtliche Wirkung. Indem sie in einer ersten Phase nicht reglementierten Vereinbarungen zwischen der zentralen Unternehmensleitung und Arbeitnehmervertretern Priorität einräumt, sodann eine verbindliche Prozedur für erzwingbare Verhandlungen vorsieht und erst danach subsidiär eingreifende, prozedural wie inhaltlich verbindliche Mindestvorgaben für die Errichtung und die Befugnisse Europäischer Betriebsräte statuiert, hat sie ein Modell von Verhandlungen im Schatten zunehmenden rechtlichen Drucks (»bargaining in the shadow of law«) geschaffen, dessen praktische Effektivität sich im Abschluß von ca. 400 EBR-Vereinbarungen schon vor dem Ablauf der Umsetzungsfrist der Richtlinie in die nationalen Rechtsordnungen am 22. 9. 1996 dokumentiert. Auf diese Weise konnte die EBR-RL bereits Wirksamkeit erlangen, bevor sie von den einzelnen Mitgliedstaaten in nationales Recht transformiert worden war.

Die nachfolgende Darstellung gibt zunächst einen Überblick über die Implementierung der EBR-RL durch den Abschluß von sog. »freiwilligen« EBR-Vereinbarungen nach Art. 13 und 6 der RL (II). Danach werden die nationalen Umsetzungsbestimmungen von Frankreich, Irland, Schweden, Spanien und Deutschland in ihren charakteristischen Grundzügen dargestellt (III). Diese Länder wurden deshalb ausgewählt, weil sie jeweils exemplarisch für eines der fünf dominanten Modelle der Arbeitnehmermitbestimmung in Europa stehen. Sodann werden einige der offenen Rechtsprobleme erörtert sowie erste gerichtliche Entscheidungen in Angelegenheiten von EBR dargestellt (IV). Abschließend werden die Perspektiven der betrieblichen Mitbestimmung auf europäischer Ebene skizziert sowie einige Anregungen für die aktuell anstehende Überprüfung der RL gegeben (V).

<sup>12</sup> Dies hindert die Parteien einer Vereinbarung nach Art. 13 RL oder Art. 6 RL freilich nicht, dem Eurobetriebsrat weitergehende Mitbestimmungsmöglichkeiten einzuräumen. In der Praxis ist dies jedoch die Ausnahme.

<sup>13</sup> Zum Verhältnis beider Institutionen der Interessenvertretung instruktiv Lerche (Fn. 8), 1997.

<sup>14</sup> Asshoff/Bachner/Kunz, Europäisches Arbeitsrecht im Betrieb, 1996, S. 186.

### 1. Zahl der betroffenen Unternehmen

Die genaue Zahl der unter den Geltungsbereich der EBR-RL fallenden Unternehmen ist schwierig zu ermitteln und unterliegt zudem beständigen Schwankungen. Soweit bekannt, fallen derzeit ca. 1 500 Unternehmen und Unternehmensgruppen (Konzernen i. S. der RL) aus 25 Ländern mit ca. 4,5 Millionen Arbeitnehmern unter den Geltungsbereich der EBR-RL.<sup>15</sup> Rechnet man die Mitgliederzahlen der bisher eingerichteten EBR auf die Summe der EBR-fähigen multinationalen Unternehmen hoch, so ergibt sich die stattliche Anzahl von rund 30 000 EBR-Mitgliedern.<sup>16</sup> Die meisten der betroffenen Unternehmen liegen nach der für die Europäische Stiftung zur Verbesserung der Lebens- und Arbeitsbedingungen in Dublin und für die Europäische Kommission erstellten Studie aus dem Jahr 1997<sup>17</sup> in Deutschland (318), gefolgt von den USA (207), Großbritannien (131), Frankreich (111), den Niederlanden (84), Schweden (60) und der Schweiz (59). Zahlreiche Unternehmen bzw. Konzerne, für die die EBR-RL Geltung beansprucht, haben demnach den Sitz ihrer zentralen Leitung außerhalb der 18 Mitgliedstaaten i. S. der RL. Die Branchenverteilung EBR-pflichtiger Betriebe ergibt folgendes Bild: Am häufigsten betroffen sind Unternehmen der Metallbranche (469). Es folgt die Chemieindustrie (294), der Dienstleistungsbereich (265), der Bausektor (135) und die Nahrungsmittelbranche (120).

### 2. Bisher abgeschlossene Vereinbarungen

EBR existieren bereits in vielen Fällen, allerdings auf der Grundlage freiwilliger Vereinbarungen. Zur Errichtung gesetzlicher EBR gem. Art. 7 RL in Verbindung mit den subsidiären Vorschriften wird es in aller Regel frühestens nach Ablauf von drei Jahren seit der Umsetzung der RL in die jeweiligen nationalen Rechtsordnungen kommen. Bisher ist das Recht der EBR daher wesentlich Vertragsrecht zwischen den Parteien der entsprechenden Vereinbarungen.<sup>18</sup>

Die große Mehrzahl (insgesamt 386) der bis heute abgeschlossenen EBR-Vereinbarungen<sup>19</sup> stammt aus dem in Art. 14 Abs. 1 S. 1 RL vorgeschriebenen Umsetzungszeitraum zwischen dem 22. 9. 1994 und dem 22. 9. 1996, der als letzter Stichtag für freiwillige Vereinbarungen i. S. von Art. 13 der RL mit richtlinien- bzw. gesetzverdrängender Wirkung vorgesehen ist.<sup>20</sup> Wie stark das Interesse der Unternehmen

15 Der vom Europäischen Gewerkschaftsinstitut (EGI) in Zusammenarbeit mit sieben nationalen Forschungsinstituten im Dezember 1997 erstellte Katalog geht noch von 1 250 von der RL erfaßten Unternehmen und Konzernen aus, vgl. EGI (Hrsg.), *Inventory of companies affected by the ECW directive*, Brussels: ETUI Printshop, Brüssel 1998; hinzuzurechnen sind die nunmehr ebenfalls erfaßten britischen Unternehmen, vgl. Kolvenbach, *Europäische Betriebsräte – Großbritannien*, NZA 1998, S. 582 ff., 584.

16 Lecher, *Auf dem Weg zu europäischen Arbeitsbeziehungen? Das Beispiel der Euro-Betriebsräte*, in: WSI-Mitteilungen 1998, 258 ff.

17 European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions in the European Commission (Hrsg.), *Marginson/Gilman/Jakobi/Krieger, Negotiating European Works Councils: An Analysis of Agreements under Article 13, Dublin 1998*; zusammenfassend Marginson, *EWC agreements under review: arrangements in companies based in four countries compared*, in: TRANSFER H. 3/1999, S. 256 ff.; das Europäische Gewerkschaftsinstitut in Brüssel hat die bis zum Frühjahr 1999 abgeschlossenen über 470 EBR-Vereinbarungen im Volltext auf einer CD-Rom dateimaßig erfaßt. Diese »full text database – EWC agreements«, edited by Peter Kerckhofs, ist zu beziehen über European Trade Union Institute, Boulevard du Roi Albert II, boîte 4, 1210 Brüssel; Auskunft per Email: pkerckbo@etuc.org.

18 Zu den von Arbeitnehmerseite zweckmäßigerweise zu unternehmenden Schritten bis zum Abschluß einer Vereinbarung vgl. Asshoff/Bachner/Kunz (Fn. 14), S. 211 ff.

19 *Mustervereinbarung bei Asshoff/Bachner/Kunz* (Fn. 14), S. 219 ff.

20 Aufgrund von Art. 3 Abs. 1 i. V. m. mit Art. 4 Abs. 1 der Erstreckungs-RL 97/74/EG gilt für Unternehmen mit Sitz im Vereinigten Königreich Großbritannien und Nordirland oder solchen Unternehmen, die erst

am Abschluß freiwilliger Vereinbarungen war, um der Geltung der zwingenden Normen der Umsetzungsvorschriften zuvorzukommen, zeigt die Tatsache, daß ein Drittel dieser sog. »Art. 13-Vereinbarungen« noch unmittelbar vor »Toresschluß«, im September 1996, zustande gekommen sind.<sup>21</sup>

Seit September 1996 ist die Zahl der Abschlüsse von EBR-Vereinbarungen deutlich zurückgegangen. Bis Ende 1997 waren lediglich 8 solcher Vereinbarungen bekannt geworden,<sup>22</sup> die im Hinblick auf das vorgeschriebene Verfahren ihrer Aushandlung mit dem besonderen Verhandlungsgremium als sog. »Art. 6-Vereinbarungen« bezeichnet werden. Ihre Gesamtzahl wird heute auf maximal 150 geschätzt. Dieser starke Rückgang der Abschlüsse von EBR-Vereinbarungen beruht nicht zuletzt darauf, daß nach dem 22.9.1996 auf Arbeitnehmerseite ein besonderes Verhandlungsgremium zu bilden und mit ihm zu verhandeln ist. Da die Bildung dieses Gremiums sich nach den nationalen Umsetzungsvorschriften richtet und diese noch immer nicht in allen Mitgliedstaaten vorliegen, bestand und besteht Unsicherheit, ob bis zur flächendeckenden Umsetzung der RL überhaupt Verhandlungen über die Bildung von Eurobetriebsräten geführt und entsprechende Vereinbarungen abgeschlossen werden können.<sup>23</sup> Diese juristische Blockade<sup>24</sup> ist wie folgt aufzulösen: Vereinbarungen nach Art. 6 RL können zwar erst nach erfolgter Umsetzung der RL in dem Mitgliedstaat, in dem die zentrale Leitung – oder bei Unternehmen aus Drittstaaten: die als zentrale Leitung geltende Stelle in einem Mitgliedstaat – ihren Sitz hat, abgeschlossen werden.<sup>25</sup> Für die Konstituierung eines zu Verhandlungen legitimierten besonderen Verhandlungsgremiums ist es aber nicht erforderlich, daß die RL in allen Staaten, aus denen Mitglieder in das besondere Verhandlungsgremium zu entsenden sind, umgesetzt ist. Vielmehr reicht es aus, wenn mindestens die Hälfte seiner Mitglieder auf der Grundlage nationaler Umsetzungsvorschriften benannt werden können. Denn damit ist das besondere Verhandlungsgremium beschlußfähig.<sup>26</sup> Im übrigen ist auch nach Ablauf des 22.9.1996 (bzw. des 15.12.1999 nach der Erstreckungs-RL 97/47/EG) der Abschluß von wirksamen EBR-Vereinbarungen durchaus weiterhin möglich. Solchen Abkommen kommt jedoch nicht die privilegierte Wirkung nach Art. 13 RL zu, derzufolge sie die Anwendung der RL und der nationalen Umsetzungsvorschriften verdrängen.

Zusammenfassend läßt sich konstatieren: Die ca. 500 bis heute bestehenden EBR

aufgrund der Erstreckungs-RL im Hinblick auf die Arbeitnehmerquoten vom Geltungsbereich der Betriebsrate-RL 94/45/EG erfaßt werden, eine bis zur Umsetzung dieser RL in Großbritannien und Nordirland, spätestens jedoch bis zum 15. 12. 1999 verlängerte Frist für den Abschluß von Vereinbarungen nach Art. 13 RL.

21 Vgl. Marginson u. a. (Fn. 17), S. 14.

22 David, Guide de présentation de la base de données des accords sur les Comités d'information et de consultation, Paper de l'Unité d'Assistance Technique beim EGB, Brüssel 1997, S. 7.

23 Zur Kritik vgl. Hornung-Draus, Die EBR-Richtlinie aus der Perspektive der deutschen Arbeitgeber, in: Deppe/Hoffmann/Stutzel (Hrsg.), Europäische Betriebsrate, Frankfurt/M./New York, 1997, S. 24 ff., 30; Bachner-Nielebock, Ausgewählte Aspekte des Gesetzes über Europäische Betriebsrate, ArbZ 1997, 129 ff., 135.

24 Näher Blanke (Fn. 1), Einl. Rn. 40 mit Hinweisen auf die juristische Kontroverse; diese Lösung entspricht auch dem Vorschlag der vom Rat der Arbeits- und Sozialminister eingesetzten Arbeitsgruppe zur Koordinierung der Umsetzung der RL, vgl. Europäischer Gewerkschaftsbund (Hrsg.), Die Umsetzung der EBR-Richtlinie in nationales Recht, Text: Willy Buschak, Brüssel 1998, S. 5.

25 Auch wenn noch nicht für alle potentiellen Mitglieder des besonderen Verhandlungsgremiums nationale Umsetzungsvorschriften bestehen, hat die zentrale Leitung dem Antrag gem. § 9 EBRG auf Bildung eines besonderen Verhandlungsgremiums Folge zu leisten. Andernfalls könnte gerade bei Unternehmen und Unternehmensgruppen mit ausgeprägt multinationalen Strukturen die zögerliche Umsetzung der RL in einem einzigen Mitgliedstaat den Abschluß von Art. 6-Vereinbarungen und ggf. die Anwendbarkeit der subsidiären Vorschriften verhindern.

26 Entsprechend § 14 EBRG können auch Arbeitnehmervertreter aus Staaten, die die RL noch nicht umgesetzt haben, zu Mitgliedern des besonderen Verhandlungsgremiums ernannt werden, vgl. Lerche (Fn. 8), S. 211.

beruhen alle auf sog. »freiwilligen« Vereinbarungen, von denen wiederum die ganz überwiegende Anzahl sog. Art. 13-Abkommen mit Abschlußdatum bis 22.9.1996 sind. EBR existieren damit in ca. 30% der von der RL erfaßten Unternehmen und Konzerne. Diese relativ hohe Deckungsquote stellt der Ausgestaltung des von der RL intendierten Subsidiaritätsprinzips ein gutes Zeugnis aus.

### 3. Verteilung der EBR-Vereinbarungen auf Länder und Sektoren

64% aller bis Ende 1997 vereinbarten Abkommen betreffen multinationale Unternehmen mit Sitz in Deutschland (insgesamt 89), Großbritannien (insgesamt 58), den USA (59) und Frankreich (42). Relativ die meisten EBR-Vereinbarungen im Verhältnis zu den von der RL erfaßten Unternehmen sind mit 80% in Belgien (insgesamt 17) abgeschlossen worden. In Finnland, Schweden und Norwegen liegt die Deckungsquote zwischen 40 und 50%, in Frankreich, Deutschland und Italien bei ungefähr 33%. Deutlich niedriger ist sie mit 20% oder weniger in Dänemark, den Niederlanden und Spanien.

Besonders bemerkenswert ist die weit überproportional hohe Quote von Vereinbarungen in britischen Unternehmen: Hier sind ungeachtet der durch das »opting-out« der Regierung Thatcher zunächst fehlenden Anwendbarkeit der RL in über 50% der betroffenen Unternehmen EBR-Vereinbarungen nach Art. 13 RL abgeschlossen worden. Der Grund für diese weitaus höhere Deckungsquote als etwa für deutsche und französische Unternehmen (jeweils ca. 30%) liegt vermutlich darin, daß in den britischen Unternehmen Unsicherheit herrscht, wie nach dem Verstreichen des Stichtages mangels betrieblicher Vertretungsstrukturen der Arbeitnehmer in Großbritannien ein besonderes Verhandlungsgremium zu bilden wäre, um mit ihm die Verhandlungen zu führen.<sup>27</sup> Wie irrelevant die sozialpolitische Verweigerungshaltung der Regierung gegenüber der EBR-RL in ihrem praktischen Effekt war, geht auch daraus hervor, daß 63% aller insgesamt abgeschlossenen Art. 13-Abkommen Betriebe bzw. Unternehmen in Großbritannien mit einbezogen.<sup>28</sup>

Nur 60% der vor der Erstreckung der RL auf das Vereinigte Königreich abgeschlossenen EBR-Vereinbarungen betrafen Unternehmen bzw. Konzerne mit Sitz der Unternehmensleitung in den damals 17 Mitgliedstaaten i. S. der RL. In 20% der Fälle lag der Sitz der zentralen Leitung in anderen europäischen Staaten (insbesondere Großbritannien und der Schweiz), in weiteren 20% in den USA und Kanada (16%) sowie Asien (Japan, Süd-Korea etc.). Dies verweist auf eine breite Akzeptanz der Intentionen der RL auch über den Kreis der Mitgliedstaaten hinaus. Das Interesse an kooperativen Arbeitsbeziehungen ist in multinationalen Unternehmen offenbar weiter verbreitet als aufgrund der unterschiedlichen, z. T. ausgesprochen konfliktreichen Traditionen der nationalen Mitbestimmungskulturen zu erwarten war. Dies kommt auch darin zum Ausdruck, daß sich der geographische Geltungsbereich der EBR-Vereinbarungen häufig weit über den Kreis der Mitgliedstaaten hinaus erstreckt. Vier Abkommen erstrecken sich auf sämtliche Niederlassungen und etablierten echte Weltkonzernbetriebsräte.<sup>29</sup>

Der Schwerpunkt der EBR-Abkommen betrifft den Bereich der Metallindustrie (35%), gefolgt von der Chemieindustrie (17%) und der Lebensmittelbranche (12%). Insgesamt sind im Bereich des produzierenden Gewerbes mit über 80% wesentlich mehr EBR-Vereinbarungen abgeschlossen worden als im Dienstleistungs-

<sup>27</sup> Vgl. Marginson u. a. (Fn. 17), S. 7.

<sup>28</sup> Vgl. Marginson u. a. (Fn. 17), S. 21.

<sup>29</sup> Vgl. die Berichte in European Works Councils Bulletin Nr. 16 und Nr. 17, 1998.

sektor (13%). In diesem dominieren Vereinbarungen im Bereich der Banken und der Finanzdienstleistungen (Deckungsquote jeweils ca. 25%), während im Bereich des Handels nur eines von 10 betroffenen multinationalen Unternehmen eine EBR-Vereinbarung abgeschlossen hat. Diese Differenz zwischen Produktions- und Dienstleistungssektor in bezug auf die Häufigkeit von EBR-Abkommen spiegelt sehr deutlich die Unterschiede der gewerkschaftlichen Organisationsgrade, Strategien und Einflußmöglichkeiten sowie die Differenzen der dominanten »corporate identity« in beiden Bereichen wieder. Korreliert man die Branchenverteilung der EBR-Abkommen mit den Herkunftsländern, so lassen sich daraus detailliertere Schlüsse auf die relative Stärke bzw. industrielle Strategie der nationalen Gewerkschaften und Unternehmen auf Branchenebene ziehen (so sind etwa in Deutschland überproportional viele Abkommen im Bereich der chemischen Industrie abgeschlossen worden, relativ wenige dagegen in der Lebensmittelbranche).<sup>30</sup>

#### 4. Modelle der Arbeitnehmervertretung in Europa

Die prozedurale und inhaltliche Offenheit der Vorgaben der Richtlinie beruht wesentlich auf zwei Gründen: Zum einen wurde damit den Forderungen der Arbeitgeberseite nach möglichst großer Flexibilität Rechnung getragen. Diese hatten die zwingende Vorgabe eines bei der Unternehmenszentrale zu bildenden EBR stets abgelehnt. Im Interesse praxisnaher Anpassung an die jeweils spezifischen Unternehmensgegebenheiten verlangten sie als gleichberechtigte Alternative die Möglichkeit der Einrichtung sonstiger dezentraler oder kombiniert zentraler-dezentraler Anhörungs- und Unterrichtsverfahren.<sup>31</sup> Zum anderen sollte damit für die erforderliche Umsetzung der RL in das Recht der Mitgliedstaaten der notwendige Spielraum zur Anpassung der EBR an die nationalen Traditionen der industriellen Beziehungen und speziell der Arbeitnehmer-Mitbestimmung eingeräumt werden. In der Praxis zeigt sich, daß das erstere Motiv weitgehend leerläuft: Alternative, dezentrale Verfahren der Unterrichtung und Anhörung der Arbeitnehmer spielen – von bemerkenswerten Ausnahmen wie etwa bei Bertelsmann abgesehen<sup>32</sup> – unter den bisher abgeschlossenen und ausgewerteten Vereinbarungen nur eine geringe Rolle. In den europäischen Mitgliedstaaten sind in ca. 90% der Vereinbarungen zentrale EBR vorgesehen. Umso größere Bedeutung hat hingegen das zweite Motiv erlangt: Der Charakter der bisher vereinbarten EBR folgt weitgehend den jeweiligen nationalen Mitbestimmungskulturen am Sitz der Unternehmens- bzw. Konzernzentrale. Hierbei werden entsprechend den dominierenden Merkmalen des Typus der Arbeitnehmermitbestimmung folgende Modelle unterschieden: Das nordische (Dänemark, Finnland, Schweden, Norwegen), deutsch-niederländische (Deutschland, Niederlande, Österreich, Schweiz), franko-belgische (Belgien, Frankreich, Luxemburg), anglo-irische (Großbritannien, Irland), südeuropäische (Italien, Spanien), nordamerikanische (USA, Kanada) und das asiatische (Japan, Hongkong bzw. China, Südkorea).<sup>33</sup>

Die zentralen Kriterien, nach denen sich diese Modelle unterscheiden, sind: Erstens, ob überhaupt Strukturen der Arbeitnehmermitwirkung nach dem Muster von Betriebsräten zur Information und Anhörung der Arbeitnehmer aufgrund nationalen

<sup>30</sup> Vgl. Marginson u. a. (Fn. 17), S. 11.

<sup>31</sup> Hornung-Draus, in: Deppe/Hoffmann/Stützel (Fn. 23), S. 24 ff., 27.

<sup>32</sup> Vgl. dazu Großmann, *Europäischer Dialog bei Bertelsmann*, in: Deppe/Hoffmann/Stützel (Fn. 23), S. 133 ff.

<sup>33</sup> Zu dieser Gruppenbildung vgl. Marginson u. a. (Fn. 17), S. 8 f.; zu den Formen der Mitbestimmung in den Mitgliedstaaten im Detail vgl. Pichot, *Employee representatives in Europe and their economic prerogatives*, Report conducted for the European Commission, o. O., S. 17 ff. und Sandmann (Fn. 8), S. 36 ff.

Rechts – sei es per Gesetz, sei es per Kollektivvertrag – bestehen. Dies ist in den Modellen des franko-belgischen, deutsch-niederländischen, nordischen und südeuropäischen Rechtskreises der Fall, nicht jedoch in denen der anglo-irischen, nordamerikanischen und asiatischen Rechtskreise. Zweitens ist innerhalb der Ländergruppen, die Betriebsräte kennen, danach zu unterscheiden, ob in ihnen lediglich Arbeitnehmer vertreten sind (so im deutsch-niederländischen, nordischen und südeuropäischen Modell), oder ob es sich um aus Arbeitnehmer- und Arbeitgebervertretern zusammengesetzte Gremien handelt (so im franko-belgischen Modell). Ein drittes Unterscheidungskriterium bezieht sich auf die Rolle, die den Gewerkschaften im Rahmen der betrieblichen Arbeitnehmerrepräsentation zukommt: Im deutsch-niederländischen Modell besteht der Betriebsrat nur aus gewählten Vertretern der Arbeitnehmer, während sich in den Ländern des franko-belgischen und südeuropäischen Modells die betriebliche Interessenvertretung aus gewählten Repräsentanten der betrieblichen Arbeitnehmer und der Gewerkschaften zusammensetzt. In den nordischen Ländern dagegen besitzen die Gewerkschaften auch im Rahmen der betrieblichen Interessenvertretung ein Vertretungsmonopol. Gleiches gilt, sofern eine betriebliche Interessenvertretung überhaupt existiert, auch für die Länder des anglo-irischen und nordamerikanischen Rechtskreises. Betriebsgewerkschaftliche Strukturen überwiegen ferner in den asiatischen Ländern, vor allem in Japan.<sup>34</sup> Eine etwas veränderte Typologie ergibt sich, wenn man umfassender die Systeme der industriellen oder Arbeitsbeziehungen insgesamt vergleicht, also einschließlich der tarifpolitischen und staatlichen Regulierungsebene; hier werden in Europa üblicherweise drei Typen unterschieden: das hochgradig verrechtlichte, kooperative und sozialpartnerschaftliche nordische sowie deutsch-niederländische Modell, das geringer verrechtlichte, konfliktorientierte franko-belgische und südeuropäische Modell und das kaum verrechtlichte, betriebsbezogene und konfliktintensive anglo-irische Modell.<sup>35</sup>

Die subsidiären Vorschriften gem. Art. 7 in Verbindung mit dem Anhang der RL über den bei Ergebnislosigkeit aller Verhandlungsversuche schließlich zu errichtenden »Europäischen Betriebsrat kraft Gesetzes« orientieren sich zwar am deutsch-niederländischen Modell und sehen einen allein mit Arbeitnehmervertretern besetzten EBR vor. Gleichwohl überwiegt in der Praxis der EBR-Vereinbarungen der franko-belgische Typus. Zwei Drittel der Vereinbarungen (nahezu sämtliche in Belgien, Frankreich, Großbritannien, Nordamerika und Asien) sehen ein gemischtes EBR-Gremium aus Arbeitnehmer- und Arbeitgebervertretern vor. Dies gilt sogar für über 40% der Vereinbarungen, die Unternehmen betreffen, deren Hauptsitz in Ländern des deutsch-niederländischen Rechtskreises liegt. Worin der Grund für diese erstaunlich starke Abweichung vom Modell der subsidiären Vorschriften selbst in Ländern mit einer monistischen Zusammensetzung der Gremien der betrieblichen Interessenvertretung liegt, bedarf näherer Untersuchung. Möglicherweise erklärt sich dies Phänomen neben der überlegenen Verhandlungsmacht der Arbeitgeberseite und ihrem Insistieren auf direkter Einflußnahme auf und Kontrolle über die Geschäftsführung des Eurobetriebsrats auch aus Interessen der Arbeitnehmer und Gewerkschaften, vorhandene stärkere nationale Mitbestimmungsrechte zu schützen. Durch die korporative Zusammensetzung der EBR würde in diesem Sinne die Sonderstellung dieses Gremiums betont, wodurch es dann nicht als Konkurrent nationaler Institutionen der Arbeitnehmermitbestimmung erscheint.<sup>36</sup>

<sup>34</sup> Zu den Details vgl. Pichot (Fn. 33), S. 17 ff.; ferner Lecher in: Deppe/Hoffmann/Stutzel (Fn. 23), S. 67 ff.

<sup>35</sup> Vgl. Lecher, WSI-Mitteilungen 1998, 258 ff., 259

<sup>36</sup> So Marginson u. a. (Fn. 17), S. 20.

In den gemischten EBR (sog. »joint committees«) nimmt i. d. R. ein Vertreter der zentralen Leitung die Rolle des geschäftsführenden Vorsitzenden ein. Die Leitung des Büros des EBR obliegt dagegen ganz überwiegend einem Vertreter der Arbeitnehmer. In fast 90% der Fälle wird die Tagesordnung der Sitzungen zur Information und Anhörung der Arbeitnehmer einvernehmlich zwischen den Arbeitnehmervertretern und der zentralen Leitung bestimmt.<sup>37</sup> Sofern erwähnt, wird in der Mehrzahl der Fälle auch die Abfassung des Protokolls der Sitzung zwischen den Parteien abgestimmt.<sup>38</sup>

### 5. Parteien der EBR-Vereinbarungen, Geltungsdauer

Bei der Schaffung von EBR kommt den europäischen und internationalen Gewerkschaftsorganisationen eine bedeutende organisierende und koordinierende Rolle zu. Dies findet darin seinen Niederschlag, daß insgesamt fast die Hälfte der Vereinbarungen (45%) auf Arbeitnehmerseite von Gewerkschaften abgeschlossen worden sind, und steht in offenem Widerspruch zu der Tatsache, daß das deutsche EBR-Gesetz die Gewerkschaften weitgehend ignoriert und ihnen lediglich als sachverständige Gäste des besonderen Verhandlungsgremiums<sup>39</sup> und des EBR eine bescheidene Rolle zuweist (§ 13 Abs. 4 S. 2, § 29 S. 2). In 34% der Vereinbarungen sind Betriebsräte (incl. Konzern- und Gesamtbetriebsräte sowie teilweise bereits vorher bestehende EBR) und in weiteren 37% sonstige Vertreter der Beschäftigten (u. U. zusätzliche) Unterzeichner der EBR-Abkommen.

Die Vereinbarungen sind überwiegend (57%) auf unbestimmte Dauer abgeschlossen. 13% sehen eine Geltungsdauer von einem bis zu 3 Jahren vor, die übrigen 30% von 4 bis zu mehr als 5 Jahren. Regelungen betr. die Weitergeltung der Vereinbarung über die vereinbarte Geltungsdauer hinaus bis zum Abschluß einer neuen Vereinbarung sind eher die Ausnahme.

### 6. Größe und Zusammensetzung der EBR, Amtszeit ihrer Mitglieder

Die Mehrzahl der Vereinbarungen (51%) sieht eine Größe der EBR zwischen 11 und 20 Mitgliedern vor. Weitere 25% gehen von 20 bis 30, 18% von 3 bis 10 und 6% von über 30 Mitgliedern aus. Die Minimalgröße liegt bei 3 Mitgliedern, die Maximalgröße bei 60 Arbeitnehmer-Vertretern, wobei diese Zahlen durchweg positiv mit der Unternehmensgröße korrelieren. Große EBR finden sich besonders häufig im Bereich der chemischen Industrie.<sup>40</sup>

Die Verteilung der Sitze in den EBR auf die einzelnen Länder, in denen das betreffende multinationale Unternehmen tätig ist, wird in 84% der Abkommen spezifiziert. Dabei kommen zwei Grundsätze – oft in Kombination miteinander – zur Anwendung: Entweder wird die Zahl der Sitze pro Land in der Vereinbarung pauschal zugewiesen oder aber abhängig gemacht von der Anzahl der Beschäftigten pro Staat bzw. pro Niederlassung. Z. T. wird die sich so ergebende Sitzverteilung nochmals korrigiert durch zusätzliche Mitglieder für einzelne oder mehrere Länder bzw.

<sup>37</sup> David (Fn. 22), S. 26 ff., 33.

<sup>38</sup> Marginson u. a. (Fn. 17), S. 57.

<sup>39</sup> Gem. § 10 Abs. 1 EBRG können von den hierfür zuständigen betriebsverfassungsrechtlichen Gremien (vgl. § 11 EBRG) Gewerkschaftsbeauftragte auch zu Mitgliedern des besonderen Verhandlungsgremiums bestellt werden, weil das Gesetz – anders als für den »EBR kraft Gesetzes« in § 22 Abs. 1 EBRG – insoweit allgemein von »Arbeitnehmervertretern« spricht, ohne das Erfordernis aufzustellen, daß diese zugleich Arbeitnehmer des betreffenden multinationalen Unternehmens oder Konzerns sein müssen, vgl. Blanke (Fn. 1), § 10 Rn. 3.

<sup>40</sup> Marginson u. a. (Fn. 17), S. 31; David (Fn. 22), S. 15.

Unternehmenseinheiten (wie etwa das Stammland im Blick auf den relativ größten Beschäftigtenanteil; für Staatengruppen, die ansonsten unter das Mindestquorum an Beschäftigten fielen; oder zur eigenständigen Repräsentation besonderer Unternehmenssparten). Nach der RL und allen nationalen Umsetzungsbestimmungen wird bei der Verteilung der Sitze im besonderen Verhandlungsgremium und im EBR dem Prinzip der Repräsentativität dadurch der Vorrang vor dem Proportionalitätsgrundsatz eingeräumt, daß zunächst aus jedem Land, in dem das multinationale Unternehmen einen Betrieb hat, unabhängig von seiner Größe ein Arbeitnehmervertreter entsandt wird.<sup>41</sup> Die restlichen Sitze werden dann in Abhängigkeit von der Zahl der in dem jeweiligen Mitgliedstaat beschäftigten Arbeitnehmer verteilt. Da in den nationalen Umsetzungsbestimmungen die Zahl der Sitze im besonderen Verhandlungsgremium zumeist auf maximal 17, diejenige im EBR auf maximal 30 festgelegt ist,<sup>42</sup> führt dies bei Unternehmen, die in zahlreichen der 18 Mitgliedstaaten Arbeitnehmer beschäftigen, regelmäßig zu einer Zusammensetzung dieser Gremien, die dem multinationalen Charakter des Unternehmens weit stärkeren Ausdruck verleiht als dies bei ihrer Besetzung nach den jeweiligen Beschäftigtenzahlen der Fall wäre. Entgegen diesen rechtlichen Vorgaben ergibt die Auswertung der vorliegenden Vereinbarungen eine deutlich stärkere Berücksichtigung des Proportionalitäts- gegenüber dem Repräsentativitätsprinzip.<sup>43</sup>

Nicht selten (17%) wird in den Vereinbarungen externen Teilnehmern der Status gleichberechtigter EBR-Mitglieder eingeräumt. Dabei handelt es sich in 9 von 10 Fällen um Gewerkschaftsbeauftragte. Weitere 21% der Abkommen gewähren externen Teilnehmern ein eigenes Teilnahmerecht an den Sitzungen, ohne ihnen den Status von EBR-Mitgliedern zu verleihen. Hierbei handelt es sich zur Hälfte um Repräsentanten von zumeist europäischen, nicht nationalen Gewerkschaftsorganisationen.<sup>44</sup> Die Amtszeit der Mitglieder der EBR wird überwiegend (ca. 55%) auf 4 bzw. 3 Jahre festgelegt.

### 7. Aufgaben und Informations- und Anhörungsrechte der EBR

Nahezu alle Vereinbarungen betonen ausdrücklich, daß ihr Hauptziel die Information und Anhörung der Arbeitnehmer ist. Gelegentlich wird der Begriff der Anhörung erläutert und hierbei zumeist als Dialog und Meinungsaustausch bezeichnet.<sup>45</sup> Einige Vereinbarungen gehen darüber hinaus und sehen z. B. das Recht der EBR vor, Empfehlungen und Vorschläge abgeben zu können (4% der Abkommen), oder räumen dem EBR Verhandlungsrechte in bestimmten Fragen ein (2%).

Die große Mehrzahl der Vereinbarungen listet einen Katalog von Themen auf, über die die EBR zu informieren sind und zu denen ein Meinungsaustausch zwischen Management und Arbeitnehmervertretung stattfinden soll. Die meist genannten Gegenstände sind: die wirtschaftliche und finanzielle Lage des Unternehmens (90%), Lage und Entwicklung der Beschäftigung (über 80%), Produktion und Absatz (ca. 75%), Löhne und Arbeitsbedingungen (75%), Investitionsvorhaben (65%), Einsatz neuer Technologien (55%), Verlagerungen von Betriebsstätten, Fusionen,

<sup>41</sup> Vgl. die tabellarische Übersicht bei Blanke (Fn. 1), S. 353 und 360.

<sup>42</sup> Diese Zahlen sind infolge der Erstreckung der RL auf Großbritannien und Nordirland i. d. R. korrekturbedürftig. In Deutschland muß die gesetzliche Festlegung der Zahl der EBR-Sitze in § 22 Abs. 1 EBRG von 30 auf 31 korrigiert werden. Für das besondere Verhandlungsgremium ergibt sich aus den in § 10 EBRG festgelegten Verteilungsschlüsseln eine maximale Mitgliederzahl von 21, während die RL gem. Art. 2 Ergänzungs-RL eine Höchstzahl von 18 Mitgliedern vorgibt.

<sup>43</sup> Marginson u. a. (Fn. 17), S. 34 ff.

<sup>44</sup> Marginson u. a. (Fn. 17), S. 39 f.

<sup>45</sup> Zum folgenden: Marginson u. a. (Fn. 17), S. 25 ff.; David (Fn. 22), S. 17 ff.

Betriebsstillegungen (50%), Massenentlassungen (50%), Arbeits- und Gesundheitsschutz (40%), Umweltfragen (35%), Bildung und Ausbildung (25%).

#### 8. Art und Häufigkeit der Sitzungen, Teilnahme externer Berater

Die ganz überwiegende Zahl der Vereinbarungen (87%) sieht eine ordentliche sowie beim Eintritt außerordentlicher Ereignisse die Möglichkeit einer weiteren außerordentlichen Sitzung zur Unterrichtung und Anhörung des EBR pro Jahr vor, 13% gehen von zwei ordentlichen Sitzungen und einer fakultativen außerordentlichen pro Jahr aus, ungefähr 20% von nur einer jährlichen ordentlichen Sitzung. Bemerkenswert ist, daß in den nordischen Ländern sowie speziell im Finanzsektor fast zweimal so häufig wie sonst (in 25% der Fälle) zwei jährliche Sitzungen vereinbart wurden. Offenbar werden im Bereich der Finanzdienstleistungen EBR als Möglichkeit zur Schaffung einer grenzübergreifenden Unternehmenskultur angesehen.<sup>46</sup> Das Recht zur Einberufung außerordentlicher Sitzungen liegt überwiegend bei beiden Parteien gemeinsam, in einem Drittel der Fälle bei der zentralen Leitung, einem Viertel bei der Arbeitnehmervertretung.

Ca. 85% der Vereinbarungen räumen dem EBR ausdrücklich das Recht zu einer vorbereitenden internen Sitzung ohne Arbeitgebervertreter ein, ca. 22% z. T. zusätzlich eine nachbereitende Sitzung. Über die Hälfte der Vereinbarungen (62%) sehen – insbesondere für die außerordentlichen Sitzungen zur Information und Anhörung und für die zwischenzeitlichen Kontakte mit der zentralen Leitung – die Bildung eines engeren Ausschusses aus dem Kreis der EBR-Mitglieder vor. Besteht der EBR aus Arbeitnehmervertretern und Managern, so gilt i. d. R. gleiches auch für den engeren Ausschuß.

#### 9. Kosten der EBR-Tätigkeit, Stellung der EBR-Mitglieder, Weiterbildungsansprüche

Die Kosten der EBR-Tätigkeit werden in 97% der Vereinbarungen ausdrücklich dem Management auferlegt. Ansprüche auf bezahlte Freistellung der Arbeitnehmervertreter sehen drei Viertel der Abkommen vor, 86% legen die Reise- und Unterkunftskosten, 78% die Dolmetscher- und Übersetzungskosten, 50% die Kosten für einen Sachverständigen der Unternehmensleitung auf. Die Tragung der allgemeinen Büro- und Verwaltungskosten wird nur in einer Minderheit von Vereinbarungen erwähnt (22%). In 10% der Vereinbarungen wird den EBR ein von ihnen zu verwaltendes Budget zugewiesen.<sup>47</sup>

Klauseln, wonach die EBR-Mitglieder wegen ihrer Tätigkeit nicht benachteiligt oder begünstigt werden dürfen, finden sich in ca. der Hälfte aller Vereinbarungen. Dabei wird zumeist auf den Arbeitnehmervertretern nach nationalem Recht zustehenden Schutz verwiesen. 84% verpflichten die EBR-Mitglieder zur Geheimhaltung vertraulicher Informationen. Ca. ein Viertel der Vereinbarungen sieht ein Zugangsrecht der Mitglieder der EBR zu den Betrieben des multinationalen tätigen Unternehmens bzw. Konzerns vor. Lediglich 35% der Abkommen räumen den EBR-Mitgliedern spezielle Weiterbildungsansprüche ein, wobei als Themen der Fortbildung die Verbesserung von Sprachkenntnissen, wirtschaftliche Zusammenhänge und soziale Angelegenheiten (insbesondere industrielle Beziehungen in Europa) genannt werden.

<sup>46</sup> Marginson u. a. (Fn. 17), S. 52.

<sup>47</sup> Marginson u. a. (Fn. 17), S. 72 f.

Eine erste vergleichende Untersuchung der Orientierung und Arbeitsweise von EBR<sup>48</sup> unterscheidet drei denkbare und in Ansätzen bereits in der Praxis auffindbare Entwicklungspfade: Der EBR fungiert als »verlängerter Arm« des jeweils nationalen Systems der Arbeitsbeziehungen, der EBR wird dominiert von den Mitgliedern der »Konzernmutter-Fraktion«, oder der EBR entwickelt eine eigenständige Identität als kollektiver Akteur auf europäischer Ebene.<sup>49</sup> Bei diesen drei idealtypischen Modellen handelt es sich nicht zwingend um Alternativen, sondern häufig um aufeinander folgende Entwicklungsschritte. In der Praxis zeigt sich, daß die EBR überraschend schnell und erstaunlich oft über die in der RL eröffnete Informations- und Konsultationsfunktion hinaus zu echten Verhandlungspartnern des Managements wurden und Einfluß auf Unternehmensentscheidungen gewonnen haben. So wurden etwa durch Einschaltung und auf Vermittlung des EBR beabsichtigte Produktionsverlagerungen verhindert oder in ihrem Ausmaß und in ihren Auswirkungen deutlich verringert, outsourcing-Konzepte fallengelassen, Sozialpläne ausgehandelt, Verhandlungen über Aufwandsentschädigungen für Heimarbeitnehmer aufgenommen und paritätisch besetzte, neue Gremien wie etwa das »europäische Observatorium« zur Verbesserung der Arbeitssicherheit und des Gesundheitsschutzes im italienischen Energie- und Chemiekonzern ENI eingerichtet.<sup>50</sup> Aus dieser neuen Rolle der EBR als transnationaler Verhandlungspartner des zentralen Managements in multinationalen Unternehmen und Konzernen entstehen wiederum verstärkte Herausforderungen an die europaweite Abstimmung und Zusammenarbeit der Gewerkschaften.

### III. Charakteristika nationaler Umsetzungsbestimmungen: Deutschland, Frankreich, Irland, Schweden und Spanien

Im Kreis der Mitgliedstaaten i. S. der RL bestehen unterschiedliche Modelle der Arbeitnehmermitbestimmung, deren zentrale Charakteristika oben dargestellt wurden. Wie nicht anders zu erwarten, prägen sie auch die jeweiligen nationalen Umsetzungsbestimmungen.<sup>51</sup> Nur auf diesem Hintergrund sind die z. T. erheblichen Differenzen der Umsetzung der EBR-RL verständlich. Nachstehend wird jeweils auf einige besonders bemerkenswerte Charakteristika der Umsetzungsbestimmungen in Deutschland, Frankreich, Irland, Schweden und Spanien eingegangen, die jeweils unterschiedliche Traditionen und Typen der industriellen Beziehungen und der betrieblichen Mitbestimmung repräsentieren. Dabei muß man freilich im Auge behalten, daß die in den nationalen Transformationsvorschriften enthaltenen Regelungen zur Struktur und Aufgabe von gesetzlichen EBR lediglich dann auf Antrag subsidiär eingreifen, wenn es nicht zu freiwilligen EBR-Vereinbarungen nach Art. 13 oder Art. 6 der RL kommt. Ihre unmittelbare Relevanz ist daher deutlich geringer als ihre mittelbare Bedeutung, die in ihrem Charakter als Muster für die Verhandlungsprozesse und als hilfswissem Auffangmodell liegt.

48 Lecher/Nagel/Platzer (Hrsg.), Konstituierung der Europäischen Betriebsräte – Vom Informationsforum zum Akteur? Eine vergleichende Studie von acht Konzernen in den Ländern Deutschland, Frankreich, Großbritannien und Italien, Baden-Baden 1998.

49 Zusammenfassung bei Lecher, WSI-Mitteilungen 1998, S. 258 ff.

50 Vgl. im einzelnen die Beispiele bei Lecher/Nagel/Platzer (Fn. 48).

51 Die Originalversion sowie deutsche, englische und französische Übersetzungen der Umsetzungsbestimmungen sind von der Generaldirektion V der EU-Kommission erstellt worden und über das Internet zugänglich (<http://europa.eu.int/en/comm/dg05/soc-dial/labour/d1940045/index.htm>).

Entsprechend dem deutsch-niederländischen Modell der Arbeitsbeziehungen geht das deutsche Gesetz über Europäische Betriebsräte (EBRG) v. 28. 10. 1996<sup>52</sup> von einer strikten Trennung der betrieblichen und der gewerkschaftlichen Interessenvertretung der Arbeitnehmer aus. Lediglich für die Phase der Verhandlungen eröffnet das EBRG externen Repräsentanten der Arbeitnehmer, speziell Gewerkschaftsbeauftragten, das Recht auf Mitgliedschaft im besonderen Verhandlungsgremium (§ 10 Abs. 1 EBRG), während die Mitgliedschaft im EBR für die aus Deutschland entsandten Arbeitnehmervertreter an die Zugehörigkeit zur Belegschaft des gemeinschaftsweit tätigen Unternehmens oder Konzerns gebunden ist (§ 22 Abs. 1 S. 1 EBRG). Charakteristisch ist in diesem Zusammenhang ferner, daß das deutsche Gesetz der betrieblichen Interessenvertretung ein Benennungsmonopol für die inländischen Mitglieder sowohl des besonderen Verhandlungsgremiums wie des EBR einräumt und nicht einmal hilfsweise, falls kein Betriebsrat besteht, ein Bestellungsrecht im Wege der Direktwahl durch alle betriebsangehörigen Arbeitnehmer vorsieht (§§ 11, 23 EBRG). Allerdings können Gewerkschaftsbeauftragte jederzeit als Sachverständige zu den Sitzungen des besonderen Verhandlungsgremiums und des EBR hinzugezogen werden.

Zwei weitere Besonderheiten sind für das deutsche Umsetzungsgesetz typisch: Zum einen räumt es einem Vertreter der leitenden Angestellten ein Teilnahmerecht im Gaststatus an den Sitzungen des EBR ein, sofern dieser aus mindestens 5 Mitgliedern besteht (§ 23 Abs. 6 EBRG). Zum anderen beschränkt es für sog. Tendenzunternehmen – das sind nach deutschem Recht Unternehmen, die unmittelbar und überwiegend politischen, koalitionspolitischen, konfessionellen, karitativen, erzieherischen, wissenschaftlichen, künstlerischen Bestimmungen oder Zwecken der Berichterstattung oder Meinungsäußerung dienen – die Unterrichts- und Anhörungspflicht der zentralen Leitung auf die Information über besonders wichtige Ereignisse im Rahmen der routinemäßigen jährlichen Sitzung sowie auf die Unterrichtung und Anhörung in außergewöhnlichen Fällen (§ 24 EBRG). Das hat zur Folge, daß dem EBR in diesen Unternehmen die grundlegenden Informationen über die wirtschaftliche und finanzielle Lage des Unternehmens, die voraussichtliche Entwicklung der Geschäfts-, Produktions- und Absatzlage, die Beschäftigungslage und ihre voraussichtliche Entwicklung sowie über Investitionen und Investitionsprogramme versagt bleiben. Außerdem ist in Tendenzunternehmen der Zweck der Information und Anhörung des EBR begrenzt auf Fragen des Ausgleichs oder der Milderung der wirtschaftlichen Nachteile für die Arbeitnehmer. Die Besprechung mit der zentralen Leitung erstreckt sich demnach nicht auf Gestaltungsalternativen zu den unternehmerischen Planungsvorhaben.

Die deutschen Umsetzungsbestimmungen zum Schutz von Tendenzunternehmen sind in mehrfacher Hinsicht problematisch. Sie bewirken, daß mit den Informations- und den Kommunikationsunternehmen ein erheblicher Teil der zukunftsweisenden Wachstumsbranchen aus dem Geltungsbereich der ohnedies nur sehr begrenzten Mitwirkungsbefugnisse der europäischen Beschäftigtenvertretung ausgenommen wird. Dies führt zu dem paradoxen Resultat, daß das Land mit dem vermutlich höchsten betrieblichen wie unternehmerischen Mitbestimmungsniveau in Europa auf der Ebene der europäischen Arbeitnehmervertretung im Vergleich zu den übrigen Mitgliedstaaten das niedrigste Mitbestimmungsniveau installiert. Außerdem gehen die Regelungen in § 34 EBRG erheblich über die sehr viel engeren Vorgaben der RL in

<sup>52</sup> BGBl. I S. 1548.

Art. 8 Abs. 3 hinaus, die sich nur auf Unternehmen erstreckt, »die in bezug auf Berichterstattung *und* Meinungsäußerung unmittelbar und überwiegend eine bestimmte weltanschauliche Tendenz verfolgen«. Die deutsche Tendenzschutzregelung ist daher ungeachtet der Tatsache, daß sie sich auf die mit dem deutschen Umsetzungstext identische Erklärung von Rat und Kommission für das Ratsprotokoll stützen kann,<sup>53</sup> europarechtswidrig.<sup>54</sup>

## 2. Frankreich

Auffälliges Kennzeichen des franko-belgischen Konzepts der Arbeitnehmervertretung ist, daß die Gremien der betrieblichen Arbeitnehmermitbestimmung aus Vertretern der Arbeitnehmer und der Unternehmensleitung gebildet werden und unter dem Vorsitz der Vertreter der Unternehmensleitung tagen. Obwohl die EBR-RL in ihren subsidiär verbindlichen Vorschriften für den »EBR kraft Gesetzes« das deutsch-niederländische Modell einer reinen Arbeitnehmervertretung zugrunde legt, weicht das französische Umsetzungsgesetz<sup>55</sup> hiervon ab und gestaltet den EBR kraft Gesetzes als gemischtes Gremium aus Arbeitnehmer- und Arbeitgebervertretern aus (Art. L 439-14 und Art. L 439-19).<sup>56</sup> Der EBR kraft Gesetzes arbeitet in Frankreich unter dem Vorsitz des Leiters des Unternehmens oder des herrschenden Unternehmens der gemeinschaftsweit tätigen Unternehmensgruppe oder seines Vertreters. Dieser ist voll stimmberechtigtes Mitglied des EBR (vgl. Art. L 439-18) und legt auch die Tagesordnung der Sitzungen des EBR fest. Kraft ausdrücklicher gesetzlicher Anordnung besitzt der EBR eigene Rechtsfähigkeit. Die besondere Verantwortung der Unternehmensleitung kommt auch darin zum Ausdruck, daß das französische Gesetz ihr die primäre Verpflichtung zur Einsetzung des besonderen Verhandlungsgremiums auferlegt. Lediglich für den Fall, daß sie keine entsprechende Initiative ergreift, sieht das Gesetz die Einleitung des Verfahrens zur Bildung des besonderen Verhandlungsgremiums auf Antrag der Arbeitnehmer oder ihrer Vertreter vor (Art. L 439-7).

Die Betonung der besonderen Rolle der Gewerkschaften auch im Rahmen der betrieblichen Interessenvertretung kommt in den französischen Umsetzungsbestimmungen darin zum Ausdruck, daß den im Betrieb vertretenen Gewerkschaften die Priorität bei der Bestellung der Mitglieder des besonderen Verhandlungsgremiums und des EBR zusteht. Ihr jeweiliger Einfluß bemißt sich nach den Ergebnissen der jeweils letzten Wahlen zum comité d'entreprise (Unternehmensebene) bzw. comité d'établissement (Betriebsebene), wobei die Mitglieder im besonderen Verhandlungsgremium und EBR aus dem Kreis der gewerkschaftlichen Mitglieder dieser Gremien oder der Gewerkschaftsdelegierten im Unternehmen benannt werden (Art. L 439-19). Nur wenn ausnahmsweise keine Gewerkschaftsvertretung besteht, werden die Mitglieder des besonderen Verhandlungsgremiums bzw. EBR im Wege der Direktwahl durch die Arbeitnehmer der Betriebe bzw. Unternehmen bestimmt (Art. L 439-20). Liegt die zentrale Unternehmensleitung nicht in Frankreich, so findet die Be-

<sup>53</sup> Dok. Nr. 9067/94 S. 8, Ziff. 3.

<sup>54</sup> DKK-Kittner, EBRG § 34 Rn. 4; Blanke (Fn. 1), § 34 Rn. 11 ff.; ders., Die Mitbestimmung in Tendenzunternehmen nach dem Gesetz über Europäische Betriebsrate, in: Klebe/Wedde/Wolmerath (Hrsg.), Recht und soziale Arbeitswelt, Festschrift Daubler, 1999, S. 841 ff.

<sup>55</sup> Gesetz Nr. 96-985 v. 12. November 1996 über Information und Konsultation der Arbeitnehmer in gemeinschaftsweit tätigen Unternehmen und Konzernen sowie über die Entwicklung von Tarifverhandlungen. In englischer Fassung abgedruckt in: Blanke (Fn. 1), Anhang II S. 389 ff.; in deutscher Fassung mit erläuternden Anmerkungen bei: Bachner/Schreck, Die Umsetzung der europäischen Betriebsräterichtlinie in das französische Arbeitsrecht, NZA 1997, 1035 ff.

<sup>56</sup> Dies ist nach den belgischen Umsetzungsbestimmungen gem. dem »Collective Agreement Nr. 62 of 6 February 1996« allerdings nicht der Fall.

stimmung der Arbeitnehmervertreter in diesen Gremien durch allgemeine Wahlen nur statt, wenn der betreffende französische Betrieb oder das Unternehmen mindestens 50 Arbeitnehmer beschäftigt (Art. L 439-20).

Als Besonderheit der französischen Umsetzungsgesetzgebung ist ferner zu erwähnen, daß sie spezielle Regelungen für die Auflösung eines EBR kraft Vereinbarung oder kraft Gesetzes vorsieht, falls die Beschäftigtenzahlen die für die Bildung eines EBR erforderlichen Schwellenwerte deutlich und dauerhaft unterschreiten. Kommt es in diesem Fall nicht zu einer Auflösung durch Vereinbarung, so kann die staatliche Arbeitsverwaltung die Auflösung des EBR auf Antrag der zentralen Leitung genehmigen (Art. L 439-22).

### 3. Irland

Irland rechnet mit Großbritannien zum anglo-irischen Rechtskreis, dem betriebliche Interessenvertretungen nach dem Muster von nicht notwendig gewerkschaftsgebundenen, durch allgemeine Wahlen innerhalb der Belegschaft legitimierten und mit gesetzlichen Befugnissen ausgestatteten Betriebsräten unbekannt sind. Folglich mußte in Zusammenhang mit der Umsetzung der EBR-RL durch das »Transnational Information and Consultation of Employees Bill of 10 July 1996«<sup>57</sup> ein Verfahren zur betrieblichen Wahl (bzw. Benennung) von allgemeinen Arbeitnehmervertretern überhaupt erst eingeführt werden – eine Aufgabe, vor der nach der Erstreckung der RL auf das Vereinigte Königreich auch Großbritannien steht<sup>57a</sup>. Die hierzu ergangenen Bestimmungen (Anhang, Erster Abschnitt, Wahl von Arbeitnehmervertretern) sind nicht sonderlich detailliert. Sie regeln neben dem Wahlverfahren die aktive (alle Arbeitnehmer zum Zeitpunkt der Wahl) und passive Wahlberechtigung für die Wahlen zum EBR und zum besonderen Verhandlungsgremium.

Die Wählbarkeit zum EBR ist an mehrere Voraussetzungen gebunden: Mindestens einjährige kontinuierliche Betriebszugehörigkeit in Voll- oder regulärer Teilzeitarbeit. Nominierung als Kandidat entweder durch mindestens zwei Arbeitnehmer oder durch eine Gewerkschaft oder ein »excepted body« (Definition in Section 3, 1, ii, b und Anm. 1 – eine sonstige, mit der Befugnis zur Führung von Tarifverhandlungen ausgestattete Organisation oder Körperschaft), sofern dieses von der Unternehmensleitung als Verhandlungspartner zur Regelung von Arbeitsbeziehungen oder im Rahmen von Informations- und Anhörungsverfahren anerkannt ist (Anhang, Erster Abschnitt, Wahl von Arbeitnehmervertretern, Ziff. 2). Entsprechend der Vorgabe in Art. 10 S. 2 RL können als Mitglieder des besonderen Verhandlungsgremiums auch Gewerkschaftsfunktionäre oder »official(s) of an excepted body« gewählt werden, auch wenn sie nicht Arbeitnehmer des gemeinschaftsweit tätigen Unternehmens oder der Unternehmensgruppe sind.

Kommt es nicht zur Bestellung der Arbeitnehmervertreter aufgrund von Wahlen, so werden sie benannt (Zweiter Abschnitt, Second schedule, Subsidiary requirements: European Works Councils, Nr. 2 Abs. 3). Die Benennung erfolgt entweder durch die gewählten Arbeitnehmervertreter oder durch die Unternehmensleitung auf der Basis einer Vereinbarung mit den Beschäftigten (Section 3, Abs. 1; Section 14).

Aufgrund der fehlenden Tradition institutionalisierter betrieblicher Mitbestimmung sah sich der irische Gesetzgeber veranlaßt, besondere Anforderungen an die Legitimität von Vereinbarungen nach Art. 13 RL, durch die die Geltung der RL und der nationalen Umsetzungsbestimmungen ansonsten verdrängt wird, aufzustellen. Das

<sup>57</sup> In der Originalfassung abgedruckt in: Blanke (Fn. 1), Anhang II S. 402 ff.

<sup>57a</sup> Der inzwischen vorgelegte Regierungsentwurf des britischen Umsetzungsgesetzes ist abgedruckt in: european works councils bulletin 22/1999, S. 15 ff.

Gesetz versagt solchen Vereinbarungen solange die Gültigkeit, bis ihnen die Mehrzahl der Beschäftigten, für die sie Geltung erlangen soll, ausdrücklich zugestimmt hat (Section 6, para. 7). Dies bedeutet, daß sie nicht nur den Beschäftigten in Irland, sondern in allen Betrieben und Unternehmen des multinationalen Unternehmens oder Konzerns in den Mitgliedstaaten i.S. der RL zur Abstimmung vorzulegen sind.

Wahrscheinlich verdankt sich der spezifischen anglo-irischen Tradition der Arbeitsbeziehungen auch die in anderen nationalen Umsetzungsbestimmungen nicht enthaltene Präzisierung der Frist, innerhalb derer die zentrale Leitung mangels Abschlusses einer Vereinbarung sicherzustellen hat, daß ein EBR kraft Gesetzes gebildet ist und entsprechend den subsidiären Bestimmungen verfahren werden kann: »Finden die subsidiären Vorschriften auf ein Unternehmen oder eine Unternehmensgruppe Anwendung, so hat die zentrale Leitung so bald als möglich, jedoch spätestens nach 6 Monaten, sicherzustellen, daß entsprechend diesen Bestimmungen verfahren wird« (Section 13 para. 2).

#### 4. Schweden

Schweden rechnet zum nordischen Rechtskreis der Arbeitnehmermitbestimmung, weist aber spezifische Besonderheiten auf:<sup>58</sup> Die Institution betrieblicher Vertretungsstrukturen nach dem Muster von gesetzlichen Betriebsräten war bis zur Umsetzung der EBR-RL unbekannt. Die Regelung der Arbeitsbeziehungen erfolgt primär durch Kollektivvereinbarungen, nicht durch Gesetze. Die dominierende Rolle auf Arbeitnehmerseite fällt hierbei lokalen Gewerkschaftsorganisationen zu. Deren Repräsentanten, nicht aber gewählte Belegschaftsvertreter und schon gar kein »joint committee«, nehmen die Aufgabe der betrieblichen Mitbestimmung wahr.

Die Tradition der kollektivvertraglichen Organisation der Arbeitsbeziehungen kommt im schwedischen Umsetzungsgesetz<sup>59</sup> darin zum Ausdruck, daß die Mehrzahl der Bestimmungen des Gesetzes nur Mindestregelungen enthalten und ansonsten durch Kollektivvertrag zugunsten der Arbeitnehmer verbessert werden können (Section 7). Die Bedeutung der lokalen Gewerkschaftsorganisationen, die Kollektivverträge mit dem Unternehmen bzw. Konzern abgeschlossen haben, unterstreichen die Bestellungsregeln für das besondere Verhandlungsgremium und den EBR kraft Gesetzes (Section 16 und 26). Danach steht der oder – bei einer Mehrzahl von kollektivvertraglich gebundenen Gewerkschaften – den lokalen Gewerkschaften das Benennungsrecht der schwedischen Mitglieder des besonderen Verhandlungsgremiums und des EBR zu. Bei einer Mehrzahl tariflich gebundener Gewerkschaften greifen komplizierte Regeln zur Ermittlung der Priorität der Bestellungsrechte ein, wenn ein oder mehrere Mitglieder zu wählen sind (Section 16 Abs. 3 i.V.m. Anhang Nr. 2, Section 26 Abs. 3 i.V.m. Anhang Nr. 3). Ist der Unternehmer durch keinerlei Kollektivverträge mit einer Gewerkschaft gebunden, so fällt das Benennungsrecht derjenigen lokalen Gewerkschaft zu, die in dem Unternehmen oder in der Unternehmensgruppe die meisten Mitglieder besitzt (Section 16 Abs. 4 und 5, Section 26 Abs. 4 und 5). Entgegen Anhang Art. 1 b S. 1 der RL ist beim Fehlen einer bestehenden Arbeitnehmervertretung die Möglichkeit der direkten Wahl der Mitglieder des EBR durch die Gesamtheit der Arbeitnehmer nicht vorgesehen.

Das schwedische EBR-Gesetz nimmt, ähnlich wie das deutsche und österreichische

<sup>58</sup> Knudsen/Bruun, *European Works Councils in the Nordic Countries: An Opportunity and a Challenge for Trade Unionism*, *European Journal of Industrial Relations* 1998, H. 2 S. 13 f ff.

<sup>59</sup> Act Nr. 359 of 9 May 1996 on European Works Councils. In englischer Fassung abgedruckt in: Blanke (Fn. 1), Anhang II S. 425 ff.

Gesetz, Tendenzbetriebe aus der Geltung des Gesetzes aus. Allerdings ist diese Ausnahme nur gültig in bezug auf »the goals and direction of activities« (»die Ziele und Ausrichtung von Unternehmensaktivitäten«, Section 8), während ansonsten das Gesetz voll Anwendung findet. Im übrigen zeichnet sich die schwedische Umsetzungsgesetzgebung dadurch aus, daß sie eine Reihe von begrifflichen Klarstellungen enthält, die einer einengenden Interpretation der EBR-Richtlinie vorbeugen sollen. Dies betrifft z. B. den Unternehmensbegriff, der ausdrücklich auch öffentliche Unternehmen wie auch die wirtschaftlichen Aktivitäten von natürlichen Personen umfaßt (Section 3, para. 2). Ferner treffen die Verpflichtungen aus dem Gesetz, soweit es um die Bestellung der Beschäftigtenvertreter für das besondere Verhandlungsgremium und den EBR geht, nicht nur die jeweilige zentrale Unternehmensleitung, sondern das multinationale Unternehmen als Rechtsperson insgesamt – einschließlich aller zu ihm gehörenden oder von ihm abhängigen Unternehmen und Betriebe (Section 5). Und schließlich verzichtet das schwedische Umsetzungsgesetz auf die in Art. 6 und 9 der EBR-Richtlinie enthaltene Verpflichtung der Parteien, »im Geiste der Zusammenarbeit zu verhandeln« (Section 18). Weitergehend als die Richtlinie gibt das schwedische Gesetz dem EBR nicht nur das Recht, in Zusammenhang mit den Sitzungen mit der zentralen Leitung zuvor eine interne Sitzung durchzuführen. Vielmehr haben sie zusätzlich das Recht, auf Kosten der zentralen Leitung eine weitere Sitzung einmal pro Jahr durchzuführen (Section 32).

Dem besonderen Verhandlungsgremium und dem EBR verleiht das Gesetz ausdrücklich Rechtsfähigkeit (»to acquire rights and assume obligations«, Section 36). Die Rechtsnatur von EBR-Vereinbarungen zwischen dem besonderen Verhandlungsgremium und der zentralen Leitung nach Art. 6 der RL ist für die schwedische Arbeitsrechtsdoktrin insofern neuartig, als bislang zum Abschluß von Kollektivvereinbarungen auf Seite der Arbeitnehmer allein die Gewerkschaften befugt waren. Deshalb wird die Auffassung vertreten, daß es sich zwar um verbindliche Vereinbarungen handelt, jedoch nicht um Kollektivverträge.<sup>60</sup>

### 5. Spanien

Das Modell der Arbeitnehmervertretung in Spanien stimmt mit den übrigen südeuropäischen Mitgliedstaaten darin überein, daß die Institution betrieblicher Interessenvertretung der Arbeitnehmer anerkannt ist, ihre Mitglieder sich nur aus Arbeitnehmerrepräsentanten zusammensetzen und die Gewerkschaften bei der Bestellung der Mitglieder eine bedeutende Rolle spielen. Diese Tradition charakterisiert auch das spanische Umsetzungsgesetz,<sup>61</sup> welches gem. Artikel 2 Abs. 1 in gleicher Weise private wie öffentliche Unternehmen und Unternehmensgruppen erfaßt. Gem. Art. 28 werden die spanischen Mitglieder des besonderen Verhandlungsgremiums und des EBR entweder von dem Betriebsrat bzw. den Betriebsräten oder von den Gewerkschaftsvertretern benannt, die die Mehrheit der Mitglieder des bzw. der Betriebsräte vertreten, oder, wo solche Gremien nicht bestehen, von der stärksten, im Betrieb vertretenen Gewerkschaft bestellt.

Das Spanische Umsetzungsgesetz enthält eine Reihe von Bestimmungen, die die EBR-Richtlinie in sinnvoller Weise ergänzen und ihre Effektivität stärken. Dies gilt insbesondere für die Präzisierung des Zeitpunkts, zu dem der EBR über geplante

<sup>60</sup> Nystrom, *European Works Council Sweden*, *European Labour Law Suppl.* 211, The Hague/London/Boston, September 1998.

<sup>61</sup> Gesetz vom 10. April 1997 über das Recht der Arbeitnehmer auf Information und Konsultation in europaweit tätigen Unternehmen und Unternehmensgruppen. In englischer Fassung abgedruckt in: *Blanke* (Fn. 1), Anhang II S. 443 ff.

Vorhaben des Managements informiert werden muß und diese Maßnahmen mit ihm zu beraten sind. So bestimmt das Gesetz, daß die Sitzungen zur Information und Beratung zwischen EBR und zentraler Leitung so rechtzeitig durchzuführen sind, daß die Stellungnahme des EBR bei der Beschlußfassung oder Durchführung der geplanten Maßnahmen des Managements berücksichtigt werden kann (Artikel 18 Abs. 3). Zu erwähnen sind ferner die sehr detaillierten Regelungen für den Fall, daß eine EBR-Vereinbarung nach Art. 13 oder Art. 6 RL keine Vorschriften über ihren Geltungsbereich, ihre Dauer, Beendigung oder Neuverhandlung enthält (Artikel 14). Besonders wichtig ist in diesem Zusammenhang die Bestimmung, daß eine EBR-Vereinbarung nach ihrem Auslaufen oder ihrer Beendigung solange fortgilt, bis es zum Abschluß einer neuen Vereinbarung gekommen ist oder die subsidiären Vorschriften über die Errichtung eines EBR kraft Gesetzes Anwendung finden (Artikel 14 Abs. 4). Das Spanische Gesetz enthält außerdem Vorschriften zur Wiederherstellung der Repräsentativität des besonderen Verhandlungsgremiums und EBR, wenn diese in erheblicher Weise sei es durch Veränderungen in der Unternehmens- bzw. Konzernstruktur oder in der Zusammensetzung nationaler Arbeitnehmervertretungsorgane beeinträchtigt worden ist (Artikel 23). Angesichts des dualen Systems der Beschäftigtenvertretung in spanischen Unternehmen wirft dies die Frage auf, ob gravierende Veränderungen der Gewerkschaftszugehörigkeit von Mitgliedern nationaler Arbeitnehmervertretungsorgane zu einer Neuzusammensetzung von besonderem Verhandlungsgremium oder EBR führen sollten. Dies wird von der spanischen Arbeitsrechtslehre verneint, weil die spanischen Umsetzungsbestimmungen keine Regelungen hinsichtlich der Proportionalität der Gewerkschaftsvertretung in den besonderen Verhandlungsgremien und den EBR enthalten.<sup>62</sup>

Besonderes Augenmerk verdient der in Artikel 13 bestimmte Rechtscharakter von Vereinbarungen nach Art. 6 und 13 der RL zwischen besonderem Verhandlungsgremium und zentraler Leitung: Es handelt sich um Kollektivverträge, die wie Tarifverträge den Arbeitsbehörden zur Hinterlegung, Registrierung und offiziellen Veröffentlichung zu übersenden sind und für alle, auch die in den übrigen Mitgliedstaaten gelegenen, zum gemeinschaftsweit tätigen Unternehmen oder Konzern gehörenden Betriebe und Unternehmen ebenso verbindlich sind wie für die in ihnen beschäftigten Arbeitnehmer (Artikel 13 Abs. 1 u. 2, Ergänzende Vorschriften I, 1.). Entsprechend diesen Vorschriften handelt es sich bei diesen EBR-Vereinbarungen demnach um echte europäische Tarifverträge mit europaweiter Wirkung. Ob diese Wirkung allerdings aufgrund einzelstaatlicher Anordnung (ohne spezielle europarechtliche Grundlage) verfügt werden kann, wird in der Literatur bezweifelt.<sup>63</sup> Man muß hierbei freilich bedenken, daß sog. Art. 13 und Art. 6 Vereinbarungen, die in Übereinstimmung mit nationalen Umsetzungsbestimmungen abgeschlossen worden sind, auch ohne eine derartige ausdrückliche Anordnung stets für alle von ihnen erfaßten Betriebe und Unternehmen in den Mitgliedstaaten i. S. der RL und die bei ihnen beschäftigten Arbeitnehmer bindend sind.<sup>64</sup>

62 López/Rodríguez, European Works Council Spain, European Labour Law Suppl. 211, The Hague/London/Boston, September 1998.

63 Blanpain, European Works Council – Analysis of the Directive, European Labour Law Suppl. 208, The Hague/London/Boston, September 1998, S. 93.

64 López and Rodríguez (Fn. 62).

Ungeachtet aller Unterschiede in den skizzierten nationalen Umsetzungsbestimmungen der EBR-RL ist unverkennbar, daß die Einrichtung der EBR erstens zu einem weitgehend einheitlichen Niveau der Repräsentation von Arbeitnehmerinteressen in den Entscheidungszentralen von multinational operierenden Unternehmen und Konzernen führen wird. Zweitens zeichnet sich ab, daß die Institutionalisierung betrieblicher Mitbestimmung eine allmähliche Angleichung der Strukturen der Arbeitnehmerrepräsentation in den europäischen Mitgliedstaaten i. S. der RL bewirken wird, die jedoch keineswegs alle bestehenden Differenzen der verschiedenen Traditionen der industriellen Beziehungen aufhebt. Wie der aktuelle Vorschlag der Kommission vom November 1998 für eine Richtlinie des Rates zur Festlegung eines allgemeinen Rahmens für die Unterrichtung und Anhörung der Arbeitnehmer in der Europäischen Gemeinschaft<sup>65</sup> zeigt, ist damit zu rechnen, daß überall in Europa Strukturen einer betrieblichen Interessenvertretung der Beschäftigten auch unterhalb der Ebene der Europäischen Betriebsräte gebildet werden. Umso problematischer ist es, wenn parallel zu diesem Vereinheitlichungsprozeß – wie mit der Privilegierung von Tendenzunternehmen – tradierte Differenzierungen zugelassen werden, durch die auch dieses Mindestniveau der Mitwirkung noch unterschritten werden kann. Eine der wichtigsten und bislang nicht definitiv entschiedenen Rechtsfragen betrifft die Frage, ob die Europäischen Betriebsräte gegenüber der zentralen Leitung den Anspruch auf Unterlassung von Maßnahmen, über die sie entgegen den Bestimmungen der RL und der nationalen Umsetzungsbestimmungen nicht rechtzeitig informiert worden sind und die mit ihnen nicht beraten wurden, gerichtlich durchsetzen können. Die RL enthält ebenso wenig wie die nationalen Umsetzungsbestimmungen einen ausdrücklichen Anspruch der Arbeitnehmersvertretung, anhorungspflichtige Maßnahmen bis zur Durchführung des Unterrichtungs- und Anhörungsverfahrens zu unterlassen. Jedoch sind die Mitgliedstaaten nach der ständigen Rechtsprechung des EuGH<sup>66</sup> gem. Art. 10 EGV (ex-Art. 5 EGV) verpflichtet, die sie nach Art. 249 Abs. 3 EGV (ex-Art. 189 Abs. 3 EGV) bindenden Richtlinien in einer Weise in nationales Recht umzusetzen, daß die Einhaltung der Ziele der Richtlinien effektiv gesichert wird und fühlbare Sanktionen vor ihrer Mißachtung abschrecken. Erste Entscheidungen haben inzwischen auf der Basis des französischen Rechts bei einer anhorungswidrig beschlossenen Betriebsstillegung einen Unterlassungsanspruch von EBR im einstweiligen Verfügungsverfahren bejaht. Ausgangspunkt war die von dem französischen RENAULT-KONZERN ohne vorherige Unterrichtung und Anhörung des (1995 im Wege einer freiwilligen Vereinbarung nach Art. 13 EBR RL errichteten) Europäischen Konzernausschusses beschlossene und öffentlich verkündete Schließung des Betriebes einer belgischen Tochtergesellschaft in Vilvoorde in Brüssel, von der rund 3 100 Arbeitsplätze betroffen waren. Die hiergegen vom Europäischen Konzernausschuß angerufenen Gerichte, sowohl das Tribunal de Grande Instance Nanterre v. 4. 4. 1997<sup>67</sup> als auch in zweiter und letzter Instanz der Cour d'Appel de Versailles v. 7. 5. 1997<sup>68</sup> haben daraufhin der Gesellschaft RE-

65 Abgedruckt in: European Works Councils Bulletin Nr. 19, 1999, S. 14 ff.; der Vorschlag ist zunächst im Wirtschafts- und Sozialausschuß und sodann am 14. April im Europäischen Parlament beraten worden und fand große Unterstützung, vgl. die Berichte in: European Works Councils Bulletin Nr. 20, 1999, S. 5 und 21, 1999, S. 1 f.; auch der EGB begrüßt diese Initiative und hat eine Reihe von Änderungsvorschlägen gemacht, vgl. die Darstellung bei EGB (Hrsg.), Unterrichtung, Anhörung und Mitbestimmung (Verf. W. Buschak), Brüssel 1999, S. 92 ff.; gleiches gilt auch für die Stellungnahme des DGB v. 20. 4. 1999.

66 Vgl. EuGH v. 8. 11. 1990 – C-177/88, Slg. I-3941, S. 35, 193 (»Dekker«).

67 Nr. B. O. 97/00992

68 Deutsche Veröffentlichung: AuR 1997, 299 ff. m. Anm. Rudo!ph.

NAULT untersagt, die Fabrik Vilvoorde zu schließen, bis sie ihren Informations- und Konsultationspflichten gegenüber dem Europäischen Ausschuss des Konzerns nachgekommen ist.<sup>69</sup> Beide Gerichte haben die Ankündigung der Werkschließung als »offenkundige und widerrechtliche Beeinträchtigung« des sowohl durch die RL 94/45/EG als auch durch Ziff. 17 der Gemeinschaftscharta der sozialen Grundrechte der Arbeitnehmer v. 9. 12. 1989 und Art. 2 Abs. 1 des Abkommens über die Sozialpolitik statuierten Gebots der vorherigen rechtzeitigen Unterrichtung und Anhörung der Arbeitnehmer angesehen. Obwohl die (von den Gerichten als Tarifvertrag angesehene) Renault-Vereinbarung das Erfordernis einer vorherigen Information und Konsultation des EBR nicht ausdrücklich vorgesehen hatte, kommen die Gerichte zu dem Ergebnis, daß sich eine entsprechende Verpflichtung sowohl aus der Bezugnahme in der Präambel der Renault-Vereinbarung auf die Gemeinschaftscharta der sozialen Grundrechte der Arbeitnehmer als auch aus der EBR-RL und ihrer Umsetzung in nationales französisches Recht ergebe. Danach liege eine offenkundige Unrechtmäßigkeit dann vor, »wenn die Unterrichtung und Anhörung durch ein in Frankreich niedergelassenes herrschendes Unternehmen vor der öffentlichen Ankündigung über die schlichtweg beschlossene Schließung einer Produktionseinheit unterbleibt, die eine belgische Filiale betrifft, in der ... annähernd 3 000 Angestellte beschäftigt werden und dadurch diese hohe Zahl an Personen mit den Sorgen und Nachteilen ihres potentiellen Arbeitsplatzverlustes konfrontiert werden; daß ganz eindeutig vorab eine Unterrichtung und Anhörung ... hätte stattfinden müssen und dazu ggf. eine zusätzliche Sitzung des Gremiums einzuberufen war, wodurch über die im Abkommen vorgesehene Mindestfrequenz von einer Sitzung pro Jahr hinausgegangen wird.«<sup>70</sup> Die Entscheidung des Cour d'Appel de Versailles präzisiert die Anforderungen an eine ordnungsgemäße Unterrichtung und Anhörung des Europäischen Konzernausschusses wie folgt: »Wenn die Gesellschaft RENAULT beabsichtigt, oder mittels ihrer Tochtergesellschaft RENAULT INDUSTRIE BELGE zu beabsichtigen gedenkt, der Ankündigung ihres Generaldirektors v. 22. 2. 1997 bezüglich der Schließung ihrer Produktionseinheit in Vilvoorde nachzukommen, so ist zuvor der Europäische Ausschuss des RENAULT-Konzerns in einer Plenarsitzung und ggf. zu einer außerordentlichen Sitzung einzuberufen, wobei den Mitgliedern dieses Ausschusses mindestens 8 Tage vor seiner Einberufung Dokumente zugestellt werden müssen, die geeignet sind, die Gründe und die Auswirkungen einer derartigen Schließung zur Kenntnis zu nehmen.«<sup>71</sup>

Noch weitreichender sind die Anforderungen an die Unterrichtungspflicht der zentralen Leitung gegenüber dem EBR (wie auch gegenüber der jeweiligen nationalen Arbeitnehmervertretung), die das Tribunal de Grande Instance Bobigny im PANASONIC-Fall aufgestellt hat. Hier untersagte das Gericht mit seiner Entscheidung vom 4. 5. 1998<sup>72</sup> im Wege der einstweiligen Verfügung dem zum Matsushita-Konzern gehörenden Unternehmen PANASONIC FRANCE SA die im Zuge von konzernweiten Restrukturierungsvorhaben und der Produktionsverlagerung nach Deutschland bereits beschlossene Schließung des französischen Fertigungswerks in Longwy und die Kündigung der 130 Mitarbeiter im Wege der Massentlassung bis zur ordnungsgemäßen Unterrichtung und Anhörung u. a. auch des EBR. Wörtlich heißt es in der Verfügung: »Wir ordnen an, daß die Gesellschaft PANASONIC FRANCE SA unter Beachtung des oben angeführten Verfahrens dem Gesamtbetriebsrat, dem Betriebsrat von Longwy und dem Europäischen Betriebsrat von PANASONIC

69 Bericht bei Kolvenbach/Kolvenbach, Massentlassungen bei Renault in Belgien, NZA 1997, 693 ff.

70 Cour d'Appel de Versailles, AuR 1997, 300.

71 Cour d'Appel de Versailles, AuR 1997, 301.

72 Az.: 4538/98.

sämtliche Informationen zu übermitteln hat. Diese haben in der Arbeitssprache dieser Gremien zu erfolgen, sie müssen so präzise und vollständig sein, daß die Vertreter dieser Gremien in der Lage sind, die globale Wirtschafts-, Finanz- und Sozialstrategie des Matsushita-Konzerns zu verstehen. Ferner muß daraus hervorgehen, welche Rolle in dieser Strategie dem Standort Longwy zugewiesen wird, damit die Ursachen und die Folgen der wirtschaftlichen Schwierigkeiten dieses Standorts bewertet sowie die Kosten des Standorts Longwy mit denen anderer Standorte mit vergleichbaren Produktionszahlen verglichen werden können. Die Informationen sollen des weiteren Aufschluß über die Beschaffungs- und Absatzkosten des Standorts Longwy im Rahmen des Konzerns geben und gleichzeitig einen Beitrag zur Erarbeitung einer Lösung leisten, die geeignet ist, eine wirtschaftliche Tätigkeit fortzuführen und ein Maximum an Arbeitsplätzen in Longwy zu sichern.« In der Berufungsinstanz ist diese Entscheidung durch den Cour d'Appel de Paris durch Beschluß v. 5. 8. 1998<sup>73</sup> in diesem Punkt zwar aufgehoben worden. Allerdings bestreitet auch das Appellationsgericht nicht grundsätzlich einen entsprechenden Informationsanspruch des EBR. Jedoch gehe er nur soweit, wie das Unternehmen selbst entsprechende Dokumente besitze. Da dem beklagten Unternehmen nicht nachgewiesen werden konnte, daß es zu den verlangten Informationen über die strategische Konzernplanung entsprechende Benchmarking- und Reengineering-Untersuchungen hatte anfertigen lassen, die den Arbeitnehmervertretern vorenthalten worden wären, wurde die erstinstanzliche Entscheidung insoweit nicht bestätigt.

Noch weitgehend ungeklärt ist aus juristischer Sicht, wie der Rechtscharakter von EBR-Vereinbarungen nach Art. 13 oder 6 der RL und von Vereinbarungen, die der EBR ggf. mit der zentralen Unternehmensleitung zur Regelung von grenzüberschreitenden Angelegenheiten abschließt, zu beurteilen ist. In Spanien und Frankreich handelt es sich bei ersteren, wie dargestellt, kraft ausdrücklicher gesetzlicher Regelung um Tarifverträge mit allgemeiner Verbindlichkeit für das gesamte Unternehmen bzw. den Konzern und alle in ihm beschäftigten Arbeitnehmer. Auch nach deutschem Recht sind sie wegen ihrer normativen Wirkungen, die nicht lediglich die Vertragsparteien, sondern auch Dritte berechtigen und verpflichten, als Kollektivverträge anzusehen. Allerdings handelt es sich – schon weil auf Arbeitnehmerseite in der Regel nicht die Gewerkschaften Vertragspartei sind – nicht um Tarifverträge, sondern um Kollektivverträge eigener Art. Wie dies in den übrigen Mitgliedstaaten i. S. der RL zu beurteilen ist, bedarf weiterer rechtswissenschaftlicher Klärung. Dies gilt ferner im Blick auf die in Spanien gesetzlich angeordnete transnationale Geltung, die die Vereinbarungen zu echten europäischen Tarifverträgen (oder Kollektivvereinbarungen eigener Art) machen würde. Die Problematik stellt sich aber in gleicher Weise wegen des in Art. 13 Abs. 1 RL angeordneten unternehmensweiten und damit notwendig grenzüberschreitenden Verdrängungseffekts der RL und der nationalen Umsetzungsbestimmungen auch in allen anderen Mitgliedstaaten.<sup>74</sup> Welche Wirkung europäischen Tarifverträgen zukommt, ist derzeit noch sehr umstritten.<sup>75</sup>

Vereinbarungen zwischen einem EBR und einer zentralen Leitung sind nach deutschem Recht wohl ebenfalls als Kollektivvereinbarungen eigener Art anzusehen, wobei sie vom Typus her in diesem Fall dem Modell der im Betriebsverfassungsgesetz geregelten Betriebsvereinbarungen entsprechen.<sup>76</sup> Auch diese haben normative, unmittelbare und zwingende Wirkung, gelten aber anders als Tarifvereinbarungen nicht nur für die Gewerkschaftsmitglieder, sondern für alle betriebsangehörigen Arbeit-

73 Az.: 98/12501.

74 Blanpain (Fn. 63), S. 93.

75 Avilés.

76 Vgl. Blanke (Fn. 1), § 41 Rn. 29 ff.; DKK-Daubler, 6. Aufl., EBRG § 17 Rn. 6 ff.

nehmer. Wie dies nach dem jeweiligen nationalen Rechtsverständnis in den übrigen Mitgliedstaaten beurteilt wird und im Rahmen eines noch zu entwickelnden einheitlichen europäischen Rechtsverständnisses zu beurteilen sein wird, bedarf noch näherer Untersuchung.

527

#### *V. Ausblick: Anregungen für die Revision der RL 94/45/EG und Perspektiven der arbeitsrechtlichen Integration der EU*

Dieser Überblick über Struktur, Zuständigkeit, Aufgaben und Rechte der bis heute bestehenden rund 500 EBR kraft Vereinbarungen und über ausgewählte Beispiele nationaler Umsetzungsbestimmungen zeigt, daß der RL (und den beim Abschluß der Großzahl der Vereinbarungen in Vorbereitung befindlichen nationalen Umsetzungs-vorschriften) auch in bezug auf die inhaltliche Ausgestaltung dieses neuen Organs der Interessenvertretung der Arbeitnehmer eine nicht zu unterschätzende Bedeutung zukommt. Je näher das Abschlußdatum der Abkommen am Stichtag des 22. 9. 1996 liegt, desto auffälliger ist die Orientierung der Vertragsparteien an den Vorgaben der RL. Dies wird insbesondere deutlich für Regelungen betreffend die Art und Häufigkeit der Sitzungen des EBR, den Themenkatalog der ordentlichen wie außerordentlichen Anhörungen, die Amtszeit der EBR-Mitglieder, die Kostentragungs- und Geheimhaltungsvorschriften und nicht zuletzt für die Errichtung eines zentralen, bei der Unternehmensleitung gebildeten EBR anstelle eines alternativen dezentralen Verfahrens der Unterrichtung und Anhörung. Die genaue Kenntnis der Bestimmungen des EBRG und der in ihnen verwendeten Begriffe ist daher nicht nur im Hinblick auf die ihnen zu entnehmenden Mindestanforderungen für »freiwillige« Vereinbarungen erforderlich, sondern ebenso aufgrund ihrer Orientierungs- und Vorbildfunktion, die sie für vertragliche EBR-Gestaltungen besitzen.

Erstaunlich schwach ist dagegen der Einfluß der RL im Blick auf den von ihr zugrundegelegten Typus der europäischen Arbeitnehmervertretung nach den subsidiären Vorschriften geblieben: Dem dort vorgesehenen Modell, das der deutsch-niederländischen Mitbestimmungstradition entspricht, ist mit Ausnahme Frankreichs zwar die Mehrzahl der nationalen Umsetzungsregelungen, aber nur eine Minderheit der EBR-Vereinbarungen gefolgt. Ganz überwiegend besitzen die vereinbarten EBR entgegen den subsidiären Vorschriften in Anhang Nr. 1 b) der RL die Struktur von »joint committees«, d. h. sie setzen sich aus Vertretern der Arbeitnehmer und der Unternehmensleitung zusammen. Und ganz überwiegend werden in ihnen auch Gewerkschaftsvertreter repräsentiert und nicht nur benannte oder gewählte Vertreter aus dem Kreis der Arbeitnehmer der Betriebe und Unternehmen. Darin wird deutlich, welche außerordentlich hohe Bedeutung der Gestaltungsfreiheit der Sozialpartner bei der Wahl der Formen und Strukturen der Arbeitnehmermitbestimmung zukommt. Der europäische Gesetzgeber war gut beraten, die ursprüngliche Idee eines Einheitsmodells aufzugeben und den Optionen der Parteien den Vorrang bei der Schaffung der europäischen Arbeitnehmervertretung einzuräumen.

Spätestens zum 22. 9. 1999 ist gem. Art. 15 RL eine Überprüfung der Anwendung der EBR-RL durch die Kommission im Benehmen mit den Mitgliedstaaten und den Sozialpartnern auf europäischer Ebene vorgesehen. Grundlegende Änderungen sind hierdurch nicht zu erwarten. Ob es zu der von den Gewerkschaften geforderten Absenkung der Schwellenwerte bei gemeinschaftsweit tätigen Unternehmen und Unternehmensgruppen von 1000 auf 500 Arbeitnehmern kommt, ist fraglich. Dies würde die schon bei den jetzigen Schwellenwerten äußerst angespannten personellen,

materiellen und logistischen Ressourcen der Gewerkschaften, die zum Aufbau und zur Betreuung der EBR nötig sind, mit Sicherheit überfordern. Vordringlich für die Stabilisierung der EBR als erster Institution der europäischen Arbeitnehmermitbestimmung sind vor allem Verbesserungen ihrer internen Kommunikationsfähigkeit (mehr als nur eine interne Sitzung pro Jahr, Weiterbildungsansprüche, Sprachausbildung) und ein Ausbau ihrer Informations- und Verhandlungsrechte und damit die Verstärkung der Kommunikation mit dem zentralen Management.<sup>77</sup>

Zurückkommend auf die eingangs skizzierten Fragen nach den Perspektiven der europäischen Integration in Kernbereichen der industriellen Beziehungen und des kollektiven Arbeitsrechts muß m. E. die Entstehung der EBR und ihre in Ansätzen erkennbare Praxis als ein erheblicher Fortschritt in Richtung auf eine supranationale Interessenvertretung der Arbeitnehmer und die Schaffung europaweiter Mindeststandards der betrieblichen Mitbestimmung interpretiert werden. Ähnlich wie auf anderen Feldern des arbeits- und sozialrechtlichen Integrationsprozesses auch – etwa bei der Gleichbehandlung von Frauen und Männern, der Arbeitssicherheit oder der Rechte der Arbeitnehmer und der Beschäftigtenvertretung beim Betriebsübergang – bestätigt sich die europessimistische These nicht, es sei mit den EBR ein sozialpolitischer Mechanismus installiert worden, der zur Angleichung auf niedrigstem Niveau geführt habe. Auch wenn der Europäische Betriebsrat im Vergleich zum Betriebsrat nach deutschem Recht meist geringere Mitwirkungsrechte besitzt, so ist dies doch erstens (Beispiel Tendenzschutz) nicht durchgängig der Fall. Zweitens zeichnet sich ab, daß selbst die schwächeren Rechte des EBR prozessual besser durchsetzbar sind und damit größere Effektivität erlangen können als die weitergehenden Rechte der deutschen Betriebsräte. Und drittens kommt den Gewerkschaften bei der Errichtung und Arbeit von EBR eine deutlich dominantere Rolle zu als dies im deutschen dualen System der Interessenvertretung de lege lata und auch in der Praxis der Fall ist. Dies kann für die Überwindung standortgebundener, konzernegoistischer Interessen genutzt werden und eröffnet Chancen der Politisierung transnationaler Unternehmensentscheidungen.

Die Europäisierung der Arbeitsbeziehungen ist keine Einbahnstraße – weder nach unten noch nach oben. Vielmehr zeigt sich, daß sich die Entwicklung überhaupt nicht in ein zweidimensionales Schema nach der Logik von »mehr oder weniger« pressen läßt, mit der aus nationaler, zumal deutscher Perspektive die europäische Integration gerne wahrgenommen wird. Ebenso wenig paßt die aus der Geschichte des Nationalstaats stammende Vorstellung, europäische Rechtsintegration vollziehe sich als Entstehung eines zentralistisch-bürokratischen, europäischen Arbeits- und Sozialrechts mit gesamteuropäischen Einheitsinstitutionen.<sup>78</sup> Statt dessen läßt sich ein durch wirtschaftliche Integrationsschritte initiiertes wie erzwungener, durch Rahmenvorgaben und Aktivitäten insbesondere der Europäischen Kommission und des Europäischen Parlaments strukturierter und moderierter Prozeß einer von »oben« geförderten und von »unten« aufwachsenden Europäisierung beobachten. Er erschöpft sich nicht in einer bloß horizontalen Erweiterung nationaler Handlungssysteme

77 Detaillierte Vorschläge bei Blanke (Fn. 1), Einl. Rn. 70 sowie bei Buschak, *Five years after: a look forward to the revision of the EWC Directive*, in: TRANSFER H. 3/1999, S. 384 ff.

78 Insofern ist dem Bericht der Kommission Mitbestimmung der Bertelsmann- und Hans-Böckler-Stiftung, vgl. Bertelsmann Stiftung und Hans-Böckler-Stiftung (Hrsg.), *Mitbestimmung und neue Unternehmenskulturen – Bilanz und Perspektiven*, 1998, S. 107 (Ziff. 9) recht zu geben, daß »als Folge von Subsidiarität, Optionalität, Freiwilligkeit und prozeduralem Charakter von der ursprünglich angestrebten europäischen Einheitlichkeit (der EBR, T.B.) nur noch wenig übrig (bleibt)« und sich »ähnliche Tendenzen bei der in Vorbereitung befindlichen Gesetzgebung zur Europäischen Aktiengesellschaft beobachten« lassen. Allerdings ist dies nicht zu betrauern, sondern die einzig erfolversprechende Form und der notwendige Preis der – angesichts der ökonomischen wie politischen Entwicklung unumgänglichen – Europäisierung der Arbeitsbeziehungen.

(»horizontaler Europäisierungsprozeß«), durch die die Voraussetzung für ein allmähliches Abschleifen nationaler Eigentümlichkeiten und Besonderheiten geschaffen und transnationale Kooperation nationaler Akteure ermöglicht wird. Vielmehr entstehen parallel dazu etwa im Rahmen des Sozialen Dialogs und der Verhandlungen zwischen Gewerkschaften, EBR und Management auf Unternehmens- wie Branchenebene genuin eigenständige Strukturen europäischer Arbeitsbeziehungen mit einer Fülle neuartiger organisatorischer, rechtlicher, institutioneller und personeller Netzwerke, Bindeglieder, Anknüpfungspunkte und Ressourcen. Die Qualität dieser Arbeitsbeziehungen ist kein mehr oder minder harmonisches Puzzle, das aus unterschiedlichen Elementen nationaler Mitbestimmungsregelungen zusammengeflickt wäre, sondern ein autonomes Gebilde. Es handelt sich um ein Novum, welches die nationalen Regime des Arbeitsrechts und der industriellen Beziehungen nicht einfach nur verlängert und überwölbt, sondern auf sie zurückwirkt und sie allmählich umbilden wird.

Ansätze einer derartigen Rückwirkung – und hier ist wenn nicht Skepsis, so doch Wachsamkeit angebracht – sind derzeit vor allem in prozedural-regulatorischer Hinsicht zu beobachten. An die Stelle strikt formalisierten Rechtszwangs aufgrund staatlicher Normierung, die nach dem »Alles oder Nichts-Prinzip« entweder mit hoheitlichen Mitteln oder oftmals gar nicht durchgesetzt wird, soll künftig auch im deutschen Recht der kollektiven betrieblichen Arbeitsbeziehungen mehr und mehr die »freiwillige« Rechtsbindung von Akteuren, die zu delegierter Rechtsschöpfung ermächtigt sind, an vereinbarte Mitbestimmungs- und Kommunikationsordnungen treten.<sup>79</sup> Was in der Realität ohnehin schon immer Praxis war, soll damit auch im Recht Anerkennung finden: Daß es nicht eine Betriebsverfassung nach dem Standardmodell von der Gesetzesstange gibt, sondern daß die Parteien selbst regeln können, welche Mitbestimmung ihnen als sachgerecht erscheint.<sup>80</sup> Dagegen wäre nicht viel einzuwenden, wenn auch die Rahmenbedingung mit beachtet würde: Daß die Selbstregulierung unter dem Vorbehalt hilfsweisen staatlichen Eingreifens steht.

Vertragliche Selbstregulierung hat sich, wie dargestellt, als Modus der Implementierung von EBR durchaus bewährt. Daß sie jedoch generell geeignet ist, arbeitsrechtlichen Innovationen, die den Arbeitnehmern neue Mitgestaltungsbefugnisse und Schutzrechte einräumen, den Weg zu ebnen, ist zu bezweifeln. Wer von Verhandlungen nichts zu gewinnen hat, tut gut daran, sich erst gar nicht auf sie einzulassen. Unter Bedingungen asymmetrischer Machtverhältnisse, die einseitige Durchsetzungsmacht erlauben, wird Verhandlungsverweigerung typischerweise zum Problem. Deshalb hält das Arbeitsrecht als Gestalt gewordene Skepsis gegenüber einer rein marktförmigen »Kultur des Kontrakts« eine Fülle von Mechanismen der grundrechtlich abgesicherten Wettbewerbsbeschränkung und Verhandlungserzwingung (Tarifautonomie und Streikrecht), der kollektiv- und individualrechtlichen Vertrags-

79 Dies ist insbesondere der Tenor des Berichts der Kommission Mitbestimmung der Bertelsmann- und Hans-Böckler-Stiftung, vgl. Bertelsmann Stiftung und Hans-Böckler-Stiftung (Hrsg.), *Mitbestimmung und neue Unternehmenskulturen – Bilanz und Perspektiven*, 1998; zu den sich daraus für das Arbeitsrecht ergebenden Perspektiven vgl. Hanau, *Bausteine eines modernisierten Betriebsverfassungsgesetzes*, in: *Die Mitbestimmung*, H. 6 u. 7/1999, S. 21 ff.; der gleiche Implementationsansatz liegt aber auch dem von Heide Pfarr vorgelegten Entwurf »Eckpunkte zu einem Gleichstellungsgesetz für die Privatwirtschaft«, in diesem Heft S. 618 ff., zugrunde; vgl. hierzu die Kritik von Sibylle Raasch, in diesem Heft S. 622 ff.

80 »Ziel zukunftsorientierter Mitbestimmungsgestaltung muß sein, die Mitbestimmung mehr als bisher für *Verhandlungslosungen* zu öffnen, ohne die befriedende und Vertrauen schaffende Funktion der gesetzlichen Grundlage der Mitbestimmung zu gefährden«, Bertelsmann Stiftung und Hans-Böckler-Stiftung (Hrsg.), *Mitbestimmung und neue Unternehmenskulturen – Bilanz und Perspektiven*, 1998, S. 115; speziell empfohlen werden in diesem Zusammenhang tarifvertraglich zu vereinbarende Sonderregelungen für Klein- und Mittelbetriebe, durch die »auf die besonderen Bedingungen derartiger Unternehmen Rücksicht genommen und vor allem eine überflüssige Formalisierung von Entscheidungsprozessen vermieden wird«, ebd. S. 117.

anpassung und richterlichen Vertragskorrektur bereit, die dem Zivilrecht ansonsten fremd sind. Das Erfolgsrezept der Verhandlungen über EBR beruhte in diesem Sinne zentral darauf, daß sie »im Schatten des Gesetzes« stattfanden, wobei die Drohung mit dem ersatzweise eingreifenden Gesetz konkret glaubhaft sein muß. Wie bedeutsam dieses Erfordernis ist, zeigt sich an der relativ geringen Zahl von Vereinbarungen, die zwischen den Europäischen Sozialpartnern im Rahmen des gesetzvertretenden sozialen Dialogs abgeschlossen worden sind, der ebenfalls nach dem Muster »verhandelt, sonst machen wir Gesetze«, operiert.<sup>81</sup> Angesichts der heterogenen arbeits- und sozialpolitischen Interessen und Strukturen der Mitgliedstaaten war im europäischen Rechtsetzungsprozeß der Schatten des Gesetzes oft nicht greifbar genug, um effektive Verhandlungen zu stimulieren.

Wenn sich auf europäischer Ebene entgegen dem mit der EBR-Richtlinie verfolgten Ansatz eine gesetzliche Praxis etablierte, derzufolge Verhandlungslösungen auch ohne genaue Definition ihrer Rahmenbedingungen stets den Vorzug gegenüber staatlicher Regulierung verdienten, dann wäre dies gleichbedeutend mit dem Stillstand und der tendenziellen Umkehr des Integrationsprozesses. Unter dieser Prämisse ist der europessimistischen Sicht zuzustimmen.<sup>82</sup> Dies könnte es dann im Gegenzug rechtfertigen, neokorporatistische Verhandlungslösungen auf nationaler Ebene wieder ganz oben auf die Tagesordnung der sozialpolitischen Agenda zu setzen in der – wie auch immer vagen – Hoffnung, daß dadurch dem durch die Internationalisierung der Ökonomie verschärften Wettbewerbsdruck mit vereinten (nationalen) Kräften und unter Rückgriff auf bekannte und bewährte nationale Institutionen die Stirn geboten werden könnte.<sup>83</sup>

Die entscheidende Frage ist jedoch, ob diese Prämisse zutrifft: Denn die Gefahr »neovoluntaristischer« Überschätzung von Kontraktlösungen gegenüber Entscheidungen des Gesetzgebers besteht nicht nur auf europäischer, sondern ebenso auf nationaler Ebene.<sup>84</sup> Dies zeigt sich nicht zuletzt daran, daß die Projekte zur Beförderung neokorporatistischer Verhandlungslösungen auf nationaler Ebene primär mit einzel- und gesamtwirtschaftlichen Effizienzargumenten (»Mitbestimmung als Standortvorteil«) befördert werden.<sup>85</sup> Deren Häufung wirkt wie der vergebliche Versuch, den zweifachen Mangel fehlender Interessenübereinstimmung zwischen den sozialpolitischen Akteuren und fehlender politischer Bereitschaft zur »hilfsweisen« gesetzgeberischen Durchsetzung mittels appellativer Rhetorik zu kaschieren.

In ihrer Verbindung mit einer fundamentalen Skepsis gegenüber dem europäischen Einigungsprozeß werden die neokorporatistischen Verhandlungsmodelle als Notprogramme zur Standortsicherung in sozialpolitisch schlechten Zeiten propagiert. Dadurch büßt das Konzept der Selbstregulation viel von seinem Charme von Flexibilität und Sachnähe ein, sein innovativer Glanz, der vom »Wettbewerb als Entdek-

81 Dolvic (Fn. 10), S. 198 ff.

82 Vgl. Streek, Europas etwas andere Architektur, in: Die Mitbestimmung H. 5/1999, S. 12 ff., 16. Nach ihm wird dieser in Europa zunehmend dominante »Politikansatz .. als »neovoluntaristisch« bezeichnet, »und zwar deswegen, weil diese Politik den Willen der Betroffenen und zwischen ihnen (wie immer) »freiwillig« ausgehandelte vertragliche Vereinbarungen über den Willen des europäischen Gesetzgebers stellt.«

83 Streek (Fn. 82), S. 17.

84 Eigentümlicherweise wird diese Gefahr von Streek (Fn. 82), S. 12 ff. allerdings nicht gesehen.

85 Das Effizienzargument dient Martens, Auslaufmodell oder Reformkonzept für die moderne Teilhabegesellschaft? Eine kritische Würdigung der Ergebnisse der neuen Mitbestimmungskommission der Hans-Böckler-Stiftung und der Bertelsmann-Stiftung, in: Soziale Welt H. 1/1999, S. 67 ff., gleichsam als ideologiekritischer Indikator für das Unterlaufen einer offenen Kontroverse über normative Standards zur Legitimation von Mitbestimmung und ihre situationsangemessene Institutionalisierung. Das ist im Grundsatz richtig, auch wenn er den Bericht der Mitbestimmungskommission unter dem Standorticherungs-Aspekt überzeichnet, vgl. die Erwiderung von Streek, Einige Anmerkungen zu Helmut Martens »kritischer Würdigung« des Mitbestimmungsberichts von 1998, ebd. S. 87 ff.

kungsverfahren« herüberscheint und die allseitige Karriere von Verhandlungslösungen vom Verwaltungsrecht über das »concession bargaining« im Betriebsverfassungsrecht bis hin zum »new deal« im Strafrecht erleuchtet, verblaßt. Was ein solches Konzept für die Entwicklung der Arbeitsbeziehungen austragen kann, harret der wissenschaftlichen Erforschung. In Gestalt der EBR jedenfalls ist ein epochemachender Schritt zu seiner politischen Erprobung gemacht worden.

525

Heribert Ostendorf

## Wieviel Strafe braucht die Gesellschaft?

Plädoyer für eine soziale Strafrechtspflege

Vor dem Hintergrund aktueller Strafverschärfungstendenzen wirft das Werk Grundfragen des Strafrechtssystems anhand konkreter Kriminalitätsprobleme und entsprechenden Lösungsvorschlägen plastisch und realitätsnah auf.

Der Autor thematisiert hierbei vielfältige aktuelle Kriminalitätsprobleme wie die Drogenkriminalität, den sexuellen Mißbrauch von Kindern und die organisierte Kriminalität, um ursachenbezogene Reaktionen zu entwickeln. So wird das Werk zu einem Resümee von Strafrechtsreformüberlegungen, die auf Hilfe und Unterstützung setzen anstelle auf Repression, um mit Vernunft und Humanität auf Unvernunft und Inhumanität zu reagieren.

Das Werk wendet sich an Strafrechtjuristen, Kriminologen, die Polizei, an Sozialarbeiter/Sozialpädagogen in der Strafrechtspflege, sowie an alle, die an kriminalpolitischen Fragestellungen interessiert sind.

Der Autor ist Professor für Strafrecht und leitet eine Forschungsstelle für Jugendstrafrecht und Kriminalprävention an der Universität Kiel. Er war Jugendrichter, über acht Jahre Generalstaatsanwalt in Schleswig-Holstein und hat sich durch zahlreiche Publikationen, insbesondere zum Jugendstrafrecht, einen Namen gemacht.

2000, 218 S., brosch., 68,- DM, 496,- öS, 62,- sFr, ISBN 3-7890-6494-7



**NOMOS Verlagsgesellschaft**  
76520 Baden-Baden