

## Antrag

der Abgeordneten Beate Müller-Gemmeke, Katharina Dröge, Markus Kurth, Sven Lehmann, Corinna Rüffer, Dr. Wolfgang Strengmann-Kuhn, Sven-Christian Kindler, Claudia Müller, Lisa Paus, Stefan Schmidt und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN

### Unternehmensmitbestimmung stärken – Gesetzeslücken schließen

Der Bundestag wolle beschließen:

I. Der Deutsche Bundestag stellt fest:

Die Unternehmensmitbestimmung über Aufsichtsräte in Unternehmen ab 500 Beschäftigten ist fester Bestandteil der deutschen Wirtschaftskultur. Zusammen mit der betrieblichen Mitbestimmung sichert sie die Partizipation der Beschäftigten an ihren Unternehmen. Elf Millionen Beschäftigte arbeiten in diesen mittleren und großen Unternehmen. Das entspricht mehr als einem Drittel der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten. Die Unternehmensmitbestimmung hat handfeste wirtschaftliche Vorteile: Die rund 6.900 deutschen Unternehmen mit mehr als 500 Beschäftigten erwirtschaften 42 Prozent der Umsätze der Gesamtwirtschaft und erzielen 46 Prozent der Wertschöpfung (Emons/Steinhaus/Kraft: Mittelgroße und große Unternehmen in Deutschland, I.M.U. Mitbestimmungsreport Nr. 64, 2021). Mitbestimmte Unternehmen sind robuster und besser gerüstet für Krisen. In Krisenzeiten sind sie weniger anfällig für Kapitalmarktschwankungen, wirtschaften profitabler und erholen sich auch wieder schneller als Unternehmen ohne Mitbestimmung. Mitbestimmte Unternehmen sichern Beschäftigung besser und investieren mehr in Forschung, Entwicklung sowie in ihr Anlagevermögen (Rapp/Wolff: Starke Mitbestimmung – stabile Unternehmen. Eine empirische Analyse vor dem Hintergrund der Finanz- und Wirtschaftskrise, I.M.U. Mitbestimmungsreport Nr. 51, 2019). Außerdem bilden mitbestimmte Unternehmen bilden mehr aus, berichten transparenter über ihre Corporate Social Responsibility und richten ihre Vorstandsvergütung tendenziell nach langfristigen Zielen aus. Nicht zuletzt legen sie mehr Wert auf langfristigen Erfolg und nutzen laut dem Mitbestimmungsindex der Hans-Böckler-Stiftung kurzfristige Steuergestaltungsmöglichkeiten weniger.

Trotz dieser empirisch gut belegten Vorteile ist die Unternehmensmitbestimmung seit Jahren in der Defensive. Die Mehrzahl der mitbestimmungspflichtigen Unternehmen akzeptiert und lebt zwar die Unternehmensmitbestimmung. Und doch gibt es seit Jahren Erosionstendenzen. Nach dem Mitbestimmungsgesetz von 1976, das für Unternehmen mit mehr als 2.000 Beschäftigten gilt, waren im Jahr 2002 noch 767 Unternehmen paritätisch mitbestimmt. Im Jahr 2018 waren es nur noch 638 Unternehmen. Mittlerweile fehlt also bei jedem dritten Unternehmen mit über 2.000 inländischen Beschäftigten ein mitbestimmter Aufsichtsrat (Sick:

Vorabfassung - wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

Erosion als Herausforderung für die Unternehmensmitbestimmung, in: I.M.U. Mitbestimmungsreport Nr. 58, 2020, S. 13–17). Im Bereich der Unternehmen mit 500 bis 2.000 Beschäftigten, bei denen sich gemäß Drittelbeteiligungsgesetz der Aufsichtsrat zu zwei Dritteln aus Anteilseigner\*innen und zu einem Drittel aus Vertreter\*innen der Beschäftigten zusammensetzt, ist die Situation offensichtlich noch schlechter. Eine Stichprobe von GmbHs mit 750 bis 1.250 Beschäftigten ergab bereits 2015, dass nur knapp die Hälfte der untersuchten Firmen mitbestimmte Aufsichtsräte hatten. 56 Prozent ignorierten das Gesetz (Bayer/Hoffmann, GmbH Rundschau, 17/2015). Die Unternehmensmitbestimmung rechtswidrig zu ignorieren, wird in Unternehmen mit rund 700.000 Beschäftigten praktiziert. Ein Grund dafür ist, dass keine Sanktionen folgen.

Neben dem rechtswidrigen Ignorieren der Unternehmensmitbestimmung ist die legale Umgehung der Mitbestimmung durch sogenannte „Vermeidungsgestaltung“ ebenfalls ein relevantes Problem. So werden Rechtsformen wie beispielsweise die Auslandskapitalgesellschaft & Co KG, die Europäische Aktiengesellschaft (SE), oder Stiftungen KG mitunter bewusst gewählt, um die Mitbestimmung gezielt zu unterlaufen. Ende April 2020 belegte eine Studie der Hans-Böckler-Stiftung, dass durch das Vermeiden einer paritätischen Mitbestimmung im Aufsichtsrat inzwischen insgesamt 2,1 Millionen Beschäftigte betroffen sind. So wird in Unternehmen mit über 2.000 Beschäftigten aktuell rund 1,4 Millionen Beschäftigten durch Vermeidungsgestaltung ein paritätisch mitbestimmter Aufsichtsrat vorenthalten. Bei Europäischen Aktiengesellschaften in Deutschland hat beispielsweise nur jedes fünfte Unternehmen mit über 2.000 Mitarbeitenden einen paritätisch besetzten Aufsichtsrat.

Zu einer funktionierenden Demokratie gehört die demokratische Teilhabe der Beschäftigten in Unternehmen. Um diese Teilhabe auch in Zukunft sicherzustellen, muss die Unternehmensmitbestimmung gestärkt und die Lücken in den verschiedenen Mitbestimmungsgesetzen geschlossen werden.

II. Der Deutsche Bundestag fordert die Bundesregierung auf,

die Unternehmensmitbestimmung nachhaltig zu stärken sowie das Vermeiden und Ignorieren der Unternehmensmitbestimmung zu verhindern. Dazu müssen folgende Maßnahmen ergriffen werden:

1. Stiftungen mit Geschäftsbetrieb werden in den Geltungsbereich der Unternehmensmitbestimmung einbezogen, wenn sie eine entsprechende Beschäftigtenzahl aufweisen.
2. Die Regelung zur Konzernzurechnung aus dem Mitbestimmungsgesetz wird auch im Drittelbeteiligungsgesetz verankert.
3. Unternehmen mit ausländischen Rechtsformen oder Kombinationen zwischen nationalen und ausländischen Rechtsformen mit Verwaltungssitz in Deutschland werden in die Unternehmensmitbestimmung nach dem Mitbestimmungs- sowie Drittelbeteiligungsgesetz einbezogen.
4. Kombinationen aus Kapitalgesellschaften und Kommanditgesellschaften (Kapitalgesellschaft und Co. KG) werden lückenlos in die Unternehmensmitbestimmung nach dem Drittelbeteiligungsgesetz einbezogen.
5. Die Regelungen zur Unternehmensmitbestimmung in Europäischen Aktiengesellschaften werden im SE-Beteiligungsgesetz nachgeschärft, damit eine Mitbestimmungsvermeidung durch Umwandlung eines Unternehmens in eine SE nicht mehr möglich ist.

6. Es werden wirkungsvolle Sanktionen für den Fall eingeführt, dass Aufsichtsräte rechtswidrig nicht errichtet oder nicht paritätisch besetzt werden. Gewerkschaften und deren Spitzenverbände erhalten auch im Drittelbeteiligungsgesetz das Recht, eine gerichtliche Entscheidung über die Bildung oder Zusammensetzung von Aufsichtsräten zu beantragen.
7. Die Unternehmensmitbestimmung wird vor dem Hintergrund gestärkt, dass es große Herausforderungen durch die sozial-ökologische Transformation und Digitalisierung zu bewältigen gilt, indem
  - a. der Schwellenwert im Mitbestimmungsgesetz auf 1.000 Beschäftigte abgesenkt wird;
  - b. im Mitbestimmungsgesetz für den Fall, dass es bei Abstimmungen im Aufsichtsrat über Betriebsschließungen, -verlagerungen oder Massenentlassungen zu einem Abstimmungspatt kommt, verpflichtend ein Schlichtungsverfahren eingeleitet wird. In diesem Verfahren soll mithilfe externen Sachverständigen nach Perspektiven für nachhaltige Beschäftigung und wirtschaftlichen Erfolg vor dem Hintergrund der sozial-ökologischen Transformation gesucht werden.
8. Die Bundesregierung setzt sich dafür ein, dass die Europäische Kommission eine Richtlinie zu allgemeinen Standards zur Unternehmensmitbestimmung für europäische Gesellschaften vorlegt.

Berlin, den 23. März 2021

**Katrin Göring-Eckardt, Dr. Anton Hofreiter und Fraktion**

## **Begründung**

Die Unternehmensmitbestimmung in Aufsichtsräten gehört seit Jahrzehnten zum bewährten Modell der sozialen Marktwirtschaft in Deutschland. Geregelt ist sie im Montanmitbestimmungsgesetz von 1951, im Mitbestimmungsgesetz von 1976 sowie im Drittelbeteiligungsgesetz von 2004. Die Unternehmensmitbestimmung in der 2004 eingeführten europäischen Aktiengesellschaft „Societas Europaea“ (SE) wird durch das SE-Beteiligungsgesetz aus demselben Jahr geregelt. Die Unternehmensmitbestimmung ergänzt die betriebliche Mitbestimmung und ermöglicht den Beschäftigten eine Beteiligung an der Kontrolle des Vorstandes bzw. der Geschäftsführung im Aufsichtsrat. Wenn die Unternehmensmitbestimmung in die Defensive gerät, dann muss dieser Trend unbedingt gestoppt werden.

Zu 1: Durch Stiftungskonstruktionen (Stiftung sowie Stiftung & Co. KG), schließen einige Unternehmen wie beispielsweise Aldi, Lidl und die Würth-Gruppe Beschäftigte vom Recht auf Mitbestimmung auf Unternehmensebene aus (Sick: Erosion, 2020). Diese Möglichkeit, die Unternehmensmitbestimmung zu umgehen, ist nicht zu rechtfertigen. Deshalb müssen Stiftungen, die Erwerbszwecke verfolgen, in den Geltungsbereich der Unternehmensmitbestimmung einbezogen werden. Damit haben diese Unternehmen die gleichen Rahmenbedingungen wie andere mitbestimmte Unternehmen auch.

Zu 2: Im Mitbestimmungsgesetz ist eine Konzernzurechnung verankert. Diese Regelung bewirkt, dass die Beschäftigten der Betriebe und Unternehmen dem Konzern als größter Einheit zugerechnet werden. Damit wird

Vorabfassung - wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

sichergestellt, dass Konzerne sich nicht der Unternehmensmitbestimmung entziehen können, indem sie Unternehmen und Betriebe in kleinere Einheiten zerlegen. Diese Regelung wird in das Drittelbeteiligungsgesetz übertragen, um die Mitbestimmung in mittleren Unternehmen zu stärken.

Zu 3: Aktuell haben 62 Unternehmen mit über 2.000 Beschäftigten in Deutschland die Rechtsform „Auslandsgesellschaft & Co. KG“. Das ist ein Anstieg um 9 Prozent gegenüber 2015. Dazu zählen beispielsweise die B.V. & Co. KG, GmbH (Schweiz) & Co. KG sowie APS & Co. KG. Allein dadurch werden 432.500 Beschäftigte von der paritätischen Mitbestimmung im Aufsichtsrat ausgeschlossen. Genutzt werden solche Konstruktionen von Firmen wie ALBA, C&A, Meyer Werft und Tönnies. 24 Unternehmen (plus 380 Prozent gegenüber 2015), darunter die Dachser Group und die Gegenbauer Holding, nutzen die Kombination Europäische Aktiengesellschaft SE & Co. KG, so dass ebenfalls keine paritätische Mitbestimmung im Aufsichtsrat gegeben ist. Demgegenüber gibt es nur dreizehn paritätisch mitbestimmte Inlandskapitalgesellschaften & Co. KG mit über 2.000 Beschäftigten (Sick: Erosion, 2020). Diese Ungleichbehandlung ist weder akzeptabel noch begründbar. Deshalb muss diese Lücke in der Unternehmensmitbestimmung geschlossen werden, indem Auslandsgesellschaften & Co. KGs mit Verwaltungssitz in Deutschland in den Anwendungsbereich des Drittelbeteiligungsgesetzes und des Mitbestimmungsgesetzes einbezogen werden.

Zu 4: Als das Drittelbeteiligungsrecht für den Aufsichtsrat geschaffen wurde, blieben Kommanditgesellschaften außen vor, da bei dieser Unternehmensform in der Regel natürliche Personen als unbeschränkt haftende Gesellschafter\*innen (Komplementäre) fungierten. Das hat sich mittlerweile jedoch geändert. Von rund 250.000 Kommanditgesellschaften sind nur noch ein kleiner Teil, nämlich rund 30.000, klassische Kommanditgesellschaften mit natürlichen Personen als Komplementäre (Kornblum, GmbH Rundschau, 2015, S. 687). In allen anderen Kommanditgesellschaften sind die Komplementäre stattdessen Kapitalgesellschaften. Es nicht zu begründen, dass KGs mit Kapitalgesellschaften als Komplementäre von der Unternehmensmitbestimmung nach Drittelbeteiligungsgesetz ausgeschlossen sind. Deshalb muss das Drittelbeteiligungsgesetz an dieser Stelle der veränderten Unternehmenslandschaft angepasst werden, damit alle gesellschaftsrechtlichen Konstruktionen flächendeckend in das Mitbestimmungsrecht einbezogen werden. Beschäftigte der Kommanditgesellschaft müssen automatisch der Kapitalgesellschaft zugeordnet und in den Schwellenwert für den dortigen Aufsichtsrat mit einbezogen werden, in dem die wesentlichen unternehmerischen Entscheidungen gefällt werden. So können sich Unternehmen zukünftig nicht mehr durch die Kombination von Kapitalgesellschaften mit Kommanditgesellschaften der Unternehmensmitbestimmung entziehen.

Zu 5: Bei der Umwandlung einer deutschen Rechtsform in eine Europäische Gesellschaft (SE) wird neu verhandelt, wie viele Beschäftigte im Aufsichtsrat sitzen. Falls bei den Verhandlungen keine Einigung erzielt wird, dann wird das Verhältnis vor der Umwandlung beibehalten. Nach derzeitiger Rechtslage kann ein mitbestimmungsfreier Zustand auch konserviert werden, wenn ein Unternehmen die Gesellschaftsform in eine SE umwandelt, bevor es die Schwelle von 500 Beschäftigten erreicht. Durch dieses Vorher-Nachher-Prinzip hat die Überschreitung der Schwelle hin zur Drittelbeteiligung oder zur paritätischen Mitbestimmung keine Auswirkungen auf den Umfang der Mitbestimmung. Damit können Unternehmen gezielt die Rechtsform der SE nutzen, um die Unternehmensmitbestimmung zu vermeiden. Nach aktuellen Zahlen tun dies aktuell 56 Unternehmen (Anstieg um 18 Prozent gegenüber 2015) mit 236.000 Beschäftigten. Darunter sind Axel Springer, Freudenberg, Pro Sieben Sat.1 Media, Schön Klinik, Vonovia sowie Zalando (Sick: Erosion, 2020). Im SE-Beteiligungsgesetz muss daher klar gestellt werden, dass die Zahl der Mitglieder im Aufsichtsrat und die Gewichtung zwischen Anteilseigner\*innen- und Arbeitnehmer\*innenseite neu angepasst werden, wenn die Zahl der Beschäftigten über die vorgegebenen Schwellenwerte der jeweiligen Gesetze zur Unternehmensmitbestimmung steigt. Österreich kann hier als Vorbild dienen, denn dort wurde gesetzlich verankert und definiert, dass eine erheblich anwachsende Zahl an Beschäftigten eine „erhebliche Änderung der Belegschaft“ darstellt, die eine Anpassung der Zahl der Vertreter\*innen im Aufsichtsrat erforderlich macht (vgl. § 228 Abs. 2 Arbeitsverfassungsgesetz Österreich).

Zu 6: Mehr als die Hälfte der GmbHs mit 750 bis 1.250 Beschäftigten im Anwendungsbereich des Drittelbeteiligungsgesetzes haben trotz gesetzlicher Verpflichtung keinen Aufsichtsrat (Sick: Mitbestimmungsförderung, Report Nr. 13, 2015). Deshalb soll ein wirkungsvolles Sanktionsregime eingeführt werden, das dafür sorgt, dass die Mitbestimmungsgesetze eingehalten werden. Dazu könnte beispielsweise eine umsatzbezogene Geldbuße eingeführt werden, wenn Aufsichtsräte trotz gesetzlicher Verpflichtung nicht errichtet oder nicht paritätisch besetzt werden. Nach § 98 Abs. 2 Aktiengesetz haben Gewerkschaften und deren Spitzenverbände das Recht, eine gerichtliche Entscheidung über die Zusammensetzung von Aufsichtsräten zu beantragen. Dies greift bisher aber nur

Vorabfassung - wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

im Bereich des Montanmitbestimmungs- sowie Mitbestimmungsgesetzes, nicht aber im Bereich des Drittelbeteiligungsgesetzes (NK-ArbR/Tobias Pusch/Falko Daub, 1. Aufl. 2016, AktG § 98 Rn. 23f). Um die Einhaltung auch des Drittelbeteiligungsgesetzes zu fördern, ist Gewerkschaften und deren Spitzenverbänden auch für diesen Bereich ein Antragsrecht auf gerichtliche Entscheidung über die Bildung und Zusammensetzung von Aufsichtsräten einzuräumen.

Zu 7: Bisher greift die zumindest im Grundsatz paritätische Mitbestimmung nach Mitbestimmungsgesetz erst ab 2.000 Beschäftigten. Der deutsche Schwellenwert zur Unternehmensmitbestimmung ist im europäischen Vergleich hoch. Der geplante Schwellenwert von 1.000 Beschäftigten hat sich seit 1951 im Bereich der Montanmitbestimmung bewährt und ist damit fester Bestandteil der deutschen Mitbestimmungsgesetze. Entscheidend ist vor allem, dass durch die Absenkung des Schwellenwertes auf 1.000 Beschäftigte die paritätische Mitbestimmung für eine deutlich größere Anzahl von Beschäftigten realisiert wird.

Der grundsätzlich nach Mitbestimmungsgesetz vorgesehene Paritätsgedanke, der an der paritätischen Zusammensetzung des Aufsichtsrats sichtbar wird, ist durch das Doppelstimmrecht der Aufsichtsratsvorsitzenden bei einem Abstimmungspatt eingeschränkt. § 29 Abs. 2 MitbestG regelt: „Ergibt eine Abstimmung im Aufsichtsrat Stimmgleichheit, so hat bei einer erneuten Abstimmung über denselben Gegenstand, wenn auch sie Stimmgleichheit ergibt, der Aufsichtsratsvorsitzende zwei Stimmen“. Aufgrund des in § 27 MitbestG festgelegten Wahlverfahrens kommt der Aufsichtsratsvorsitz in der Praxis immer aus den Reihen der Anteilseigner\*innen.

Es soll deshalb im Bereich des Mitbestimmungsgesetzes in fest definierten Fällen von Unternehmensentscheidungen, die eine besonders große Auswirkung auf die Beschäftigten haben, wie Betriebsschließungen, -verlagerungen oder Massenentlassungen, ein Mediations- und Schlichtungsverfahren eingeleitet werden, um eine gemeinsame Lösung herbeizuführen. Die neutrale Schlichter\*in hat im Verfahren auch ökonomische Folgewirkungen in dem Sinne zu beachten, dass das Verfahren fällige Unternehmensentscheidungen nicht lange verzögern darf. Ein solches Verfahren regt von vorn herein zu einem Ausgleich der berechtigten Interessen an, nimmt beide Seiten stärker in eine gemeinsame Verantwortung und eröffnet Chancen, dass Transformationsprozesse besser bewältigt werden können.

Zu 8: Die Bundesregierung soll sich aktiv dafür einsetzen, dass die Europäische Kommission eine Richtlinie zu Mindeststandards zur Unternehmensmitbestimmung erarbeitet. Die Richtlinie soll allgemeine Standards zur Unterrichtung sowie Anhörung und Mindeststandards zur Mitbestimmung in europäischen Unternehmen definieren. Ziel muss einerseits sein, die erfolgreiche deutsche Unternehmensmitbestimmung auch in europäischen Rechtsformen zu schützen und zu stärken. Andererseits ist anzustreben, Unternehmensmitbestimmung europaweit als Kernbestandteil eines europaweiten Verständnisses von guter Unternehmensführung (Corporate Governance) zu etablieren.

Vorabfassung - wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.