

# Initiativ-Stellungnahme

## des Deutschen Gewerkschaftsbundes zum Kommissionsentwurf „Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on the 28th Regime Corporate Legal Framework – 'EU Inc.'“

### Einleitung und zusammenfassende Bewertung

Die Europäische Kommission verfolgt mit der EU Inc. (vormals „28. Regime“) das Ziel, die Wettbewerbsfähigkeit des Binnenmarkts zu stärken und grenzüberschreitende wirtschaftliche Aktivitäten – insbesondere von innovativen Start-ups und Scale-ups – zu erleichtern. Zu diesem Zweck wird eine weitgehende Harmonisierung zentraler Rechtsgebiete in Aussicht gestellt. Bei näherer Betrachtung wird der vorliegende Kommissionsentwurf diesem Anspruch jedoch nicht gerecht. Das Regelungsvorhaben erweist sich als unausgereift und wirft grundlegende Fragen hinsichtlich seiner praktischen Ausgestaltung auf.

Zugleich bestehen erhebliche Risiken für die Wahrung von Arbeitnehmer\*innenrechten, insbesondere hinsichtlich der Sicherung der Mitbestimmungsrechte im Aufsichtsrat sowie der betrieblichen Mitbestimmung, zentraler Schutzrechte und der Anwendbarkeit der Rom-I-VO.

Besonders kritisch sind:

- Es fehlt ein wirksamer Schutz der Unternehmensmitbestimmung auf europäischer Ebene.
- Trotz sichtbarer Risiken für das Arbeitsrecht insgesamt, werden keine Schutzmechanismen vorgesehen, um Umgehungen und Rechtsunsicherheiten zu verhindern.
- Die freie Wahl des Unternehmenssitzes eröffnet gezielt Möglichkeiten für Regime-Shopping.
- Der Anwendungsbereich des vorliegenden Kommissionsentwurfs ist unbegrenzt – jegliche Unternehmen könnten die Rechtsform nutzen, um bestehende Rechte zu umgehen.
- Die vorgesehenen Regelungen zur Identitätsprüfung sind unzureichend und auf notarielle Kontrolle wird weitgehend verzichtet. Dies erhöht Missbrauchsrisiken (u. a. Scheinselbstständigkeit, Geldwäsche, Briefkastenfirmen) und gefährdet die Durchsetzung von Arbeits- und Sozialstandards durch Behörden und Betroffene.
- Art. 114 AEUV stellt keine geeignete Rechtsgrundlage dar. Durch die Wahl von Art. 114 AEUV als Rechtsgrundlage für den Kommissionsentwurf werden Einstimmigkeitserfordernisse in Sozialfragen gezielt umgangen und damit demokratische Mitwirkungsrechte geschwächt.
- Es fehlt ein wirksamer Schutz der nationalen Mitbestimmung auf betrieblicher Ebene.
- Die Ausführungen zum Insolvenzrecht im Kommissionsentwurf sind unklar und lassen offen, wie sie sich in das nationale Insolvenzrecht einfügen sollen. Sie sollten daher gestrichen werden. Zudem fehlen

8. Mai 2026

Kontaktperson:

**Dr. Katrin Vitols**  
Referatsleiterin Mitbestimmung,  
Corporate Governance und CSR  
Abteilung Grundsatz und Gute  
Arbeit  
Abteilung Recht und Vielfalt

**Deutscher Gewerkschaftsbund**

Keithstraße 1  
10787 Berlin  
Telefon: +49 30 24 060-605

katrin.vitols@dgb.de  
www.dgb.de

Regelungen zum Gläubigerschutz allgemein sowie insbesondere zum Schutz von Arbeitnehmer\*innen als Gläubiger.

- Die vorgesehenen Mitarbeiterkapitalbeteiligungen verlagern Risiken auf Beschäftigte, schaffen Anreize zur Absenkung verlässlicher Löhne und gefährden durch Beitrags- und Steuerausfälle die Finanzierung der Sozialversicherung.

Darüber hinaus verkennt das Vorhaben die tatsächlichen wirtschaftlichen Herausforderungen in Europa. Diese liegen nicht vorrangig in einem Mangel an gesellschaftsrechtlichen Gestaltungsmöglichkeiten, sondern insbesondere in strukturellen Investitionsdefiziten, erschwertem Zugang zur Finanzierung sowie veränderten geopolitischen Rahmenbedingungen für exportorientierte Wirtschaftsmodelle. Eine neue europäische Rechtsform ist daher kein geeignetes Instrument, um diese Probleme zu adressieren.

Schließlich würde die Einführung einer EU Inc. einen regulatorischen Wettbewerb mit bestehenden nationalen Rechtsformen eröffnen – mit der realen Gefahr eines Unterbietungswettbewerbs bei Mitbestimmungsrechten und sozialen Standards. Dies würde nicht nur zu einer weiteren Erosion von Schutzmechanismen sowie Arbeitnehmer\*innenrechten und Beteiligungsstrukturen führen, sondern auch die soziale Balance im europäischen Binnenmarkt nachhaltig gefährden.

### **Der Deutsche Gewerkschaftsbund und seine Mitgliedsgewerkschaften lehnen den Kommissionsentwurf zur Einführung der EU Inc. aus Beschäftigtensicht entschieden ab.**

Sollte die Einführung einer EU Inc. dennoch in dieser Form weiterverfolgt werden, ist aus Sicht des DGB und seiner Mitgliedsgewerkschaften zumindest die Einhaltung klarer Mindestanforderungen unerlässlich. Dazu gehören insbesondere:

- Der Anwendungsbereich der EU Inc. muss strikt auf Start-ups und Scale-ups begrenzt werden. Er darf außerdem durch die Möglichkeit einer Zulassung zum Handel am regulierten Markt nicht zusätzlich erweitert werden.
- Ein Unterbietungswettbewerb („race to the bottom“) im Arbeitsrecht muss zwingend verhindert werden: Dafür braucht es Schutzmechanismen in der Verordnung.
- Insbesondere die Unternehmensmitbestimmung muss im Rahmen der EU Inc. auf europäischer Ebene verbindlich geschützt werden. Eine Regelung ausschließlich auf Ebene der Mitgliedstaaten ist ungeeignet, da Umgehungsstrategien auf europäischen Rechtskonstruktionen beruhen, während nationale Zuständigkeiten an den Landesgrenzen enden.
- Eine verbindliche Kopplung von Satzungs- und Verwaltungssitz zum Schutz der Unternehmensmitbestimmung ist erforderlich, um deren Umgehung zu vermeiden. Alternativ kommen weitere Sicherungsmodelle in Betracht, die etwa auf die Verlegung des Sitzungssitzes beim Erreichen von Schwellenwerten hinwirken. Dabei ist ein verbindliches

Günstigkeitsprinzip einzuführen, um ein hohes Niveau der Unternehmensmitbestimmung dauerhaft zu gewährleisten.

- Verbindliche Identitätsprüfungen einschließlich notarieller Kontrolle müssen eingeführt werden, um Missbrauch wirksam zu verhindern.
- Mitarbeiterkapitalbeteiligungen dürfen verlässliche, sozialversicherungspflichtige Vergütung nicht ersetzen, sonst drohen Risiken für Beschäftigte und Einnahmeausfälle in Sozialversicherung und Steuersystem.
- Der verfehlte Regelungsfokus auf ein monistisches Board-System innerhalb der EU Inc. darf weder die unabhängige Kontrolle des Managements durch den Aufsichtsrat im Sinne des bewährten dualistischen Two-Tier-Modells beeinträchtigen noch die Anwendung nationaler Mitbestimmungsrechte unterminieren.

Im Folgenden werden die Forderungen im Detail dargelegt.

### **Anwenderkreis auf Start-ups und Scale-ups beschränken**

Das 28. Regime sollte ursprünglich ausschließlich auf Start- und Scale-ups zur Anwendung gelangen. Der vorliegende Vorschlag der Europäischen Kommission weicht hiervon jedoch deutlich ab, indem die EU Inc. nunmehr sämtlichen Unternehmen ohne Einschränkung offensteht. Damit entfernt sich das Vorhaben von seiner ursprünglich kommunizierten Zielsetzung. An die Stelle einer zielgerichteten Förderung tritt die Einführung einer neuen, universell zugänglichen Rechtsform. Spezifische Vorteile für Start-ups und Scale-ups sind – abgesehen von allgemeinen Erleichterungen bei Unternehmensgründungen sowie im Insolvenzbereich – nicht erkennbar. Vielmehr wird die EU Inc. für bestehende Gesellschaften und große Unternehmensgruppen nutzbar gemacht, ohne dass dies durch den ursprünglichen Förderzweck gerechtfertigt wäre. Sie eröffnet damit weitreichende Möglichkeiten, insbesondere die gezielte Einbindung in komplexe Konzernstrukturen, etwa in der Funktion als Holding- oder Tochtergesellschaft. Besonders problematisch ist dabei auch die hohe strukturelle Flexibilität der EU Inc.: Sie kann in jedem Mitgliedstaat registriert werden, ohne dass Satzungssitz und tatsächlicher Verwaltungssitz übereinstimmen müssen. Diese Entkopplung lehnen wir ab, da sie weitreichende und potenziell missbräuchliche Gestaltungsspielräume für die Neuordnung von Unternehmens- und Konzernstrukturen eröffnet.

**Hieraus ergibt sich ein grundlegender Widerspruch zwischen der politischen Zielsetzung und der tatsächlichen rechtlichen Ausgestaltung. Eine Rechtsform, die ursprünglich zur Unterstützung von Start- und Scale-ups konzipiert wurde, entwickelt sich faktisch zu einem universellen Instrument für Unternehmen aller Größenordnungen und Branchen. Es besteht die konkrete Gefahr, dass die EU Inc. vorrangig für Zwecke regulatorischer Arbitrage genutzt wird.**

Die Öffnung des Anwendungsbereichs führt zu einem verstärkten regulatorischen Wettbewerb zwischen der EU Inc. und bestehenden nationalen Rechtsformen. Aufgrund geringerer Anforderungen der EU Inc. besteht das Risiko, dass Unternehmen gezielt in die neue Rechtsform ausweichen, um anspruchsvollere nationale Regelungen zu umgehen. Dies gilt in besonderem Maße für Arbeitnehmer\*innenrechte und Mitbestimmungsstandards. **Als optionales Parallelregime neben den nationalen Rechtsordnungen birgt die EU Inc. die Gefahr eines systematischen Unterbietungswettbewerbs, der mittel- bis langfristig zu einem „race to the bottom“ führen und bestehende nationale Schutzniveaus aushebeln würde.**

**Der Anwendungsbereich der EU Inc. ist daher verbindlich auf eine klar definierte kleine Zielgruppe zu beschränken.** Insbesondere überzeugt das Argument nicht, eine zielgerichtete Begrenzung des Anwendungsbereichs sei mangels definierbarer Kriterien nicht möglich. Eine sachgerechte Abgrenzung kann vielmehr – wie auch in anderen Kontexten selbstverständlich – anhand objektiver Kriterien erfolgen, etwa Unternehmensalter, Umsatz oder Beschäftigtenzahl. Dies könnte etwa durch eine Begrenzung auf Unternehmen bis zu einer bestimmten Größenordnung – beispielsweise maximal 500 Beschäftigte – erfolgen, verbunden mit der Verpflichtung, bei Überschreiten dieser Schwelle, ab der jedenfalls nicht mehr von Start-up oder Scale-up gesprochen werden kann, in eine nationale Rechtsform zu wechseln. Ansätze für eine Definition von Start- und Scale-Ups finden sich im Übrigen in der entsprechenden Empfehlung der Europäischen Kommission, wobei allerdings anzumerken ist, dass die dortige Definition von Start-ups und Scale-ups zu weit gefasst ist.<sup>1</sup>

**Auch die vorgesehene Kapitalmarktfähigkeit der EU Inc. wirft erhebliche Bedenken auf.** Nach Art. 60 Abs. 1 VO-E ist ihre Zulassung zum Freiverkehr verpflichtend vorgesehen, während die Börsennotierung am regulierten Markt nach Art. 60 Abs. 2 VO-E im Ermessen der Mitgliedstaaten liegen soll. Damit wird der Anwendungsbereich zusätzlich erweitert. Durch den nicht auf Start-ups und Scale-ups begrenzten Anwenderkreis wird einer Nutzung der EU Inc. zur Umgehung nationaler (Schutz-)Vorschriften bereits umfassend Tür und Tor geöffnet. Die Gefahr eines „race to the bottom“ wird ungleich größer, wenn die Rechtsform EU Inc. auch für börsennotierte Unternehmen als Alternative zur Verfügung steht.

Zugleich verfehlt die Kapitalmarktöffnung die Zielsetzung der EU Inc., die primär auf Start-ups und Scale-ups ausgerichtet sein soll, die typischerweise in ihrer Gründungs- und Wachstumsphase keine Börsennotierung anstreben, sondern auf andere Finanzierungsformen wie Venture Capital angewiesen sind. Eine vorschnelle Öffnung für den regulierten Markt birgt die Gefahr, dass nicht

---

<sup>1</sup> European Commission (2026): Commission recommendation of 18.3.2026 on the definition of innovative enterprises, innovative startups and innovative scaleups. Brussels, 18.3.2026, C(2026) 1800 final, abrufbar unter: [https://research-and-innovation.ec.europa.eu/document/download/4e3cd140-47ed-4de2-be02-af1f344a2990\\_en](https://research-and-innovation.ec.europa.eu/document/download/4e3cd140-47ed-4de2-be02-af1f344a2990_en), zuletzt aufgerufen am 04.05.2026

börsenreife Unternehmen Zugang zum regulierten Markt erhalten und dadurch das Vertrauen in die europäischen Kapitalmärkte beeinträchtigt wird.

Hinzu kommt, dass der Kommissionsentwurf mit der nur lückenhaften Ausgestaltung des Innenverhältnisses der EU Inc. zentrale Anforderungen des Kapitalmarktes nicht erfüllt. Es fehlen insbesondere klare Governance-Strukturen, ausreichende Transparenz- und Berichtspflichten sowie wirksame Minderheitenrechte für Kleinaktionär\*innen und Investor\*innen. Damit sind wesentliche Voraussetzungen für die Funktionsfähigkeit des Kapitalmarkts nicht gewährleistet.

**Vor diesem Hintergrund ist eine Börsennotierung der EU Inc. am regulierten Markt auszuschließen. Auch die bloße Kapitalmarktfähigkeit stößt vor dem Hintergrund der geforderten Begrenzung des Anwendungsbereichs auf Bedenken.**

### **Massive Gefahren für die Unternehmensmitbestimmung**

Der Entwurf der Europäischen Kommission zur Einführung der EU Inc. birgt erhebliche Risiken für die Unternehmensmitbestimmung in Deutschland und Europa. Entgegen der erklärten Zielsetzung, Mitbestimmungsrechte zu sichern, eröffnet er strukturelle Möglichkeiten zu deren Umgehung. **Die Erfahrungen mit bestehenden europäischen Rechtsformen zeigen, dass entsprechende Gestaltungsspielräume systematisch genutzt werden, um Unternehmensmitbestimmung zu vermeiden. Die Einführung einer weiteren unzureichend abgesicherten europäischen Rechtsform droht, diese Fehlentwicklung erheblich zu verschärfen und dauerhaft zu verfestigen.**

Inzwischen umgehen bereits rund 40 Prozent der Unternehmen in Deutschland mit einer mitbestimmungsrelevanten Zahl von Arbeitnehmer\*innen die paritätische Mitbestimmung durch legale Konstruktionen oder verstoßen sogar gegen geltendes Recht.<sup>2</sup> Ein erheblicher Teil dieser Vermeidungsstrategien stützt sich auf Lücken im europäischen Gesellschaftsrecht. So sind z. B. rund 68 Prozent der bestehenden Europäischen Aktiengesellschaften (SE) sogenannte „Vorratsgesellschaften“, die zunächst ohne wirtschaftliche Tätigkeit gegründet und später gezielt eingesetzt werden können, um Mitbestimmungsverhandlungen zu vermeiden.<sup>3</sup> Zudem weisen etwa 83 Prozent der SEs in Deutschland mit mehr als

---

<sup>2</sup> Sick, Sebastian (2024): Erosion der Unternehmensmitbestimmung - Zur Mitbestimmung und Mitbestimmungsvermeidung in Deutschland. Mitbestimmungsreport Nr. 81, Düsseldorf, abrufbar unter: [https://www.imu-boeckler.de/fpdf/HBS-008879/p\\_mbf\\_report\\_2024\\_81.pdf](https://www.imu-boeckler.de/fpdf/HBS-008879/p_mbf_report_2024_81.pdf), zuletzt aufgerufen am 04.05.2026

<sup>3</sup> Meyer-Erdmann, Marcus; Hoffmann, Aline (2025): How a 28th company law regime jeopardises workers' rights. ETUI Policy Brief 2025.05, abrufbar unter: [https://www.etui.org/sites/default/files/2025-09/How%20a%2028th%20company%20law%20regime%20jeopardises%20workers%20rights\\_2025.pdf](https://www.etui.org/sites/default/files/2025-09/How%20a%2028th%20company%20law%20regime%20jeopardises%20workers%20rights_2025.pdf), zuletzt aufgerufen am 04.05.2026

2.000 Beschäftigten keine paritätische Mitbestimmung auf.<sup>4</sup> Der vorliegende Entwurf greift diese Probleme nicht auf, sondern verschärft sie vielmehr, indem er zusätzliche Umgehungsmöglichkeiten schafft.

**Ein zentrales Defizit des Kommissionsvorschlags besteht darin, dass eine eigenständige europäische Regelung zur Unternehmensmitbestimmung vollständig fehlt.** Stattdessen wird ausschließlich auf das jeweilige nationale Recht verwiesen. Dies eröffnet Unternehmen die Möglichkeit, gezielt Mitgliedstaaten mit niedrigen oder nicht vorhandenen Mitbestimmungsanforderungen als Satzungssitz zu wählen. Ein solcher Regulierungswettbewerb geht unmittelbar zulasten von Arbeitnehmer\*innenrechten und setzt etablierte nationale Mitbestimmungssysteme erheblich unter Druck. **Eine wirksame Sicherung der Unternehmensmitbestimmung erfordert daher verbindliche europäische Regelungen; eine rein nationale Regelung ist unzureichend, da Umgehungsstrategien gerade auf grenzüberschreitenden Rechtskonstruktionen beruhen.**

Besonders kritisch ist die im Entwurf angelegte Entkopplung von Satzungs- und Verwaltungssitz („Split-Seat“-Ansatz). Da die Mitbestimmung nach Kommissionsentwurf allein an den Satzungssitz anknüpft (Art. 12 VO-E), können Unternehmen ihren rechtlichen Sitz unabhängig vom tatsächlichen Ort ihrer wirtschaftlichen Tätigkeit wählen. Dies ermöglicht gezielte Umgehungsstrategien, indem der Satzungssitz in Mitgliedstaaten ohne entsprechende Mitbestimmungsregelungen verlagert wird, während die operative Tätigkeit weiterhin in Ländern mit hohen Standards erfolgt. In Verbindung mit der fehlenden Begrenzung des Anwendungsbereichs entsteht ein erhebliches Risiko eines weiteren Abbaus bestehender Mitbestimmungsrechte. **Eine verbindliche Kopplung von Satzungs- und Verwaltungssitz ist daher dringend erforderlich. Der bloße Verweis auf nationales Recht, verbunden mit der Möglichkeit der Sitzaufspaltung, bietet keinen Schutz für Arbeitnehmer\*innenbeteiligung, sondern fördert das „Forum Shopping“ sowie Gefahren des Sozialdumpings.**

Hinzu kommt, dass bestehende Schutzmechanismen im Zusammenhang mit Umstrukturierungsmaßnahmen bei grenzüberschreitenden Verschmelzungen, Spaltungen und Formwechseln (Art. 21 VO-E) gezielt unterlaufen werden können. Zwar sehen die einschlägigen Regelungen der Mobilitätsrichtlinie grundsätzlich Verhandlungsrechte und Auffanglösungen zur Sicherung der Mitbestimmung vor, diese lassen sich jedoch durch gestufte Vorgehensweisen umgehen: So können zunächst nationale Umwandlungen in eine EU Inc. ohne entsprechende Schutzvorgaben durchgeführt und erst im Anschluss grenzüberschreitende Sitzverlagerungen vorgenommen werden. Auf diese Weise kann die bestehende Unternehmensmitbestimmung schrittweise und systematisch abgebaut werden. Dies erleichtert zusätzliche Umgehungsstrategien und schwächt die Sicherung bestehender Mitbestimmungsrechte weiter. Außerdem setzt die

---

<sup>4</sup> Sick, Sebastian (2024): Erosion der Unternehmensmitbestimmung - Zur Mitbestimmung und Mitbestimmungsvermeidung in Deutschland. Mitbestimmungsreport Nr. 81, Düsseldorf, abrufbar unter: [https://www.imu-boeckler.de/fpdf/HBS-008879/p\\_mbf\\_report\\_2024\\_81.pdf](https://www.imu-boeckler.de/fpdf/HBS-008879/p_mbf_report_2024_81.pdf), zuletzt aufgerufen am 04.05.2026

Mobilitätsrichtlinie die Umwandlung in eine nationale Rechtsform voraus. Dies ist bei der bloßen Sitzverlegung einer EU Inc. ohne Wechsel in eine nationale Rechtsform fraglich. Hier bedarf Art. 12 VO-E sowie Art. 41 VO-E einer eindeutigen Klarstellung, dass auch die bloße grenzüberschreitende Verlegung der EU Inc. vom Verfahren der Mobilitätsrichtlinie erfasst ist. Ohne eine solche Klarstellung öffnet der Verordnungsentwurf verantwortungslos handelnden Unternehmer\*innen „Tür und Tor“, um die Mitbestimmung unmittelbar abzustreifen.

Weiterer Regelungsbedarf besteht im Hinblick auf die Sanktionsmechanismen. Der Kommissionsentwurf muss dahingehend erweitert werden, dass Verstöße im Zusammenhang mit einer Umgehung von Mitbestimmungsrechten ausdrücklich erfasst und wirksam sanktioniert werden. **Erforderlich sind sowohl Sanktionen als auch klare Rechtsfolgen, die sicherstellen, dass Mitbestimmungsrechte im Falle von Umgehung oder Verstößen unmittelbar eingeführt oder wiederhergestellt werden. Ergänzend sind ein kontinuierliches Monitoring sowie eine verbindliche Prüfung auf missbräuchliche Nutzung der gesetzlichen Regelungen zur EU Inc. notwendig, um Fehlentwicklungen frühzeitig zu erkennen und Missstände unverzüglich zu beheben.**

Anknüpfungspunkte zum Schutz der Unternehmensmitbestimmung lassen sich auch in der Stellungnahme der deutschen Bundesregierung zur Ausgestaltung des 28. Regimes identifizieren. Die Stellungnahme der Bundesregierung sieht vor, dass die Wahl von Register- und Verwaltungssitz in unterschiedlichen Mitgliedstaaten möglich ist und die Mitbestimmung grundsätzlich am Satzungssitz anknüpft. Überschreitet ein Unternehmen jedoch in einem Mitgliedstaat den dort geltenden nationalen Schwellenwert für Unternehmensmitbestimmung, soll der Registersitz in diesen Staat verlegt werden, sodass das entsprechende nationale Mitbestimmungsrecht Anwendung findet. Werden mehrere Schwellenwerte überschritten, soll der jeweils höchste nationale Schwellenwert maßgeblich für die Bestimmung des Satzungssitzes sein. **Um möglichen häufigen Sitzverlegungen entgegenzuwirken, sollte der Vorschlag aus Sicht des DGB und seiner Mitgliedsgewerkschaften um ein verbindliches Günstigkeitsprinzip ergänzt werden. Dieses würde die Sicherung der Mitbestimmung auf einem qualitativ hohen Niveau gewährleisten.** Eine Sitzverlegung dürfte demnach nur erfolgen, wenn im neuen Sitzstaat mindestens ein gleichwertiges Mitbestimmungsniveau im Aufsichts- oder Verwaltungsrat gewährleistet ist. Als Maßstab kann insbesondere der dortige prozentuale Anteil der Arbeitnehmer\*innenvertretung herangezogen werden. Anzumerken ist hierbei, dass auch der mit großer Mehrheit im Europäischen Parlament verabschiedete Initiativbericht zum 28. Regime diesen Aspekt erkannt und eine Regelung im hier skizzierten Sinne gefordert hat. Der Bericht fordert u. a., dass sich die Vorschriften zur Unternehmensmitbestimmung nach dem Beschäftigungsort richten sollen, sofern die Rechtsordnung des Sitzstaates nicht mindestens das gleiche Maß an Arbeitnehmer\*innenbeteiligungsrechten vorsieht wie das Recht des Beschäftigungsortes.<sup>5</sup>

---

<sup>5</sup> European Parliament (2026): European Parliament resolution of 20 January 2026 with recommendations to the Commission on the 28th Regime: a new legal framework for

**Ausgehend von der Stellungnahme der Bundesregierung wäre zumindest als Minimum die Einführung eines präzise ausgestalteten Missbrauchsverbots im Gesetzestext erforderlich.** Das I.M.U. hat hierzu einen entsprechenden Verfahrensvorschlag entwickelt:

*„Eine EU Inc. darf nicht dazu missbraucht werden, Arbeitnehmer\*innen Mitbestimmungsrechte zu entziehen oder vorzuenthalten. Missbrauch liegt insbesondere vor, wenn die Anzahl der Arbeitnehmer\*innen in einem Mitgliedstaat einen nationalen Schwellenwert für die Mitbestimmung der Arbeitnehmer\*innen im Verwaltungs- oder im Aufsichtsorgan dieses Mitgliedstaates überschreitet und eine – dem Anteil der Arbeitnehmervertreter\*innen im Verwaltungs- oder Aufsichtsorgan nach – mindestens gleichwertige Mitbestimmung in der EU Inc. nicht vorhanden ist oder nach Überschreiten des Schwellenwerts nicht eingeführt wird. Bei einem Verstoß gegen das Missbrauchsverbot sind Verhandlungen über die Mitbestimmungsrechte der Arbeitnehmer\*innen entsprechend Art. 3 bis Art. 6 SE-RL zu führen. Wird in diesen Verhandlungen keine Einigung erzielt, finden die nationalen Vorschriften über die Mitbestimmung der Arbeitnehmer\*innen im Verwaltungs- oder im Aufsichtsorgan desjenigen Mitgliedstaates entsprechende Anwendung, dessen nationaler Schwellenwert für die Mitbestimmung der Arbeitnehmer\*innen im Verwaltungs- oder im Aufsichtsorgan überschritten ist. Sind mehrere nationale Schwellenwerte überschritten, finden die nationalen Vorschriften entsprechende Anwendung, die den höchsten Anteil der Vertreter der Arbeitnehmer\*innen im Verwaltungs- oder im Aufsichtsorgan vorsehen.“*

#### **Artikel 4 Absatz 2: Durchsetzung des nationalen Arbeitsrechts sichern**

**In dem Entwurf der Verordnung zur EU Inc. wird das Spannungsfeld zum Arbeitsrecht insgesamt gesehen lediglich in den Erwägungsgründen und damit nur unangemessen adressiert.** In der Folge bleiben massive Unsicherheiten beim Arbeitsrecht insgesamt, die vielleicht nicht intendiert sind, aber zu massiven Umbrüchen führen können, was unbedingt verhindert werden muss.

Letztlich sieht der EU-Gesetzgeber das Risiko selbst und formuliert deswegen im Erwägungsgrund 16 des VO-E, dass diese Rechtsform nicht dazu genutzt werden soll, um insbesondere (Wortlaut im Text „notably“) die Beteiligungsrechte von Beschäftigten zu umgehen. **Der Verordnungsgeber sieht neben der Unternehmensmitbestimmung, die er als „employee participation“ benennt, auch die mögliche Betroffenheit der betrieblichen Mitbestimmung und weiterer Themen wie z. B. des Arbeitsrechts allgemein.**

Im Erwägungsgrund 83 VO-E wird darüber hinaus sehr allgemein erwähnt, dass EU-Arbeitsrecht und nationales Arbeitsrecht nicht berührt sein sollen. Im

---

innovative companies (2025/2079(INL)), abrufbar unter: [https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-10-2026-0002\\_EN.html#title1](https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-10-2026-0002_EN.html#title1), zuletzt aufgerufen am 07.05.2026

zweiten Satz des Erwägungsgrunds 83 heißt es dann allerdings lediglich, dass diese Rechtsvorschriften für EU Inc.-Unternehmen in gleicher Weise gelten sollten wie für jede andere Gesellschaft mit beschränkter Haftung in der Union. Die Erwägungsgründe bleiben allerdings unverbindliche Absichtserklärung ohne Verankerung in der Verordnung selbst.

Der Europäische Gerichtshofs hat in seiner Entscheidung zur Unternehmensmitbestimmung (Olympus) deutlich gemacht, dass Erwägungsgründe keine Verpflichtung im Verordnungstext schaffen können.<sup>6</sup> **Deshalb müssten zwingend Schutzregelungen in den VO-E aufgenommen werden.**

Es entsteht durch Art. 4 Abs. 2 VO-E eine neue Rechtsunsicherheit, die sowohl das Arbeitsrecht insgesamt inkl. Individualarbeitsrecht als auch die betriebliche Mitbestimmung betreffen kann. Zur Verdeutlichung der Verordnungstext im Wortlaut:

**Article 4 Rules applicable to EU Inc.**

1. *EU Inc. companies shall be governed by this Regulation and by their articles of association which shall comply with this Regulation.*
2. *Matters that are not covered by this Regulation or by the articles of association **shall be governed by national law, including the provisions transposing Union law, which apply to relevant national legal forms in the Member State in which the EU Inc. has its registered office.***
3. *Member States shall designate the relevant national legal form referred to under paragraph 2, the provisions of which apply to EU Inc. companies.*

Nach den Erwägungsgründen soll das Arbeitsrecht von der Verordnung nicht berührt sein, und man könnte in der Konsequenz zu dem Schluss kommen, dass es sich deshalb beim Arbeitsrecht (z. B. Individualarbeitsrecht, Tarifvertragsrecht, betriebliche Mitbestimmung, Arbeitnehmerentsendung) um „matters that are not covered by the Regulation“ iSd. Art. 4 Abs. 2 handelt. Für Angelegenheiten, die nicht geregelt sind, verweist der VO-E auf das nationale Recht des Registereintragsortes (registered office). **Es muss zwingend ausgeschlossen werden, dass hier das Arbeitsrecht des Registereintragsorts auch für Beschäftigte greift, die in Deutschland ihren Arbeitsort haben, und damit Grundsätze aus der Rom I-VO ausgehebelt werden können.**

Gerade vor dem Hintergrund, dass die EU-KOM zusätzlich erwägt, 100 Prozent grenzüberschreitende Telearbeit zu ermöglichen, werden zusätzlich der Arbeitsort und auch die verabredeten Grundsätze aus der Rom I-VO ohne jeglichen Ausgleich ausgehebelt.<sup>7</sup>

---

<sup>6</sup> Vgl. EuGH 16.4.2024 – C-706/22 (Olympus), Rn. 50, abrufbar unter: <https://infocuria.curia.europa.eu/tabs/document/C/2022/C-0706-22-00000000RP-01-P-01/AR-RET/286144-DE-1-html>, zuletzt aufgerufen am 04.05.2026

<sup>7</sup> Vgl. Europäische Kommission (2026): Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen: Auf dem Weg zu einem 28. Regime für EU-Unternehmen,

Das kann sich unmittelbar auf arbeitsrechtliche Schutzstandards auswirken. So besteht insbesondere die Gefahr, dass auch nationale Mindestlohnregelungen nicht mehr eindeutig dem Recht des tatsächlichen Beschäftigungsortes zugeordnet werden. In der Folge könnten Unternehmen Anreize erhalten, ihren Satzungssitz gezielt in Mitgliedstaaten mit niedrigeren arbeitsrechtlichen Standards zu verlagern, um so zentrale Schutzvorschriften zu unterlaufen. **Ein solcher Unterbietungswettbewerb („race to the bottom“) widerspräche den grundlegenden Zielsetzungen des europäischen Arbeitsrechts und ist unbedingt zu verhindern.**

**Außerdem ist anzumerken, dass die in Art. 4 Abs. 1 VO-E vorgesehene Rangfolge der Rechtsquellen – Verordnung, Satzung und erst nachrangig nationales Recht – auch im Hinblick auf die Unternehmensmitbestimmung und Corporate-Governance-Aspekte – äußerst kritisch zu bewerten ist.** Sie widerspricht jeglicher Normenhierarchie und eröffnet die Möglichkeit, dass nicht nur die Verordnung selbst, sondern auch die Satzung das Innenverhältnis der EU Inc. in Abweichung vom nationalen Recht ausgestaltet und damit insbesondere nationale Regelungen zum dualistischen System und zur Unternehmensmitbestimmung verdrängt. **Um dies zu verhindern, muss – in Anlehnung an Art. 9 SE-VO – sichergestellt werden, dass satzungsmäßige Regelungen nur insoweit zulässig sind, als sie durch die Verordnung ausdrücklich vorgesehen sind oder auch nach nationalem Recht zulässiger Bestandteil der Satzung wären.** Nur so kann gewährleistet werden, dass die Anwendungsvorrangfolge von Verordnung, nationalem Recht und Satzung die nationalen Mitbestimmungsrechte wirksam schützt.

### **Fehlende Schutzmechanismen bei Gründung und Kontrolle der EU Inc.**

In Übereinstimmung mit dem vorgesehenen weiten Anwendungsbereich sind die Zugangshürden für die Gründung einer EU Inc. äußerst niedrig ausgestaltet. So kann die Gesellschaft ohne Mindestkapital gegründet werden, und es besteht keine Pflicht zur Rücklagenbildung (Art. 62 Abs. 1 VO-E). Das Mindestkapital erfüllt im Gesellschaftsrecht jedoch zentrale Schutzfunktionen: Es dient dem Gläubigerschutz, signalisiert wirtschaftliche Verlässlichkeit und setzt eine effektive Schwelle gegen missbräuchliche Gründungen. Auch für Beschäftigte stellt das Mindestkapital zumindest eine minimale Haftungsbasis dar. Der vollständige Verzicht auf eine solche Kapitalausstattung führt faktisch zu einer Aushöhlung dieser Schutzfunktion. **Im Insolvenzfall fehlt es damit an jeder substantiellen Haftungsgrundlage, während die Haftungsbeschränkung uneingeschränkt bestehen bleibt. Dies birgt erhebliche Risiken, da wirtschaftliche Verluste auf Gläubiger, Beschäftigte und die Allgemeinheit verlagert werden können.**

---

[COM(2026) 320 final], 18.3.2026, abrufbar unter: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:52026DC0320>, zuletzt aufgerufen am 30.4.2026

Die Möglichkeit einer vollständig digitalen Gründung nach dem „Once-only“-Prinzip und innerhalb von 48 Stunden unter Verwendung der Mustersatzung (Art. 8 VO-E) beziehungsweise innerhalb von fünf Arbeitstagen bei individueller Satzung sowie bei gleichzeitig sehr geringen Kosten von maximal 100 Euro verstärken diese Risiken zusätzlich. **Es bestehen erhebliche Zweifel, ob innerhalb dieses engen Zeitrahmens eine wirksame präventive Kontrolle gewährleistet werden kann.**

Das „Once-only“-Prinzip sieht vor, dass Unternehmensdaten über das EU-BRIS-Portal automatisiert an nationale Behörden weitergeleitet und dort verarbeitet werden, etwa zur Vergabe von Steuer-, Umsatzsteuer- oder Sozialversicherungsnummern. **Überwachung und Kontrolle werden damit zunehmend von der Funktionsfähigkeit grenzüberschreitender Behördenkooperation und der Interoperabilität nationaler Systeme abhängig.** Nur wenige Mitgliedstaaten dürften hierauf vorbereitet sein; vielmehr setzt das Vorhaben den zweiten Schritt vor den ersten: Bereits die Richtlinie (EU) 2019/1151 zur Digitalisierung ist vielerorts noch nicht umgesetzt, von der geplanten Digitalisierung-II-Richtlinie aus 2025 ganz zu schweigen. Die bestehenden Umsetzungsdefizite und Digitalisierungslücken öffnen Missbrauch Tür und Tor und schaffen zahlreiche Schlupflöcher. Die Defizite können Kontrollen erheblich erschweren oder faktisch unterlaufen.

**Besonders problematisch ist zudem der unzureichende Zugang zu zentralen Unternehmensdaten.** So fehlt eine verbindliche Pflicht zur einheitlichen Übermittlung der Beschäftigtenzahl über BRIS oder nationale Register. Diese Angabe ist nur dann vorgesehen, wenn sie ohnehin nach nationalem Recht im Jahresabschluss enthalten ist (Art. 26 Abs. 1 lit. b VO-E). Damit fehlt eine verlässliche Datengrundlage, um etwa das Erreichen mitbestimmungsrelevanter Schwellenwerte und insgesamt die Einhaltung von Schutzrechten und Schutzstandards zu prüfen.

Noch gravierender ist die Situation bei Zweigniederlassungen (Art. 40 VO-E): Hier besteht keinerlei Verpflichtung zur Angabe der Beschäftigtenzahlen. Weder Gewerkschaften noch Beschäftigte noch Behörden oder Sozialversicherungsträger können daher nachvollziehen, wie viele Arbeitnehmer\*innen tatsächlich beschäftigt sind und welchem Recht sie unterliegen. Unternehmen könnten ihre Struktur noch leichter als bisher fragmentieren, um Zuständigkeiten oder die Erreichung von Schwellenwerten zu verschleiern und z. B. Mitbestimmung in Deutschland, aber auch in Europa ins Leere laufen zu lassen.

Zugleich kann die vorgesehene standardisierte Satzung nicht der Komplexität gesellschaftsrechtlicher Regelungen gerecht werden und bildet individuelle Interessen nur unzureichend ab. In der Praxis ist daher mit nachträglichem Anpassungsbedarf, steigenden Kosten und erhöhter Rechtsunsicherheit durch die standardisierte Satzung zu rechnen. Hinzu kommt, dass die vorgesehenen Regelungen zur schnellen und kostengünstigen Gründung die tatsächlichen Ursachen von Verzögerungen bei Unternehmensgründungen nicht adressieren. Diese liegen regelmäßig nicht im Gesellschaftsrecht, sondern in nachgelagerten Bereichen (z. B. beim Gewerbeamt oder der Einrichtung von Geschäftskonten).

**Insbesondere bestehen gravierende Defizite bei der Identitätsprüfung.** Im Hinblick auf die Identitätsfeststellung bei Gründungen und sonstigen Registeranmeldungen (z. B. Kapitalerhöhungen oder Geschäftsführerwechseln) bestimmt der Entwurf lediglich eine Identifizierung der Geschäftsführer\*innen, nicht jedoch der Gründer\*innen oder Gesellschafter\*innen.

Hinzu kommt, dass der Entwurf vorsieht, die Übertragung von Anteilen künftig ohne notarielle Mitwirkung zu ermöglichen und den Mitgliedstaaten zugleich untersagt, zusätzliche Formerfordernisse – insbesondere das Erfordernis einer notariellen Beurkundung für die Rechtswirksamkeit der Übertragung – vorzusehen (Art. 59 Abs. 5 VO-E).

Zudem können Identifizierungsmittel mit niedrigem Sicherheitsniveau eingesetzt werden, ohne dass ein persönliches oder gleichwertig sicheres digitales Verfahren zwingend vorgeschrieben ist. Die Identitätsfeststellung kann damit faktisch auf leicht manipulierbare digitale Nachweise, etwa über mobile Endgeräte, beschränkt werden und ist entsprechend missbrauchs anfällig. Auch die Prüfung der Geschäftsfähigkeit fehlt im Kommissionsentwurf völlig. Dies führt zu Transparenzdefiziten und eröffnet erhebliche Missbrauchsmöglichkeiten, etwa durch Identitätsdiebstahl oder vorgeschobene Personen.

**Der weitgehende Verzicht auf notarielle Beteiligung wirkt sich negativ auf die Missbrauchsprävention aus.** Notarielle Verfahren leisten einen wesentlichen Beitrag zur Bekämpfung von Geldwäsche, Steuerumgehung, Scheinselbstständigkeit und anderen Formen wirtschaftskriminellen Handelns. Ohne diese Kontrollinstanz steigt das Risiko von Briefkastenfirmen, verschleierte Eigentümerstrukturen und unklaren Verantwortlichkeiten erheblich.

**Im Hinblick auf die Präventivkontrolle fehlt eine inhaltliche Prüfung der Satzung nahezu vollständig.** Vorgesehen ist im Wesentlichen nur die Feststellung, dass ein Mindestinhalt enthalten ist – nicht jedoch, ob dieser den Vorgaben der Verordnung und denen des nationalen Rechts entspricht. Dies bedeutet eine klare Abkehr vom deutschen System der notariellen Prüfung, das eine umfassende Rechtmäßigkeitskontrolle gewährleistet.

**Es ist daher zwingend erforderlich, robuste präventive Kontrollmechanismen beizubehalten und sicherzustellen, dass das bestehende Schutzniveau nicht unterschritten wird. Insbesondere müssen notarielle und registergerichtliche Prüfverfahren als bewährte Elemente erhalten bleiben.**

**Die Kombination aus schneller, weitgehend unkontrollierter Gründung, fehlendem Mindestkapital und intransparenten grenzüberschreitenden Strukturen erschwert die Durchsetzung von Arbeits- und Sozialrecht erheblich. Komplexe Unternehmensstrukturen, Briefkastenfirmen und Subunternehmerketten können gezielt genutzt werden, um arbeitsrechtliche Verpflichtungen zu umgehen. Die im Verordnungsvorschlag selbst angelegte Intransparenz verschärft diese Problematik zusätzlich.** Kontrollen werden deutlich aufwendiger, insbesondere bei grenzüberschreitender Entsendung, Scheinselbstständigkeit oder möglichen Fällen von Identitätsmissbrauch. Zwar bleiben bestehende Zuständigkeiten – etwa im Bereich Mindestlohn, Arbeitsschutz oder

der Bekämpfung von Schwarzarbeit – formal bestehen (sofern es nicht auf den Registersitz ankommt, s. o.); ihre praktische Durchsetzung wird jedoch deutlich komplexer. Grenzüberschreitende Unternehmensstrukturen führen zu erhöhtem Koordinationsaufwand zwischen Behörden, längeren Verfahren und wachsenden Beweisproblemen. Es droht eine Schwächung der Handlungsfähigkeit von Steuer- und Sozialversicherungsbehörden sowie anderer Kontroll- und Durchsetzungsbehörden.

In der Folge steigt für Beschäftigte das Risiko, dass zentrale Ansprüche – etwa auf Mindestlohn, Sozialversicherung und faire Arbeitsbedingungen – nicht wirksam durchgesetzt werden können. Auch die Durchsetzung von Sozialversicherungsforderungen wird erschwert. Insgesamt droht damit ein deutlicher Rückgang des bisherigen Schutzniveaus.

Die Möglichkeit einer stark vereinfachten Unternehmensgründung ist auch aus Handwerkssicht kritisch zu sehen. Gerade im Bereich des Baugewerbes birgt ein solches Verfahren die Gefahr, eine Entwicklung zu befördern, die den bereits existierenden Druck auf die Arbeits- und Entlohnungsbedingungen in diesem Bereich verstärkt. Bereits heute sind Subunternehmerketten weit verbreitet. Die Vergabe von Unteraufträgen ist gängige Praxis, nicht nur dort, wo es im Rahmen eines Bauprojektes erforderlich ist, etwa weil ein besonders spezialisiertes Unternehmen bestimmte Arbeiten ausführen soll. Vielmehr dienen Subunternehmerketten oft der Kostensenkung. Im Ergebnis bedeutet das, dass diese Unternehmen, die oft aus dem europäischen Ausland stammen, nicht nur niedriger vergütet, sondern vielfach auch Arbeitsschutzstandards nicht einhalten.

Des Weiteren ist auf die Meisterpflicht hinzuweisen, mit der in Deutschland die fachliche Qualifikation von Unternehmensgründer\*innen in gefahrgeneigten Gewerken sichergestellt wird.

**Vor diesem Hintergrund besteht erheblicher Nachbesserungsbedarf. Es müssen wirksame Maßnahmen gegen die missbräuchliche Nutzung von Unternehmensstrukturen verankert werden. Schließlich ist eine deutlich verbesserte grenzüberschreitende Zusammenarbeit der Aufsichts- und Kontrollbehörden erforderlich, um die Durchsetzung bestehender Rechte effektiv zu gewährleisten.**

### **Unzureichende Rechtsgrundlage: Artikel 114 AEUV greift für die EU Inc. nicht**

Die vorgeschlagene Verordnung zur Einführung der EU Inc. stützt sich auf Art. 114 AEUV (Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union). Diese Rechtsgrundlage ist jedoch sowohl rechtlich als auch politisch kritisch zu bewerten.

Art. 114 AEUV dient der Angleichung bestehender nationaler Rechtsvorschriften, um das Funktionieren des Binnenmarkts zu verbessern. Genau dies leistet der vorliegende Vorschlag jedoch nicht. **Statt bestehendes Recht zu harmonisieren, schafft die Verordnung eine neue, optionale zusätzliche europäische Unternehmensform, die parallel zu den nationalen Rechtsordnungen existiert. Es entsteht somit gerade kein einheitlicher Rechtsrahmen, sondern**

**ein zusätzliches, eigenständiges Regime. Damit wird der Anwendungsbereich von Art. 114 AEUV überschritten.**

Diese Einschätzung wird durch die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs gestützt. In seiner Entscheidung zur Europäischen Genossenschaft (SCE) hat der Gerichtshof klargestellt, dass die Schaffung einer eigenständigen europäischen Rechtsform keine bloße Angleichung nationaler Vorschriften darstellt, sondern darüber hinausgeht. Ein Rechtsakt, der in der Hauptsache darauf abzielt, eine Rechtsform zu schaffen, kann deshalb nicht nach Art. 114 AEUV erlassen werden.<sup>8</sup>

Anzumerken ist, dass im Vorfeld der Überlegungen zum 28. Regime der JURI-Ausschuss hierzu ein Gutachten in Auftrag gegeben hatte. Dieses kommt zu dem Ergebnis, dass zwar auch das Funktionieren des Binnenmarkts als Ziel angeführt wird, der Schwerpunkt jedoch auf der Schaffung einer neuen Rechtsform liegt, die systematisch eher Art. 50 AEUV (Niederlassungsfreiheit) zuzuordnen ist. In diesem Bereich können allerdings nur Richtlinien erlassen werden.<sup>9</sup>

Hinzu kommt, dass Art. 114 Abs. 2 AEUV ausdrücklich Regelungen ausschließt, die Rechte und Interessen von Arbeitnehmer\*innen betreffen. Der vorliegende Vorschlag berührt jedoch zentrale arbeits- und sozialrechtliche Fragen, insbesondere im Hinblick auf Unternehmensmitbestimmung, betriebliche Mitbestimmung, Arbeitsrecht und Sozialversicherungssysteme. Ein Rechtsakt, der gezielt Regime-Shopping ermöglicht und nationale Schutzstandards unter Umgehungsdruck setzt, verbessert nicht das Funktionieren des Binnenmarkts, sondern unterminiert die Harmonisierung durch institutionalisierte Rechtswahlfreiheit. Ein solcher Ansatz lässt sich nicht auf Art. 114 AEUV stützen.

Die Wahl von Art. 114 AEUV erscheint vor diesem Hintergrund nicht nur rechtlich fragwürdig, sondern auch politisch problematisch. **Sie ermöglicht Entscheidungen mit qualifizierter Mehrheit im Rat und vermeidet damit das Einstimmigkeitserfordernis, das bei sensiblen Fragen – insbesondere im Arbeits- und Sozialrecht – vorgesehen ist. Dies schwächt die Mitwirkungsrechte der Mitgliedstaaten und der nationalen Parlamente. Für ein Vorhaben mit erheblichen Konsequenzen für das Arbeits- und Sozialrecht bedarf es jedoch einer tragfähigen, rechtssicheren und demokratisch legitimierten Grundlage.**

**Die tatsächlich geeignete Rechtsgrundlage, die keine Umgehungsrisiken birgt, ist die subsidiäre Handlungsermächtigung des Art. 352 AEUV.**

---

<sup>8</sup> Vgl. auch Gutachten des juristischen Dienstes des Rates in Dokument 5125/25 (Vorschlag für eine Richtlinie über Europäische grenzübergreifende Vereine - Rechtsgrundlage), Nr. 8

<sup>9</sup> Vgl. Ziller, Jacques (2025): In-depth analysis requested by the JURI Committee: Harmonisation of corporate law under the 28th regime and what other aspects should be covered in view of the competences of the Union, July 2025, abrufbar unter: [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2025/776160/IUST\\_IDA\(2025\)776160\\_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2025/776160/IUST_IDA(2025)776160_EN.pdf), zuletzt aufgerufen am 26.4.2026

## Individualarbeitsrecht im Besonderen und fehlender expliziter Verweis auf Rom I-VO

Im Erwägungsgrund 16 des VO-E wird zwar „daran erinnert“, dass die Verordnung (EG) Nr. 593/2008 des Europäischen Parlaments und des Rates (Rom I-VO) auf individuelle Arbeitsbeziehungen anzuwenden ist. **Ein entsprechender Schutz fehlt aber im Verordnungstext selbst, weil das Verhältnis zur Rom I-VO nicht explizit im Verordnungstext adressiert wird.** Es gibt lediglich den Erwägungsgrund 83 (siehe die Ausführungen oben), der formuliert, dass diese Verordnung nicht das Arbeitsrecht der Union oder der Mitgliedstaaten berührt. Der Halbsatz des Art. 4 Abs. 2, der regeln soll, welche Regelungen auf die EU Inc. anwendbar sein sollen, erwähnt die Rom I-VO nicht, obwohl seine Aufgabe gerade darin zu bestehen scheint, zu adressieren, was für „Angelegenheiten“ gilt, wenn in der Verordnung oder der Satzung zur EU Inc. selbst nichts geregelt ist.

**Durch den Verweis in Art. 4 Abs. 2 VO-E ansonsten auf das nationale Recht ist unklar, ob die Rom I-VO daneben gelten soll.** Damit werden Rechtsunsicherheiten zulasten von Beschäftigten geschaffen und es ist zu erwarten, dass diese neuen Rechtsunsicherheiten im Zweifel zu langjährigen rechtlichen Streitigkeiten vor dem Europäischen Gerichtshof führen.

**Aus Sicht des DGB und seiner Mitgliedsgewerkschaften muss in Art. 4 Abs. 2 deshalb zumindest folgender Satz ergänzt werden:**

***“Regulation (EC) 593/2008 of the European Parliament and of the Council applies to individual employment relationships involving an EU Inc. company.”***

Die Ergänzung oder entsprechende Änderung in Abs. 2 stellt sicher, dass für individuelle Arbeitsverhältnisse das Arbeitsrecht des Mitgliedstaates gilt, in dem die Arbeitnehmer\*innen tätig sind.

Aber auch insgesamt greift Art. 4 Abs. 2 des VO-Entwurfs zu kurz und schafft neue Rechtsunsicherheiten, z. B. mit Blick auf die Anwendung des Betriebsverfassungsgesetzes.

## EU Inc. als Einfallstor zur Umgehung betrieblicher Mitbestimmung

Die Einführung der EU Inc. schafft neue Möglichkeiten zur Umgehung von Mitbestimmungsstrukturen, insbesondere auf überbetrieblicher Ebene: Bereits heute ist zu beobachten, dass Unternehmen versuchen, die Bildung von Gesamt- oder Konzernbetriebsräten zu verhindern. Die EU Inc. könnte solche Strategien erheblich erleichtern. Durch die schnelle und unkomplizierte Gründung innerhalb kürzester Zeit können neue, formal eigenständige Gesellschaften geschaffen werden. Auf diese Weise ließe sich die betriebliche Struktur gezielt so fragmentieren, dass die Voraussetzungen für die Gründung von Gesamtbetriebsräten unterlaufen werden.

Darüber hinaus entstehen – vergleichbar mit den Problemen bei Aufsichtsräten in Tochterunternehmen – in der Praxis erhebliche Schwierigkeiten für die betriebliche Mitbestimmung, wenn zentrale unternehmerische Entscheidungen ins

Ausland verlagert werden. Je stärker Unternehmensstrukturen grenzüberschreitend ausgestaltet werden, desto schwieriger wird auch die Ausübung der Auskunfts-, Einsichts- und Beteiligungsrechte von Arbeitnehmervertreter\*innen. Wird die maßgebliche Leitung ins Ausland verlagert, fehlt es dem Gesamt- oder Konzernbetriebsrat häufig an einem effektiven Ansprechpartner mit Entscheidungskompetenz. Verschärft wird diese Problematik, wenn Firmen mit den vereinfachten Möglichkeiten der EU Inc. ihren Sitz ins Ausland verlagern und damit gleichzeitig auch ihre Leitungsaufgaben, während die Arbeitsverhältnisse im Inland im Wesentlichen „digital“ mit Hilfe algorithmischer Systeme und nicht mehr von Menschen gesteuert werden. Dies könnte mangels einer betriebsratsfähigen Einheit im Inland zu einer Aushöhlung der betrieblichen Mitbestimmung führen.<sup>10</sup>

Daneben ist klarzustellen, dass die Regelung in Art. 4 Abs. 2 des Verordnungsentwurfs (siehe oben zum Verweis auf die Rom-I-VO), die im Übrigen die Anwendung des Rechts des Staates vorsieht, in dem die EU Inc. ihren Sitz hat, keinen Einfluss auf die Rechte der bei der EU Inc. in Deutschland beschäftigten Arbeitnehmer\*innen hat; dies gilt auch für die betriebliche Mitbestimmung in Betrieben auf dem Gebiet der Bundesrepublik.

**Aus der Sicht des DGB und seiner Mitgliedsgewerkschaften steht es außer Frage, dass auch für eine EU Inc., die ihren Sitz im europäischen Ausland hat, aber einen Betrieb in Deutschland unterhält, das deutsche Arbeitsrecht mit seinen Mindestschutzstandards und das Betriebsverfassungsgesetz Anwendung finden müssen.**

**Es muss daher sichergestellt werden, dass die EU Inc. nicht zur Umgehung betrieblicher und überbetrieblicher Mitbestimmung genutzt werden kann. Insbesondere sind missbräuchliche Strukturierungen zur Verhinderung von überbetrieblichen Gremien und damit zur Aushöhlung betrieblicher Mitbestimmung wirksam zu unterbinden.**

Zu begrüßen ist, dass die EU Inc. ausdrücklich unter die EBR-Richtlinie fallen soll, auch wenn dies eigentlich eine Selbstverständlichkeit sein sollte.

### **EU Inc.-Insolvenzverfahren: Rechtsunsicherheit und Gefährdung von Beschäftigteninteressen**

**Der DGB und seine Mitgliedsgewerkschaften lehnen die insolvenzrechtlichen Regelungen des Verordnungsentwurfs klar ab.**

Aus der Sicht des DGB besteht schon keine Notwendigkeit zur Regelung eines eigenen Insolvenzverfahrens, das ausschließlich für die innovativen Start-ups in der Rechtsform der EU Inc. gelten soll. Die bestehenden deutschen Insolvenzregelungen sind auch für derartige „Innovative Start-ups“ geeignet.

---

<sup>10</sup> Vgl. hierzu insbesondere Beschluss zur Plattformökonomie. Bundesarbeitsgericht, Beschluss vom 28. Januar 2026 – 7 ABR 23/24

**Daneben ist unklar, inwieweit sich diese eigenen Abwicklungsregelungen in das bestehende insolvenzrechtliche System der Mitgliedstaaten einfügen sollen.** Die Art. 88 ff. des VO-E machen selbst keine Angaben darüber, inwieweit nationale insolvenzrechtliche Regelungen Anwendung finden bzw. in welchem Verhältnis die Verordnung mit anderen Unionsrechtsakten steht. Art. 4 Abs. 2 verweist jedoch allgemein auf das nationale Recht für Angelegenheiten, die nicht durch diese Verordnung geregelt sind, wie bereits oben erläutert. Insoweit ist davon auszugehen, dass die Regelungen aus der deutschen Insolvenzordnung (InsO) ergänzend Anwendung finden. Dafür spricht auch, dass **in dem Verordnungsentwurf lediglich der Torso eines Insolvenzverfahrens geregelt wurde, nicht aber ein vollständiges Abwicklungsverfahren.** Dies ist in Bezug auf das deutsche Insolvenzsystem problematisch. Denn die vorgeschlagene Regelung würde als Verordnung direkt zwingende Wirkung entfalten, ohne dass es einer Umsetzung der Mitgliedstaaten bedarf. Eine Anpassung an die deutsche InsO würde nicht erfolgen.

**Kritisch zu sehen ist insbesondere die Möglichkeit, das Verfahren ohne Insolvenzverwalter durchzuführen.** Auch wenn diese Möglichkeit ausdrücklich als Ausnahme ausgestaltet ist (vgl. Erwägungsgrund 69), ist die Möglichkeit des Verfahrens, ohne eine irgendwie geartete Aufsicht durch eine\*n Insolvenzverwalter\*in bzw. Sachwalter\*in abzulehnen. Das deutsche Insolvenzrecht sieht zu Recht in § 270 InsO auch bei der Eigenverwaltung eine Aufsicht durch eine\*n Sachwalter\*in vor. Die deutschen Insolvenzgerichte sind nicht darauf vorbereitet, Aufgaben der Insolvenzverwaltung bzw. Sachwalter\*innen zu übernehmen.

**Es fehlen Regelungen zur Bildung und Beteiligung eines Gläubigerausschusses.** Dies ist insbesondere aus Beschäftigtensicht kritikwürdig, weil durch den Gläubigerausschuss die zwingende Beteiligung der Arbeitnehmer\*innen gewährleistet wird (§ 67 Abs. 2 S. 2 InsO).

Das ist auch insofern nicht nachvollziehbar, da die jüngst verabschiedete Richtlinie zur Harmonisierung bestimmter Aspekte des Insolvenzrechts vom 30. März 2026 (2022/0408(COD)) u. a. Regelungen zur Bildung und Beteiligung von Gläubigerausschüssen enthält, so dass bald in allen Mitgliedstaaten Regelungen zum Gläubigerausschuss bestehen werden.

Gleiches gilt für Insolvenzanfechtungen. Auch hierzu gibt es keine Regelungen im Verordnungsentwurf, so dass sich die Frage stellt, inwieweit in diesem Verfahren Anfechtungen möglich sein sollen. Die oben genannte Richtlinie beinhaltet ebenfalls Regelungen zur Insolvenzanfechtung, so dass sich dieses Problem mit Umsetzung der Richtlinie in allen Mitgliedstaaten stellen wird.

Im Hinblick auf den Werdegang der genannten Richtlinie zum Insolvenzrecht fällt auf, dass diese in ihrem Entwurf der Kommission vom 7. Dezember 2022 Regelungen für ein vereinfachtes Verfahren für Kleinstunternehmen enthielt, die durchaus Parallelen zu den hier vorgeschlagenen Regelungen vorsahen. Diese Regelungen wurden im Gesetzgebungsprozess durch das Parlament (nach eindeutigem Votum des zuständigen JURI-Ausschusses) und den Rat zu Recht

ersatzlos aus der Richtlinie gestrichen. Warum jetzt auf diesem Wege ganz ähnliche Regelungen sinnvoll sein sollten, erschließt sich nicht.

Das deutsche Insolvenzrecht und insolvenzbezogene Arbeits- und Sozialrecht ist aus Arbeitnehmer\*innensicht in vielerlei Hinsicht dringend reformbedürftig. Der VO-Entwurf enthält insoweit keinerlei Verbesserungen, verweist aber in Erwägungsgrund 83 die Aussage: „This Regulation does not affect Union or national employment law“. Mindestens muss deshalb gesichert werden, dass es zu keinen Verschlechterungen – auch nicht auf Umwegen – kommt. Die oben kritisierten drohenden Verschlechterungen im Insolvenzrecht hätte auch arbeitsrechtliche Rückwirkungen: **Wenn die an die einzelnen Insolvenzgläubiger\*innen zu verteilende Masse aufgrund schlechterer Verwaltung geringer ausfällt, schlägt das z. B. direkt auf das mögliche Sozialplanvolumen (nach deutschem Recht vgl. § 123 InsO) zurück.**

### **Mitarbeiterkapitalbeteiligungen: Risiken begrenzen, soziale Sicherung schützen**

Ein zentrales Defizit des EU Inc.-Vorschlags besteht darin, dass er die eigentlichen Finanzierungsprobleme von Start-ups und Scale-ups nicht adressiert. Insbesondere der mangelnde Zugang zu Wachstumskapital in späteren Entwicklungsphasen bleibt unberücksichtigt. Statt neue Finanzierungsquellen zu erschließen, setzt der Entwurf u. a. auf Mitarbeiterkapitalbeteiligungen (Art. 78 VO-E).

Die vorgesehenen EU-ESO (Employee Stock Option Plans) werden als Instrument zur Fachkräftegewinnung dargestellt. Zwar sollen sie das Gehalt nicht ersetzen, faktisch schaffen sie jedoch Anreize, niedrigere Löhne durch aktienbasierte Vergütung zu kompensieren. Damit steigt der Anteil variabler, risikobehafteter Vergütung zulasten verlässlicher Einkommen. **Angesichts der hohen Ausfallquoten – insbesondere von Start-ups – führt dies zu einer erheblichen Risikoverlagerung auf die Beschäftigten. Im Insolvenzfall droht ein doppelter Verlust: Arbeitsplatz und Teile der Vergütung gehen zugleich verloren. Zudem sind Mitarbeiterkapitalbeteiligungen häufig Zins- und Aktienkursrisiken ausgesetzt. Mitarbeiterkapitalbeteiligungen dürfen daher kein Ersatz für angemessene, verlässliche und sozialversicherungspflichtige Entlohnung sein.**

Auch die konkrete Ausgestaltung ist kritisch: Vorgesehen sind nicht übertragbare Optionsrechte, die erst nach einer Mindesthaltfrist von 24 Monaten in Anteile umgewandelt werden können. Während dieser Zeit bestehen weder Stimmrechte noch gesicherte Gewinnansprüche. Selbst nach Umwandlung hängen Mitwirkungsrechte von der jeweiligen Anteilsklasse ab. Beschäftigte tragen somit unternehmerische Risiken, ohne angemessene Einfluss- und Beteiligungsrechte zu erhalten. **Vor diesem Hintergrund ist zumindest sicherzustellen, dass Mitarbeiterbeteiligungen grundsätzlich mit Stimmrechten verbunden sind; sie müssen zudem zusätzlich zum vereinbarten Tariflohn gezahlt werden.**

Zudem drohen negative Auswirkungen auf die sozialen Sicherungssysteme: Werden feste Vergütungsbestandteile durch kapitalbasierte Elemente ersetzt, können Sozialversicherungsbeiträge entfallen oder sinken. Da Kapitalerträge vielfach geringer besteuert und nicht verbeitragt werden, entstehen Nachteile für die Finanzierungsbasis der Sozialversicherung sowie für öffentliche Einnahmen. Unterschiedliche steuerliche Regelungen von Kapital- und Arbeitseinkommen innerhalb der EU verstärken zudem Anreize für regulatorischen Wettbewerb und Umgehungsstrategien.

**Die Ausgestaltung von Mitarbeiterkapitalbeteiligungen darf weder zu Einnahmeausfällen in den Sozialversicherungssystemen führen noch nationale Steuerkompetenzen unterlaufen.** Insbesondere die vorgesehene Verschiebung des Besteuerungszeitpunkts auf den Realisationszeitpunkt wirft erhebliche steuerpolitische Fragen auf und kann zu Mindereinnahmen führen. Die geplanten Regelungen des Art. 79 VO-E unterlaufen das Prinzip der Einstimmigkeit in Fragen der Besteuerung von Einkommen bzw. das Recht des Mitgliedstaates auf eigenständige Rechtsetzung. Insbesondere Art. 79 Nr. 2 des Verordnungsentwurfs verschiebt den Zeitpunkt der Besteuerung auf unbestimmte Zeit, wenn die erworbenen Aktien erst bei einer Weiterveräußerung besteuert werden sollen. Dies widerspricht beispielsweise den Regelungen des § 19a (1) S. 3 Einkommensteuergesetz (EStG) im deutschen Steuerrecht, wo für vergleichbare Fälle bisher eine Besteuerung nach spätestens 20 Jahren vorgesehen ist. So wie Art. 79 Nr. 4 des Verordnungsentwurfs den Anspruch erhebt, dass „im Rahmen von EU-ESO ausgegebenen Optionsscheine und die daraus resultierenden zugrunde liegenden Aktien einer steuerlichen Behandlung unterliegen, die nicht ungünstiger ist als diejenige, die nach ihrem nationalen Recht für andere Mitarbeiteraktienoptionen oder ähnliche Instrumente gilt (eigene Übersetzung)“, so sollte umgekehrt genauso ausgeschlossen sein, dass der Verordnungsentwurf zu einer Situation führt, in der die nach nationalem Recht zu steuernden Mitarbeiteraktienoptionen schlechter gestellt würden. Gerade auch die ausführlichen Beratungen zur Mitarbeiterkapitalbeteiligung anlässlich verschiedener Gesetzgebungsinitiativen seit Beginn des Jahrzehnts, zuletzt anlässlich des Zukunftsfinanzierungsgesetzes, zeigen, dass eine diesbezügliche Rechtsetzung nach gegenwärtigem Stand in der Hand des nationalen Gesetzgebers verbleiben sollte. **Art. 79 sollte entsprechend ersatzlos gestrichen werden.**

**Die Ausgestaltung von Mitarbeiterkapitalbeteiligungen darf daher weder Beschäftigteneinkommen gefährden noch zu Einnahmeausfällen in den Sozialversicherungssystemen führen oder nationale Steuerkompetenzen unterlaufen.**

### **Fehlende Berücksichtigung des dualistischen Systems und Regelungsbedarf hinsichtlich der Corporate Governance-Strukturen**

Die im Entwurf angelegte Governance-Struktur orientiert sich erkennbar am angelsächsischen (monistischen) Board-Modell und trägt dem in vielen

Mitgliedstaaten – insbesondere in Deutschland – etablierten dualistischen System mit Vorstand und Aufsichtsrat nicht hinreichend Rechnung. Dies ist vor allem im Hinblick auf die Unternehmensmitbestimmung und eine unabhängige Kontrolle der Geschäftsleitung problematisch.

So sieht der Entwurf vor, zentrale Kompetenzen wie die Bestellung der Geschäftsleitung (Art. 42 Abs. 4 VO-E) sowie Entscheidungen über Geschäfte mit nahestehenden Personen der Hauptversammlung zuzuweisen (Art. 46 Abs. 1 lit. a VO-E). Dies widerspricht grundlegenden Prinzipien des deutschen Gesellschaftsrechts, nach denen hierfür regelmäßig der (mitbestimmte) Aufsichtsrat zuständig ist. Aufgrund des Anwendungsvorrangs des EU-Rechts besteht die Gefahr, dass nationale Regelungen und etablierte Mitbestimmungsstrukturen verdrängt werden.

**Vor diesem Hintergrund bedarf es in Art. 42 Abs. 4 VO-E sowie Art. 46 Abs. 1 lit. a VO-E zwingend einer Öffnungs- bzw. Opt-out-Klausel. Andernfalls besteht die konkrete Gefahr, dass der Hauptversammlung Kompetenzen zugewiesen werden, die nach nationalem Recht zwingend anderen Organen vorbehalten sind. Der Entwurf muss daher ausdrücklich sicherstellen, dass nationale Governance-Strukturen Vorrang behalten und nicht durch europäische Vorgaben ausgehöhlt werden.** Zudem ist klarzustellen, dass Weisungen der Gesellschafter\*innen weder die Rechte des Aufsichtsrats noch bestehende Mitbestimmungsrechte beeinträchtigen dürfen.

Die vorgesehenen Regelungen zur digitalen Unternehmensführung erhöhen die Risiken der Sitzaufspaltung und damit auch der Entkopplung von Unternehmensentscheidungen vom Beschäftigungsort. Sie erschweren die Durchsetzung von Arbeitsstandards und Mitbestimmungsrechten. So ist auch die Möglichkeit, Hauptversammlungen und Aufsichtsratssitzungen vollständig digital durchzuführen (Art. 47 VO-E), kritisch zu bewerten. Rein digitale Formate bergen das Risiko, Sitzverlagerungen und organisatorische Aufspaltungen zu erleichtern.