

diskurs

OFFENSIVE

MITBESTIMMUNG

DGB

Offensive Mitbestimmung

Vorschläge zur Weiterentwicklung
der Mitbestimmung

MEINE ZUKUNFT,
MEINE ARBEIT.
**ICH WILL
MITBESTIMMEN.**

www.dgb.de/mitbestimmung

Impressum

Herausgeber:
DGB Bundesvorstand
Abteilung Grundsatzfragen und Gesellschaftspolitik
Henriette-Herz-Platz 2
10178 Berlin
www.dgb.de

verantwortlich:
Reiner Hoffmann

Diskussionspapier, September 2015

Inhalt

Vorwort	2
1. Die betriebliche Mitbestimmung stärken	4
1.1 Reichweite der betrieblichen Mitbestimmung vergrößern	4
1.2 Kernbelegschaften ausweiten, Randbelegschaften integrieren	6
1.3 Konzernbetriebsrat bei Unternehmenssitz im Ausland einrichten	7
1.4 Gleichstellung der Geschlechter fördern	7
1.5 Für Mitbestimmung bei Änderungen im Arbeitsablauf sorgen	8
1.6 Mitbestimmungslücken im Bundespersonalvertretungsgesetz schließen	8
1.7 Arbeitsbedingungen und Durchsetzungsrechte der Personalräte verbessern und stärken	9
2. Die Unternehmensmitbestimmung stärken	10
2.1 Die Europäische Aktiengesellschaft darf nicht zur Vermeidung von Mitbestimmung missbraucht werden	10
2.2 In Europa dauerhaft gute Rahmenbedingungen für die Mitbestimmung schaffen	11
2.3 Mitbestimmungsgesetze müssen auch für Unternehmen ausländischer Rechtsform gelten, die in Deutschland operativ tätig sind	12
2.4 Lücke in Drittelbeteiligungsgesetz schließen	12
2.5 Schwellenwerte in der Unternehmensmitbestimmung senken	13
2.6 Gesetzlichen Mindestkatalog zustimmungspflichtiger Geschäfte aufstellen	14
3. Ausblick	15

Vorwort

Liebe Kolleginnen und Kollegen,

welche Chancen, welche Risiken bietet die Digitalisierung? Wo liegen die Grenzen und Gestaltungsräume bei Leiharbeit und Werkverträgen? Die Arbeit von Betriebs- und Personalräten verändert sich rasant. Aber häufig zeigt sich, dass ihre Rechte und Einflussmöglichkeiten nicht ausreichen, um den Wandel der Arbeitswelt im Sinne der Beschäftigten gestalten zu können. Zumal auch deren Interessen vielfältiger geworden sind. Für Betriebs- und Personalräte heißt das, umfassenden Schutz und das Bedürfnis nach Souveränität des Einzelnen beständig in der Balance zu halten.

Ein ganz anderes Problem sind Unternehmen, die die Gründung eines Betriebsrates erst gar nicht zulassen wollen. Die Wahl eines Betriebsrats ist nur sehr schwer durchzusetzen, die schwarzen Schafe unter den Arbeitgebern haben es sehr leicht, eine Wahl zu behindern – ohne jedes Risiko. Das ist zwar illegal, wird aber von den zuständigen Staatsanwaltschaften häufig nur als Kavaliersdelikt betrachtet – aus mangelnder Kenntnis der Arbeitswelt.

Auch im Aufsichtsrat stehen Arbeitnehmervertreterinnen und -vertreter vor neuen Herausforderungen. Immer mehr Unternehmen agieren global und oft geht deutschen Mitbestimmungsgremien damit das kompetente Gegenüber verloren: Unternehmen agieren aus dem Ausland und treffen strategische Entscheidungen mit unmittelbaren Auswirkungen auf die Beschäftigten in Deutschland. Die Folgen können dann nur noch aufgefangen, die Strategie nicht oder nur bedingt mit gestaltet werden. Das bedroht die Gestaltungs- und Schutzfunktion der Unternehmensmitbestimmung in ihrer gesetzlich beschriebenen Substanz.

Außerdem wird es immer leichter, die Unternehmensmitbestimmung gänzlich zu vermeiden - sowohl auf deutscher als auch europäischer Ebene. Die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs zur Niederlassungsfreiheit ausländischer Unternehmen in Deutschland entbindet diese von der Unternehmensmitbestimmung. Andere Unternehmen nutzen die Rechtsform der Europäischen Aktiengesellschaft (SE), um die Mitbestimmung im Aufsichtsrat zu umgehen.

Aber auch in Deutschland ist es erschreckend einfach, die Mitbestimmung zu ignorieren. In einigen Bereichen ist es eher der Normalzustand, Gesetze nicht zu befolgen. Die Mehrheit deutscher GmbHs mit 750-1250 Beschäftigten hat keinen mitbestimmten Aufsichtsrat, obwohl er nach dem Drittelbeteiligungsgesetz verpflichtend ist. Es ist dringend notwendig, diesen Gesetzesbruch wirksam zu unterbinden. Es muss wieder zur Normalität werden, in einem mitbestimmten Unternehmen zu arbeiten. Die „weißen Flecken“ auf der Landkarte der Mitbestimmung müssen wieder kleiner werden.

Im öffentlichen Dienst verliert die Mitbestimmung zunehmend den Anschluss an die Regelungen des Betriebsverfassungsgesetzes. Seine Novelle von 2001 wurde auf das Bundespersonalvertretungsgesetz nicht übertragen. Insofern bedarf es auch eines Impulses, die 17 Personalvertretungsgesetze weiterzuentwickeln und an die Veränderungen des Arbeitslebens anzupassen.

Der Deutsche Gewerkschaftsbund (DGB) und seine Mitgliedsgewerkschaften sind überzeugt, dass es in Sachen Mitbestimmung viele gute Gründe gibt, in die Offensive zu gehen. Die Große Koalition hat sich jedoch für Stillstand entschieden. Im Koalitionsvertrag von CDU/CSU und SPD sind keine substantiellen Reformen der betrieblichen Mitbestimmung, der Unternehmensmitbestimmung sowie der Mitbestimmung im öffentlichen Dienst vorgesehen.

Reformen sind aber dringend notwendig, angesichts der Herausforderungen vor denen Betriebs- und Personalräte sowie Aufsichtsräte stehen: die soziale Gestaltung der Arbeitswelt, die Ausrichtung der Unternehmen auf eine nachhaltigere Unternehmenspolitik, ein bürgerfreundlicher öffentlicher Dienst und vor allem – die Gestaltung des Strukturwandels von Wirtschaft und Gesellschaft.

Dieser „DGB diskurs“ ist ein erster Diskussionsbeitrag zur Weiterentwicklung der Mitbestimmung. Auf Initiative des DGB und unter wissenschaftlicher Mitarbeit der Hans-Böckler-Stiftung haben sich die Mitbestimmungsexpertinnen und –experten der Gewerkschaften zu einer Projektgruppe „Offensive Mitbestimmung“ zusammen gefunden. Mit Euren Erfahrungen und Eurer Hilfe als Praktikerinnen und Praktiker werden wir in der Lage sein, die Mitbestimmung weiterzuentwickeln – damit wir die Arbeit der Zukunft gestalten können.



Reiner Hoffman
DGB-Vorsitzender

1. Die betriebliche Mitbestimmung stärken

Das Betriebsverfassungsgesetz, welches die Rechte der Betriebsräte regelt, wurde das letzte Mal 2001 durch das Betriebsverfassungsreformgesetz verändert. Neben den konkreten Arbeitsbedingungen, die insbesondere durch den technischen Fortschritt verändert werden, wandeln sich auch die Arbeitsverhältnisse. Aktuelle Tendenzen digitaler und selbstständiger Arbeit außerhalb betrieblicher Strukturen waren damals annähernd unbekannt. Das Betriebsverfassungsgesetz ist ein Kind seiner Zeit. Aber unsere Arbeits- und Wirtschaftswelt ändern sich rasant. Regeln müssen sich diesem Wandel anpassen, sollen sie nicht ins Leere laufen.

Nicht weniger als der Erfolg des deutschen Modells der Sozialpartnerschaft ist in Gefahr, wenn das Zusammenspiel von Tarifvertrag, Einheitsgewerkschaft, betrieblicher und Unternehmensmitbestimmung aus dem Gleichgewicht gerät. Notwendig sind verlässliche Akteure, die aktuelle Herausforderungen aktiv aufgreifen können und die Möglichkeit haben, konstruktiv zu ihrer Bewältigung beizutragen.

1.1 Reichweite der betrieblichen Mitbestimmung vergrößern

In Deutschland arbeitet weniger als die Hälfte aller abhängig Beschäftigten (43% West / 33% Ost) in Betrieben mit Betriebsrat.

Darum ist es aus der Sicht des DGB und seiner Mitgliedsgewerkschaften unbedingt erforderlich, dass die Reichweite der betrieblichen Mitbestimmung vergrößert wird. Dazu müssen die Wahlen der Interessenvertretungen einfacher und vor allem sicherer werden.

1.1.1 Vereinfachtes Wahlverfahren in kleinen Betrieben bis 100 Beschäftigte

Die Wahl eines Betriebsrats nach dem normalen Wahlverfahren ist ein komplexer Rechtsakt. Aber auch das vereinfachte Wahlverfahren, das im Betriebsverfassungsgesetz vorgesehen ist, stellt Personen, die das erste Mal eine Wahl initiieren möchten, vor große Herausforderungen.

Es bedarf deshalb einerseits einer weiteren Vereinfachung des Wahlverfahrens und einer Erhöhung der betrieblichen Schwellenwerte, insbesondere in Betrieben, in denen das erste Mal gewählt wird. Bis 100 Beschäftigte sollte die Anwendung eines tatsächlich vereinfachten Wahlverfahrens obligatorisch sein, bis 200 Beschäftigte sollte es optional sein.

1.1.2 Die Gründung von Betriebsräten erleichtern

Neben einer Vereinfachung bedarf es der besseren Absicherung von Betriebsratswahlen gegen Versuche von Arbeitgeberseite, sie zu beeinflussen oder zu behindern. Ein oft praktizierter Weg, die Wahl einer Interessenvertretung im eigenen Betrieb zu verhindern, liegt darin, dass die Initiatorinnen und Initiatoren „betriebsbedingt“ oder mithilfe falscher Anschuldigungen gekündigt werden.

Der besondere Kündigungsschutz bei einer Betriebsratswahl setzt ab dem Zeitpunkt ein, an dem die Initiatoren zu einer Wahl einladen. Dieser Schutz umfasst derzeit den Wahlvorstand, sobald er bestellt ist, und die zur Wahl stehenden Kandidaten. Geschützt sind bei den Wahlinitiatoren lediglich die ersten drei Beschäftigten, die auf der Einladung zur Wahlversammlung aufgeführt sind. Häufig werden aber mehr Beschäftigte auf der Einladung genannt, um auch bei unvorhergesehenen Vorkommnissen die Abhaltung der Wahlversammlung garantieren zu können. Diese willkürliche gesetzliche Beschränkung auf eine geschützte Anzahl von drei Beschäftigten sollte aufgehoben werden.

In Betrieben, in denen das erste Mal eine Wahl stattfindet, bleibt die besonders wichtige Phase vor der Einladung zur Wahl ungeschützt. Eine breite Zustimmung der Belegschaft zur Betriebsratswahl entsteht nicht von heute auf morgen. Es bedarf meist der Überzeugungsarbeit von einigen wenigen Kolleginnen und Kollegen. Gerade in Betrieben, in denen mit „Gegenwind“ des Arbeitgebers zu rechnen ist, muss diese Überzeugungsarbeit im „Verborgenen“ erfolgen. Leider zeigt die Praxis, dass gerade in dieser frühen – vom Kündigungsschutz nicht abgedeckten – Phase damit zu rechnen ist, dass der Arbeitgeber die unliebsamen Kolleginnen und Kollegen, die sich für die Wahlen stark machen, mit haltlosen Begründungen kündigt.

Hier bedarf es eines umfassenden und wirksamen Schutzes, der vor allem zu einem früheren Zeitpunkt einsetzt. Vorstellbar wäre beispielsweise, dass die Initiatoren einer Betriebsratswahl ihre Absicht bei einem Dritten (z.B. einer gesetzlichen Vertrauensperson, wie Notar, Richter, Obmann etc.) hinterlegen. Damit wäre sichergestellt, dass die Entscheidung, wann und inwieweit die Initiative für einen Betriebsrat innerhalb des Unternehmens öffentlich wird, in den Händen der jeweiligen Beschäftigten verbleibt. Nur im Fall einer drohenden Kündigung würden die Akteure und damit auch der besondere Kündigungsschutz gegenüber dem Arbeitgeber publik werden.

1.1.3 Verschärfte Sanktionen bei Wahlbehinderung

Versuche, die Wahl eines Betriebsrats zu behindern oder zu beeinflussen, sind rechtswidrig. Dennoch werden sie von vielen zuständigen Staatsanwaltschaften allzu oft als Kavaliersdelikt betrachtet. Das ist einer der Gründe, warum Wahlbehinderung in Deutschland inzwischen an der Tagesordnung ist. Ein weiterer Grund liegt darin, dass Wahlbehinderungen nur auf Antrag einer bereits gewählten Interessenvertretung oder einer im Betrieb vertretenen Gewerkschaft verfolgt werden können.

In Deutschland hat sich in den letzten Jahren – nach US-amerikanischen Vorbild - eine ganze Branche aus Rechtsanwaltskanzleien und Detekteien entwickelt, die auf „Union-Busting“ spezialisiert sind. Diese Branche lebt von Aufträgen zur Verhinderung von Betriebsräten bzw. der Diskreditierung der Betriebsratsarbeit, die letztlich darauf abzielen, bestehende Gremien der betrieblichen Mitbestimmung aufzulösen. Dabei werden zunehmend Methoden eingesetzt, die sich nur als „Psychoterror“ oder „Mobbing“ beschreiben lassen.

Dazu gehören:

- die bewusste Spaltung der Belegschaft durch die soziale Isolierung und Diffamierung des Betriebsrates (z.B. mittels Androhung der Streichung von bisher bestehenden geldwerten Vorteilen im Falle der Wahl eines Betriebsrats),
- Drohungen gegen engagierte Betriebsratsmitglieder,
- Bespitzelung von unliebsamen Betriebsratsmitgliedern,
- ständiges Prozessieren gegen Betriebsratsmitglieder, um diese „mürbe zu machen“ (bei dieser Strategie wird von den Arbeitgebern sogar bewusst in Kauf genommen, dass sie die allermeisten Gerichtsverfahren verlieren) und
- die bewusste Zustellung von Kündigungen/Abmahnungen etc. am Wochenende, damit Ruhe- und Erholungsphasen gestört werden.

Die Verfolgung dieser arbeitgeberseitigen Maßnahmen sollte von Amts wegen möglich sein, also ohne dass die Beschäftigten ihren Arbeitgeber anzeigen müssen. Die strafrechtlichen Akteure kommen nur selten mit der Arbeitswelt in direkten Kontakt. Kompetenzen in diesem Rechtsgebiet sind daher selten vorhanden. Durch die Bildung von Schwerpunktstaatsanwaltschaften könnten diese Delikte viel wirksamer bekämpft werden.

1.2 Kernbelegschaften ausweiten, Randbelegschaften integrieren

Mitbestimmung erstreckt sich überwiegend auf die so genannte Kernbelegschaft eines Betriebes. In einigen Branchen ist die Randbelegschaft aus Leiharbeitskräften, Werkvertrags- und befristet Beschäftigten etc. aber bereits größer als die Kernbelegschaft. So entsteht eine „Zwei-Klassen-Gesellschaft“: die Kernbelegschaft, die nach Tarif bezahlt und vom Betriebsrat vertreten wird, auf der einen Seite und auf der anderen Seite eine wachsende Randbelegschaft, für die die Arbeitnehmervertretung gar nicht oder nur eingeschränkt zuständig ist und die trotz gleicher Arbeitsinhalte wesentlich schlechteres Entgelt erhält.

Betriebsräte müssen wieder in die Lage versetzt werden, die Interessen aller Beschäftigten „ihres“ Betriebs zu vertreten. Die Reichweite der Betriebsratsarbeit sollte deshalb konsequent auf Randbelegschaften erweitert werden.

In einem ersten Schritt müssen die Unterrichtsrechte der Betriebsräte zum Umfang von Leiharbeit und Werkverträgen in ihrem Betrieb deutlich erweitert werden.

Ein Informationsanspruch des Betriebsrats würde die Unternehmen dazu zwingen, zuerst einmal die Informationsdefizite zu beseitigen. Der aktuelle Bestand an Werkverträgen und Leiharbeit, die Planung der Vergabe von Aufgaben an Dritte und die Arbeitsbedingungen der betreffenden Personen sind dabei zu nennen. Nachteile, die aufgrund des Einsatzes von Werkverträgen für die Beschäftigten eines Unternehmens eintreten, müssen sozialplanpflichtig werden.

Ein Zustimmungsverweigerungsrecht muss den Betriebsrat in die Lage versetzen, den Einsatz von Fremdpersonal in bestimmten Fällen zu unterbinden, insbesondere wenn dieser Einsatz zu Lasten

der Stammebelegschaft geht. Zudem sollten die Möglichkeiten der Unternehmen, Fremdpersonal auch ohne Genehmigung des Betriebsrats zu beschäftigen, auf Notfälle beschränkt bleiben. Es müssen Maßnahmen ergriffen werden, die Unterschiede zwischen Stamm- und Randbelegschaften bzgl. der Mitbestimmung zu beseitigen. Es ist nicht erklärbar, warum Menschen, die oft über längere Zeit die gleiche Arbeit tun, dies zu deutlich schlechteren Bedingungen tun müssen. Ziel muss es sein, dass gleiche Arbeit auch zu gleichen Bedingungen verrichtet wird.

1.3 Konzernbetriebsrat bei Unternehmenssitz im Ausland einrichten

Es gilt eindeutig klarzustellen, dass die Errichtung eines Konzernbetriebsrats auch dann möglich ist, wenn der Sitz des herrschenden Unternehmens nicht in Deutschland liegt und auch keine andere Leitungsebene existiert, welche die Belange der deutschen Konzernunternehmen zu verantworten hat. Der gesetzgeberische Zweck eines Konzernbetriebsrats besteht darin, in Angelegenheiten deutscher Unternehmen mitzuwirken, die über die Zuständigkeit der Gesamtbetriebsräte bzw. der örtlichen Betriebsräte hinausgehen.

1.4 Gleichstellung der Geschlechter fördern

Betriebs- und Personalräte wollen dazu beitragen, die tatsächliche Gleichstellung von Frauen und Männern zu verwirklichen. Dazu müssen die Mitbestimmungsrechte auch aus gleichstellungspolitischer Sicht ausgebaut werden. Ansatzpunkte ergeben sich dafür insbesondere an zwei Stellen:

- dem Ausbau des derzeitigen Initiativ- und Beratungsrechtes des Betriebsrates bei Gleichstellungsmaßnahmen zu einem echten Mitbestimmungsrecht bei Maßnahmen zur Durchsetzung der tatsächlichen Gleichstellung von Frauen und Männern, vor allem auch beim Entgelt;
- einer Erweiterung des Kataloges der Mitbestimmungsrechte von Betriebs- und Personalräten um Regelungen zur Durchsetzung der tatsächlichen Gleichstellung von Frauen und Männern, insbesondere bei der Einstellung, Beschäftigung, Aus-, Fort- und Weiterbildung und dem beruflichen Aufstieg, und um Regelungen zur Förderung der „Vereinbarkeit von Familie und Erwerbstätigkeit“.

Darüber hinaus muss der Arbeitgeber im Rahmen seiner jährlichen Berichtspflicht (gemäß § 43 (2) BetrVG) verpflichtet werden, nicht nur zum Stand der Gleichstellung von Frauen und Männern im Betrieb Stellung zu nehmen, sondern auch einen Entgeltbericht vorzulegen, in dem dargestellt wird, mit welchen Maßnahmen (mit Ziel und Zeitvorgaben) festgestellte Entgeltungleichheiten abgebaut werden sollen.

Der Gesetzgeber ist überdies gefordert, das Betriebsverfassungsgesetz gleichstellungspolitisch weiterzuentwickeln: Damit sich der Frauenanteil in Führungspositionen des Betriebsrates entwickeln kann, müssen Frauen im Betriebs- und im Wirtschaftsausschuss mindestens entsprechend ihrem Anteil im Betriebsrat vertreten sein. Auch bei der Freistellung von Betriebsratsmitgliedern müssen Frauen mindestens im Verhältnis ihrer Vertretung im Betriebsrat berücksichtigt werden.

1.5 Für Mitbestimmung bei Änderungen im Arbeitsablauf sorgen

§ 91 BetrVG verfolgt das Ziel, dem Betriebsrat ein Mittel in die Hand zu geben, um die Beschäftigten vor einer nicht-menschengerechten Ausgestaltung der Arbeitsbedingungen nachhaltig zu schützen. Der gesetzlichen Systematik nach ergänzt § 91 den vorhergehenden § 90, der dem Betriebsrat Unterrichts- und Beratungsrechte einräumt. Sollte der Arbeitgeber eine Veränderung planen, die die Beschäftigten in erheblichem Maße belasten, so hat der Betriebsrat gemäß § 91 ein Mitbestimmungsrecht, um im besten Fall diese Pläne zum Besseren zu korrigieren.

Die Praxis zeigt jedoch, dass dieses Ziel durch den geltenden § 91 BetrVG nicht ansatzweise erreicht werden kann. Notwendig ist eine Neufassung, die eine niederschwellige Anwendung des Mitbestimmungsrechts zulässt und damit dem Zweck dieser Bestimmung - dem Schutz auch des einzelnen Beschäftigten vor einer menschenunwürdigen Umgestaltung seiner Arbeitsumgebung - nachhaltig Wirkung verschafft.

1.6 Mitbestimmungslücken im Bundespersonalvertretungsgesetz schließen

Der öffentliche Dienst verändert sich – genau wie der Arbeitsalltag in den Unternehmen – dynamisch. Organisationsgrenzen werden verändert, neue Formen der Arbeitsorganisation und IT-Technik eingeführt. Die Personalvertretungsgesetze und insbesondere das BPersVG stellt die Beteiligung der Beschäftigten aber nicht sicher. Mehr als vierzig Jahre ohne eine Anpassung des Gesetzes an die Realität zeigen Wirkung und schwächen die Reformfähigkeit des öffentlichen Dienstes. Die Zuständigkeit des Personalrates muss aber in allen sozialen, personellen und organisatorischen Angelegenheiten gewährleistet sein. Eine solche vom DGB verlangte Veränderung vermeidet langwierige Auseinandersetzungen um Zuständigkeiten und stellt die entscheidungserheblichen Fragen in den Mittelpunkt. Angesichts eines zunehmenden Bedürfnisses ressortübergreifender Regelungen - das betrifft z.B. die Einführung von IT-Technik, aber auch die Neubildung oder Veränderung von Organisationseinheiten - bedarf es übergreifender Vertretungsmöglichkeiten entweder durch Gremien analog der Konzernbetriebsräte oder durch Vereinbarungen mit den Gewerkschaften.

1.7 Arbeitsbedingungen und Durchsetzungsrechte der Personalräte verbessern und stärken

Die Arbeitsfähigkeit der Personalräte muss verbessert werden. So sind die Zusammenarbeitsverpflichtungen derart auszugestalten, dass Dienststelle und Personalrat als gleichberechtigt anzusehen sind. Folglich hat die Reichweite des Initiativrechts des Personalrates dem der Dienststelle zu entsprechen. Maßgeblich muss aber sein, dass der Personalrat frühzeitig, fortlaufend und umfassend über alle Angelegenheiten zu informieren ist. Des Weiteren muss dem Personalrat bei der Auswahl der Freizustellenden sowie hinsichtlich der Seminarteilnahmen die alleinige Entscheidungskompetenz zukommen. Durch die Einführung von Wirtschaftsausschüssen sollten Interessenvertretungen an der Weiterentwicklung des öffentlichen Dienstes beteiligt werden. Angesichts von Privatisierungen und Ausgründungen ist die Zusammenarbeit von Personalrat und Betriebsrat zu ermöglichen. Zudem bedarf es eines Durchsetzungsrechts sowie eines Unterlassungsanspruchs gegenüber der Dienststelle, wenn diese gegen Beteiligungsrechte verstößt.

2. Die Unternehmensmitbestimmung stärken

Die Unternehmensmitbestimmung, also die demokratische Wahl von Arbeitnehmervertreterinnen und -vertretern in den Aufsichtsrat, ist eine Erfolgsgeschichte. Sie ergänzt und verstärkt die positive Wirkung der betrieblichen Mitbestimmung, indem sie den Beschäftigten die gleichberechtigte Teilhabe an der Beratung und Kontrolle des Vorstandes bzw. der Geschäftsführung im Aufsichtsrat einräumt. Im Jahr 2016 jähren sich der 65. Jahrestag der Unternehmensmitbestimmung und der 40. Jahrestag des Mitbestimmungsgesetzes.

Diese Jubiläen verdeutlichen die bewährte und gewachsene Praxis der Unternehmensmitbestimmung. Sie geben aber auch Anlass, verstärkt darüber nachzudenken, an welchen Stellen ihre gesetzlichen Grundlagen an die heutigen Herausforderungen angepasst werden müssen.

Dabei ergibt sich eine klare Prioritätensetzung: Es muss zunächst darum gehen, die Möglichkeiten einer legalen Vermeidung und Umgehung der gesetzlichen Mitbestimmung zu reduzieren. Die Schlupflöcher im europäischen und deutschen Recht sind zu schließen. Darauf aufbauend gilt es, die Reichweite der Mitbestimmung zu vergrößern und die Rechte der Mitbestimmungsgremien zu verbessern.

2.1 Die Europäische Aktiengesellschaft darf nicht zur Vermeidung von Mitbestimmung missbraucht werden

Die Mitbestimmung in der Europäischen Aktiengesellschaft (SE) wird zwischen Arbeitnehmer- und Unternehmensseite verhandelt (Richtlinie 2001/86/EG vom 10.11.2001), wobei eine Auffangregelung das bestehende Mitbestimmungsniveau schützen soll. Das Resultat ist eine europäisierte Form der Mitbestimmung durch eine europäische Besetzung des Aufsichts- oder Verwaltungsrats und durch Bildung eines europäischen SE-Betriebsrats. Hierdurch lernen ausländische Belegschaften deutsche Mitbestimmungskultur kennen und umgekehrt. Deutsche Arbeitnehmervertreterinnen und -vertreter haben die Chance, in ausländischen Gremien beteiligt zu werden. Umgekehrt beteiligen sich Kolleginnen und Kollegen aus dem Ausland in vormals deutschen Aufsichtsräten. Dafür stehen Beispiele, wie BP, Allianz oder MAN.

Diesem – in der gewerkschaftlichen Diskussion unbestrittenen – Erfolg der SE steht jedoch ein gravierender Nachteil entgegen: Die Europäische Aktiengesellschaft bietet die Möglichkeit zum sogenannten „Einfrieren“ eines mitbestimmungsfreien Zustandes.

Es gibt eine Reihe von Unternehmen, die sich in eine SE umgewandelt haben und weniger als 2.000 Beschäftigte haben. Sie stehen damit also kurz vor der Schwelle zur paritätischen Mitbestimmung. Es findet sich auch eine bedeutsame Anzahl von Rechtsformwechseln, die mit etwas weniger als 500 Beschäftigten im Unternehmen stattfanden; und damit kurz vor dem Erreichen des Schwellenwertes des Drittelbeteiligungsgesetzes. In vielen dieser Fälle muss vermutet werden, dass die Wahl der Rechtsform SE erfolgt ist, um den mitbestimmungsfreien Zustand auch bei einem weiteren Anwachsen der Mitarbeiterzahl „einzufrieren“.

Möglich wird dieses „Einfrieren“ durch die sogenannte Rückfallposition (Auffanglösung) in der EU-Richtlinie zur SE, die lediglich das Mitbestimmungsniveau sichert, das vor der Umwandlung bestanden hat. Wenn es vorher keine Beteiligung der Mitarbeiter/innen im Aufsichtsrat gab, ist die Einbeziehung von Arbeitnehmervertreterinnen und Arbeitnehmervertretern in das oberste Unternehmensorgan rechtlich nicht erzwingbar. Bislang wird ein mitbestimmungsrelevantes Anwachsen der Arbeitnehmerzahl nicht als Änderung gesehen, die eine Neuverhandlung erfordert. Um diese Fluchtmöglichkeit nachhaltig zu schließen, bedarf es einer Dynamisierung der Regelung.

Außerdem muss unmissverständlich klargestellt werden, dass auch die Größe des Aufsichtsrates durch die Auffanglösung geschützt ist, denn häufig wird die Gründung einer SE dazu genutzt, um die Größe des Aufsichtsrates herabzusetzen. Aus diesem Grunde muss es im Falle einer Umwandlung nationaler Rechtsformen in eine SE einen grenzüberschreitenden Arbeitnehmerbezug geben. Das bedeutet, dass es tatsächlich Tochtergesellschaften oder Niederlassungen in einem anderen EU-Mitgliedsstaat geben muss.

2.2 In Europa dauerhaft gute Rahmenbedingungen für die Mitbestimmung schaffen

Jede neue Richtlinie der EU-Kommission im Gesellschaftsrecht kann in Europa potentiell zu neuen Risiken für die Mitbestimmung führen. Das verdeutlichen die Diskussionen um die Einführung einer Europäischen Privatgesellschaft (die 2011 gescheitert ist) und – brandaktuell – zur Ein-Personen-Gesellschaft (SUP).

Im europäischen Gesellschaftsrecht sollte daher ein politischer Paradigmenwechsel vollzogen werden, weg vom Versuch, allein das Verhältnis zwischen Topmanagern und Aktionären zu deren Gunsten zu regeln, und hin zu einem pluralistischen Gesellschaftsverständnis, in dem eine Vielzahl von legitimen Interessen steuernd und orientierend auf ein Unternehmen einwirken können sollte („Multistakeholder-Ansatz“).

Aktiv unterstützt vom DGB fordert der Europäische Gewerkschaftsbund (EGB) deshalb eine Richtlinie zur Einführung einer neuen und integrierten Architektur für die Arbeitnehmerbeteiligung in den europäischen Gesellschaftsformen. Diese Richtlinie sollte hohe Standards zu Unterrichtung und Anhörung setzen und Mindeststandards zur Mitbestimmung in Unternehmen europäischen Rechts wie der Europäischen Aktiengesellschaft oder der Europäischen Genossenschaft sowie aller aus der Anwendung europäischen Gesellschaftsrechts resultierenden Gesellschaftsformen einführen. Diese Mindeststandards der Unternehmensmitbestimmung würden die Lücken und Schlupflöcher im EU-Besitzstand beseitigen und man könnte wirksame Anreize gegen eine missbräuchliche Nutzung europäischer Rechtsformen zur Vermeidung der deutschen Unternehmensmitbestimmung setzen. Dabei ist selbstverständlich zu beachten, dass diese Mindeststandards der Einführung weitergehender Mitbestimmungsregelungen im Rahmen der oben erläuterten Verhandlungslösung (mit Auffanglösung) nicht entgegenstehen dürfen.

2.3 Mitbestimmungsgesetze müssen auch für Unternehmen ausländischer Rechtsform gelten, die in Deutschland operativ tätig sind

Abgesichert durch die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs zur Niederlassungsfreiheit können Unternehmen mit einer Rechtsform aus einem anderen EU-Mitgliedsstaat mittlerweile in Deutschland tätig sein, ohne die Unternehmensmitbestimmung zu beachten.

Nationale Rechtsformen wie AG und GmbH konkurrieren daher zunehmend mit europäischen Rechtsformen (SE, SCE, EWIV) und aufgrund grenzüberschreitender Mobilität mit ausländischen Rechtsformen wie der britischen Limited oder der niederländischen B.V.

Weil sich die Arbeitnehmerbeteiligung im Aufsichtsrat an der „Nationalität“ der Gesellschaftsrechtsform festmacht, droht so in Deutschland ein allmählicher Ausverkauf der Mitbestimmung. Einer aktuellen Studie der Hans-Böckler-Stiftung zufolge lag die Zahl der sogenannten Scheinauslandsgesellschaften in mitbestimmungsrelevanter Größe (mit mehr als 500 Beschäftigte) im Juni 2014 bei 94 Unternehmen, mit stark wachsender Tendenz. Gegenüber den 635 nach Mitbestimmungsgesetz paritätisch mitbestimmten Unternehmen (Stand: Dezember 2014) und den ca. 1.500 drittelbeteiligten Unternehmen ist die Zahl von knapp 100 Umgehungsfällen aufgrund der Nutzung ausländischer Rechtsformen zwar noch überschaubar. Sie hat aber dennoch ein signifikantes Niveau erreicht, dass der Gesetzgeber nicht länger ignorieren sollte.

Darum fordert der DGB den Gesetzgeber auf, die Unternehmensmitbestimmung auf Unternehmen ausländischer Rechtsform mit Verwaltungssitz oder Zweigniederlassung in Deutschland zu erstrecken. Es ist nicht hinnehmbar, dass die Beschäftigten einer Auslandsgesellschaft im Gegensatz zu ihren Kolleginnen und Kollegen in deutschen Gesellschaften keine Mitbestimmungsrechte haben.

2.4 Lücke in Drittelbeteiligungsgesetz schließen

Nach dem Mitbestimmungsgesetz „gelten für die Anwendung des Gesetzes auf das herrschende Unternehmen die Arbeitnehmer der Konzernunternehmen als Arbeitnehmer des herrschenden Unternehmens“ (§ 5 MitbestG). Für die Schwelle von 2.000 Arbeitnehmern werden somit die Beschäftigten von Tochter- und Enkelgesellschaften auch im faktischen Konzern mitgezählt.

Im Drittelbeteiligungsgesetz gilt diese Konzernzurechnung dagegen nicht, sofern kein Beherrschungsvertrag besteht. Diese lückenhafte Konzernzurechnung führt sogar dazu, dass Unternehmen teilweise selbst dann überhaupt keine Arbeitnehmerbeteiligung im Aufsichtsrat haben, wenn ein Konzern knapp unter 2.000 Beschäftigte hat. Diese Problematik verschärft sich durch die SE, weil nunmehr die Möglichkeit besteht, dass sich ein Unternehmen kurz vor dem Erreichen des Schwellenwertes von 2.000 Beschäftigten in eine SE umwandelt und die Mitbestimmung damit gewissermaßen „einfriert“. Für die Schwelle zur Anwendung des

Drittelbeteiligungsgesetzes (500 Beschäftigte) sollten den herrschenden Konzernunternehmen daher genauso wie im Mitbestimmungsgesetz die Beschäftigten der faktisch beherrschten Tochterunternehmen zugerechnet werden.

Die Mitbestimmung in einer Kapitalgesellschaft & Co. KG ist zudem zwar in § 4 Abs. 1 MitbestG, nicht jedoch vom Drittelbeteiligungsgesetz erfasst. Dieser Systembruch führt dazu, dass z. B. eine GmbH & Co. KG erst ab 2.000 Beschäftigten über eine Mitbestimmung im Aufsichtsrat verfügt, eine GmbH jedoch bereits ab 500 Beschäftigten. Damit lädt die Kapitalgesellschaft & Co. KG geradezu dazu ein, durch ihre Nutzung die Anwendung des Drittelbeteiligungsgesetzes zu vermeiden. Die Attraktivität einer solchen Konstruktion könnte zudem dadurch verstärkt werden, dass mittlerweile auch Unternehmen in der Rechtsform einer SE & Co. KG aufgetaucht sind. Will man ein konsistentes Mitbestimmungssystem gewährleisten und somit eine sachlich nicht begründete Benachteiligung der Arbeitnehmer einzelner Unternehmen verhindern, so gilt es diese Lücke im Drittelbeteiligungsgesetz zu beseitigen.

Weiterhin ist es notwendig, die Anwendung des Drittelbeteiligungsgesetzes zu verbessern. Aktuelle Forschungsergebnisse lassen vermuten, dass nur ein Teil der eigentlich vom Drittelbeteiligungsgesetz erfassten Unternehmen tatsächlich über einen mitbestimmten Aufsichtsrat verfügt. Diese Praxis ist schlicht und ergreifend illegal. Es kann nicht angehen, dass die Umsetzung gesetzlich verbriefter Beteiligungsrechte der Beschäftigten ins Belieben der Unternehmensleitung oder der Eigentümer gestellt wird.

Die Politik ist daher aufgefordert, z. B. durch die Einführung wirksamer Sanktionen, darauf hinzuwirken, dass das Drittelbeteiligungsgesetz auch tatsächlich angewendet wird.

2.5 Schwellenwerte in der Unternehmensmitbestimmung senken

Die Mitbestimmung sollte auch in kleineren Unternehmen gelten. Andere EU-Mitgliedsstaaten sehen auch bei kleinen und mittlerer Unternehmen (KMU) eine gesetzliche Beteiligung in Aufsichts- und Verwaltungsräten vor: In Schweden können Arbeitnehmervertreterinnen und -vertreter in Unternehmen ab 25, in Dänemark ab 35 Beschäftigten in den Verwaltungs- oder Aufsichtsrat einziehen. Deutschland hat im europäischen Vergleich die höchsten Schwellenwerte.

Der DGB fordert daher, die Schwellenwerte auf 1.000 Beschäftigte im Mitbestimmungsgesetz und 250 im Drittelbeteiligungsgesetz zu senken, um so die Reichweite der Unternehmensmitbestimmung zu erhöhen.

Beide Schwellenwerte sind nicht willkürlich gewählt, sondern rekurren auf bestehende gesetzliche Regelungen.

So ist der Schwellenwert von 1.000 Beschäftigten durch seine Verankerung in der Montanmitbestimmung bereits seit 1951 fester Bestandteil der deutschen Mitbestimmungsgesetze. DGB und Gewerkschaften betrachten die Montanmitbestimmung auch weiterhin als eine Blaupause für die Weiterentwicklung des Mitbestimmungsgesetzes. Zudem ist es unsystematisch und ungerecht, wenn die Beschäftigten in einem Stahlunternehmen bereits ab 1.000 Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern über einen voll-paritätischen Aufsichtsrat verfügen, die schwächeren Regularien des Mitbestimmungsgesetzes von 1976 in allen anderen Branchen aber erst ab 2.000 zum Tragen kommen.

Der Schwellenwert 250 wiederum entspricht der aus dem europäischen Bilanzrecht bekannten Abgrenzung größerer Unternehmen von KMU. Es erscheint daher folgerichtig, diesen Schwellenwert für den Geltungsbereich der Drittelbeteiligung heranzuziehen.

2.6 Gesetzlichen Mindestkatalog zustimmungspflichtiger Geschäfte aufstellen

Vielfältige Herausforderungen wie v.a. die fortschreitende wirtschaftliche Globalisierung machen es notwendig, die Mitbestimmung im Aufsichtsrat bei strategischen Unternehmensentscheidungen zu stärken.

Dies setzt einen gesetzlich vorgegebenen Katalog zustimmungspflichtiger Geschäfte voraus, der alle Maßnahmen der strategischen Ausrichtung des Unternehmens, darunter Betriebsschließungen, Standortverlagerungen und Unternehmensverkäufe umfassen sollte.

Die Praxis zeigt, dass die Zustimmungskataloge der Aufsichtsräte häufig zu kurz springen. Um hier Abhilfe zu schaffen, sollte es einer qualifizierten Minderheit im Aufsichtsrat von einem Drittel seiner Mitglieder möglich sein, den Katalog zustimmungspflichtiger Geschäfte zu ergänzen.

3. Ausblick

Die Offensive Mitbestimmung ist auf einen längeren Zeithorizont ausgerichtet. Sie zielt mit ihren Forderungen vor allem auf die gesetzgeberische Arbeit in der kommenden Legislaturperiode nach den Bundestagswahlen 2017 und die Europawahlen 2019. Mit seiner Veröffentlichung in der Reihe „DGB diskurs“ wollen wir den vorgeschlagenen Forderungskatalog zunächst in der Diskussion mit Praktikerinnen und Praktikern der betrieblichen, gewerkschaftlichen und politischen Gremienarbeit weiter „härten“. Auf der Grundlage der Rückmeldungen, die wir dabei erhalten, werden wir unsere Forderungen nochmals überprüfen. Das Durchlaufen dieses „Praxistests“ ist aus unserer Sicht von zentraler Bedeutung, wenn wir in den nächsten Jahren den mitbestimmungspolitischen Stillstand in unserem Lande überwinden wollen. Dies wird uns nur gelingen, wenn unsere Forderungen an die nächste Bundesregierung und den Gesetzgeber stark „praxis-gesättigt“ sind. Dafür brauchen wir Euer Erfahrungswissen, liebe Kolleginnen und Kollegen! Deshalb hoffen wir, dass Ihr Euch möglichst aktiv in unseren Diskussionsprozess im Rahmen der Offensive Mitbestimmung einbringt.

