

Wolfgang Lecher*

Europäische Betriebsräte - Erfahrungen und Perspektiven**

Mit der Rechtsimplementierung der europäischen Betriebsräte im September d.J. wird die Entwicklung dezentraler europäischer industrieller Beziehungen eingeleitet. Diese könnten zur Keimzelle eines komplexen europäischen Arbeitsbeziehungssystems mit einem späteren Kern an Vereinbarungs- bzw. Tarifpolitik werden. Dabei werden Spannungen zwischen den traditionellen nationalen Arbeitsbeziehungssystemen und dem neuen übernationalen Aufgabenzuschnitt der europäischen Betriebsräte entstehen. Das Problem - aber auch Innovationspotential auf diesem Feld - wird anhand von bereits freiwillig vereinbarten EBR-Regelungen an einem französischen, britischen und deutschen Fall besprochen. Die Bilanz von Chancen und Risiken der europäischen Betriebsräte ergibt, daß neben den Gefahren (Konzernsyndikalismus, Vereinnahmung der europäischen Betriebsräte durch eine Eurokonzern-Unternehmensphilosophie) auch Chancen und positive Perspektiven für die Entwicklung einer europäischen Arbeitsbeziehungsidentität in der Triadenkonkurrenz sowie intensivierete europäische Gewerkschaftskontakte und -koordination erwartet werden können.

The national implementation of the European Works Council- Directive will provide a boost to the decentralisation of European industrial relations by September 1996. European works councils could contain the seed of a complex European industrial relations system subsequently developing a core of collective agreements and wage-policies. This process will be accompanied by tensions between the traditional industrial relations systems and the new supranational agenda of the European works councils. The problems - but the potential for innovation in this field too - are discussed by analysing voluntary agreements on works council regulations in the British, French and German cases. The balance of opportunities and risks of the European works councils shows, that besides the risks (of European company unions, and incorporation of European works councils into a European corporate identity), the opportunities and positive perspectives include the development of a European industrial relations identity of compared with those of the USA and Japan. A last important point resulting of the further establishment of European works councils could be the intensification of European trade union contacts and the co-ordination of the European works councils by unions.

* Dr. rer. pol. Wolfgang Lecher, Jg. 1945, Wissenschaftlicher Referent im Wirtschafts- und Sozialwissenschaftlichen Institut der Hans-Böckler-Stiftung, Bertha-von-Suttner-Pl. 3, D-40227 Düsseldorf.

** Artikel eingegangen: 24.4.96, ursprüngliche Fassung akzeptiert: 3.6.96.

1. Zur Lage

1.1 Historie

Im September dieses Jahres wird die nationale Umsetzung der EU-Richtlinie zur Einsetzung eines Europäischen Betriebsrats (EBR) zeitlich möglichst synchron in 17 Ländern erfolgen. Neben 14 EU-Staaten - Großbritannien hat sich im Maastricht-Vertrag aus dem sozialpolitischen Programm der EU verabschiedet - erfaßt diese Richtlinie auch drei Staaten des Europäischen Wirtschaftsraumes (Island, Liechtenstein und Norwegen). Im Vorgriff auf das nationale Inkrafttreten der Richtlinie wurden bisher über 60 EBR-Vereinbarungen freiwillig abgeschlossen und in weiteren rund 200 Fällen sind bereits Verhandlungen zwischen Management und Betriebsräten/Gewerkschaften aufgenommen worden (Europäisches Informationsbulletin 1995).

Die Richtlinie steht in der Tradition der Sozialrichtlinien, wie etwa derjenigen zur Massenentlassung (1975) oder der verschiedenen Richtlinien zur Gesundheit und Sicherheit am Arbeitsplatz (in den Jahren nach 1989). Information und Konsultation werden als positiver Beitrag zum Entscheidungsprozeß im Unternehmen gesehen. Dies ist ein wichtiger Unterschied etwa zur neo-liberalen Konzeption der Arbeitsbeziehungen, beispielsweise britischer oder US-amerikanischer Herkunft.

Die Richtlinie ist insofern innovativ, als zum ersten Mal im Sozialbereich eine originär-europäische Institution geschaffen wird. Im Unterschied zu den bisherigen Richtlinien geht sie also einen wichtigen Schritt über die bloße nationale Implementierung eines gemeinsamen europäischen Sets von Rahmenbedingungen hinaus. Vorbereitet und ermöglicht wurde dies durch die Einrichtung des Sozialdialogs nach dem Sozialprotokoll des Maastrichter Vertrages. Die Bedeutung dieses Abkommens kann daran gemessen werden, daß die Diskussion über bzw. die Auseinandersetzung um die Arbeitnehmerbeteiligung in der EG und später in der EU über 30 Jahre erfolglos geführt wurde (zuletzt mit dem Scheitern der sog. Vredeling-Richtlinie), während der Durchbruch zur Verabschiedung der nun vorgelegten Richtlinie - interessanterweise übrigens in einem ausgeprägten Klima der Deregulierung in Europa - in einem knappen halben Jahr dann tatsächlich erreicht wurde. Die Richtlinie ist schließlich auch ein Beispiel für eine ausgewogene Mischung von Subsidiarität (jeweils nationale Anpassung der Richtlinie durch Implementierung), Proporz (Zusammenwirken von Regierungen und Verbänden bei ihrer Erstellung und Umsetzung) und Flexibilität (die Richtlinie eröffnet verschiedene Optionen zur Umsetzung) (Blanpain/Hanami 1995:16).

1.2 Die wichtigsten Kriterien

Unterrichtung, Anhörung, Meinungsaustausch und Dialog sind die Schlüsselworte der Richtlinie (Europäische Betriebsräte 1996). Sie befaßt sich also mit Informationsgebung bzw. -abforderung und Konsultationen, definitiv aber nicht mit Mitbestimmung. Dazu wird entweder ein EBR gebildet oder ein Verfahren zur Unterrichtung und Anhörung der Arbeitnehmer verabredet. In den bisher abgeschlossenen

freiwilligen Vereinbarungen wurde jeweils ein Gremium gebildet, die Alternative (z.B. ein Verfahren über E-mail) wird noch nirgends praktiziert. Ein EBR kann an der Konzernspitze angesiedelt sein oder entlang den Produktionslinien gebildet werden. Die Kombination beider Verfahren ist gleichfalls möglich. Um einen solchen EBR bilden zu können, muß ein Unternehmen mindestens 1.000 Arbeitnehmer in den Mitgliedsstaaten haben und in mindestens zwei unterschiedlichen Mitgliedsstaaten jeweils 150 Arbeitnehmer beschäftigen. Beide Schwellenwerte müssen gemeinsam übersprungen werden. Da Großbritannien das Sozialprotokoll, auf dessen Grundlage die EBR-Richtlinie möglich wurde, nicht unterschrieben hat, werden bei der Ermittlung der Schwellenwerte Unternehmen und Arbeitnehmer in Großbritannien nicht mitgerechnet.

Da der EBR im Regelfall bei der Konzernspitze, also beim herrschenden Unternehmen eingerichtet wird, ist dessen Definition wichtig. Ein Unternehmen gilt dann als herrschendes Unternehmen, wenn es in bezug auf ein anderes Unternehmen direkt oder indirekt

- die Mehrheit des gezeichneten Kapitals dieses Unternehmens besitzt oder
- die Mehrheit der mit den Anteilen am anderen Unternehmen verbundenen Stimmrechte verfügt oder
- mehr als die Hälfte der Mitglieder des Verwaltungs-, Leitungs- oder Aufsichtsorgans des anderen Unternehmens bestellen kann (Art. 3.2).

Es muß nur eines dieser Kriterien erfüllt sein, um das herrschende Unternehmen zu definieren. Herrschende Unternehmen mit Sitz in Großbritannien werden für die Zwecke der Richtlinie genauso behandelt wie alle anderen Unternehmen auch, die ihren Sitz außerhalb der Mitgliedsstaaten haben, d.h. sofern sie die Schwellenwerte erreichen, sind auch dort EBR einzurichten. Der Sitz des EBR wird in solchen Unternehmen in der Regel in demjenigen Unterzeichnerland des Sozialprotokolls angesiedelt sein, das die meisten Arbeitnehmer beschäftigt. Diese Regelung gilt nicht nur für Konzernspitzen in Großbritannien, sondern für jeden Konzern, der außerhalb der Unterzeichnerstaaten des Sozialprotokolls angesiedelt ist, aber innerhalb dieser Staaten die Schwellenwerte erfüllt.

Das Verfahren zur Einrichtung eines EBR kann von zwei Seiten aus gestartet werden. Entweder auf Initiative der zentralen Leitung des Unternehmens oder seitens der Arbeitnehmer. Dazu müssen mindestens 100 Arbeitnehmer oder ihre Vertreter aus mindestens zwei Betrieben oder Unternehmen in mindestens zwei verschiedenen Mitgliedsstaaten Verhandlungen zur Bildung eines EBR fordern. Ist diese Bedingung erfüllt, wird ein sogenanntes „Besonderes Verhandlungsgremium“ gebildet, das festlegt, wie der EBR gewählt wird, wie er zusammengesetzt ist und welche Aufgaben er hat. Mitglieder dieses Gremiums können nicht nur Arbeitnehmer des Unternehmens sein, sondern es können auch - im Unterschied zum EBR selbst - externe Vertreter, beispielsweise der Gewerkschaften, herangezogen werden. Verhandlungsgremium und zentrale Leitung des Unternehmens sind autonom. Sie können das Abkommen weitgehend nach ihren eigenen Vorstellungen gestalten, die Richtlinie gibt in Art. 6.2 nur wenige, größtenteils organisatorische und technische Vorgaben.

In allen Fällen, in denen es zu keiner Einigung zwischen besonderem Verhandlungsgremium und zentraler Leitung des Unternehmens kommt, ist ein EBR nach den subsidiären Vorschriften des Anhangs der Richtlinie einzurichten. Verhandlungsgremium und Management können auch von sich aus entscheiden, einen EBR gemäß Anhang der Richtlinie zu schaffen. Da diese subsidiären Vorschriften des Anhangs so etwas wie ein Minimalmodell des EBR darstellen, könnte es für diejenigen Unternehmen, die nicht vor der nationalen Implementierung zu freiwilligen Vereinbarungen eines EBR gekommen sind bzw. kommen wollten, der entscheidende Bezugspunkt ihrer nach dem 22.9.1996 beginnenden Verhandlungen werden. Aus gewerkschaftlicher Sicht ist anzufügen, daß in diesem subsidiären Teil ausdrücklich die Möglichkeit verankert ist, externe Sachverständige zur Betriebsratsberatung heranzuziehen. Kommt es in den Verhandlungen zwischen dem besonderen Gremium und der zentralen Leitung nicht zu einer Vereinbarung der Einbeziehung von Gewerkschaftsvertretern (gleich ob auf nationaler oder europäischer Ebene), so stellt die Sachverständigenregelung die einzige von der Richtlinie garantierte Möglichkeit dar, Gewerkschaften in die EBR einzubringen.

Eine Schlichtungsinstanz, etwa analog der deutschen Institution „Einigungsstelle“, ist weder in der Richtlinie, noch in der deutschen gesetzlichen Implementierung vorgesehen. Es wäre daher zu prüfen, ob das besondere Verhandlungskomitee, das nach Maßgabe der Richtlinie nach erfolgter Wahl des EBR durchaus nicht aufgelöst werden muß, arbeitnehmerseitig ein Ansatz für eine solche auf Dauer gestellte Schiedsstelle sein könnte. Angesichts der zahlreichen Probleme, die mit dieser neuen, originär europäischen Institution auftreten werden und dem sicher höheren Zeit- und Kostenaufwand arbeitsgerichtlicher Verfahren, könnte eine solche fest eingerichtete Schiedsstelle hilfreich sein. Nicht zuletzt auch unter dem Aspekt, daß bis heute völlig unklar ist, welchen Status die Vereinbarung zu den EBR haben wird: Wird sie ein Tarifvertrag zwischen Gewerkschaften und dem Konzern sein, wird sie eine Betriebsvereinbarung zwischen Arbeitnehmervertretern und Management sein, wird sie Recht „sui generis“ auf europäischer Ebene schöpfen? All diese noch ungelösten Rechts- und Verfahrensfragen machen eine derartige Einigungsstelle vor allem für Länder mit stark verrechtlichten Arbeitsbeziehungsstrukturen zu einer wichtigen Institution.

Für die Umsetzungspraxis werden also insgesamt vier Optionen angeboten. Entweder bleibt alles unverändert und der EBR wird nicht eingeführt, wenn keine der beiden Parteien - Arbeitgeber und Arbeitnehmer - einen EBR einzurichten wünschen. Die zweite Möglichkeit besteht in dem Abschluß eines freiwilligen Abkommens vor Inkrafttreten der Richtlinie, unter dem Stichwort „enforced voluntarism“. Wie sich zeigt, macht von dieser Möglichkeit, eine „maßgeschneiderte“ Lösung des EBR zu finden, eine zunehmende Anzahl von Unternehmen Gebrauch. Die dritte Möglichkeit besteht in dem Abschluß eines Abkommens nach der nationalen Implementierung der Richtlinie, wobei bestimmte Fristen vorgegeben sind bzw. eingehalten werden müssen. Um die Jahrtausendwende sollte danach der Großteil der von der Richtlinie erfaßten transnationalen Unternehmen einen EBR haben. Viertens schließlich besteht die Möglichkeit - gleichfalls nach Maßgabe der nationalen Implementierung -, die

Einrichtung eines EBR nach den Mindestvorschriften zu vollziehen, wie sie im Anhang der Richtlinie festgelegt sind. Der Vollständigkeit halber sei nochmals darauf hingewiesen, daß die Beteiligten anstelle der Institution eines EBR auch eine sogenannte „Prozedur“ (z.B. E-mail) vereinbaren können. Da eine solche „Prozedur“ mit Sicherheit Schwierigkeiten bei der in der Richtlinie vorgesehenen Konsultationspraxis aufwerfen wird, ist wohl im Interesse aller Beteiligten vor einer solchen (schlechten) Ersatzlösung zu warnen.

1.3 Dimension

Nach dem aktuellen Stand der Erkenntnisse werden von der Richtlinie rund 1.300 transnationale Unternehmen erfaßt, in deren Unternehmen und Betrieben europaweit etwa 15 Millionen Beschäftigte arbeiten. Legt man die Anzahl der nach den bisher vereinbarten freiwilligen Abkommen bereits gewählten bzw. ernannten EBR als Schätzwert zugrunde, so werden insgesamt rund 50.000 europäische Betriebsratsmitglieder ihre Arbeit in den nächsten Jahren aufnehmen. Ein EBR wird dann aus durchschnittlich 25 Mitgliedern bestehen. Dabei wird es voraussichtlich - je nach vereinbarter Häufigkeit der Treffen - zu rund 2.500 EBR-Sitzungen pro Jahr kommen, die Gesamtkosten der Meetings (Reise, Aufenthalt, Übersetzung, Sachverständige usw.) werden sich nach ersten Schätzungen auf rund 200 Millionen DM jährlich belaufen (WSI-Pressedienst 1996). Schon diese Daten bezüglich Frequenz und Kosten der neugeschaffenen Institution zeigen, daß es sich hier keineswegs nur um eine „Spielwiese“ der industriellen Beziehungen handelt. Vielmehr gehen inzwischen die meisten Beteiligten und Beobachter davon aus, daß mit der nationalen Umsetzung der Richtlinie zur Einführung von EBR die Entwicklung dezentraler europäischer industrieller Beziehungen, die zur Keimzelle eines komplexen europäischen Arbeitsbeziehungssystems mit einem späteren Kern an Vereinbarungs- bzw. Tarifpolitik werden könnten, nunmehr definitiv eingeleitet ist. Aus der Perspektive der Unternehmen ist der EBR zusätzlich insbesondere als Auf- und Ausbaustation eines übernationalen Human Resource Managements interessant. Neben der in den Medien zur Zeit aus verständlichen Gründen vorrangigen Diskussion um die europäische Währungsunion und - so steht nach Maastricht II zu erwarten - auch der Süd- bzw. Osterweiterung der EU, entwickelt sich mit den EBR eine weitere, originär europäische Institution, die zur Integration des bisher sträflich vernachlässigten Feldes von Arbeitspolitik und Arbeitsbeziehungen auf europäischer Ebene beitragen kann.

2. Aktuelle und prospektive Probleme bei der Einrichtung von EBR

2.1 Im Spannungsfeld von nationalen Arbeitsbeziehungen und übernationalem Aufgabenzuschnitt

Sowohl bei den bisher bereits vereinbarten EBR - bis September 1996 rechnet beispielsweise die IG Metall mit rund 50% freiwilliger Abkommen in ihrem Organi-

sationsbereich - wie auch bei der nationalen Implementation der Richtlinie lassen sich aktuelle und prospektive Schwierigkeiten der Einrichtung und Arbeitsweise dieses neuen Gremiums erkennen. Ein grundsätzliches Problem entsteht sicherlich in allen Ländern durch die mögliche Konkurrenz zwischen den traditionellen nationalen Institutionen der Arbeitnehmersvertretung auf überbetriebliche Ebene und den neuen EBR. Insbesondere in Ländern, wo die überbetriebliche Ebene relativ stark ausgebaut ist, wie etwa in Deutschland mit den Gesamt- und zum Teil auch Konzernbetriebsräten, oder auch in Frankreich mit dem Comité de Groupe, können Kompetenzprobleme bei Informations- und Konsultationsprozessen auftreten. Da die nationalen Institutionen die älteren und damit bewährteren Instrumente einer entsprechenden Informationspolitik und in der Regel auch die stärkeren Institutionen sind, weil sie national verbrieft Rechte haben, werden hier neue Prioritäten oft nur mit Schwierigkeiten zu setzen sein. Erschwerend kommt hinzu, daß die alten Gremien, ja auch bisher durchaus mit internationalen Informationen versorgt wurden, da sich bei transnationalen Konzernen die Informationsgebung nicht schematisch in einen nationalen und internationalen Informationsstrang aufteilen läßt. Möglicherweise wird daher der EBR gegenüber den traditionellen, nationalen Einrichtungen auf einen sekundären Rang gesetzt. Es wird daher eine der wichtigsten Aufgaben der Gewerkschaften in diesen Ländern sein, den internationalen Zuschnitt des neuen Gremiums EBR als einen zukunftsweisenden Zuschnitt der Arbeitnehmersvertretung zu stützen.

Anders sieht es in den Ländern mit traditionell schwacher überbetrieblicher Vertretung aus, wie beispielsweise Großbritannien oder den iberischen Ländern. Dort könnte sich der EBR als nicht nur international neues, sondern auch auf nationaler Ebene innovatives Gremium überbetrieblicher Interessenvertretungen etablieren und den Zuschnitt der Arbeitsbeziehungen möglicherweise stärker als in den erstgenannten Ländern verändern. Im übrigen ist es so, daß bisher nur in Belgien der nationale Betriebsrat rechtlich in der Lage ist, internationale Informationen von der Unternehmensführung einzuholen. In allen anderen Ländern ist dieses rechtlich nicht durchsetzbar, obwohl in der Praxis einiger übernational operierender Konzerne schon seit langem Überschneidungen zwischen nationalen und internationalen Informationen bestehen. Gleichwohl ist es eine wichtige Aufgabe der nationalen Implementierung von EBR, die Abstimmung zwischen diesem neuen Gremium und den jeweils nationalen Arbeitnehmersvertretungsinstanzen rechtlich befriedigend zu regeln. Daß hier Probleme auftauchen können, belegt z.B. die Praxis von Thomson CSF in Frankreich, wo eine der beiden jährlichen Sitzungen des Comité de Groupe zugunsten einer Sitzung des EBR gestrichen wurde (Laugée 1995: 29). Die beiden Institutionen tagen also zu tendenziell gleichen Tagesordnungspunkten alternativ. Hier deutet sich an, daß national gewachsene Institutionen mit dem neuen EBR in Konkurrenz geraten könnten.

2.2 Kritische Punkte der Richtlinie

Ein Konfliktpunkt dürfte sich dadurch ergeben, daß die Richtlinie Dimension und Zeitpunkt von Information und Konsultation völlig offenläßt. Eine offensive Ar-

gumentation könnte sich hier auf Artikel 94 der IAO-Konvention berufen, wo ausdrücklich festgelegt wird, daß Information und Konsultation sich direkt auf den Entscheidungsprozeß im Unternehmen beziehen müssen. Vor diesem Hintergrund ist auch der Versuch der deutschen Gewerkschaften zu begrüßen, daß die Richtlinie als Mindestvorschrift aufzufassen sei, die verbessert werden kann und muß. Aus diesem Interesse speist sich übrigens in Deutschland, aber nicht nur hier, auch das relativ große Interesse der Gewerkschaften an den freiwilligen Abkommen vor Verabschiedung der Richtlinie. Sie könnten für die spätere rechtlich „erzwungene“ Implementierung positive Präzedenzfälle setzen, zumal davon ausgegangen werden kann, daß diejenigen Unternehmen, die auf die Rechtsimplementierung warten, nicht die EBR-freundlichsten sind.

Analytisch lassen sich vier Phasen potentieller Informationsgebung unterscheiden: Informationen, bevor irgend etwas konkret geplant wird; Informationen während des laufenden Planungsprozesses; Informationen nach Abschluß der Planung, aber noch vor deren faktischer Umsetzung; Informationen erst nach erfolgter Umsetzung. Das Problem einer beide Seiten zufriedenstellenden Zeitwahl entsteht dadurch, daß der genaue Zeitpunkt der Informationsgebung in der Richtlinie offen bleibt. Es wird daher eine der wichtigsten Aufgaben bei der Konstituierung des EBR sein, hier Klarheit zu schaffen. Entscheidend dürfte in der EBR-Praxis sein, daß nach der Informationsgebung noch die Entscheidung des Managements geändert werden kann, d.h., daß Information und Konsultation effizient verbunden werden. Legt man diese inhaltliche Definition zugrunde, so könnte man den eigentlichen Zweck der Konsultation als „Information plus Optionschance der Veränderung der ursprünglichen Planung“ definieren.

Ein zweites Problem ergibt sich sicherlich aus der Definition von vertraulichen Informationen. Es muß mit abweichenden, offeneren oder auch zurückhaltenderen Praktiken der Informationsweitergabe aufgrund national verschieden gelagerter Arbeitsbeziehungsmuster gerechnet werden. Zwei Lösungen des Problems bieten sich an: Einerseits könnte EU-weit definiert werden, was an Information geheimgehalten werden kann und nicht weitergegeben werden muß. Andererseits - und wahrscheinlich praktikabler - wäre wohl die Lösung, daß die Vertraulichkeit von Informationen nach den Regeln des Sitzlandes des Mutterkonzerns festgelegt wird. Dies aber wiederum würde im Umkehrschluß bedeuten, daß in den verschiedenen Konzernen unterschiedliche Standards gelten, daß Muster unterschiedlicher Informationsweitergabe und Rückhaltepraxis künftig nicht mehr zwischen den Staaten - wie noch heute -, sondern zwischen den Konzernen variieren.

2.3 Schwierigkeiten der Implementierung

Die ersten Entwürfe zur Umsetzung der EBR-Richtlinie in nationales Recht legten Anfang 1996 Belgien, Spanien, Dänemark, Schweden, Norwegen und Deutschland vor. Bis auf die norwegischen und belgischen Gesetzesentwürfe, die auf einer Vereinbarung zwischen den Sozialpartnern beruhen und von den Spitzengremien beider Seiten verabschiedet wurden, sind alle übrigen Texte klassische Gesetzesentwür-

fe, die in die national übliche Beratung gehen und in diesem Prozeß noch verändert werden können. In ersten Stellungnahmen der Gewerkschaften in Deutschland (Engelen-Kefer 1996) stießen insbesondere das Fehlen einer Einigungsstelle im Konfliktfall und fehlende Regelungen zu Schulungs- und Bildungsmaßnahmen auf Kritik. Unzureichend ist nach Ansicht der Gewerkschaften aber auch die vorgesehene Regelung für die Beratung von Verhandlungsgremien und EBR durch Sachverständige. Die in Deutschland geplante Beschränkung auf nur einen Sachverständigen ist nach Gewerkschaftsauffassung angesichts der schwierigen Aufgaben, die die europäischen Arbeitnehmergremien zu lösen haben, unangemessen und nicht richtlinienkonform. Auch müßte in das Gesetz aufgenommen werden, daß die zentrale Leitung des transnationalen Konzerns die Kosten für die Sachverständigen und die Qualifizierung der EBR zu tragen hat. Ein letzter Kritikpunkt betrifft fehlende Gewerkschaftsrechte, was von den deutschen Gewerkschaften für unvereinbar mit dem Grundgesetz und internationalen Konventionen gehalten wird.

Des weiteren fällt bei den nationalen Implementierungsentwürfen auf, daß keiner der Texte die Empfehlung der internationalen Expertengruppe zur Aufnahme einer „Sicherungsklausel“ berücksichtigte, trotz absehbarer Schwierigkeiten bei der gleichzeitigen Umsetzung der Richtlinie in allen 17 Staaten (Stellungnahme des EGB 1996). Danach wäre die zentrale Leitung eines europaweit tätigen Unternehmens angehalten, dem Antrag auf Veröffentlichung von Verhandlungen über die Einrichtung eines EBR auch dann stattzugeben, wenn die Richtlinie noch nicht in allen Mitgliedsstaaten umgesetzt ist. Die europaweite Mißachtung dieser Empfehlung könnte nicht nur zu Verzögerungen der faktischen Arbeitsaufnahme des EBR in den nachhinkenden Ländern führen, sondern birgt auch die Gefahr, daß sich die EBR in diesen Ländern nur noch an den Minimalvoraussetzungen der Richtlinie orientieren, um sich einen - tatsächlichen oder vermeintlichen - Wettbewerbsvorteil zu verschaffen.

Erfreulich dagegen ist, daß Teilzeitbeschäftigte bei der Ermittlung der Schwellenwerte für die Festlegung von eurobetriebsratsfähigen Unternehmen überall eingeschlossen sind. Allerdings werden sie im belgischen Text nur dann wie Vollzeitbeschäftigte gezählt, wenn ihre tatsächliche Arbeitszeit mindestens dreiviertel der Arbeitszeit eines Vollzeitbeschäftigten erreicht. Im spanischen Entwurf dagegen werden nur Personen mit Arbeitsverträgen von über zwei Jahren wie Personen mit unbefristeten Verträgen behandelt, während bei geringerer Beschäftigungsfrist die davon betroffenen Arbeitnehmer mindestens 400 Arbeitstage über die letzten zwei Jahre zusammenbekommen müssen, um für das Quorum mitgezählt zu werden.

Bezüglich der Definition von „herrschendem Unternehmen“ folgen alle bisher vorgelegten Entwürfe den Empfehlungen der Expertengruppe, wonach das wichtigste Kriterium der Bestimmung die Möglichkeit ist, „mehr als die Hälfte der Mitglieder der Verwaltungs-, Leitungs- oder Aufsichtsorgane“ eines anderen Unternehmens zu bestellen. Schließlich sehen auch alle bisher vorgelegten Umsetzungstexte vor, daß der EBR einen engeren Ausschuß einrichten kann, sobald er mehr als 12 Mitglieder hat (was wohl der Fall sein wird), bis auf die norwegische Sozialpartnervereinbarung, die es den Verhandlungspartnern selbst überläßt zu entscheiden, wann

ein engerer Ausschuß einzurichten ist. Der dänische Umsetzungsentwurf sieht einen engeren Ausschuß ab 15, der deutsche ab 9 Mitgliedern des EBR vor.

3. Beispiele freiwilliger Vereinbarungen

Wenden wir uns nun einigen ausgewählten Beispielen von freiwillig vereinbarten EBR in drei Ländern zu, die interessante Aufschlüsse über deren Struktur bieten und zugleich Anregungen für die Arbeitsweise der zukünftig nach der nationalen Implementierung einzurichtenden Gremien geben.

3.1 Frankreich: Bull

Eine der ältesten Einrichtungen mit entsprechend langer Praxis (gegründet 1988) ist bei dem französischen Computer-Konzern Bull angesiedelt (Europäischer Metallgewerkschaftsbund 1996). 28 Delegierte aus 16 Ländern treffen sich zweimal im Jahr (also doppelt so häufig als die EBR-Richtlinie anregt), um sich von der Konzernleitung informieren zu lassen und Empfehlungen für die Unternehmensentscheidungen abzugeben. Diese Empfehlungen müssen zwar von der Unternehmensleitung nicht befolgt (was ja einem faktischen Vetorecht und echter Mitbestimmung gleich käme), sie müssen aber in jedem Fall beantwortet werden, was der Praxis der französischen Comité d'Entreprise entspricht. Die zweimal pro Jahr stattfindenden Treffen finden zweitägig am Sitz des Konzerns in Paris statt, wo ein „Büro“ aus sieben gewählten Vertretern die Sitzungen vorbereitet, wobei der Vorsitzende und Präsident der Bull-Gruppe der Gastgeber des Euro-Komitees ist. Auch dies entspricht den französischen Gepflogenheiten, wonach die Geschäftsführung bzw. ein Vertreter des Managements dem Comité d'Entreprise vorsitzt. Allerdings ist sichergestellt, daß sich am ersten der beiden Tage des Treffens die Arbeitnehmervertreter alleine zusammensetzen und ihre Probleme bzw. ihren Diskussionsbedarf vorbesprechen.

Inzwischen geht die Informationspraxis des Unternehmens über die halbjährlich stattfindenden offiziellen Treffen hinaus. Alle Mitglieder des Komitees erhalten den monatlichen Kurzreport des Managements. Auf der anderen Seite ist aber auch klar, daß das Management wertvolle Informationen über das Komitee bezüglich des Zustandes der Arbeitsbeziehungen und der Arbeitsmotivation erhält. Im Euro-Komitee findet also ein direktes „Feedback“ statt, es dient beiden Seiten als Antenne, Verstimmungen, Akzeptanzen und sich zusammenbauende Problemlagen frühzeitig zu erkennen.

Neue Arbeitsinhalte wurden bisher allerdings kaum aufgenommen. Dies nicht zuletzt aufgrund der unterschiedlichen Interessenvertretungskulturen in den einzelnen Ländern. So tun sich Delegierte, die national traditionell in starker Konfliktsituation zur Arbeitgeberseite stehen, schwer, Probleme qualifiziert und konsensorientiert mit dem Management zu beraten. Daher hat sich das Euro-Gremium als nächsten Schritt vorgenommen, die Stellung der Personalvertretungen bei Bull in ganz Europa zu harmonisieren und zwar auf einem möglichst hohen Niveau. Damit soll der Versuch gemacht werden, das Verhältnis von Personalmanagement und Arbeitnehmervertre-

tungen mittelfristig auf einen gleichen Sach- und Unternehmenskulturstand zu bringen. Allerdings wird auch unumwunden zugegeben, daß dieser Versuch stark beeinträchtigt wird durch das in der weltweiten Krisensituation der Computerindustrie bedrückend gewordene Alltagsgeschäft ihrer nationalen Arbeitnehmervertretungen. Arbeitsplatzabbau, Sozialpläne und Kosteneinsparungen erschweren ein kreatives, zukunftsorientiertes Arbeitsklima im Euro-Komitee.

3.2 Großbritannien: *United Biscuits*

Ein zweiter interessanter Fall ist der freiwillig vereinbarte EBR von United Biscuits, einem britischen transnationalen Konzern der Nahrungsmittelindustrie (TUC 1995). Trotz des britischen „Opting outs“ aus dem Sozialprotokoll des Maastrichter Vertrages hat dieses Unternehmen seit Frühjahr 1995 einen sog. „europäischen Konsultationsrat“ für die rund 20.000 Beschäftigten in Großbritannien sowie weitere 6.000 Beschäftigte in den anderen Ländern Europas (Europäische Union einschließlich Osteuropas) eingerichtet. Sicherlich aufgrund der britischen Arbeitsbeziehungen - in Großbritannien vertreten die Gewerkschaften die Arbeitnehmer direkt am Arbeitsplatz, es handelt sich im Unterschied zum dualen deutschen System also um ein unilaterales System - können vier hauptamtliche Gewerkschaftsvertreter an den Sitzungen teilnehmen. Drei sollen aus Großbritannien kommen - darunter auch einer des europäischen Gewerkschaftsausschusses der Lebensmittel-, Genußmittel- und Gastgewerbe-Gewerkschaften EAL-IUL. Der vierte Gewerkschaftssitz wird unter den nicht britischen Gewerkschaften rotieren.

Die Leitung der Sitzungen hat der Personaldirektor inne, also im Grunde das französische Modell, das für Großbritannien neu ist. Die Sitzungen des Ausschusses sind ganztägig, wobei eine getrennte Vorbereitungssitzung der Arbeitnehmergruppe sichergestellt ist. Die Geschäftsordnung sieht weiterhin vor, daß sich der Ausschuß nicht zu Themen äußern wird, die Gegenstand von nationalen oder lokalen Verhandlungsprozessen sind. Damit werden beispielsweise die für die Arbeitnehmervertretung zentralen Fragen der Beschäftigungspolitik oder auch der Arbeitszeitverkürzungen ein nur schwierig auf die Tagesordnung zu setzendes Thema. United Biscuits als Vorreiter der EBR in Großbritannien gibt unumwunden zu, daß seine Motivation zur Einrichtung eines derartigen Ausschusses war, ein eigenes, flexibles Modell eines Betriebsrates formen zu können, anstatt später eine einheitliche Struktur „aus Brüssel“ oktroyiert zu bekommen.

3.3 Deutschland: *Continental*

Das dritte Beispiel stammt aus dem Chemiebereich, es ist das Europa-Forum der deutschen Continental-AG, das im April 1992 vom Vorstand der AG und dem Konzernbetriebsrat verabschiedet wurde (Europäische Stiftung 1994). Ausdrücklich wird in dem Geschäftsordnungstext darauf hingewiesen, daß der Informationsaustausch zwischen den Arbeitnehmervertretern der verschiedenen Sparten und Standorte des Konzerns herzustellen sei mit dem Ziel, Arbeitsbeziehungen und Arbeitsbedingungen zu diskutieren und tendenziell anzugleichen. Außerdem soll die Zusammenarbeit in

enger Abstimmung mit den in den Unternehmen des Konzerns vertretenen Gewerkschaften und insbesondere auch der europäischen Föderation der Chemie-Gewerkschaften (EFCG) erfolgen. Der kooperative Aspekt guter Arbeitsbeziehungen kommt auch darin zum Ausdruck, daß die Vereinbarung ausdrücklich „der Förderung des sozialen Dialogs und der vertrauensvollen Zusammenarbeit innerhalb des Continentalkonzerns“ dienen soll.

Die Mitglieder der Arbeitnehmervertretungen des Forums sollen demokratisch gewählte Arbeitnehmervertreter bzw. betriebliche Gewerkschaftsvertreter nach den nationalen Gepflogenheiten bzw. den jeweiligen gesetzlichen Regelungen sein. Außerdem können Gewerkschaftsvertreter hinzugezogen werden und es nimmt in jedem Fall ein Vertreter des EFCG-Berufssekretariats an den Zusammenkünften teil. Es ist eine jährliche Zusammenkunft vorgesehen, das Forum und dessen Ausschuß sind reine Arbeitnehmergremien - wie in Deutschland üblich -, der geschäftsführende Ausschuß besteht aus dem Vorsitzenden, dessen Stellvertreter und jeweils einem Arbeitnehmervertreter aus Deutschland und den größten Filialen in Frankreich und Österreich. Gegenstand des Informationsaustausches sind alle aktuellen Fragen, die die Arbeitnehmer betreffen, sobald mehr als zwei Länder berührt sind oder europaweite Angelegenheiten betroffen sind. Die Kosten der Treffen trägt der Konzern, der Tagungsort kann wechseln, und das Tagungsprogramm wird jeweils durch den geschäftsführenden Ausschuß des Forums in Zusammenarbeit mit dem Vorstand erstellt.

Auch bei dieser Institution ist die Handschrift des Sitzes der Konzernmutter deutlich zu erkennen, wie sich an der betriebsratsähnlichen Konstruktion zeigt. Besonders erwähnenswert ist die vertraglich gesicherte starke Einbeziehung der Gewerkschaften, sowohl auf nationaler, als auch auf europäischer Ebene. Die Continental-Regelung geht also in einigen wichtigen Punkten über die zu erwartende deutsche Implementierung des Richtlinien textes hinaus.

4. Vorläufige Bilanz

Unabhängig von der Abstimmungsnotwendigkeit von nationalen Arbeitsbeziehungsstrukturen und EBR läßt sich zunächst festhalten, daß die nationale Implementierung überall mit hoher Wahrscheinlichkeit zu einem spätest möglichen Zeitpunkt erfolgen und sich an den Minimal-Forderungen des Richtlinien-Anhangs orientieren wird, um anderen Ländern keine Vorteile bei der Werbung um die Ansiedlung von Konzernen zu geben. Das „national shopping“, d.h. das Abwandern der betroffenen Konzerne in die für sie EBR-freundlichen Länder soll damit ausgeschlossen werden. Diese Möglichkeit eröffnet sich insbesondere den Konzernen, die ihren Sitz in Großbritannien oder in Übersee haben, d.h. immerhin rund ein Viertel der EBR-fähigen Unternehmen. Wenn aber einmal die EBR installiert sind, werden die bis dahin latenten Probleme der Kompatibilität und Komplexität ihres Arbeitsspektrums voll sichtbar werden, denn „jedermann ist Internationalist, so lange der Internationalismus im nationalen Interesse ist“ (Rojot 1995: 145).

Die inhaltlich wichtigste und auch schwierigste Aufgabe der EBR wird es daher sein, sich nicht auf Routinetätigkeiten der Informationsabfrage und Konsultationsrituale zu beschränken, sondern eine weitergehende, informell kommunikativ unterfütterte ständige Kontaktschiene zwischen den Arbeitnehmervetretern in den einzelnen Ländern über möglichst alle, nicht nur vom Management angebotenen international anfallenden Themen herzustellen. Erst auf dem Hintergrund eines solchen organisch gewachsenen Kontaktnetzes können die formalisierten Treffen sinnvoll auf ihre eigentliche Sekundärfunktion gegenüber den ständigen Informationskontakten reduziert werden, wie sie analog auch innerhalb deutscher Gesamtbetriebsräte oder des französischen Comité d'Entreprise bestehen. In einer solchen Perspektive wird es dann auch von nicht mehr ganz so hoher Bedeutung sein, welche Informationen über das Management bezogen werden müssen und ob das Management die formellen Jahrestreffen zu steuern versucht. Erst wenn die EBR eine vertrauensvolle Zusammenarbeit zwischennational unter sich und auf ihren jeweiligen nationalen Informationsschienen mit Rückbezug gefunden haben, werden sie zu einem ernstzunehmenden Partner und potentiellen Gegenpart des Managements. Erst unter solchen Bedingungen lassen sich dann auch sinnvoll die Möglichkeiten von Vereinbarungen - und in Zusammenarbeit mit den Gewerkschaften - tendenziell auch von tariflichen Abkommen in den jeweiligen Euro-Konzernen realistisch diskutieren und ansteuern.

Natürlich ist es noch zu früh, um eine gesicherte Bilanz zu ziehen. Vor allem fehlt noch jegliche Erfahrung mit der Einsetzung von EBR auf der Grundlage der jeweils national implementierten Richtlinie. Diese Erfahrungen werden nicht nur aufgrund des dann enger definierten Rahmens anders ausfallen als die bisherigen freiwilligen Vereinbarungen, sondern es muß auch davon ausgegangen werden, daß es sich dann im wesentlichen um Unternehmen handelt, die dem EBR distanzierter gegenüberstehen. Die Wahrscheinlichkeit, daß es zu Konflikten sowohl bei der Installierung des besonderen Verhandlungsgremiums, wie auch bei Einrichtung und Arbeitsweise des späteren EBR kommt, ist hier wesentlich größer. Überspitzt gesagt, haben sich die Gewerkschaften bisher auf die „Zuckerstücke“ konzentrieren können, da Vereinbarungen in Unternehmen abgeschlossen wurden, wo eine kooperative Geschäftsleitung bzw. ein Interesse an einem europäischen Unternehmenskultur-Image existiert und/oder wo eine starke gewerkschaftliche Präsenz den EBR erzwingen konnte.

Doch auch heute schon läßt sich erkennen, daß es den nationalen Gewerkschaften schwerfällt, die durch die EBR hervorgerufenen internationalen und zwischennationalen Anforderungen zu erfüllen. Eine projektförmige Organisation, die die verschiedenen Fachabteilungen der Gewerkschaften zusammenführt, ist nur in wenigen Fällen (z.B. bei der deutschen IG Metall) realisiert worden. Viele andere Gewerkschaften insbesondere die kleineren Gewerkschaften im In- und Ausland „wursteln“ sich durch, d.h. sie behandeln die EBR-Thematik entweder im Rahmen ihrer (meist sehr kleinen) internationalen Abteilungen und bestenfalls noch in enger Kooperation mit den jeweils zuständigen europäischen Branchengewerkschaften. Diese sind aber gleichfalls personell hoffnungslos überlastet, so daß eine ständige Betreuung, die insbesondere zu Beginn der EBR-Arbeit unerlässlich ist, nicht sichergestellt werden

kann. Daher ist die Gefahr groß, daß sich die Arbeit in den EBR in der Routineabfrage von Informationen erschöpft, wobei deren Selektion vom Konzernmanagement dominiert wird. Unter solchen Bedingungen wird die für die Legitimation und Effizienz des EBR so nötige Beziehung zu dem jeweils nationalen Unterbau bis hin zur betrieblichen Ebene sehr erschwert.

Nicht auszuschließen ist auch, daß einige Gewerkschaften - insbesondere diejenigen mit eher konfliktorientierten Arbeitsbeziehungen und politisierten Richtungs-ideologien - die zweifellos latent immer vorhandene Gefahr eines Eurokonzern-Syndikalismus überschätzen und von daher dem EBR von vornherein übergroßes Mißtrauen entgegenbringen. Verstärkt werden könnte diese negative Einstellung noch durch die eher kritischere Haltung von Arbeitnehmern zu einem Europa der Währungsunion ohne eine entsprechende sozialpolitische Flankierung. Auch die nach Maastricht II anstehende Erweiterung der EU auf Süd- und Osteuropa dürfte insbesondere bei der Standortdiskussion die Euroskepsis weiter steigern. In einem solchen Klima wird es schwierig, EBR auch als eine Chance zur besseren Verankerung von „Arbeit“ auf der europäischen Ebene zu verstehen und zu akzeptieren.

Neben diesen nicht zu unterschätzenden Risiken stehen aber auch Chancen und Perspektiven, die insbesondere mit der nach Richtlinienkriterien flächendeckenden Einsetzung von EBR verbunden werden können. Mit einer solchen originäreuropäischen Institution liegt ein Ansatzpunkt vor, auf konzernbezogener/betrieblicher Ebene auch zu einer internationalen Kooperation mit den in den jeweiligen Konzernen vertretenen Gewerkschaften zu gelangen. Aus der Entwicklung moderner Produktionslogik hin zu gleichzeitig mehr Dezentralisierung (Verbetrieblichung, direkter Beteiligung, partizipativem Management) und der für die Richtlinie ausschlaggebenden zunehmenden Globalisierung (hier insbesondere Europäisierung, grenzüberschreitender Unternehmenskultur in großen Konzernen, Entwicklung einer europäischen Identität in der Triade) sowie dem Druck der Hemisphärenkonkurrenz zwischen Japan, USA und Europa mit dem Kern der EU ergeben sich zum einen Gestaltungskriterien zukünftiger EBR-Modelle und zum anderen auch erweiterte Möglichkeiten internationaler Gewerkschaftskooperation.

Bei der konzernbezogenen Konstruktion von EBR könnte beispielsweise der Versuch gemacht werden, die Ambivalenzen zwischen direkter Partizipation und klassischer repräsentativer Partizipation ansatzweise zusammenzuführen. Eine Voraussetzung dafür wäre, daß die EBR nicht einfach von den entsprechenden nationalen Gremien (z.B. Konzernbetriebsrat, Comité de Groupe usw.) quasi „durchdelegiert“ werden, sondern daß man zu einem stärkeren Einbezug der Basis, beispielsweise durch direkte (Teil-) Wahl der EBR kommt (Lecher 1994: 115 f.). Dies hätte den Vorteil, daß die für die Legitimation und Effizienz der EBR so nötige Basisanbindung institutionell gesichert wäre.

EBR haben aber auch vor allem in einer längerfristigen Perspektive durchaus die Chance, zu einer Art europäischer Konzernbetriebsvereinbarung mit dem Management zu kommen (Lecher 1996). Diese Vereinbarungen sollten - schon um die bereits erwähnten syndikalistischen Monolithen in der jeweiligen nationalen Tariflandschaft

zu vermeiden - von den Gewerkschaften flankiert werden, die dazu eigene Kooperationsstrukturen aufbauen müßten. Eine solche Gewerkschaftsbegleitung der EBR ist aber auch deswegen wichtig, weil die Konkurrenzsituation zwischen den verschiedenen Euro-Standorten des jeweiligen transnationalen Konzerns von den Belegschaften schon heute als oft belastender eingestuft wird als Außenwettbewerb. Die Externalisierung solcher Intra-Konzern-Konflikte auf Gewerkschaften und Konzernmanagement könnte auch die beispielsweise im dualen nationalen Verhandlungssystem der Bundesrepublik (Betriebsvereinbarung und Tarifpolitik) so geschätzte Versachlichung von Konflikten ermöglichen helfen. Schließlich wäre auch in einer ferneren Zukunft denkbar, daß sich die in den jeweiligen Konzernen engagierten Gewerkschaften - sinnvollerweise unter Vorsitz der stärksten Gewerkschaften im Land der Konzernmutter - koordinieren und die über den EBR erhaltenen Informationen zur Grundlage echter tarifliche Gespräche und Abkommen mit dem Konzernmanagement machen. Gelänge eine solche Vereinbarungs- und Tarifpolitik konzernbezogen, könnte sie zu einem wichtigen Antriebs- und Auslösemoment dann flächendeckender Tarifvereinbarungen über die nationalen Grenzen hinweg sein. Erst die Vernetzung von konzernbezogener, nationalübergreifend-flächenbezogener und nicht zuletzt aus dem Sozialdialog auf Dachverbandsebene hervorgehender Abkommen und Tarifvereinbarungen wird die der Europäisierung der Unternehmen angemessene Europäisierung der Arbeitsbeziehungen sicherstellen (Bobke/Müller 1995: 661).

Literatur

- Arbeitspapier Nr. 14 vom 9.1.1996, Stellungnahme des Europäischen Gewerkschaftsbundes (EGB) „Umsetzung der EBR-Richtlinie“.
- Blanpain, R./Hanami, T. (eds.) (1995): European Works Councils - The Implementation of the Directive in the Member States of the European Union. Leuven: 16.
- Bobke, M./Müller, T. (1995): Chancen für eine Neugestaltung des Systems der Arbeitsbeziehungen auf der europäischen Ebene. In: WSI-Mitteilungen, 10: 661.
- Engelen-Kefer, U. (1996): Euro-Betriebsrat - überhaupt gewollt? In: Die Quelle, 2: 20.
- Engelen-Kefer, U. (1996): Zu kurz gesprungen. In: Die Mitbestimmung, 2: 6.
- Europäische Betriebsräte (1996): Die EG-Richtlinie: Analyse und Kommentar des EGB. Brüssel.
- Europäisches Informationsbulletin für Gewerkschaften, Nr. 3/1995.
- Europäischer Metallgewerkschaftsbund EMB vom 18.1.1996.
- Europäische Stiftung zur Verbesserung der Lebens- und Arbeitsbedingungen (Hrsg.) (1994): Freiwillige Vereinbarungen zur Information und Konsultation in Europäischen Multinationalen Konzernen. In: Working Paper WP 94/50/DE.
- Handelsblatt (30.1.1996): DGB kritisiert Bonner Entwurf.
- Laugée, J.C.: In: Blanpain, R./Hanami, T., a.a.O.: 29 f.
- Lecher, W. (1994): Euro-Betriebsräte - ein empirisch gestützter deutsch-französischer Vergleich. In: WSI-Mitteilungen, 2: 115 f.
- Lecher, W. (1996): Supranationale Tarifpolitik - ihre Möglichkeiten und Grenzen in der Europäischen Union. In: Internationale Politik und Gesellschaft, 1: 42 ff.
- Metall-Pressedienst (26.1.1996): IG Metall lehnt Gesetzesentwurf zu EBR ab.
- Pressedienst des WSI in der HBS (1/1996): 1996 - das Jahr des EBRs.

Rojot, J. In: Blanpain, R./ Hanami, T., a.a.O.: 145.

TUC (1995): A Trade-Unionists' Guide to European Works Councils. London.

Anhang: Europäische Betriebsräte

Betroffene Unternehmen	
mit Hauptsitz in ...	Anzahl
Frankreich	122
Belgien	21
Dänemark	38
Deutschland	274
Spanien	21
Irland	5
Italien	38
Luxemburg	1
Niederlande	89
Portugal	4
Großbritannien	106
Finnland	32
Schweden	58
Norwegen	15
Liechtenstein	2
Österreich	29
Schweiz	59
USA	187
Japan	32
Kanada	9
Australien	5
Hong-Kong	2
Süd-Korea	1
Kuwait	1
Süd-Afrika	1
TOTAL	1152

Quelle: Europäisches Gewerkschaftsinstitut