

Niederhoff, Horst-Udo

Article

Mitbestimmung im europäischen Vergleich

IW-Trends - Vierteljahresschrift zur empirischen Wirtschaftsforschung

Provided in Cooperation with:

German Economic Institute (IW), Cologne

Suggested Citation: Niederhoff, Horst-Udo (2005) : Mitbestimmung im europäischen Vergleich, IW-Trends - Vierteljahresschrift zur empirischen Wirtschaftsforschung, ISSN 1864-810X, Institut der deutschen Wirtschaft (IW), Köln, Vol. 32, Iss. 2, pp. 3-17, <https://doi.org/10.2373/1864-810X.05-02-01>

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/156889>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

Mitbestimmung im europäischen Vergleich

Horst-Udo Niedenhoff, April 2005

Deutschland hat im europäischen Vergleich die meisten Mitbestimmungsgesetze und die größte Anzahl unterschiedlicher Arbeitnehmervertretungsorgane. Nirgendwo sind die Mitwirkungs- und Mitbestimmungsrechte der Arbeitnehmer, der Betriebsräte und der Gewerkschaften so weitgehend geregelt wie hier zu Lande. Die überwiegende Mehrzahl der europäischen Länder hat im Gegensatz zu Deutschland weitaus höhere Schwellenwerte, die festlegen, ab wie vielen Beschäftigten eine Arbeitnehmervertretung gewählt werden kann. Auch bei der Unternehmensmitbestimmung nimmt Deutschland eine weltweit einzigartige Stellung ein. Kein Land kennt eine so umfassende Beteiligung der Arbeitnehmer und der Gewerkschaften in den Aufsichtsräten.

Mitbestimmung auf dem Prüfstand

Die deutsche Mitbestimmung steht derzeit auf dem Prüfstand. Auf der einen Seite gilt sie als eine Belastung für das Wirtschaftswachstum und die weitere wirtschaftliche Entwicklung. Auf der anderen Seite sehen vor allem Gewerkschaftsvertreter in der Mitbestimmung eine Bestimmungsgröße für die bisherigen wirtschaftlichen Erfolge Deutschlands und fordern sogar ihre Ausweitung. Vor diesem Hintergrund haben die Präsidenten der Bundesvereinigung der deutschen Arbeitgeber (BDA) und des Bundesverbands der deutschen Industrie (BDI) Anfang 2004 eine gemeinsame „Kommission Mitbestimmung“ mit dem Auftrag eingesetzt, ein Konzept für eine erneuerte und moderne Mitbestimmung für Deutschland zu erarbeiten. Ausgangspunkt war dabei nicht nur die seit über 30 Jahren unveränderte Mitbestimmung, sondern auch die Globalisierung der Wirtschaft sowie die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs.

Künftig können sich ausländische Unternehmen ohne Mitbestimmung oder mit einer anderen Mitbestimmungsform ohne weiteres in Deutschland niederlassen. Damit öffnet sich der potenzielle Wettbewerb für unterschiedliche Mitbestimmungssysteme. Auch wird die europäische Gesetzgebung grenzüberschreitende Fusionen und Verlegungen des Unterneh-

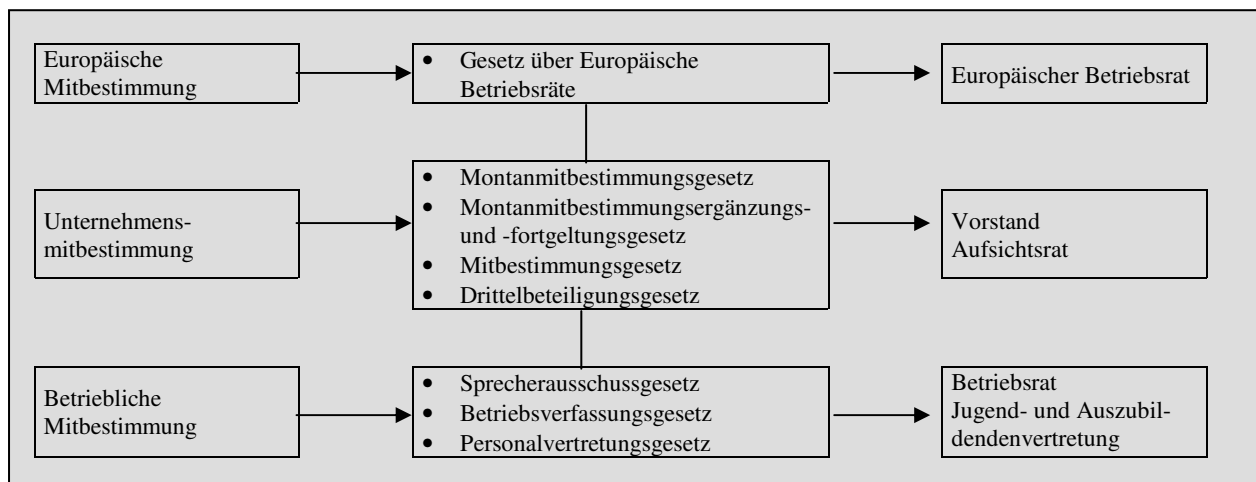
menssitzes erleichtern. Heimische Unternehmen, bei denen die Nachteile der deutschen Mitbestimmung überwiegen, könnten dadurch an Wettbewerbsfähigkeit einbüßen. Denn nach deutschem Recht gegründete Firmen müssen auch künftig viel Geld und Zeit in die Mitbestimmungspraxis investieren. Seit kurzem können zudem Unternehmen in der Europäischen Union (EU) eine so genannte Europäische Aktiengesellschaft – abgekürzt SE nach dem lateinischen Societas Europaea – bilden. Dabei sollen sich vor der Gründung Arbeitgeber und Beschäftigte einigen, wie weit die Mitbestimmung in der SE gelten soll. Erzielen sie keine Übereinkunft, dann greift das weitestgehende Mitbestimmungsrecht, das für eine der beteiligten Gesellschaften gilt (Auffangregelung). Dementsprechend würden deutsche Unternehmen stets die weitgehenden deutschen Regelungen mit einbringen. Vor diesem Hintergrund stellt sich die Frage, wie die Mitbestimmung in den einzelnen Staaten der EU ausgestaltet ist. Der folgende Beitrag liefert einen vergleichenden Überblick über die derzeitige Mitbestimmung in den EU-Staaten.

Mitbestimmung in Deutschland

Unter Mitbestimmung versteht man die gesetzliche Teilhabe der Arbeitnehmer oder ihrer Vertretungen am Willensbildungsprozess im Unternehmen. Insgesamt regeln in Deutschland acht verschiedene Gesetze die Mitbestimmung (Übersicht 1). Die Mitbestimmung findet zum einen auf der betrieblichen Ebene statt, indem die Arbeitnehmer Betriebsräte wählen, die ihre Interessen gegenüber dem Arbeitgeber vertreten. Auf der Unternehmensebene (Unternehmensmitbestimmung) wählen die Arbeitnehmer ihre Vertreter im Aufsichtsrat. Eine spezielle Variante ist das Montanmitbestimmungsgesetz für Unternehmen im Bereich Kohle und Stahl mit mehr als 1.000 Beschäftigten.

Übersicht 1

Formen der Mitbestimmung in Deutschland



Quelle: Institut der deutschen Wirtschaft Köln

EU-weit tätige Unternehmen mit mehr als 1.000 Beschäftigten, die in mindestens zwei Staaten der EU Betriebe oder Tochtergesellschaften mit mehr als 150 Arbeitnehmern haben, fallen unter das Gesetz über Europäische Betriebsräte. Wenn die Arbeitnehmer es wünschen, können dabei länderübergreifende Informationsorgane, wie zum Beispiel ein Europäischer Betriebsrat, gebildet werden.

Es wird nicht nur zwischen der Mitbestimmung auf Betriebs- und Unternehmensebene unterschieden, sondern auch zwischen Mitwirkung und Mitbestimmung (Übersicht 2). Eine Mitwirkung liegt vor, wenn zum Beispiel der Betriebsrat unterrichtet werden muss oder wenn er zu einer Beratung hinzugezogen wird, ohne sich letztlich durchsetzen zu können. Die eigentliche Mitbestimmung beginnt mit dem Vetorecht und dem Zustimmungsrecht. Hier kann der Arbeitgeber nur dann eine Maßnahme durchführen, wenn der Betriebsrat dieser Maßnahme zugestimmt hat. Ein Initiativrecht liegt vor, wenn Arbeitgeber und Betriebsrat ein gleichberechtigtes Vorschlagsrecht haben. Sie können dann Entscheidungen nur gemeinsam treffen.

Übersicht 2

Die abgestuften Rechte des Betriebsrats in Deutschland

Erzwingbare Mitbestimmung	Mitbestimmung/ Initiativrecht	Arbeitgeber und Betriebsrat haben ein gleichberechtigtes Initiativrecht. Sie können Entscheidungen nur gemeinsam treffen. Bei unüberbrückbaren Meinungsverschiedenheiten entscheidet eine Einigungsstelle.
	Zustimmung/ Widerspruch	Der Arbeitgeber darf eine Maßnahme nur mit Einverständnis des Betriebsrats durchführen. Der Betriebsrat hat aber kein Recht zur Durchsetzung eines Alternativvorschlags. Beispiele: Einstellungen, Versetzungen, Ein- und Umgruppierungen.
Mitwirkung	Beratung	Arbeitgeber und Betriebsrat erörtern eine Angelegenheit in einem gemeinsamen Gespräch. Beispiele: Gestaltung von Arbeitsplatz, Arbeitsablauf und Arbeitsumfang.
	Anhörung	Der Arbeitgeber teilt dem Betriebsrat seine Absichten mit und fordert ihn unter Fristsetzung zur Stellungnahme auf. Beispiel: Entlassungen.
	Unterrichtung	Der Arbeitgeber teilt dem Betriebsrat anhand von Unterlagen seine Pläne mit. Beispiel: Personalplanung.

Quellen: Nidenhoff, 2002, 30; Institut der deutschen Wirtschaft Köln

Betriebliche Mitbestimmung in Europa

In fast allen Ländern der EU haben sich Mitbestimmungs- und Mitwirkungsstrukturen entwickelt, die eine Beteiligung der Arbeitnehmer am Willensbildungsprozess im Betrieb und im Unternehmen vorsehen. Während sich in den westeuropäischen EU-Ländern diese Strukturen über Jahrzehnte hin entwickelt haben, sind in den mittel- und osteuropäischen Beitrittsländern die Mitwirkungs- und Mitbestimmungsrechte relativ schnell entstanden. Durch diese sehr unterschiedlichen historischen Entwicklungen ist eine vergleichende Wertung schwierig. Bei einem internationalen Vergleich lassen sich – wenn auch überschneidend – folgende Kriterien heranziehen (Niederhoff, 1995, 14 f.):

1. **Grundtypen:** Es handelt sich hierbei entweder um reine Arbeitnehmervertretungen, gemischte Vertretungen oder gewerkschaftliche Vertretungen.
2. **Rechtsgrundlage:** Die Mitwirkungs- und Mitbestimmungsrechte der Arbeitnehmer kommen per Gesetz, aufgrund eines Tarifvertrags oder durch freiwillige Vereinbarungen zwischen Arbeitgebern und Arbeitnehmern zustande.
3. **Schwellenwerte:** Diese legen fest, ab wie vielen Arbeitnehmern eine Arbeitnehmervertretung gewählt werden kann.
4. **Erzwingbarkeit:** Hier wird festgelegt, ob es sich um Beteiligungsrechte, Vetorechte oder Initiativrechte handelt.

Grundtypen der Mitwirkung und Mitbestimmung

Reine Arbeitnehmervertretungen finden sich in Deutschland und Frankreich in Betrieben mit 5 bis 49 Arbeitnehmern, in Griechenland ab 50 Arbeitnehmern, in Lettland, Litauen, Luxemburg bei Betrieben unter 150 Arbeitnehmern, in den Niederlanden ab 35 Beschäftigten sowie in Österreich, Portugal, der Slowakischen Republik, Spanien und Ungarn (Übersicht 3). In diesen Ländern wählen – wie zum Beispiel in Deutschland alle vier Jahre vom 1. März bis 31. Mai – die Arbeitnehmer des Betriebes in einer freien und geheimen Wahl ihre Vertretung. Es handelt sich also um betriebliche Interessenvertretungen, die ausschließlich aus Arbeitnehmern des Betriebes bestehen. Diese schließen, wie etwa in Deutschland, mit dem Arbeitgeber Betriebsvereinbarungen ab.

Ganz anders sieht es in Belgien, Dänemark und Frankreich in Betrieben ab 50 Arbeitnehmern, in Irland (ohne gesetzliche Regelung) und Luxemburg in Betrieben mit mehr als 150 Arbeitnehmern aus. Den gemischten Arbeitnehmervertretungen in diesen Ländern gehört auch der Arbeitgeber oder sein Stellvertreter an. So führt in Frankreich der Chef des Unternehmens oder sein Vertreter den Vorsitz im Betriebsrat. Allein diese Situation zeigt, dass

hier Erzwingungs- oder Vetorechte nur schwer durchführbar sind, wenn der Prinzipal des Unternehmens gleichzeitig den Vorsitz im Mitbestimmungsorgan hat.

Übersicht 3

Grundtypen der Mitbestimmung in Europa

Reine Arbeitnehmer-Vertretungen (von allen Arbeitnehmern gewählt)	Gemischte Arbeitnehmer-Vertretungen (mit Arbeitgeber oder Stellvertreter)	Gewerkschaftliche Vertretungen
–	Belgien ¹⁾	Belgien ¹⁾
–	Dänemark	Dänemark
Deutschland (ab 5 AN)	–	–
Estland ⁵⁾	–	Estland ⁵⁾
–	–	Finnland
Frankreich ²⁾ (5 bis 49 AN)	Frankreich (ab 50 AN)	–
Griechenland (ab 50 AN)	–	–
–	Irland ⁷⁾	Irland ⁷⁾
–	–	Italien
–	–	Japan
Lettland	–	–
Litauen	–	–
Luxemburg (unter 150 AN)	Luxemburg (mehr als 150 AN)	–
Niederlande ³⁾ (ab 35 AN)	–	–
Österreich	–	–
–	–	Polen
Portugal	–	–
–	–	Schweden
Slowakische Republik	–	–
Spanien	–	–
–	–	Tschechische Republik ⁴⁾
Ungarn ⁶⁾	–	–
–	–	Vereinigtes Königreich ⁷⁾

AN: Arbeitnehmer. Angaben beziehen sich auf Mitbestimmung und Mitwirkung. 1) Ab 100 AN. Die bedeutendste Rechtsquelle der Arbeitnehmervertretung ist ein Tarifvertrag, Organisationsgrad der AN rund 75 Prozent. 2) Organisationsgrad der AN rund 15 Prozent. 3) Der Arbeitgeber ist gesetzlich verpflichtet, einen „Onderneemingrat“ einzurichten, alle Befugnisse aber erst ab mindestens 100 AN. 4) Betriebsräte können nur gebildet werden, solange keine Gewerkschaftsvertretung im Betrieb vorhanden ist. 5) Die betriebliche Gewerkschaftsvertretung ist die Regel. Es kann aber auch nach gesetzlichen Regeln ein von allen Arbeitnehmern gewählter Betriebsrat möglich sein. 6) Oder mindestens 20 AN, sofern keine Gewerkschaft im Betrieb vertreten ist. 7) Ohne gesetzliche Regelung.

Quellen: Kohl/Platzer, 2003a; Niedenhoff, 1995; Institut der deutschen Wirtschaft Köln

Reine Gewerkschaftsvertretungen sind in Finnland und Schweden sowie in England und Irland zu finden. Hier gibt es keine Betriebsräte nach deutschem Muster. Stattdessen sind die Gewerkschaften in einer Doppelfunktion sowohl im Betrieb als auch außerhalb des Betrie-

bes vertreten. Sie sind sozusagen Monopolisten in der Mitbestimmung. So beruhen in England die Rechte der betrieblichen Gewerkschaftsvertreter (Shop Stewards) auf kollektiven Vereinbarungen (Tarifverträgen). Diese können sowohl auf betrieblicher als auch auf überbetrieblicher Ebene abgeschlossen werden.

Übersicht 4

Rechtsquellen der Mitbestimmung in Europa

Per Gesetz	Per Tarifvertrag	Freiwillig
	Belgien	
Bulgarien		
	Dänemark	
Deutschland		
	England	England ¹⁾
Estland		
	Finnland	
Frankreich		
Griechenland		
Italien		
Lettland		
Litauen	Litauen	
Niederlande		
Österreich		
Rumänien		
Polen		
	Schweden	
Slowakische Republik		
Slowenien	Slowenien	
Spanien		
Tschechische Republik		
Ungarn		

Angaben beziehen sich auf Mitbestimmung und Mitwirkung. 1) Aufgrund von EU-Richtlinien.

Quellen: Europäische Gewerkschaftsakademie, 2002; Kohl/Platzer, 2003a, 131; Institut der deutschen Wirtschaft Köln.

Rechtsquellen der Arbeitnehmervertretungen

Als Rechtsquellen der Arbeitnehmervertretungen unterscheidet man die Mitwirkungs- und Mitbestimmungsrechte der Arbeitnehmer per Gesetz, per Tarifvertrag oder auf freiwilliger Basis (Übersicht 4). Auf freiwilliger Basis gibt es in England die Mitwirkungs- und Mitbestimmungsrechte der gewerkschaftlichen Shop Stewards. Lediglich die Richtlinien des Europäischen Betriebsrats finden in England Anwendung. Per Tarifvertrag werden die Mit-

wirkung und Mitbestimmung in Belgien, Dänemark, Finnland, Schweden und zum Teil in Litauen durchgeführt. In England bestehen einige tarifvertragliche Regelungen der Shop Stewards. In den weitaus meisten Ländern finden die Mitbestimmung und Mitwirkung der Arbeitnehmer per Gesetz statt. Diese Tendenz war in den letzten Jahren steigend.

Übersicht 5

Betriebliche Interessenvertretung nach Zahl der Arbeitnehmer

Land	Zahl der Arbeitnehmer
Belgien	Ab 100
Bulgarien	–
Dänemark	Ab 35
Deutschland	Ab 5 Ab 20 Mitbestimmung bei Einstellungen, Eingruppierung, Versetzung, Umgruppierung
Estland	Ab 5 Betriebsgewerkschaft Ab 11 Bevollmächtigter für Arbeitsumwelt bzw. ab 51 Rat für Arbeitsumwelt
Frankreich	Ab 10 Personaldelegierte („délégué de personnel“) als eine Art Ombudsmann Ab 50
Griechenland	Ab 50
Italien	Ab 15
Lettland	Ab 3 bis 5 Betriebsgewerkschaft Ab 5 Betriebsrat
Litauen	Ab 3 Betriebsgewerkschaft
Niederlande	Ab 10 bis 34 besteht das Recht, zweimal im Jahr eine Betriebsversammlung zu verlangen Ab 35 Ab 100 alle nach dem Gesetz vorgesehene Befugnisse des Unternehmensrats
Polen	Ab 10 Betriebsgewerkschaft
Rumänien	Ab 15 Betriebsgewerkschaft Ab 50 Gesundheits- und Sicherheitsausschuss
Spanien	Ab 5 Personaldelegierte (Ombudleute) Ab 50 Betriebskomitee („comité de empresa“)
Slowakische Republik	Ab 3 Betriebsgewerkschaft 5 bis 19 Vertrauensfrau/-mann Ab 20 Betriebsrat
Slowenien	Bis 20 Vertrauensmann/-frau Ab 20 Betriebsrat
Tschechische Republik	Ab 3 Betriebsgewerkschaft 11 bis 24 Arbeitnehmervorteiler für Arbeits- und Gesundheitsschutz Ab 25 Betriebsrat
Ungarn	16 bis 50 Betriebsobmann Ab 51 Betriebsrat

Quellen: Kohl/Platzer, 2003a; Niedenhoff, 1995; Institut der deutschen Wirtschaft Köln

Schwellenwerte in Europa

In Deutschland, Lettland und der Slowakischen Republik beginnen die Mitwirkungs- und Mitbestimmungsrechte der Arbeitnehmer bei fünf Beschäftigten (Übersicht 5). In der Tschechischen und Slowakischen Republik sowie in Litauen kann bereits ab 3 Beschäftigten eine Betriebsgewerkschaft aktiv werden. Meistens beginnen die Mitwirkungs- und Mitbestimmungsrechte bei 20, 30 oder 50 Arbeitnehmern. Außerdem sind die Mitwirkungs- und Mitbestimmungsrechte so unterteilt, dass ab der unteren Zahl eine Mitwirkung und ab der höheren Zahl eine weiter gehende Mitbestimmung vorgesehen ist. So ist zum Beispiel in den Niederlanden ab mindestens 35 Arbeitnehmern ein „Onderneemingrat“ zu bilden. Die Mitbestimmungsbefugnisse dieses Organs treten allerdings erst dann in Kraft, wenn das Unternehmen mindestens 100 Arbeitnehmer hat. In Belgien ist demgegenüber eine Arbeitnehmervertretung grundsätzlich nur dann zu errichten, wenn das Unternehmen durchschnittlich 100 Arbeitnehmer und mehr beschäftigt. In der Slowakischen Republik gibt es bei einer Größe von fünf bis 19 Arbeitnehmern lediglich eine Vertrauensperson. Ab 20 Arbeitnehmern wird dann ein Betriebsrat gewählt. In Spanien ist erst bei mehr als 50 Arbeitnehmern ein Betriebskomitee einzurichten. Übersicht 5 zeigt, dass in all diesen Ländern – im Gegensatz zu Deutschland – keine Mitbestimmung in Kleinbetrieben stattfindet. Es wird lediglich die Notwendigkeit gesehen, in diesen Betrieben den Arbeitnehmern eine Art Ombudsmann für ihre Wünsche und Beschwerden zur Seite zu stellen.

Ebenso sind die Schwellenwerte für Freistellungen der Arbeitnehmervertreter und die Anzahl der Organmitglieder in Europa sehr unterschiedlich geregelt – das zeigt beispielhaft ein deutsch-französischer Vergleich (Junker, 2001): Ein französisches Unternehmen mit 250 Beschäftigten hat fünf stimmberechtigte Arbeitnehmervertreter im Unternehmensrat. Ein Betrieb in Deutschland hat nach dem neuen Betriebsverfassungsgesetz von 2001 neun Betriebsratsmitglieder. Bei einer Belegschaftsgröße von 500 Arbeitnehmern werden in Frankreich sechs Arbeitnehmervertreter gewählt, in Deutschland sind es dagegen elf Betriebsratsmitglieder. Noch weiter geht die Schere in großen Betrieben auseinander. Bei 7.500 Arbeitnehmern werden in Frankreich 13 und in Deutschland 35 Mitglieder gewählt. Während ein französischer Unternehmer jedem Arbeitnehmervertreter eine Freistellung von 20 Stunden pro Monat zu gewähren hat, also in Unternehmen mit 500 Arbeitnehmern maximal 120 Freistellungsstunden im Monat, müssen in Deutschland neben der temporären Freistellung zwei Betriebsratsmitglieder von der Arbeit völlig freigestellt werden.

Übersicht 6

Erzwingbare Mitbestimmung des Betriebsrats in Deutschland

Initiativrechte ¹⁾	• Fragen des Verhaltens der Arbeitnehmer im Betrieb
	• Fragen der Ordnung des Betriebes
	• Arbeitsordnung
	• Beginn und Ende der täglichen Arbeitszeit
	• Verteilung der Arbeitszeit auf einzelne Wochentage
	• Pausenregelung
	• Überstunden
	• Kurzarbeit
	• Zeit, Ort und Art der Auszahlung der Arbeitsentgelte
	• Urlaubsgrundsätze
	• Urlaubsplan
	• Form, Ausgestaltung und Verwaltung von Sozialeinrichtungen
	• Einführung/Anwendung von neuen Technologien, zur Überwachung der Arbeitnehmerleistung
	• Aufstellung von Entlohnungsgrundsätzen
	• Einführung und Anwendung von neuen Entlohnungsmethoden sowie deren Änderung
	• Festsetzung vergleichbarer leistungsbezogener Entgelte, einschließlich Geldfaktoren
	• Regelungen über die Verhütung von Arbeitsunfällen und Berufskrankheiten
	• Fragen der betrieblichen Lohngestaltung
	• Akkord- und Prämiensätze
	• Grundsätze über das betriebliche Vorschlagswesen
	• Grundsätze über die Durchführung von Gruppenarbeit
	• Maßnahmen zur Abwendung von besonderen Belastungen für Arbeitnehmer
	• Richtlinien über die personelle Auswahl bei Einstellungen, Versetzungen, Umgruppierungen und Kündigungen ab 500 Arbeitnehmer
• Entfernung betriebsstörender Arbeitnehmer	
• Sozialplan	
• Ausschreibung von Arbeitsplätzen	
Zustimmungs-/ Widerspruchs- rechte ²⁾	• Einführung/Anwendung von neuen Technologien, zur Überwachung der Arbeitnehmerleistung
	• Personalfragebogen
	• Beurteilungsgrundsätze
	• Auswahlrichtlinien bei personellen Maßnahmen
	• Einstellungen
	• Versetzungen
	• Ein- und Umgruppierungen
	• Betriebliche Berufsbildung
	• Außerordentliche Kündigung von Betriebsratsmitgliedern
	• Versetzung von Betriebsratsmitgliedern, die zum Amtsverlust führen kann

1) Entscheidungen können nur gemeinsam von Arbeitgeber und Betriebsrat getroffen werden. 2) Arbeitgeber darf Maßnahmen nur mit Einverständnis des Betriebsrats durchführen.

Quellen: Betriebsverfassungsgesetz; Institut der deutschen Wirtschaft Köln

Erzwingbarkeit der Mitbestimmung

Die Beteiligungsrechte der Arbeitnehmervertretungen lassen sich untergliedern in die Stufen Unterrichtung und Information, Anhörung, Beratung, Zustimmung und Widerspruch, Mitbestimmung und Initiativrecht. Die in Übersicht 2 dargestellten ersten beiden Stufen gelten als die so genannte erzwingbare Mitbestimmung. In Deutschland ist die erzwingbare Mitbestimmung sehr weit ausgebaut (Übersicht 6). Dies beinhaltet die Arbeitsordnung sowie die Mitbestimmung bei personellen Einzelmaßnahmen, wie zum Beispiel Einstellungen, Versetzungen, Ein- und Umgruppierungen. In den meisten europäischen Ländern sind die Mitbestimmungsrechte der Arbeitnehmervertretungen auf rein soziale Angelegenheiten oder auf Massenentlassungen ausgerichtet (Übersicht 7). Keine erzwingbare Mitbestimmung findet sich in den Ländern Estland, Griechenland, Litauen, Schweden und Spanien. In England und Irland können die Gewerkschaftsvertretungen allerdings abhängig von den jeweiligen Vereinbarungen Verhandlungen über die Arbeitsbedingungen, die Arbeitskräfteverteilung und die Verteilung von Mehrarbeit sowie Lohnverhandlungen durchführen.

Während es außerhalb Deutschlands zum Beispiel heißt „Formulierung und Änderung der Arbeitsbedingungen“ (Belgien), „Allgemeine personelle Angelegenheiten“ (Dänemark), „Besondere Regelungen des Arbeitsgesetzbuches im Falle von Entlassungen“ (Lettland), „Einführung oder Änderung von Kontrollen der Arbeitnehmer“ (Luxemburg), ist die Regelungsdichte in Deutschland weitaus größer. Hier sind neben der gesamten Arbeitsordnung Fragen der betrieblichen Lohngestaltung, Akkord- und Prämiensätze, Richtlinien über die personelle Auswahl bei Einstellungen, Versetzungen, Umgruppierungen und Kündigungen sowie das Zustimmungsrecht bei Einstellungen, Eingruppierungen, Umgruppierungen und Versetzungen mitbestimmungspflichtig. In all diesen Fällen ist der Arbeitgeber nicht in der Lage, sich allein durchzusetzen. Kommt eine Einigung zwischen Arbeitgeber und Betriebsrat nicht zustande, so entscheiden die Einigungsstellen. Das Konzept der Einigungsstelle ist außerhalb Deutschlands weithin unbekannt (Junker, 2001). So kann zum Beispiel in den Niederlanden in den Fällen eines Mitspracherechts der Arbeitnehmervertretung der Arbeitgeber seine Entscheidung zunächst einmal umsetzen. Der Betriebsrat kann dann die Aufhebung dieser Entscheidung vor einem ordentlichen Gericht – nicht wie in Deutschland vor dem Arbeitsgericht – verlangen. In den Fällen der Mitentscheidung des holländischen Betriebsrats wird bei Meinungsverschiedenheiten keine Einigungsstelle gebildet, sondern eine so genannte „Bedrijfskommissi“ angerufen, ein ständiges, paritätisch von Vertretern der Gewerkschaften und Arbeitgeberverbänden besetztes Gremium.

Übersicht 7

Erzwingbare Mitbestimmung in Europa

Vetorecht [V], Mitbestimmungsrecht [M], Initiativrecht [I], Zustimmungsrecht [Z]

Land	Anwendungsfelder
Belgien	<ul style="list-style-type: none"> • Überprüfung von Richtlinien für die Einstellung und Entlassung (M) • Strukturveränderungen (V) • Beschäftigungs- und Kurzarbeitspläne (V) • Massenentlassungen (V) • Betriebsstilllegungen (V) • Soziale Angelegenheiten (M) • Formulierung und Änderung der Arbeitsbedingungen (V)
Dänemark	<ul style="list-style-type: none"> • Personalpolitik (M) • Sozialleistungen (M) • Gestaltung der betrieblichen Arbeitsbedingungen (M) • Allgemeine personelle Angelegenheiten (M)
Frankreich	<ul style="list-style-type: none"> • Sozialeinrichtungen (M) • Vergabe von Stipendien (M)
Italien	<ul style="list-style-type: none"> • Arbeitstempo (M) • Arbeitsbelastung (M) • Auslastung der Produktionskapazitäten (M) • Einführung neuer Technologien und Produktionsverfahren (M) • Produktivitätsfragen (M) • Zusätzliche Lohn- und Gehaltserhöhungen für die gesamte Belegschaft (M)
Lettland	<ul style="list-style-type: none"> • Betriebsordnung (Z) • Besondere Regelungen des Arbeitsgesetzbuchs im Falle von Entlassungen, die der Arbeitgeber veranlasst (Z)
Luxemburg	<ul style="list-style-type: none"> • Einführung oder Änderungen von Kontrollen der Arbeitnehmer (M) • Gesundheitsmaßnahmen (M) • Sicherheitsmaßnahmen (M)
Niederlande	<ul style="list-style-type: none"> • Mangelnde Kompetenz bei den für die Aktionärsversammlung nominierten Personen (V) • Soziale und personelle Angelegenheiten (M) • Arbeitsordnung (M) • Arbeitszeit und Urlaub (M) • Vermögensbildung (M) • Gewinnbeteiligung (M) • Entlohnungssysteme (M) • Arbeitssicherheit (M) • Einstellungs-, Entlassungs- und Beförderungspolitik (M) • Schulung und Fortbildung (M) • Personalbewertung (M) • Betriebliche Sozialberatung (M) • Betriebsordnung (M) • Behandlung von Beschwerden (M) • Arbeitsberatung (M)
Österreich	<ul style="list-style-type: none"> • Einstellungen (V) • Versetzungen (V) • Beförderungen (V) • Wirtschaftliche Maßnahmen, die erhebliche Nachteile für den Arbeitnehmer bringen (ab 200 Arbeitnehmer) (V) • Wahrnehmung der Interessen von Arbeitnehmern mit Familienpflichten (M) • Maßnahmen gegen sexuelle Belästigung (M)

noch Österreich	<ul style="list-style-type: none"> • Angelegenheiten der Gleichbehandlung (M) • Disziplinarordnung (M) • Personalfragebögen (M) • Kontrollen der Arbeitnehmer (M)
Polen	<ul style="list-style-type: none"> • Regelungen für Löhne und Gehälter sowie Sozialfonds (Z) • Bedingungen für Massenentlassungen (V) • Arbeitsregelungen (V) • Urlaubsfragen (V)
Portugal	<ul style="list-style-type: none"> • Leitung von Sozialeinrichtungen (M) • Benennung eines Teils der Wirtschaftsprüfer (M) • Sachverständige (M)
Slowakische Republik	<ul style="list-style-type: none"> • Arbeitszeitregelungen (Z) • Umfang und Bedingungen für Überstunden (Z) • Urlaubsplan, Betriebsferien (Z) • Arbeitssicherheit und Gesundheitsschutz (Z) • Verhalten am Arbeitsplatz (Z)
Slowenien	<ul style="list-style-type: none"> • Massenentlassung wegen veränderter Unternehmenstätigkeit (Z) • Veränderung der Produktionsorganisation, der Technologie oder des rechtlichen Status (Z) • Verkauf oder Schließung des Unternehmens oder wesentlicher Unternehmensteile (Z) • Arbeitsschutz und Unfallverhütung (Z) • Maßnahmen zur Vorbeugung von Berufskrankheiten (Z) • Verwendung des Jahresurlaubs (Z) • Bewertungskriterien der Arbeitsleistung und des Aufstiegs (Z) • Vergütungskriterien für das betriebliche Vorschlagswesen (Z) • Sozialeinrichtungen (Z) • Veränderung der Unternehmenstätigkeit (V) • Verringerung der Wirtschaftstätigkeit (V)
Tschechische Republik	<ul style="list-style-type: none"> • Festlegung und Verwendung der Zuweisung an den Kultur- und Sozialfonds (nur in staatlichen bzw. öffentlichen Unternehmen verpflichtend) (Z) • Beendigung des Beschäftigungsverhältnisses von Mitgliedern des Gewerkschaftsorgans während ihres Mandats und ein Jahr danach (Z) • Veröffentlichung der Arbeitsbestimmungen (Z) • Verkürzung der im Arbeitsrecht vorgesehenen Frist für die Festlegung von Urlaubsterminen (Z) • Ausnahmen für Urlaubskürzungen oder unentschuldigtes Fernbleiben von der Arbeit (Z) • Festlegung der Termine für kollektiv freie Tage (Z) • Prüfung der Rechtmäßigkeit des Fernbleibens von der Arbeit in gewissen Fällen (Z) • Veröffentlichung, Änderung, Aufhebung der Regeln des Arbeits- und Gesundheitsschutzes (Z) • Überprüfung des Stands des Arbeits- und Gesundheitsschutzes (Z) • Anzahl der an der Beerdigung eines Kollegen teilnehmenden Beschäftigten (Z) • Erlass, Änderung bzw. Aufhebung der Arbeitsordnung (Z)
Ungarn	<ul style="list-style-type: none"> • Soziale Fragen (Z) • Sozialeinrichtungen (Z) • Gestaltung des Arbeitsschutzes (Z)

Quellen: Europäischer Gewerkschaftsbund, 2002; Kohl/Platzer, 2003a; 2003b; Niedenhoff, 1995; Funk/Lesch, 2004; Institut der deutschen Wirtschaft Köln

Mitbestimmung auf der Unternehmensebene in Europa

Zunächst unterscheidet sich Deutschland von den meisten europäischen Unternehmen in der Unternehmensverfassung. In Deutschland dominiert das dualistische System, in dem

Geschäftsführung (Vorstand) und Kontrollorgan (Aufsichtsrat) getrennt sind. Demgegenüber gibt es in den meisten europäischen Ländern das monistische oder Board-System mit einem Verwaltungsrat als einheitlichem Leitungsgremium, das sowohl Geschäftsführung als auch Kontrollorgan umfasst.

Deutschland kennt drei Mitbestimmungsvarianten auf der Unternehmensebene:

- In Aktiengesellschaften, Kommanditgesellschaften auf Aktien, Gesellschaften mit beschränkter Haftung, in einem Versicherungsverein auf Gegenseitigkeit, in einer Erwerbs- und Wirtschaftsgenossenschaft mit in der Regel mehr als 500 Arbeitnehmern wird der Aufsichtsrat zu einem Drittel aus Arbeitnehmern und zu zwei Dritteln aus Vertretern der Anteilseigner zusammengesetzt (Eindrittel-Beteiligung). In Deutschland ist das in etwa 3.500 Unternehmungen der Fall. Die Vertreter der Anteilseigner werden von der Hauptversammlung bestellt und die der Arbeitnehmer in einer freien und geheimen Wahl von den Arbeitnehmern des Unternehmens gewählt.
- Haben die Kapitalgesellschaften mehr als 2.000 Beschäftigte, wird der Aufsichtsrat paritätisch besetzt. Auf Arbeitnehmerseite ist ein Sitz den leitenden Angestellten des Unternehmens vorbehalten, und je nach der Größe des Unternehmens haben die Gewerkschaften zwei bis drei reservierte Sitze. Diese Mitbestimmung gilt für etwa 760 Unternehmen und hat seit Inkrafttreten im Jahr 1976 ständig zugenommen.
- Eine Besonderheit besteht im deutschen Montanbereich: Die rund 50 Unternehmen, die vornehmlich Kohle fördern oder Stahl produzieren und mehr als 1.000 Beschäftigte haben, unterliegen der weitestgehenden Mitbestimmung weltweit. Auch hier besteht ein paritätisch besetzter Aufsichtsrat, jedoch dominieren die Gewerkschaften erheblich. Auf Arbeitnehmerseite sind drei Sitze den im Unternehmen vertretenen Gewerkschaften vorbehalten. Diese drei Vertreter bestimmen mit einer Sperrminorität auch den Arbeitsdirektor im Vorstand der Gesellschaft. Gegenüber den beiden Vertretern der Betriebsräte haben hier die Gewerkschaften sogar noch ein Vetorecht, so dass der gesamte Arbeitnehmerflügel in hohem Maße von den Gewerkschaften beeinflusst wird.

Klammert man Staatsunternehmen und die Möglichkeit der Freiwilligkeit aus, dann gibt es in 14 der 25 Mitgliedstaaten der EU überhaupt keine Unternehmensmitbestimmung (Übersicht 8). Eine paritätische Mitbestimmung gibt es in Deutschland und Slowenien in Unternehmen mit mehr als 1.000 Arbeitnehmern. Wenn es eine Mitbestimmung auf Unternehmensebene in Europa gibt, so ist dies in den meisten Fällen die Eindrittel-Beteiligung der Arbeitnehmer, entweder im Kontrollorgan Aufsichtsrat oder im Verwaltungsrat. Dies ist der Fall in Luxemburg im Verwaltungsrat, in Österreich, Polen, der Slowakischen Republik, Ungarn und Slowenien (bis 1.000 Arbeitnehmer). In Deutschland gilt dies in Un-

ternehmen mit 500 bis 2.000 Arbeitnehmern. Die skandinavischen EU-Länder Dänemark, Finnland und Schweden verfügen über unterschiedliche Mitbestimmungssysteme, die in ihren Rechten für die Arbeitnehmerseite jedoch alle weit hinter der deutschen Unternehmensmitbestimmung zurückbleiben.

Übersicht 8

Unternehmensmitbestimmung in Europa

Keine Mitbestimmung auf der Unternehmensebene	Eindrittel-Beteiligung der Arbeitnehmer	Paritätische Beteiligung der Arbeitnehmer	Sonstige Formen der Beteiligung von Arbeitnehmern
Belgien Frankreich ¹⁾ Griechenland Irland ¹⁾ Italien ¹⁾ Malta Niederlande ²⁾ Portugal Spanien England Estland Lettland Litauen ³⁾ Zypern	Deutschland (bis 2.000 AN) Luxemburg ⁴⁾ Österreich (ab 300 AN) Polen Slowakische Republik (ab 50 AN) Ungarn (ab 50 AN) Slowenien (bis 1.000 AN) Tschechische Republik	Deutschland (ab 2.000 AN, Montanmitbestimmung: ab 1.000 AN) Slowenien (ab 1.000 AN) ⁵⁾	Dänemark ⁶⁾ Finnland ⁷⁾ Schweden ⁸⁾

AN: Arbeitnehmer. 1) Außer Staatsunternehmen. Italien: außer Staatskonzern Alitalia. 2) Betriebsräte sind aber an der Bestellung der Aufsichtsratsmitglieder beteiligt. 3) Wenige Ausnahmen im öffentlichen Dienst. 4) Verwaltungsrat. 5) Im Verwaltungsrat können zwischen einem Drittel und die Hälfte Arbeitnehmer-Vertreter sein. 6) Vorabstimmung der Arbeitnehmer über Einführung, dann Hälfte der Verwaltungsratsmitglieder, mindestens aber zwei Arbeitnehmer. 7) Bei einem Arbeitnehmer vier Arbeitgeber-Vertreter; höchstens jedoch vier Arbeitnehmer-Vertreter pro Organ. 8) Bei 25 Arbeitnehmern zwei Arbeitnehmer-Vertreter, bei mehr als 1.000 Arbeitnehmern drei Arbeitnehmer-Vertreter, müssen aber unterhalb der Anzahl der Arbeitgeber-Vertreter sein.
Quellen: Hans Böckler Stiftung, 2003; BDA/BDI; Institut der deutschen Wirtschaft Köln

Arten des Rechts auf Beteiligung

Sehr unterschiedlich sind in den Mitgliedstaaten die Arten des Rechts auf Beteiligung der Arbeitnehmer in den Organen des Unternehmens (Übersicht 9). Die weitestgehende Beteiligung gibt es in Deutschland: Hier haben die Vertreter der Arbeitnehmer und der Anteilseigner die gleiche Rechtsstellung im Aufsichtsrat. Zudem haben in der Montanmitbestimmung und in den Kapitalgesellschaften ab 2.000 Beschäftigte auch die Gewerkschaften reservierte Sitze. Alle Aufsichtsratsentscheidungen werden mit Stimmenmehrheit gefällt. Bei Patt-Situationen haben in der Montanmitbestimmung der Neutrale und in den übrigen Unternehmen der Aufsichtsratsvorsitzende bei der dritten Patt-Abstimmung ein Zweitstimmrecht. Anders sieht es in vielen anderen Ländern der EU aus: So haben in der Tschechischen und der Slowakischen Republik sowie in Ungarn die Arbeitnehmervertreter keine

Mitsprache bei der Bestellung des Vorstands. In Frankreich haben die Vertreter der Arbeitnehmer im Verwaltungsrat sogar überhaupt kein Stimmrecht. Eine eingeschränkte Mitsprache bei der Bestellung des Vorstands gibt es in Österreich. In den Niederlanden entscheidet der Aufsichtsrat über neue Mitglieder. Der Betriebsrat hat hier lediglich das Recht, unabhängige Mitglieder vorzuschlagen und die von den Anteilseignern vorgeschlagenen bei mangelnder Eignung abzulehnen.

Übersicht 9

Arten des Rechts auf Beteiligung in Großunternehmen

Deutschland	Volle Mitsprache bei Bestellung des Vorstands
Tschechische Republik	Keine Mitsprache bei Bestellung des Vorstands
Ungarn	Keine Mitsprache bei Bestellung des Vorstands
Schweden	Mitsprache bei Bestellung des Geschäftsführers
Österreich	Eingeschränkte Mitsprache bei Bestellung des Vorstands
Slowakische Republik	Keine Mitsprache bei Bestellung des Vorstands
Dänemark	Mitsprache bei Bestellung des Geschäftsführers
Slowenien	Mitsprache bei Bestellung des Vorstands
Luxemburg	Mitsprache bei Bestellung der Geschäftsführer
Sonderfälle	
Niederlande	Der Aufsichtsrat entscheidet selbst über neue Mitglieder; der Betriebsrat hat das Recht unabhängige Mitglieder vorzuschlagen und die von den Anteilseignern vorgeschlagenen bei mangelnder Eignung abzulehnen.
Finnland	Das Recht auf Beteiligung besteht, falls das Management dies wünscht, wohl nur in Bezug auf ein nicht-leitendes Organ.
Frankreich	Vertreter der Arbeitnehmer im Verwaltungsrat haben kein Stimmrecht.

Quellen: Rebhahn, 2004, 85; Institut der deutschen Wirtschaft Köln



Deutschland ist im internationalen Vergleich das Land mit den meisten Mitbestimmungsgesetzen und der größten Anzahl unterschiedlicher Arbeitnehmervertretungsorgane. Nirgendwo sind die Mitwirkungs- und Mitbestimmungsrechte der Arbeitnehmer, der Betriebsräte und der Gewerkschaften so weitgehend geregelt wie hier zu Lande. Wie in den meisten Ländern der EU wird die Mitbestimmung in Deutschland per Gesetz geregelt. Die überwiegende Mehrzahl der europäischen Länder hat weitaus höhere Schwellenwerte als Deutschland. Aus diesem Grund werden in Deutschland mehr Arbeitnehmervertreter gewählt und freigestellt als in allen übrigen Ländern Europas. Auch bei der Unternehmensmitbestimmung nimmt Deutschland eine weltweit singuläre Stellung ein. Die Beteiligung der Arbeitnehmer und der Gewerkschaften in den deutschen Aufsichtsräten ist international ein Unikat. Kein anderes Land kennt eine so umfassende Teilnahme auf Unternehmensebene.

Literatur

BDA – Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände / BDI – Bundesverband der Deutschen Industrie, 2004, Mitbestimmung. Modernisierung, Bericht der Mitbestimmungskommission, Berlin

Europäische Gewerkschaftsakademie (Hrsg.), 2002, Worker Representation Systems in the European Union and the Accession Countries, S. 19, URL: <http://www.etuc.org/ETUCO/en/resources/ewc/wrs.pdf> [Stand: Mai 2004]

Europäischer Gewerkschaftsbund (Hrsg.), 2002, System der Arbeitnehmervertretung in der Europäischen Union und den Beitrittsländern, URL: <http://www.gpa.at/international/tools/arb-vertr.pdf> [Stand: 3-15-2004]

Funk, Lothar / Lesch, Hagen, 2004, Arbeitsbeteiligungen in Osteuropa, in: IW-Trends, 31. Jg., Nr. 1, S. 33–38

Hans Böckler Stiftung, 2003, Gesellschafts- und Mitbestimmungsrecht in den Ländern der Europäischen Gemeinschaft, Arbeitshilfen für Aufsichtsräte, Nr. 11, Düsseldorf

Junker, Abbo, 2001, Betriebsverfassung im europäischen Vergleich, Rede auf dem „Arbeitgeberforum Betriebsverfassungsgesetz“, v. 7. Februar, Berlin

Kohl, Heribert / Platzer, Hans-Wolfgang, 2003a, Arbeitsbeziehungen in Mitteleuropa. Transformation und Integration. Die acht EU-Beitrittsländer im Vergleich, Baden-Baden

Kohl, Heribert / Platzer, Hans-Wolfgang, 2003b, EU-Erweiterung und Arbeitsbeziehungen in Mitteleuropa. Herausforderungen und Perspektiven, in: Gewerkschaftliche Monatshefte, Nr. 8/9, S. 461–471

Niedenhoff, Horst-Udo, 1995, Mitbestimmung in den Staaten der Europäischen Union, Köln

Niedenhoff, Horst-Udo, 2002, Mitbestimmung in der Bundesrepublik Deutschland, Köln

Rebhahn, Robert, 2004, Unternehmensmitbestimmung in Deutschland – ein Sonderweg im Rechtsvergleich, in: Rieble, Volker, Zukunft der Unternehmensmitbestimmung, ZAAR-Schriftenreihe, Bd. 1, München, S. 85

Codetermination in Europe

Germany has more codetermination laws and employee representation bodies than any other European state. No other country regulates codetermination and consultation rights as extensively as Germany. The majority of other European countries also have higher thresholds in regard to the minimum number of employees required to elect a workers' representative or works council. In regard to workers' participation in management decisions Germany also holds a world-wide unique position. Nowhere else do employees and unions have as many codetermination and consultation rights in the supervisory boards as in Germany.