



EUROPÄISCHE
KOMMISSION

Brüssel, den 11.4.2023
C(2023) 2330 final

KONSULTATIONSPAPIER

**Erste Phase der Konsultation der Sozialpartner gemäß Artikel 154 AEUV zu einer
möglichen Überarbeitung der Richtlinie über die Einsetzung eines Europäischen
Betriebsrats (Richtlinie 2009/38/EG)**

KONSULTATIONSPAPIER

Erste Phase der Konsultation der Sozialpartner gemäß Artikel 154 AEUV zu einer möglichen Überarbeitung der Richtlinie über die Einsetzung eines Europäischen Betriebsrats (Richtlinie 2009/38/EG)

1. Einleitung

Mit diesem Dokument wird das Ziel verfolgt, die Sozialpartner auf Unionsebene gemäß Artikel 154 Absatz 2 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (im Folgenden „AEUV“) zu konsultieren, um ihre Ansichten zu der möglichen Ausrichtung von Maßnahmen der Union zur Überarbeitung der Richtlinie über die Einsetzung eines Europäischen Betriebsrats (Richtlinie 2009/38/EG¹, im Folgenden „Neufassungsrichtlinie“) einzuholen.

Diese Konsultation ist Teil der Folgemaßnahmen zur diesbezüglichen Entschließung des Europäischen Parlaments nach Artikel 225 AEUV und steht in Einklang mit der Zusage von Präsidentin von der Leyen, dass die Kommission auf Entschließungen nach Artikel 225 unter uneingeschränkter Wahrung der Grundsätze der Verhältnismäßigkeit, Subsidiarität und besseren Rechtsetzung mit Legislativvorschlägen reagieren wird.² Die Kommission stellt fest, dass in der Entschließung des Europäischen Parlaments vom 2. Februar 2023 mit Empfehlungen an die Kommission zur Überarbeitung der Richtlinie über die Einsetzung eines Europäischen Betriebsrats³ auf zentrale Bereiche des sozialen Dialogs Bezug genommen wird, und erkennt an, dass eine wirksame Unterrichtung und Anhörung der Europäischen Betriebsräte gewährleistet und für ein ausgewogenes Gleichgewicht zwischen den Interessen von Beschäftigten und Arbeitgebern gesorgt werden muss.⁴

Im Hinblick auf den sozialen Dialog und die Einbeziehung der Beschäftigten besagt Grundsatz 8 der europäischen Säule sozialer Rechte⁵, dass „Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer oder ihre Vertretungen ... das Recht auf rechtzeitige Unterrichtung und Anhörung in für sie relevanten Fragen [haben], insbesondere beim Übergang, der

¹ Richtlinie 2009/38/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 6. Mai 2009 über die Einsetzung eines Europäischen Betriebsrats oder die Schaffung eines Verfahrens zur Unterrichtung und Anhörung der Arbeitnehmer in gemeinschaftsweit operierenden Unternehmen und Unternehmensgruppen (Neufassung) (Text von Bedeutung für den EWR) (ABl. L 122 vom 16.5.2009, S. 28).

² [Politische Leitlinien für die künftige Europäische Kommission 2019–2024 – „Eine Union, die mehr erreichen will: Meine Agenda für Europa“ | Europäische Kommission \(europa.eu\)](#), S. 23.

³ [2019/2183\(INL\)](#).

⁴ Am 1. März 2023 übermittelte die Kommission dem Europäischen Parlament ihre Antwort auf diese Entschließung (vgl. auch S. 9).

⁵ Mitteilung der Kommission zur Einführung einer [Säule sozialer Rechte](#), 26.4.2017, COM(2017) 250 final; gemeinsam proklamiert am 17.11.2017 durch das Europäische Parlament, den Rat und die Europäische Kommission auf dem Gipfel von Göteborg.

Umstrukturierung und der Fusion von Unternehmen und bei Massenentlassungen“. Die Umsetzung dieses Rechts setzt voraus, dass Rechte auf Unterrichtung und Anhörung geschaffen werden, die einen konstruktiven Dialog mit den Arbeitgebern ermöglichen.

Ist der soziale Dialog stark, so ist die Wirtschaft wettbewerbsfähiger und sozial belastbarer. Der soziale Dialog trägt dazu bei, im Binnenmarkt wirtschaftliche und soziale Zielsetzungen miteinander zu vereinbaren. Die Verfahren der Unternehmen zur Unterrichtung und Anhörung der Beschäftigten spielen eine wichtige Rolle für die Gestaltung des wirtschaftlichen Wandels und die Förderung von Innovationen am Arbeitsplatz. Dies gilt insbesondere für den grünen und den digitalen Wandel, die gegenwärtig vollzogen werden, die Veränderungen in der Arbeitswelt und die Abfederung der sozialen und wirtschaftlichen Auswirkungen der Inflation und der hohen Energiepreise. Ein konstruktiver Dialog kann dazu beitragen, die Eigenverantwortung für Reform- und Umstrukturierungsprozesse zu gewährleisten, ausgewogene Lösungen zu finden und Vertrauen sowie ein partnerschaftliches Miteinander zu fördern. Die Förderung dieses Dialogs ist von entscheidender Bedeutung, wenn es darum geht, im Einklang mit dem Industrieplan zum Grünen Deal für das klimaneutrale Zeitalter und der Strategie für langfristige Wettbewerbsfähigkeit⁶, die jüngst vorgelegt wurden, die Bemühungen um eine aktive Unterstützung und Modernisierung des industriellen Gefüges der Union voranzutreiben und dabei den Zielen der Union, den Klimawandel zu bekämpfen und die Sozialstandards zu wahren, treu zu bleiben.

Auf Unionsebene sind in einer ganzen Reihe von Richtlinien über die Unterrichtung und Anhörung der Beschäftigten⁷ Vorschriften über den Schutz ihrer Rechte in Umstrukturierungsprozessen festgelegt. Nationale Behörden und Sozialpartner müssen sich an diese Vorschriften halten. Der Qualitätsrahmen der EU für die Antizipation von Veränderungen und Umstrukturierungen⁸ sieht weitere Maßnahmen vor, um Beschäftigte, Sozialpartner sowie regionale und nationale Behörden bei der Anwendung bewährter Verfahren zur Antizipation von Veränderungen und Umstrukturierungen in Unternehmen zu unterstützen.

In jüngerer Zeit wurde mit der im Jahr 2022 angenommenen Richtlinie über angemessene Mindestlöhne⁹ ein weiterer wichtiger Beitrag zur Unterstützung des sozialen Dialogs als einem wirksamen Mechanismus für die Lohnfestsetzung geleistet. In der Empfehlung des Rates zur Sicherstellung eines gerechten Übergangs zur Klimaneutralität¹⁰ werden die Mitgliedstaaten zudem ermutigt, in enger Zusammenarbeit mit den Sozialpartnern eine umfassende und sinnvolle Beteiligung – einschließlich Information und Konsultation – der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer auf allen Ebenen und ihrer Vertreter bei der Antizipation des Wandels und der Bewältigung von Umstrukturierungsprozessen, einschließlich derjenigen im Zusammenhang mit dem grünen Wandel, sicherzustellen.

⁶ Mitteilung der Kommission „Ein Industrieplan zum Grünen Deal für das klimaneutrale Zeitalter“, 1.2.2023, COM(2023) 62 final; Mitteilung der Kommission „Langfristige Wettbewerbsfähigkeit der EU: Blick über 2030 hinaus“, 16.3.2023, COM(2023) 168 final.

⁷ Ausführliche Informationen über die Rechtsvorschriften der Union zur Einbeziehung der Beschäftigten sind Abschnitt 2 zu entnehmen.

⁸ Mitteilung der Kommission „Qualitätsrahmen der EU für die Antizipation von Veränderungen und Umstrukturierungen“, COM(2013) 882 final.

⁹ Richtlinie (EU) 2022/2041 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 19. Oktober 2022 über angemessene Mindestlöhne in der Europäischen Union (ABl. L 275 vom 25.10.2022, S. 33).

¹⁰ Empfehlung des Rates vom 16. Juni 2022 zur Sicherstellung eines gerechten Übergangs zur Klimaneutralität, 2022/C 243/04, ST/9107/2022/INIT (ABl. C 243 vom 27.6.2022, S. 35).

Am 25. Januar 2023 leitete die Kommission eine neue Initiative¹¹ zur Stärkung und Förderung des sozialen Dialogs in der Europäischen Union unter Wahrung der Autonomie der Sozialpartner und der Vielfalt der Formen des sozialen Dialogs in den Mitgliedstaaten in die Wege. In diesem Zusammenhang schlägt die Kommission auf der Grundlage ihrer Konsultationen der Sozialpartner eine Reihe von Maßnahmen vor, die darauf abzielen, den europäischen sozialen Dialog zu fördern, die Sozialpartner stärker in die Politikgestaltung der Union einzubeziehen und die Unterstützung der Kommission für den sozialen Dialog zu verbessern. Darüber hinaus legte die Kommission einen Vorschlag für eine Empfehlung des Rates vor, in der im Einklang mit Grundsatz 8 der europäischen Säule sozialer Rechte dargelegt wird, wie die EU-Länder den sozialen Dialog und Tarifverhandlungen auf nationaler Ebene weiter stärken können, indem sie beispielsweise auf allen Ebenen günstige Rahmenbedingungen für einen zweigliedrigen und dreigliedrigen sozialen Dialog, einschließlich Tarifverhandlungen, schaffen.

Die Europäischen Betriebsräte sind ein wichtiger Bestandteil dieses umfassenden politischen Rahmens und bilden das Rückgrat des länderübergreifenden sozialen Dialogs. Sie fördern ein gemeinsames Verständnis der länderübergreifenden Herausforderungen, mit denen große multinationale Unternehmen konfrontiert sind, und die Einbeziehung der Beschäftigten in den Entscheidungsprozess; ihr Ziel ist es, einen Austausch über mögliche Lösungen zu ermöglichen, die Umsetzung dieser Lösungen zu erleichtern und die Erfolgsaussichten strategischer Beschlüsse der Arbeitgeber zu verbessern. Ihr Potenzial sollte im aktuellen Kontext des grünen und des digitalen Wandels sowie des tiefgreifenden industriellen Wandels voll ausgeschöpft werden; dabei ist es wichtig, die Wettbewerbsfähigkeit zu erhalten, die Reaktionsfähigkeit der Unternehmen im Falle rascher Veränderungen der Marktbedingungen im Auge zu behalten und angemessene Arbeitsbedingungen zu gewährleisten.

Vor diesem Hintergrund sollen im Rahmen dieser Konsultation Problemstellungen und mögliche Bereiche für weitere Maßnahmen der Union bestimmt und von Vertretern der Sozialpartner auf Unionsebene geprüft werden.

2. Rechtsrahmen der Union und aktueller Stand

2.1 Rechtsvorschriften der Union im Bereich der Unterrichtung und Anhörung

Nach Artikel 153 AEUV unterstützt und ergänzt die Union die Tätigkeit der Mitgliedstaaten auf dem Gebiet der Unterrichtung und Anhörung der Arbeitnehmer.

Der Rechtsrahmen der EU im Bereich der Unterrichtung und Anhörung auf nationaler Ebene wurde über Jahrzehnte hinweg entwickelt. Die Richtlinie 98/59/EG¹² enthält Vorschriften über die Unterrichtung und Anhörung der Arbeitnehmervertreter vor Massenentlassungen. Mit der Richtlinie 2002/14/EG¹³ wird ein allgemeiner Rahmen für die Unterrichtung und

¹¹ Mitteilung der Kommission „Stärkung des sozialen Dialogs in der Europäischen Union – Mobilisierung seines vollen Potenzials zur Gestaltung gerechter Übergänge“, 25.1.2023, COM(2023) 40 final, und Vorschlag für eine Empfehlung des Rates zur Stärkung des sozialen Dialogs in der Europäischen Union, 25.1.2023, COM(2023) 38 final.

¹² Richtlinie 98/59/EG des Rates vom 20. Juli 1998 zur Angleichung der Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten über Massenentlassungen (ABl. L 225 vom 12.8.1998, S. 16).

¹³ Richtlinie 2002/14/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 11. März 2002 zur Festlegung eines allgemeinen Rahmens für die Unterrichtung und Anhörung der Arbeitnehmer in der Europäischen Gemeinschaft (ABl. L 80 vom 23.3.2002, S. 29).

Anhörung der Arbeitnehmer auf nationaler Ebene festgelegt. Die Richtlinie 2001/23/EG¹⁴ enthält Bestimmungen, mit denen sichergestellt wird, dass Arbeitnehmer in Unternehmen, die an einen neuen Eigentümer übergehen, unterrichtet und angehört werden.

Weitere Garantien wurden geschaffen, indem auch die Rechte auf Mitbestimmung in den Leitungsorganen von Unternehmen festgelegt wurden, die das Statut der Europäischen Gesellschaft oder das Statut der Europäischen Genossenschaft¹⁵ angenommen haben oder aus grenzüberschreitenden Vorhaben hervorgegangen sind¹⁶.

2.2 Europäische Betriebsräte

Europäische Betriebsräte (EBR) sind ein Instrument für die Organisation des länderübergreifenden sozialen Dialogs in multinationalen Unternehmen ab einer gewissen Größe. Mit den Rechtsvorschriften der Union über Europäische Betriebsräte „soll die Lücke zwischen der zunehmend länderübergreifenden Entscheidungsfindung der Unternehmen und den auf nationaler Ebene festgelegten und auf die nationale Ebene beschränkten Rechten der Arbeitnehmer auf Unterrichtung und Anhörung geschlossen werden“¹⁷.

Europäische Betriebsräte können unverbindliche Stellungnahmen zu Entscheidungen der Leitung multinationaler Unternehmen in länderübergreifenden Angelegenheiten abgeben. Zwar gelten die Rechte der Europäischen Betriebsräte auf Unterrichtung und Anhörung für alle länderübergreifenden Themen, die die Beschäftigungsbedingungen der Arbeitnehmer betreffen, jedoch sind diese Betriebsräte keine Verhandlungsgremien und befassen sich daher nicht mit den auf nationaler oder lokaler Ebene stattfindenden Prozessen der Unterrichtung und Anhörung, die dazu dienen, eine Einigung zwischen Arbeitnehmervertretern und der Unternehmensleitung herbeizuführen.

Im Sinne der Effizienz, Kohärenz und Rechtssicherheit wird die Unterrichtung und Anhörung auf europäischer Ebene mit der Unterrichtung und Anhörung auf nationaler Ebene abgestimmt.¹⁸ Die Modalitäten dieser Abstimmung können in den Vereinbarungen über die Einsetzung Europäischer Betriebsräte festgelegt werden, wobei den einzelstaatlichen Rechtsvorschriften und/oder Gepflogenheiten zur Unterrichtung und Anhörung der Beschäftigten gebührend Rechnung getragen wird. Sind in der Vereinbarung keine solchen Modalitäten festgelegt, so muss der Prozess sowohl auf einzelstaatlicher als auch auf europäischer Ebene so durchgeführt werden, dass die jeweiligen Zuständigkeiten und Aktionsbereiche der Vertretungsgremien der Arbeitnehmer beachtet werden. In jedem Falle darf der vom Europäischen Betriebsrat durchgeführte Prozess den in den Rechtsvorschriften der Union vorgesehenen nationalen Verfahren zur Unterrichtung und Anhörung nicht

¹⁴ Richtlinie 2001/23/EG des Rates vom 12. März 2001 zur Angleichung der Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten über die Wahrung von Ansprüchen der Arbeitnehmer beim Übergang von Unternehmen, Betrieben oder Unternehmens- oder Betriebsteilen (ABl. L 82 vom 22.3.2001, S. 16).

¹⁵ Richtlinien 2001/86/EG und 2003/72/EG.

¹⁶ Richtlinie (EU) 2019/2121 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 27. November 2019 zur Änderung der Richtlinie (EU) 2017/1132 in Bezug auf grenzüberschreitende Umwandlungen, Verschmelzungen und Spaltungen (ABl. L 321 vom 12.12.2019, S. 1).

¹⁷ Barnard, Catherine, *EU Employment Law*, 4. Auflage, Oxford 2012, S. 664.

¹⁸ Artikel 12 der Richtlinie 2009/38/EG über die Einsetzung eines Europäischen Betriebsrats oder die Schaffung eines Verfahrens zur Unterrichtung und Anhörung der Arbeitnehmer in gemeinschaftsweit operierenden Unternehmen und Unternehmensgruppen (Neufassung) (a. a. O.).

entgegenstehen.¹⁹ Der europäische Prozess der Unterrichtung und Anhörung über den Europäischen Betriebsrat muss entweder vor oder gleichzeitig mit dem einzelstaatlichen Prozess der Unterrichtung und Anhörung stattfinden.²⁰

Hintergrundinformationen

Die Ursprünge der derzeit geltenden Rechtsvorschriften der Union über die Prozesse der Unterrichtung und Anhörung in großen multinationalen Unternehmen gehen auf die 1980er Jahre zurück; damals wurde der erste einschlägige Vorschlag für eine Richtlinie vorgelegt, die sogenannte „Vredeling-Richtlinie“. Zwar wurde dieser Vorschlag letztlich nicht angenommen, weil sich die europäischen Sozialpartner nicht einig wurden, jedoch begannen mehrere multinationale Unternehmen freiwillig mit der Einrichtung länderübergreifender Gremien, um den Austausch zwischen Arbeitgeber- und Arbeitnehmervertretern zu erleichtern. Diese Erfahrungen wurden anschließend von der Kommission berücksichtigt, als sie ihren Vorschlag für die erste Richtlinie über die Einsetzung eines Europäischen Betriebsrats erarbeitete und vorlegte, nachdem die Sozialpartner diesbezüglich keine Einigung erzielt hatten. Die erste Richtlinie über die Einsetzung eines Europäischen Betriebsrats²¹ wurde schließlich 1994 auf der Grundlage des Abkommens über die Sozialpolitik²² als Richtlinie des Rates angenommen.

Nach dem Inkrafttreten der 1994 angenommenen Richtlinie über die Einsetzung eines Europäischen Betriebsrats wurden jedoch einige Mängel erkennbar, wie etwa die geringe Zahl neu eingesetzter Europäischer Betriebsräte²³ und die Rechtsunsicherheit, die der ordnungsgemäßen Umsetzung einiger Bestimmungen entgegenstand. Im Jahr 2008 wurde nach Konsultation der Sozialpartner eine Einigung über die Neufassung der 1994 angenommenen Richtlinie über die Einsetzung eines Europäischen Betriebsrates erzielt. Zwar war die neue Richtlinie 2009/38/EG (im Folgenden „Neufassungsrichtlinie“) formell nicht das Ergebnis einer Einigung zwischen den Sozialpartnern, jedoch trug sie inhaltlich deren gemeinsamen Empfehlungen²⁴ Rechnung, die den gesetzgebenden Organen vorgelegt worden waren.

Die Neufassungsrichtlinie und die Europäischen Betriebsräte in der heutigen Zeit

Die Neufassungsrichtlinie zielte darauf ab, die Mängel bei der Durchführung des ursprünglichen Rechtsinstruments zu beheben:

¹⁹ Richtlinie 2002/14/EG, Richtlinie 98/59/EG und Richtlinie 2001/23/EG (a. a. O.).

²⁰ Erwägungsgrund 37 der Richtlinie 2009/38/EG über die Einsetzung eines Europäischen Betriebsrats oder die Schaffung eines Verfahrens zur Unterrichtung und Anhörung der Arbeitnehmer in gemeinschaftsweit operierenden Unternehmen und Unternehmensgruppen (Neufassung) (a. a. O.).

²¹ Richtlinie 94/45/EG des Rates vom 22. September 1994 über die Einsetzung eines Europäischen Betriebsrats oder die Schaffung eines Verfahrens zur Unterrichtung und Anhörung der Arbeitnehmer in gemeinschaftsweit operierenden Unternehmen und Unternehmensgruppen (ABl. L 254 vom 30.9.1994, S. 64).

²² Abkommen über die Sozialpolitik im Anhang zu Protokoll (Nr. 14) zum Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft.

²³ Weiterführende Informationen sind dem Dokument SWD(2018) 187, S. 21–22 zu entnehmen.

²⁴ EGB und Business Europe (2008), Joint advice by the social partners on the European Work Council ‘recast’ Directive. Vgl. Schlüsseldokumente (<http://www.worker-participation.eu/European-Works-Councils/Recast-Directive/Chronology-of-the-EWC-Recast-review-Key-docs>).

- Sicherstellung der Wirksamkeit der Rechte auf eine länderübergreifende Unterrichtung und Anhörung der Arbeitnehmer,
- Erhöhung der Zahl der Europäischen Betriebsräte und gleichzeitige Ermöglichung der Fortdauer geltender Vereinbarungen,
- Lösung der bei der praktischen Anwendung der Richtlinie 94/45/EG festgestellten Probleme und Beseitigung der sich aus bestimmten Bestimmungen oder dem Fehlen von Bestimmungen ergebenden Rechtsunsicherheit,
- Gewährleistung einer besseren Abstimmung der Rechtsinstrumente der Union im Bereich der Unterrichtung und Anhörung der Arbeitnehmer.

In der Richtlinie ist ein Verfahren für den Abschluss von Unterrichts- und Anhörungsvereinbarungen zwischen der zentralen Leitung und Arbeitnehmervertretern in großen multinationalen Unternehmen vorgesehen.

Im Einklang mit der Neufassungsrichtlinie gilt das Recht auf Einsetzung eines Europäischen Betriebsrats für Unternehmen oder Unternehmensgruppen mit mindestens 1000 Arbeitnehmern in der Union²⁵ und jeweils mindestens 150 Arbeitnehmern in mindestens zwei Mitgliedstaaten.

Das Verfahren zur Einrichtung eines neuen Europäischen Betriebsrats kann durch einen Antrag von mindestens 100 Arbeitnehmern in zwei Ländern oder auf Initiative des Arbeitgebers eingeleitet werden. Die infrage kommenden multinationalen Unternehmen sind nicht verpflichtet, von sich aus einen Europäischen Betriebsrat einzurichten; ihre zentrale Leitung muss jedoch Anträgen der Arbeitnehmer entsprechen, indem sie ein besonderes Verhandlungsgremium für die Einrichtung eines Europäischen Betriebsrats einsetzt. Zusammensetzung und Arbeitsweise der einzelnen Europäischen Betriebsräte werden im Rahmen einer Vereinbarung zwischen Unternehmensleitung und Arbeitnehmervertretern aus den verschiedenen beteiligten Ländern an die jeweiligen Gegebenheiten des Unternehmens angepasst. Wird innerhalb eines Zeitraums von drei Jahren keine Vereinbarung geschlossen, muss ein Europäischer Betriebsrat gemäß den in Anhang I der Neufassungsrichtlinie festgelegten „subsidiären Vorschriften“ eingerichtet werden (d. h. gemäß einer standardisierten Muster-Vereinbarung über einen Europäischen Betriebsrat).

Gegenwärtig gibt es in etwa 1000 Unternehmen oder Unternehmensgruppen – und damit in etwa der Hälfte aller infrage kommenden Unternehmen – aktive Europäische Betriebsräte.²⁶

Die meisten aktiven Europäischen Betriebsräte (281) gibt es in Deutschland; an zweiter und dritter Stelle folgen die Vereinigten Staaten²⁷ und Frankreich, in denen die zentralen

²⁵ In EWR-Ländern gilt dieses Recht gemäß dem EWR-Abkommen, da die Richtlinie nur an die EU-Mitgliedstaaten gerichtet ist.

²⁶ Quelle: [EWC Database \(ETUI\)](#). In der Datenbank sind gegenwärtig 1195 aktive Europäische Betriebsräte und Betriebsräte Europäischer Gesellschaften (Societas Europaea, SE) aufgeführt, darunter etwa 1000 Europäische Betriebsräte; bei den übrigen Gremien handelt es sich um Betriebsräte Europäischer Gesellschaften, Betriebsräte Europäischer Genossenschaften (European Cooperative Society, SCE) oder andere Arten von Unterrichts- und Anhörungsgremien.

²⁷ Weiterführende Informationen sind Artikel 4 Absatz 2 der Richtlinie 2009/38/EG über die Einsetzung eines Europäischen Betriebsrats oder die Schaffung eines Verfahrens zur Unterrichtung und Anhörung der Arbeitnehmer in gemeinschaftsweit operierenden Unternehmen und Unternehmensgruppen (Neufassung) (a. a. O.) zu entnehmen.

Leitungen von 184 bzw. 134 Unternehmen mit Europäischen Betriebsräten ihren Sitz haben. Zugleich gibt es in mehr als zehn EU-Mitgliedstaaten entweder kein oder nur ein Unternehmen, in dem ein Europäischer Betriebsrat eingesetzt wurde. Seit dem Inkrafttreten der Neufassungsrichtlinie werden kontinuierlich etwas mehr als 20 neue Europäische Betriebsräte pro Jahr eingerichtet.²⁸

Was die Wirtschaftszweige betrifft, so sind die weitaus meisten Europäischen Betriebsräte in der Metall-, Dienstleistungs- und Chemiebranche zu verzeichnen.

Es sind viele unterschiedliche Vereinbarungen in Kraft

Keine der beiden Richtlinien (weder die Richtlinie aus dem Jahr 1994 noch die Neufassungsrichtlinie) begründet eine Verpflichtung zu einer systematischen Neuaushandlung bereits geltender Vereinbarungen oder Verfahren zur Unterrichtung und Anhörung in den nach dem geltenden Unionsrecht infrage kommenden großen multinationalen Unternehmen. Unternehmen, in denen bereits Vereinbarungen in Kraft waren, wurden vom Anwendungsbereich der (überarbeiteten) Unionsvorschriften ausgenommen; Ziel war es, bereits geltende Vereinbarungen zu schützen und eine unnötige Neuaushandlung zu vermeiden.

Darüber hinaus ist nach der Neufassungsrichtlinie eine Ausnahme für Unternehmen zulässig, über deren Europäischen Betriebsrat während des Übergangszeitraums zwischen Juni 2009 und Juni 2011 verhandelt wurde. Infolgedessen gelten die sich aus der Neufassungsrichtlinie ergebenden Verpflichtungen für diese Unternehmen nicht. Die Rechtsvorschriften zur Umsetzung der Richtlinie aus dem Jahr 1994 sind weiterhin auf die gemäß dieser Richtlinie geschlossenen Vereinbarungen anwendbar. Ziel der Neufassungsrichtlinie war es, die Zahl der infrage kommenden Unternehmen, in denen ein Europäischer Betriebsrat eingesetzt wird, zu erhöhen und gleichzeitig „die Fortdauer geltender Vereinbarungen zu ermöglichen“ (Erwägungsgrund 7). Im Jahr 2018 arbeiteten 40 % der aktiven Europäischen Betriebsräte weiterhin nach den vor der Neufassung geltenden Vorschriften.²⁹

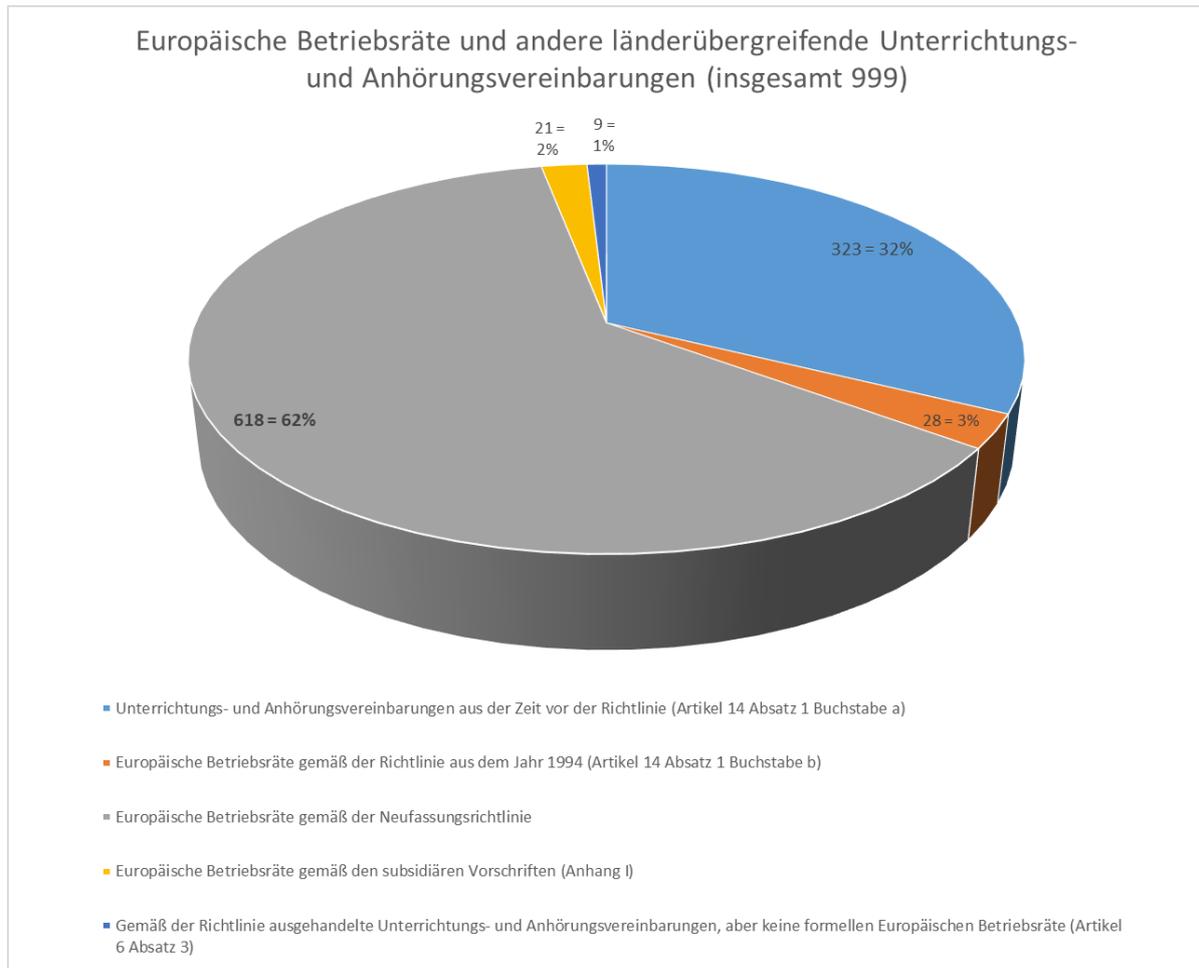
Infolgedessen sind gegenwärtig in großen multinationalen Unternehmen unterschiedliche Arten von Vereinbarungen über die Unterrichtung und Anhörung in Kraft (vgl. auch das Diagramm):

- *Vor 1996 geschlossene Vereinbarungen („freiwillige Vereinbarungen“):* Unternehmen mit diesen Vereinbarungen unterliegen nicht der Richtlinie. Werden diese Vereinbarungen nach ihrem Auslaufen von den Parteien gemeinsam verlängert oder überarbeitet, unterliegen sie weiterhin nicht der Richtlinie aus dem Jahr 1994 (und auch nicht der Neufassungsrichtlinie).
- *Vereinbarungen aus dem Zeitraum 1996–2011, darunter auch jene, die im Übergangszeitraum zwischen 2009 und 2011 unterzeichnet wurden:* Unternehmen mit diesen Vereinbarungen unterliegen den zum Zeitpunkt der Unterzeichnung/Überarbeitung der Vereinbarungen geltenden Rechtsvorschriften (d. h. den Rechtsvorschriften zur Umsetzung der Richtlinie aus dem Jahr 1994). Werden diese Vereinbarungen anschließend von den Parteien verlängert oder überarbeitet, unterliegen sie weiterhin nicht der Neufassungsrichtlinie.

²⁸ Vgl. [SWD\(2018\) 187 final](#), S. 21–22.

²⁹ [SWD\(2018\) 187 final](#), S. 21.

- *Nach dem Jahr 2011 geschlossene Vereinbarungen:* Unternehmen mit diesen Vereinbarungen unterliegen der Neufassungsrichtlinie.



Datenquelle: ETUI (2023)

Nach Artikel 13 der Neufassungsrichtlinie können Arbeitnehmer die Neuaushandlung einer geltenden Vereinbarung über einen Europäischen Betriebsrat beantragen, wenn sich die Struktur des Unternehmens wesentlich ändert und die geltende Vereinbarung keine einschlägigen Bestimmungen für diesen Fall enthält.

Nach Artikel 6 Absatz 3 der Neufassungsrichtlinie können die Verhandlungsparteien (d. h. Arbeitnehmervertreter und Unternehmensleitung) statt eines Europäischen Betriebsrats ein Unterrichts- und Anhörungsverfahren schaffen.³⁰

³⁰ Weiterführende Informationen sind Artikel 6 Absatz 3 der Richtlinie 2009/38/EG über die Einsetzung eines Europäischen Betriebsrats oder die Schaffung eines Verfahrens zur Unterrichtung und Anhörung der Arbeitnehmer in gemeinschaftsweit operierenden Unternehmen und Unternehmensgruppen (Neufassung) (a. a. O.) zu entnehmen.

3. Jüngste Entwicklungen im Zusammenhang mit der Neufassungsrichtlinie

3.1 Evaluierung der Neufassungsrichtlinie im Jahr 2018

Im Jahr 2018 veröffentlichte die Kommission die Ergebnisse einer Evaluierung der Durchführung der Neufassungsrichtlinie³¹, in der bestätigt wurde, dass diese einen EU-Mehrwert aufweist und durch sie die Unterrichtung der Arbeitnehmer in puncto Qualität und Umfang verbessert wurde. Die Neufassungsrichtlinie wurde von allen Akteuren als relevant betrachtet, und die Sozialpartner erkannten an, dass die Entwicklung eines länderübergreifenden Dialogs weiter vorangetrieben werden muss.

Was die Subsidiarität anbelangt, weisen Europäische Betriebsräte eine echte länderübergreifende EU-Dimension auf. Im Zuge der Evaluierung wurde festgestellt, dass „Unterrichtungs- und Anhörungsverfahren für Arbeitnehmer in multinationalen Unternehmen ... nur im Rahmen eines EU-Rechtsakts geregelt werden [können], der in nationales Recht umgesetzt wird“³².

Was die Verhältnismäßigkeit anbelangt, räumt die Neufassungsrichtlinie den Mitgliedstaaten Flexibilität bei der Anpassung einiger Richtlinienbestimmungen an ihre nationalen Arbeitsbeziehungen und Rechtssysteme ein, insbesondere bei den Regelungen zur Benennung oder Wahl von Arbeitnehmervertretern, deren rechtlichem Schutz und der Festlegung des am besten geeigneten Systems nationaler Sanktionen und Rechtsbehelfe für den Fall eines Verstoßes bei der Anwendung der Richtlinie.

Die 2018 vorgenommene Evaluierung ergab, dass die große Mehrheit der Mitgliedstaaten die Neufassungsrichtlinie ordnungsgemäß umgesetzt hat. Während die meisten Bestimmungen wörtlich in nationales Recht umgesetzt wurden, haben einige Länder ausführlichere Bestimmungen erlassen, die über die Mindestanforderungen der Neufassungsrichtlinie hinausgehen.

Im Rahmen der Evaluierung wurde zudem festgestellt, dass die Zahl der Rechtsstreitigkeiten auf nationaler Ebene gering war und diesbezüglich verglichen mit der Entwicklung bei der ursprünglichen Richtlinie aus dem Jahr 1994 keine Änderungen erkennbar waren. Im Laufe der Jahre erhielt die Kommission einige wenige förmliche Beschwerden gegen Mitgliedstaaten wegen nicht ordnungsgemäßer Umsetzung und Durchführung und leitete ein Vertragsverletzungsverfahren wegen nicht ordnungsgemäßer Durchführung der Durchsetzungsbestimmungen ein.

Die geringe Zahl von Gerichtsentscheidungen bedeutet jedoch nicht zwangsläufig, dass es bei der Anwendung der Neufassungsrichtlinie keine praktischen Probleme gibt. So kann es zu Problemen kommen, wenn die Bestimmungen der Vereinbarung über einen Europäischen Betriebsrat ausgehandelt oder auf Unternehmensebene angewandt werden.

Insgesamt wurden im Zuge der Evaluierung weiterhin bestehende Probleme aufgezeigt, die im Wesentlichen damit in Zusammenhang standen, dass aus unterschiedlichen Gründen nur

³¹ [COM\(2018\) 292 final](#) und [SWD\(2018\) 187 final](#).

³² [COM\(2018\) 292 final](#), S. 10.

wenige neue Europäische Betriebsräte eingerichtet werden³³, das Anhörungsverfahren nicht uneingeschränkt wirksam ist, Schwachstellen bei den Möglichkeiten der Europäischen Betriebsräte zur Durchsetzung ihrer Rechte festgestellt wurden (z. B. hinsichtlich ihrer Klagebefugnis) und zwischen den Mitgliedstaaten erhebliche Unterschiede hinsichtlich Art und Schärfe der Sanktionen bestehen.

Um diese Probleme zu beheben, legte die Kommission den Schwerpunkt ihrer Bemühungen auf die Unterstützung einer wirksameren Anwendung der geltenden Vorschriften und stützte sich dabei insbesondere auf die folgenden Maßnahmen:

- Fortsetzung der Gewährung von Finanzhilfen für Sozialpartner, um die Einrichtung und die Arbeitsweise Europäischer Betriebsräte zu unterstützen.

Die Kommission gewährt den Sozialpartnern auf Jahresbasis finanzielle Unterstützung für den sozialen Dialog und fördert weiterhin unterschiedliche Vorhaben zur Unterrichtung und Anhörung in Unternehmen, darunter auch im Zusammenhang mit Europäischen Betriebsräten.³⁴

- Vorschlag der Erarbeitung eines Handbuchs für Europäische Betriebsräte, um die Einrichtung neuer Europäischer Betriebsräte zu fördern und die Wirksamkeit der Tätigkeit der bestehenden Europäischen Betriebsräte zu verbessern.

Die Arbeit an dem Handbuch wurde im April 2019 ausgesetzt, nachdem sich Gewerkschaften geweigert hatten, an einer Sachverständigengruppe mitzuwirken, die einen Beitrag dazu leisten sollte.

- Gewährleistung der vollständigen und ordnungsgemäßen Umsetzung der Neufassungsrichtlinie durch die Aufnahme eines strukturierten Dialogs mit den Mitgliedstaaten.

Im Jahr 2019 fand ein Treffen zwischen den Kommissionsdienststellen und Sachverständigen der Mitgliedstaaten statt, dessen Schwerpunkt auf den Themen Durchsetzung und Sanktionen lag; im Jahr 2022 wurde ein Vertragsverletzungsverfahren in Bezug auf das Durchsetzungssystem Irlands eingeleitet.³⁵

Am 13. Oktober 2020 führten die Ministerinnen und Minister der Mitgliedstaaten im Rat (Beschäftigung, Sozialpolitik, Gesundheit und Verbraucherschutz) eine Orientierungsaussprache zum Thema „Beteiligung der Arbeitnehmer und Unterstützung von Arbeitnehmern bei Umstrukturierungsprozessen“, bei der es darum ging, dass die im Unionsrecht verankerten Rechte der Arbeitnehmer auf Unterrichtung und Anhörung, einschließlich der in der Neufassungsrichtlinie festgelegten Rechte der Europäischen Betriebsräte, bei der Bewältigung der wirtschaftlichen Folgen der Pandemie wirksam durchgesetzt werden müssen. Als Folgemaßnahme zu dieser Aussprache auf Ministerebene richtete das für Beschäftigung und soziale Rechte

³³ SWD(2018) 187, S. 21–22.

³⁴ Die Kommission unterstützt für gewöhnlich die Europäische Betriebsräte betreffenden Tätigkeiten des Europäischen Gewerkschaftsbundes, insbesondere die jährliche EBR-Konferenz des EGB, im Rahmen eines eigenen Finanzhilfeprogramms. Des Weiteren werden unter anderem regelmäßig Vorhaben sektoraler europäischer Gewerkschaftsverbände kofinanziert, um die Verbesserung der Arbeitsweise der Europäischen Betriebsräte zu unterstützen (z. B. um in einer bestimmten Branche bewährte Verfahren Europäischer Betriebsräte zu etablieren).

³⁵ Im Mai 2022 erging ein Aufforderungsschreiben an Irland.

zuständige Mitglied der Kommission am 1. Dezember 2020 ein Schreiben an die Mitgliedstaaten, in dem erneut darauf hingewiesen wurde, dass die Überwachung der Wahrung dieser Rechte und ein angemessenes Vorgehen der zuständigen Behörden, einschließlich der Gerichte, gegen Verstöße sichergestellt werden müssen.

3.2 Entschlüsse des Europäischen Parlaments

Im Jahr 2019 beschloss das Europäische Parlament, zwei Initiativberichte über die Beteiligung der Arbeitnehmer auf Unternehmensebene zu erarbeiten, um die Demokratie am Arbeitsplatz zu fördern und insbesondere die Arbeit der Europäischen Betriebsräte zu stärken.

Der erste dieser Berichte ist der nichtlegislative Bericht über Demokratie am Arbeitsplatz (2021/2005(INI))³⁶, der im Dezember 2021 veröffentlicht wurde. Dieser Bericht hat die Unterrichtung, Anhörung und Beteiligung der Arbeitnehmer, Gewerkschaften, Betriebsräte sowie einige Aspekte des Gesellschaftsrechts und der Corporate Governance zum Gegenstand.

Der zweite Bericht ist der legislative Initiativbericht zur Überarbeitung der Richtlinie über die Einsetzung eines Europäischen Betriebsrats (2019/2183 (INL)), der am 2. Februar 2023 vom Europäischen Parlament angenommen wurde. Er zielt darauf ab, „die Europäischen Betriebsräte und ihre Fähigkeit, ihre Rechte auf Unterrichtung und Anhörung wahrzunehmen, zu stärken und die Zahl der Europäischen Betriebsräte zu erhöhen, wobei die unterschiedlichen Systeme der Arbeitsbeziehungen in den Mitgliedstaaten zu berücksichtigen sind“. Er beinhaltet eine Anlage mit Vorschlägen für rechtliche Änderungen an der Neufassungsrichtlinie, in denen unter anderem Folgendes vorgesehen ist:

- ein weiter gefasster Begriff der „länderübergreifenden Angelegenheiten“, zu denen der Europäische Betriebsrat unterrichtet und angehört werden sollte;
- eine geänderte Definition des Begriffs „Anhörung“, nach der die Europäischen Betriebsräte vor der Annahme des Beschlusses durch die Leitung eine begründete Antwort auf ihre Stellungnahme erhalten müssen und diese Stellungnahme von der Leitung zu berücksichtigen ist;
- eine Verpflichtung der Mitgliedstaaten, die Möglichkeit der Beantragung einer einstweiligen Verfügung zur Aussetzung einer Entscheidung eines Unternehmens im Falle eines Verstoßes gegen die Pflichten zur Unterrichtung und Anhörung sowie finanzielle Sanktionen in Höhe von bis zu 20 Mio. EUR oder 4 % des Jahresumsatzes und den Ausschluss von öffentlichen Aufträgen und Subventionen vorzusehen;
- eine Verpflichtung der Unternehmen, den Europäischen Betriebsräten objektive Kriterien zur Verfügung zu stellen, anhand deren bestimmt wird, ob und für welchen Zeitraum eine Angelegenheit vertraulich ist, sowie eine Verpflichtung der Unternehmen, vor der Beschränkung des Zugangs zu Informationen, die ihrer Auffassung nach die Tätigkeiten des Unternehmens erheblich beeinträchtigen könnten, eine gerichtliche Genehmigung einzuholen;

³⁶ Entschließung des Europäischen Parlaments vom 16. Dezember 2021 zu „Demokratie am Arbeitsplatz: europäischer Rahmen für die Mitbestimmungsrechte von Arbeitnehmern und Überarbeitung der Richtlinie über die Einsetzung eines Europäischen Betriebsrats“.

- eine Verkürzung der Frist für die Aushandlung einer Vereinbarung über die Einrichtung eines Europäischen Betriebsrats auf 18 Monate;
- die Beendigung der Regelung für die Ausnahme von Unternehmen mit Vereinbarungen aus der Zeit vor der Richtlinie vom Anwendungsbereich der Richtlinie, sodass alle Unternehmen mit Unterrichts- und Anhörungsvereinbarungen unabhängig von deren Form den überarbeiteten Vorschriften unterliegen.

Am 1. März 2023 begrüßte die Kommission in ihrer Antwort an das Europäische Parlament die Entschließung des Europäischen Parlaments nach Artikel 225. Im Einklang mit den politischen Zusagen, die Präsidentin von der Leyen in ihren politischen Leitlinien hinsichtlich der vom Europäischen Parlament angenommenen Entschließungen nach Artikel 225 AEUV gemacht hat, ist die Kommission entschlossen, unter uneingeschränkter Wahrung der Grundsätze der Verhältnismäßigkeit, Subsidiarität und besseren Rechtsetzung einen entsprechenden Legislativvorschlag vorzulegen. Die Forderungen des Parlaments, einschließlich der in der Anlage zu der Entschließung formulierten konkreten Vorschläge, werden mit Blick auf die Sicherstellung von Rechtssicherheit für Arbeitnehmer und Arbeitgeber sowie auf die Sicherung und Förderung der Beschäftigung und der Industrietätigkeit in der Union bewertet. Diese Bewertung umfasst die Erhebung von Daten und Belegen sowie eine eingehende Evaluierung der Probleme und Triebkräfte im Zusammenhang mit den bestehenden Europäischen Betriebsräten und der in der Entschließung des Parlaments aufgezeigten Problemstellungen. Des Weiteren teilte die Kommission in ihrer Antwort mit, dass sie im Einklang mit Artikel 154 AEUV eine zweistufige Konsultation der EU-Sozialpartner durchführen wird und die Sozialpartner möglicherweise ihrerseits beschließen können, im Wege von Vereinbarungen nach Artikel 155 AEUV tätig zu werden.

4. Problemstellungen und mögliche Handlungsbereiche

Die im Rahmen der 2018 durchgeführten Evaluierung der Neufassungsrichtlinie formulierten Problemstellungen sind nach wie vor relevant. Zugleich ist noch deutlicher geworden, wie wichtig die länderübergreifende Unterrichtung und Anhörung ist. Der soziale Dialog auf Unternehmensebene ist von entscheidender Bedeutung, um die mit dem digitalen und dem grünen Wandel verbundenen strukturellen Veränderungen erfolgreich vorzunehmen und die Folgen der Energiekrise zu bewältigen. Dies erfordert eine Bewertung der Probleme, die der Realisierung des in der Neufassungsrichtlinie festgelegten Ziels, dass die Modalitäten der Unterrichtung und Anhörung der Arbeitnehmer so festgelegt und angewandt werden, dass ihre Wirksamkeit gewährleistet ist und eine effiziente Beschlussfassung des Unternehmens oder der Unternehmensgruppe ermöglicht wird, entgegenstehen könnten.

Vor diesem Hintergrund sowie auf der Grundlage der 2018 von der Kommission vorgenommenen Evaluierung und der Entschließung des Europäischen Parlaments wurden im Wesentlichen Probleme im Zusammenhang mit den folgenden Aspekten ermittelt:

- der Begriff „länderübergreifende Angelegenheit“,
- Definition des Begriffs „Anhörung“,
- Vorschriften über die „Vertraulichkeit“,
- Rahmen für die Einrichtung Europäischer Betriebsräte,

- Durchsetzung (Rechtsbehelfe und Sanktionen) und
- Ausnahmen vom Anwendungsbereich der Neufassungsrichtlinie.

In Abschnitt 4.7 werden weitere Probleme dargestellt.

4.1 Der Begriff „länderübergreifende Angelegenheit“

Nach der Neufassungsrichtlinie (Artikel 1 Absätze 3 und 4) beschränken sich die Zuständigkeiten der Europäischen Betriebsräte und der Geltungsbereich des Verfahrens zur Unterrichtung und Anhörung auf länderübergreifende Angelegenheiten. Konkret werden Angelegenheiten als länderübergreifend erachtet, die das gemeinschaftsweit operierende Unternehmen oder die gemeinschaftsweit operierende Unternehmensgruppe insgesamt oder mindestens zwei der Betriebe oder der zur Unternehmensgruppe gehörenden Unternehmen in zwei verschiedenen Mitgliedstaaten betreffen.

Diese Bestimmungen sind in Verbindung mit Erwägungsgrund 16 der Neufassungsrichtlinie zu verstehen, in dem klargestellt wird, dass zur Feststellung des länderübergreifenden Charakters einer Angelegenheit sowohl der Umfang ihrer möglichen Auswirkungen als auch die betroffene Leitungs- und Vertretungsebene berücksichtigt werden sollten. Als länderübergreifend werden dabei Angelegenheiten erachtet, die das Unternehmen oder die Unternehmensgruppe insgesamt oder mindestens zwei der Betriebe oder der zur Unternehmensgruppe gehörenden Unternehmen in zwei verschiedenen Mitgliedstaaten betreffen. Dazu gehören Angelegenheiten, die ungeachtet der Zahl der betroffenen Mitgliedstaaten für die europäischen Arbeitnehmer hinsichtlich der Reichweite ihrer möglichen Auswirkungen von Belang sind oder die die Verlagerung von Tätigkeiten zwischen Mitgliedstaaten betreffen.

Im Rahmen der 2018 von der Kommission vorgenommenen Evaluierung wurde eingeräumt, dass der Begriff „länderübergreifend“ in den Bestimmungen der Neufassungsrichtlinie zwar besser definiert ist als in der Richtlinie aus dem Jahr 1994, seine konkrete Auslegung den Europäischen Betriebsräten jedoch nach wie vor mitunter schwerfällt.

In seiner Entschließung weist das Europäische Parlament auf vergleichbare Schwierigkeiten hin und betont, dass „die Definition und damit die Interpretation des Begriffs ‚länderübergreifende Angelegenheiten‘ nach wie vor unscharf sind und der Auslegung bedürfen, wodurch es zu einer fragmentierten Umsetzung und Durchführung der Richtlinie 2009/38/EG durch die Mitgliedstaaten kommt, was wiederum zu einer fragmentierten Anwendung durch die Unternehmen führt; [das Europäische Parlament] betont, dass die Definition präzise und umfassend sein muss und dass die Tragweite ihrer möglichen Auswirkungen sowie die entsprechende beteiligte Leitungs- und Vertretungsebene fehlende Elemente sind, die bei der Bestimmung des länderübergreifenden Charakters einer Angelegenheit berücksichtigt werden müssen; [es] bekräftigt seine Forderung nach einer Klarstellung des Begriffs ‚länderübergreifender Charakter einer Angelegenheit‘ in der Richtlinie 2009/38/EG“.

4.2 Definition des Begriffs „Anhörung“

Die Gewährleistung der Wirksamkeit der Rechte auf Anhörung der Arbeitnehmer ist neben der Ermöglichung einer effizienten Beschlussfassung des Unternehmens eines der wichtigsten Ziele der Neufassungsrichtlinie (Artikel 1 Absatz 2).

In Artikel 2 Buchstabe g der Neufassungsrichtlinie wird der Begriff „Anhörung“ definiert als „die Einrichtung eines Dialogs und de[r] Meinungs-austausch zwischen den Arbeitnehmervertretern und der zentralen Leitung oder einer anderen, angemesseneren

Leitungsebene zu einem Zeitpunkt, in einer Weise und in einer inhaltlichen Ausgestaltung, die es den Arbeitnehmervertretern auf der Grundlage der erhaltenen Informationen ermöglichen, unbeschadet der Zuständigkeiten der Unternehmensleitung innerhalb einer angemessenen Frist zu den vorgeschlagenen Maßnahmen, die Gegenstand der Anhörung sind, eine Stellungnahme abzugeben, die innerhalb des gemeinschaftsweit operierenden Unternehmens oder der gemeinschaftsweit operierenden Unternehmensgruppe berücksichtigt werden kann“. Mehrere Erwägungsgründe (22, 23 und 37) der Neufassungsrichtlinie beinhalten ebenfalls Elemente, die im Hinblick auf diese Begriffsbestimmung hilfreich sind.

In ihrer 2018 vorgenommenen Evaluierung gelangte die Kommission zu dem Schluss, dass mit der Neufassungsrichtlinie zwar die Unterrichtung der Arbeitnehmer in puncto Qualität und Umfang verbessert wurde, sie jedoch mit Blick auf die Anhörung weniger wirksam war.

In seiner Entschließung stellt das Europäische Parlament fest, „dass die Rechtzeitigkeit der Anhörung nach wie vor ein Problem darstellt, wenn die Stellungnahme der Arbeitnehmervertreter zu einem Zeitpunkt angefordert oder abgegeben werden kann, zu dem keine sinnvolle Prüfung möglich ist oder zu dem die Entscheidung der Unternehmensleitung über die vorgeschlagene Maßnahme bereits getroffen wurde; [es] bedauert, dass die Unternehmensleitung nicht verpflichtet ist, eine Stellungnahme zu berücksichtigen, was häufig dazu führt, dass Beiträge unberücksichtigt bleiben oder keine tatsächlichen Auswirkungen auf die vorgeschlagene Maßnahme haben; [es] fordert die Kommission und die Mitgliedstaaten erneut auf, die Stärkung der Rechte auf Unterrichtung und Anhörung sowie aussagekräftige Anhörungsverfahren zu fördern; [es] fordert, dass die Definition des Begriffs ‚Anhörung‘ in der Richtlinie 2009/38/EG überarbeitet wird, um sicherzustellen, dass die Stellungnahme des Europäischen Betriebsrates bei den Entscheidungen der Unternehmen berücksichtigt wird und diese Stellungnahme vor Abschluss der Anhörung auf der entsprechenden Ebene abgegeben wird, bevor die Leitungsgremien des Unternehmens eine Entscheidung treffen, und dass der Europäische Betriebsrat eine begründete Antwort auf seine Stellungnahme gemäß der Richtlinie 2002/14/EG erhält“.

4.3 Vertraulichkeitsvorschriften

Die Bestimmungen der Neufassungsrichtlinie über die Vertraulichkeit (darunter auch über Fälle, in denen die zentrale Leitung Informationen nicht weiterleiten muss, „wenn diese die Arbeitsweise der betroffenen Unternehmen nach objektiven Kriterien erheblich beeinträchtigen oder ihnen schaden könnten“) waren bereits in der Richtlinie aus dem Jahr 1994 enthalten und wurden 2009 nicht geändert. Sie stehen im Einklang mit den in Artikel 6 der Richtlinie 2002/14/EG zur Festlegung eines allgemeinen Rahmens für die Unterrichtung und Anhörung der Arbeitnehmer in der Europäischen Gemeinschaft festgelegten Bestimmungen über die Vertraulichkeit. Nach den geltenden Vorschriften legen die Mitgliedstaaten die Bestimmungen über den Schutz vertraulicher Informationen fest. Nach der Neufassungsrichtlinie müssen die Mitgliedstaaten in ihren Rechtsvorschriften geeignete Verfahren für den Fall vorsehen, dass es diesbezüglich zu Konflikten kommt. Insbesondere müssen sie gemäß Artikel 11 Absatz 3 Verfahren vorsehen, nach denen bei Streitigkeiten auf dem Verwaltungs- oder Gerichtsweg Rechtsbehelfe eingelegt werden können.

In seinen Vorschlägen für rechtliche Änderungen an der Neufassungsrichtlinie regt das Europäische Parlament an, den Anwendungsbereich der geltenden Vertraulichkeitsbestimmungen einzuschränken, um einen möglichen Missbrauch durch die Unternehmensleitung zu verhindern. In seiner Entschließung betont das Europäische Parlament, „dass die Umsetzung der Vertraulichkeitsbestimmungen durch die Mitgliedstaaten

aufgrund des Fehlens einer klaren Definition fragmentiert ist, und fordert daher eine klare Begriffsbestimmung von vertraulichen Informationen; [das Europäische Parlament] betont in diesem Zusammenhang, dass die Mitgliedstaaten weitere Anstrengungen unternehmen müssen, um für Klarheit zu sorgen und genau die Bedingungen zu präzisieren, unter denen die zentrale Leitung nicht zu einer Weitergabe von Informationen, die schädlich sein könnte, verpflichtet ist; [es] bekräftigt, dass der Missbrauch von Vertraulichkeitsvorschriften als Mittel zur Beschränkung des Zugangs zu Informationen und der wirksamen Beteiligung verhindert werden muss, und fordert die Kommission auf, die Mitgliedstaaten im Zusammenhang mit der Überarbeitung der Richtlinie 2009/38/EG zu verpflichten, eindeutig festzulegen, in welchen Fällen es gerechtfertigt ist, den Zugang zu Informationen aufgrund der Vertraulichkeit zu beschränken“.

4.4 Verfahren für die Einrichtung Europäischer Betriebsräte

In der Neufassungsrichtlinie ist vorgesehen, dass, wenn die zentrale Leitung die Aufnahme von Verhandlungen binnen sechs Monaten nach dem ersten Antrag auf Einrichtung eines Europäischen Betriebsrats verweigert oder binnen drei Jahren nach dem Antrag keine Vereinbarung zustande kommt, ad hoc ein Europäischer Betriebsrat auf der Grundlage subsidiärer Vorschriften eingerichtet wird. Bislang wurden 22 Europäische Betriebsräte nach diesen subsidiären Vorschriften eingerichtet.

Im Rahmen ihrer 2018 vorgenommenen Evaluierung nannte die Kommission die Dauer der Verhandlungen über die Einrichtung eines Europäischen Betriebsrats als einen der zahlreichen und komplexen Faktoren, die dazu geführt haben könnten, dass mit der Neufassungsrichtlinie kein Anstieg des Anteils der Unternehmen mit Europäischen Betriebsräten erreicht wurde; durchschnittlich vergehen zwischen der Einrichtung des besonderen Verhandlungsgremiums und dem Abschluss der Vereinbarung über einen Europäischen Betriebsrat zwei bis drei Jahre.³⁷

In seiner EntschlieÙung stellt das Europäische Parlament fest, dass „die dreijährige Frist im Anschluss an einen Antrag, nach deren Ablauf die subsidiären Vorschriften angewandt werden, falls keine Vereinbarung zustande kommt, unverhältnismäßig ist, häufig nicht wirksam angewandt wird und zulasten der Arbeitnehmer geht“, und schlägt vor, kürzere Fristen für die Einrichtung eines Europäischen Betriebsrats festzulegen (z. B. eine 18-monatige Frist für den Abschluss der Vereinbarung über einen Europäischen Betriebsrat).

4.5 Durchsetzung (Rechtsbehelfe und Sanktionen)

Nach der Neufassungsrichtlinie (Artikel 10 Absatz 1) müssen die Mitglieder des Europäischen Betriebsrats über die Mittel verfügen, die erforderlich sind, um die Rechte auszuüben, die sich aus der Richtlinie ergeben, um kollektiv die Interessen der Arbeitnehmer des gemeinschaftsweit operierenden Unternehmens oder der gemeinschaftsweit operierenden Unternehmensgruppe zu vertreten. Da in der Richtlinie nicht festgelegt ist, wie diese Mittel den Europäischen Betriebsräten zur Verfügung zu stellen sind, kommen diesbezüglich in den Mitgliedstaaten unterschiedliche Verfahren zum Einsatz.

Des Weiteren sind die Mitgliedstaaten nach der Neufassungsrichtlinie verpflichtet, für den Fall der Nichteinhaltung der Bestimmungen der Richtlinie geeignete Maßnahmen vorzusehen; die Mitgliedstaaten müssen insbesondere gewährleisten, dass Verwaltungs- oder Gerichtsverfahren vorhanden sind, mit deren Hilfe die Erfüllung der sich aus der Richtlinie

³⁷ [SWD\(2018\) 187 final](#), S. 21.

ergebenden Verpflichtungen durchgesetzt werden kann. Diese Bestimmungen wurden mit der Neufassungsrichtlinie (Artikel 11) nicht geändert – es wurden lediglich die Erwägungsgründe 35 und 36 aufgenommen. Im Einzelnen heißt es in Erwägungsgrund 36 der Neufassungsrichtlinie, dass im Falle eines Verstoßes gegen die sich aus der Richtlinie ergebenden Verpflichtungen Sanktionen, die wirksam, abschreckend und im Verhältnis zur Schwere der Zuwiderhandlung angemessen sind, angewandt werden sollten. Dieser Erwägungsgrund entspricht dem in Artikel 47 Absatz 1 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union festgelegten allgemeinen Grundsatz des Rechts auf einen wirksamen Rechtsbehelf in der Auslegung durch die Rechtsprechung des Gerichtshofs der Europäischen Union. Nach diesem Grundsatz sind die Mitgliedstaaten in Anbetracht ihrer Verfahrensautonomie, der Grundsätze der Verhältnismäßigkeit und Subsidiarität und der Zuständigkeiten der Union nach Artikel 153 AEUV (d. h. der Zuständigkeit der Union, „Mindestvorschriften [zu] erlassen, die schrittweise anzuwenden sind“) verpflichtet, wirksame Rechtsbehelfe für den Fall vorzusehen, dass durch das Unionsrecht garantierte Rechte nicht gewahrt werden.

Im Hinblick auf die gerichtlichen Durchsetzungsmöglichkeiten der Europäischen Betriebsräte wurden im Rahmen der 2018 von der Kommission vorgenommenen Evaluierung zahlreiche Unterschiede zwischen den Mitgliedstaaten festgestellt. In der Hälfte der Mitgliedstaaten gibt es alternative Streitbeilegungsmechanismen. Die Kommission stellte hinsichtlich der Möglichkeiten Europäischer Betriebsräte, ihre Rechte durchzusetzen, insgesamt Schwachstellen fest.³⁸

Des Weiteren wies die Kommission darauf hin, dass zwischen den Mitgliedstaaten erhebliche Unterschiede hinsichtlich der Art und Schärfe der Sanktionen sowie der verfügbaren Rechtsbehelfe bestehen.³⁹ In einigen Ländern gilt ein Verstoß gegen die Rechte der Europäischen Betriebsräte als verwaltungs- oder arbeitsrechtliches Delikt, während er in anderen eine Straftat darstellt.⁴⁰ In den meisten Mitgliedstaaten wird als Sanktion eine Geldbuße gegen den Arbeitgeber verhängt, deren Höhe gesetzlich vorgegeben ist. Der Vergleich zwischen den in den einzelnen nationalen Systemen geltenden Höchstgrenzen zeigt, dass diesbezüglich erhebliche Unterschiede bestehen.

In seiner EntschlieÙung unterstreicht das Europäische Parlament seine Besorgnis „angesichts der fragmentierten und unzureichenden Einhaltung der Richtlinie 2009/38/EG in der gesamten Union und betont, dass für eine ordnungsgemäÙe, wirksame und rechtzeitige Einhaltung, Umsetzung und Durchsetzung der Richtlinie zugunsten der Arbeitnehmer in der gesamten Union gesorgt werden muss“. Insbesondere „bedauert [es], dass in vielen Mitgliedstaaten die Sanktionen für Verstöße nicht wirksam, abschreckend oder verhältnismäÙig sind, wie dies in der Richtlinie 2009/38/EG gefordert wird“.

Des Weiteren betont das Europäische Parlament in seiner EntschlieÙung, „dass die Europäischen Betriebsräte Zugang zu Gerichten oder zuständigen nationalen Arbeitsbehörden haben müssen; bedauert, dass die Europäischen Betriebsräte bei der Wahrnehmung ihrer Rechte auf Unterrichtung und Anhörung im Sinne der Richtlinie 2009/38/EG Hindernissen gegenüberstehen; [das Europäische Parlament] bedauert, dass in einigen Mitgliedstaaten die Gerichte oder Behörden, die dafür zuständig sind, in Bezug auf Streitigkeiten im Zusammenhang mit Europäischen Betriebsräten Beratung zu bieten, sich mit diesen zu

³⁸ [COM\(2018\) 292 final](#), S. 8.

³⁹ [SWD\(2018\) 187 final](#), S. 33–36, 57–63.

⁴⁰ [SWD\(2018\) 187 final](#), S. 35.

befassen oder über diese zu entscheiden, nicht über das Fachwissen hinsichtlich der durch diese Richtlinie geregelten Fragen verfügen; [es] fordert die Mitgliedstaaten erneut auf, vereinfachte Verwaltungs- und Gerichtsverfahren für einen wirksamen Zugang der Europäischen Betriebsräte und der besonderen Verhandlungsgremien zur Justiz sicherzustellen und im Rahmen der Folgenabschätzung der Kommission den rechtlichen Status der Europäischen Betriebsräte und besonderen Verhandlungsgremien zu spezifizieren, unter anderem indem ihnen Rechtspersönlichkeit verliehen wird“.

4.6 Ausnahmen vom Anwendungsbereich der Neufassungsrichtlinie

Wie in Abschnitt 2.2 erläutert, gibt es gegenwärtig in den infrage kommenden Unternehmen drei unterschiedliche Formen von Vereinbarungen über Europäische Betriebsräte und/oder länderübergreifende Unterrichts- und Anhörungsgremien (d. h. vor 1996 geschlossene Vereinbarungen, geänderte/verlängerte Vereinbarungen aus dem Zeitraum 1996–2011 und nach 2011 geschlossene Vereinbarungen).

Nach den Richtlinien aus den Jahren 1994 und 2009 sind Unternehmen mit Vereinbarungen, die zum jeweiligen Zeitpunkt des Inkrafttretens der Richtlinien bereits geschlossen waren, auch dann dauerhaft von deren Bestimmungen ausgenommen, wenn die Vereinbarungen anschließend neu ausgehandelt wurden. Etwa 40 % der gegenwärtig laufenden Vereinbarungen über einen Europäischen Betriebsrat fallen unter eine der früheren rechtlichen Regelungen.

In seiner Entschließung weist das Europäische Parlament darauf hin, dass „mehr als 25 Jahre nach der Annahme der ersten Richtlinie über den Europäischen Betriebsrat viele Vereinbarungen aus der Zeit vor der Richtlinie noch in Kraft sind und nicht an die Anforderungen der Richtlinie 2009/38/EG angepasst wurden; [es] ist der Ansicht, dass es von wesentlicher Bedeutung ist, dass für alle Vereinbarungen über Europäische Betriebsräte dieselben Rechte und Pflichten gelten, um für die Gleichbehandlung der Arbeitnehmer, den Zugang zur Anwendung hoher Standards der Union und Rechtssicherheit zu sorgen“.

4.7 Weitere Probleme

Kapazitäten und Ressourcen der Europäischen Betriebsräte und besonderen Verhandlungsgremien

In Artikel 10 Absatz 1 der Neufassungsrichtlinie ist eine allgemeine Verpflichtung festgelegt, die Europäischen Betriebsräte mit den für die Ausübung ihrer Rechte erforderlichen Mitteln auszustatten (vgl. Abschnitt 4.5); darüber hinaus müssen nach Artikel 6 Absatz 2 Buchstabe f Vereinbarungen über einen Europäischen Betriebsrat Angaben über die für den Europäischen Betriebsrat bereitzustellenden finanziellen und materiellen Mittel enthalten. Nach Artikel 5 Absätze 4 und 6 können Vertreter anerkannter Gewerkschaftsorganisationen bei den Verhandlungen über die Vereinbarung als Sachverständige auftreten und die Arbeitnehmervertreter beraten, wobei die Kosten im Zusammenhang mit den Verhandlungen von der zentralen Leitung getragen werden.

In den subsidiären Vorschriften in Anhang I ist festgelegt, dass die Verwaltungsausgaben der Europäischen Betriebsräte zulasten der zentralen Leitung gehen, damit die Europäischen Betriebsräte ihre Aufgaben in angemessener Weise wahrnehmen können (z. B. die für die Veranstaltung der Sitzungen anfallenden Kosten einschließlich der Dolmetschkosten sowie die Aufenthalts- und Reisekosten). Die Mitgliedstaaten können Regeln für die Finanzierung der Arbeit der Europäischen Betriebsräte festlegen.

Nach Artikel 10 Absatz 4 müssen die Europäischen Betriebsräte Zugang zu Schulungen haben, ohne dabei Lohn- bzw. Gehaltseinbußen zu erleiden. Nach Angaben der Sozialpartner war die Umsetzung dieser Bestimmung unproblematisch und ihre Durchführung unstrittig.⁴¹

Im Rahmen der 2018 von der Kommission vorgenommenen Evaluierung wurde festgestellt, dass die nationalen Regelungen über die Finanzmittel (einschließlich der Kosten für Gerichtsverfahren) in der Regel auf die allgemeinen Bestimmungen des Artikels 10 Absatz 1 der Neufassungsrichtlinie beschränkt sind. Die weitaus meisten Mitgliedstaaten haben eine allgemeine Regelung über die Betriebskosten der Europäischen Betriebsräte erlassen. Darüber hinaus besteht in einigen Mitgliedstaaten eine rechtliche Verpflichtung, die Europäischen Betriebsräte mit einem Budget für ihren Betrieb auszustatten, während in anderen zwar der gesetzliche Rahmen für die Europäischen Betriebsräte kein eigenes Budget vorsieht, jedoch andere Lösungen gefunden wurden, wie beispielsweise in Form einer Zusammenarbeit mit nationalen Gewerkschaftsorganisationen. Schließlich wurden in einige Vereinbarungen über Europäische Betriebsräte Bestimmungen aufgenommen, mit denen diesen finanzielle Mittel zugesichert werden; diese Vorgehensweise scheint jedoch sehr selten zu sein.

In seiner Entschliebung betont das Europäische Parlament „wie wichtig ausreichend[e] ... Ressourcen sind, um die erhaltenen Informationen mit Unterstützung der verfügbaren Sachverständigen zu prüfen, zu bewerten und zu erörtern“. Darüber hinaus „bedauert [es] außerordentlich, dass die finanziellen, materiellen und rechtlichen Ressourcen, die erforderlich sind, damit die Europäischen Betriebsräte ihre Aufgaben in angemessener Weise wahrnehmen können, von der zentralen Leitung nicht immer bereitgestellt werden“.

Subsidiäre Vorschriften

In Anhang I der Neufassungsrichtlinie sind subsidiäre Vorschriften für die Arbeitsweise der ad hoc eingesetzten Europäischen Betriebsräte festgelegt (d. h. der Europäischen Betriebsräte, für die keine Vereinbarungen geschlossen wurden).

Dabei handelt es sich um Mindestvorschriften, die in das Recht der Mitgliedstaaten umgesetzt werden müssen und unter anderem Folgendes zum Gegenstand haben: Verfahrensregeln für die Anhörung, Zusammensetzung des Europäischen Betriebsrats, eine jährliche Sitzung des Europäischen Betriebsrats, in der die Entwicklung und die Perspektiven des Unternehmens thematisiert werden, Vorschriften über die Unterrichtung und Anhörung im Falle außergewöhnlicher Umstände (z. B. einer Umstrukturierung) sowie Vorschriften über die dem Europäischen Betriebsrat bereitzustellenden Mittel.

In seiner Entschliebung bekräftigt das Europäische Parlament „seine Forderung, die subsidiären Vorschriften der Richtlinie 2009/38/EG, die eine Grundlage für ausgehandelte Vereinbarungen bilden, zu stärken; betont, dass das Recht der Europäischen Betriebsräte auf ein jährliches Treffen mit der zentralen Leitung unzureichend ist und dass Sitzungen stattdessen halbjährlich durchgeführt werden sollten, um die praktische Funktionsweise, die Wirkung und die Verwaltung der Europäischen Betriebsräte zu verbessern“.

Schutz der Arbeitnehmervertreter

Die Neufassungsrichtlinie beinhaltet Bestimmungen über die Rolle und den Schutz der Arbeitnehmervertreter, nach denen diese beispielsweise „den gleichen Schutz und gleichartige Sicherheiten [genießen] wie die Arbeitnehmervertreter nach den innerstaatlichen

⁴¹ [SWD\(2018\) 187 final](#), S. 31.

Rechtsvorschriften und/oder Gepflogenheiten des Landes, in dem sie beschäftigt sind“ (Artikel 10 Absatz 3).

In seiner Entschließung betont das Europäische Parlament, „dass Arbeitnehmer und Arbeitgeber oder ihre jeweiligen Vertretungsorganisationen das Recht auf Tarifverhandlungen und Versammlungsfreiheit haben und dass es keinen Eingriff seitens der Arbeitgeber geben sollte, durch den diese Rechte eingeschränkt würden, und dass die Arbeitnehmervertreter in den Europäischen Betriebsräten bei der Ausübung ihrer Rechte vor Vergeltungsmaßnahmen geschützt werden sollten“.

Ausgewogenes Geschlechterverhältnis in den Europäischen Betriebsräten

Nach Artikel 6 Absatz 2 Buchstabe b der Neufassungsrichtlinie muss in der Zusammensetzung der Europäischen Betriebsräte ein ausgewogenes Geschlechterverhältnis zur Geltung kommen.

In seiner Entschließung betont das Europäische Parlament, „dass für ein ausgewogenes Geschlechterverhältnis in den Europäischen Betriebsräten gesorgt werden muss und dass die Mitglieder Europäischer Betriebsräte und anderer Gremien der Arbeitnehmervertretung in diesem Zusammenhang einen nützlichen Beitrag leisten können“.

5. Ziel der Konsultation

Gemäß Artikel 154 Absatz 2 AEUV muss die Kommission vor Unterbreitung von Vorschlägen im Bereich der Sozialpolitik die Sozialpartner zu der Frage hören, wie eine Unionsaktion gegebenenfalls ausgerichtet werden sollte.

Die Kommission wird die von den Sozialpartnern vorgelegten Standpunkte prüfen und anschließend entscheiden, ob eine Unionsmaßnahme zweckmäßig ist. Entscheidet die Kommission, dass dies der Fall ist, leitet sie die zweite Phase der Konsultation der Sozialpartner auf Unionsebene ein. Diese Phase hat gemäß Artikel 154 Absatz 3 AEUV den Inhalt der Maßnahmenvorschläge zum Gegenstand.

Die Kommission konsultiert die Sozialpartner zu folgenden Fragen:

- 1) Sind Sie der Auffassung, dass die Probleme sowie die möglichen Bereiche für weitere Maßnahmen der Union in diesem Dokument korrekt aufgeführt sind?
- 2) Sind Sie der Auffassung, dass Maßnahmen der Union erforderlich sind, um die aufgeführten Probleme zu beheben? Wenn dies zutrifft, welche Ausrichtung und welchen Umfang sollten diese Maßnahmen haben?
- 3) Würden Sie die Einleitung eines Dialogs gemäß Artikel 155 AEUV über die in dieser Konsultation thematisierten Fragen in Erwägung ziehen?