



EUROPÄISCHE
KOMMISSION

Brüssel, den 26.7.2023
C(2023) 5054 final

KONSULTATIONSPAPIER

**Zweite 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)**

{SWD(2023) 662 final}

KONSULTATIONSPAPIER

Zweite 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

Eine legislative EntschlieÙung mit Empfehlungen an die Kommission zur Überarbeitung der Richtlinie über die Einsetzung eines Europäischen Betriebsrats (2019/2183(INL)) wurde am 2. Februar 2023 vom Europäischen Parlament angenommen.¹ Sie 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“. Sie enthält eine Anlage mit Vorschlägen für legislative Änderungen der Richtlinie 2009/38/EG über die Einsetzung eines Europäischen Betriebsrats (im Folgenden „Neufassungsrichtlinie“).²

Am 1. März 2023 begrüÙte die Kommission die EntschlieÙung des Parlaments von 2023 und im Einklang mit den politischen Zusagen, die Präsidentin von der Leyen in ihren politischen Leitlinien hinsichtlich der vom Parlament angenommenen EntschlieÙungen nach Artikel 225 AEUV gemacht hat, bestätigte die Kommission ihre Entschlossenheit, unter uneingeschränkter Wahrung der Grundsätze der Verhältnismäßigkeit, Subsidiarität und besseren Rechtsetzung einen entsprechenden Legislativvorschlag vorzulegen. Die Kommission wies ferner darauf hin, dass die Forderungen des Parlaments von der Kommission unter dem Gesichtspunkt der Gewährleistung von Rechtssicherheit für Arbeitnehmer und Arbeitgeber sowie des Schutzes und der Förderung von Beschäftigung und industriellen Aktivitäten in der EU geprüft würden. Die Kommission wies darauf hin, dass diese Bewertung das Einholen von Daten und Beweisen sowie eine umfassende Bewertung der Probleme und treibenden Faktoren in Bezug auf die bestehenden Europäischen Betriebsräte und die in der EntschlieÙung des Parlaments hervorgehobenen Fragen umfassen würde. Schließlich wies die Kommission darauf hin, dass sie vor der Vorlage eines Legislativvorschlags bezüglich Maßnahmen der Union im Bereich der Sozialpolitik gemäß Artikel 154 AEUV die EU-Sozialpartner konsultieren wird.

Die Kommission führte daher die erste Phase der Konsultation der europäischen Sozialpartner durch, um deren Ansichten in Bezug auf die Notwendigkeit und die mögliche Ausrichtung von EU-MaÙnahmen zur Bewältigung der in der EntschlieÙung des Parlaments beschriebenen Herausforderungen in Bezug auf die Arbeit der Europäischen Betriebsräte

¹ Legislative EntschlieÙung des Europäischen Parlaments vom 2. Februar 2023 mit Empfehlungen an die Kommission zur Überarbeitung der Richtlinie über die Einsetzung eines Europäischen Betriebsrats (2019/2183(INL)). Abrufbar unter: https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2023-0028_DE.html

² 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) (ABl. L 122 vom 16.5.2009, S. 28).

einzuholen.³ Die erste Phase der Konsultation wurde am 11. April eingeleitet und endete am 25. Mai 2023.

Unter Berücksichtigung ihrer Antwort vom 1. März 2023 auf die Entschließung 2019/2183(INL) des Europäischen Parlaments und der von den Sozialpartnern in der ersten Phase der Konsultation geäußerten Ansichten ist die Kommission zu dem Schluss gekommen, dass ein Tätigwerden der EU erforderlich ist.

Das vorliegende Dokument leitet daher die **zweite Phase der Anhörung der europäischen Sozialpartner gemäß Artikel 154 Absatz 3 AEUV** zum möglichen Inhalt der Maßnahmen der EU ein. Es werden darin die wichtigsten Ergebnisse der ersten Konsultationsphase zusammengefasst (Abschnitt 2), es wird die Analyse der ermittelten Herausforderungen (Abschnitt 3) vertieft und es wird auf die Notwendigkeit und den Mehrwert von EU-Maßnahmen (Abschnitt 4) eingegangen. Ferner wird die mögliche Ausrichtung dieser Maßnahmen analysiert (Abschnitt 5) und es werden die Standpunkte der europäischen Sozialpartner zu den Zielen und den möglichen Optionen für EU-Maßnahmen eingeholt, die in dem Dokument dargelegt werden, sowie die Bereitschaft der Sozialpartner geprüft, Verhandlungen im Hinblick auf den Abschluss einer Vereinbarung gemäß Artikel 155 AEUV aufzunehmen. Das begleitende Analysedokument ergänzt dieses Konsultationspapier mit zusätzlichen Erkenntnissen.⁴

Parallel zu dieser Konsultation holt die Kommission weiterhin Nachweise zu den beschriebenen Herausforderungen ein, die Aspekte des Problems darstellen, das mit den potenziellen EU-Maßnahmen angegangen werden könnte.

2. Konsultation der Sozialpartner – erste Phase

In der ersten Phase der Konsultation gingen Antworten von elf anerkannten Sozialpartnern ein.

Die folgenden drei Gewerkschaftsorganisationen beteiligten sich an der Konsultation:

- Europäischer Gewerkschaftsbund (EGB)
- Europäische Union der Unabhängigen Gewerkschaften (Confédération Européenne des Syndicats Indépendants, CESI)
- European Managers (CEC)

Zudem haben die folgenden acht Arbeitgeberverbände Antworten übermittelt:

- Vereinigung der Industrie- und Arbeitgeberverbände in Europa (BusinessEurope)
- SGI Europe
- SMEunited
- European Chemical Employers Group (ECEG)
- Council of European Employers of the Metal, Engineering and Technology-Based Industries (CEMET)
- European Cleaning and Facility Services Industry (EFCI)

³ C/2023/2330 final. [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/ALL/?uri=PI_COM:C\(2023\)2330](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/ALL/?uri=PI_COM:C(2023)2330)

⁴ SWD(2023)662. In der begleitenden Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen sind zusätzliche Erkenntnisse zu dem Problem, das mit EU-Maßnahmen angegangen werden soll, enthalten und es werden darin die Auswirkungen der in Betracht gezogenen potenziellen Maßnahmen analysiert und der Mehrwert von EU-Maßnahmen untersucht.

- Hotels, Restaurants & Cafés in Europa (HOTREC)
- Europäischer Verband der Holzverarbeitenden Industrie (CEI-Bois)

Alle drei antwortenden **Gewerkschaftsorganisationen** erachten eine **rechtsverbindliche Überarbeitung der Richtlinie 2009/38/EG** für erforderlich, um die Mängel dieser Richtlinie zu beheben. Der **EGB** unterstützt ausdrücklich die EntschlieÙung des Parlaments, die eine solche Überarbeitung fordert, und betont, dass der Prozess der Unterrichtung und Anhörung auf länderübergreifender Ebene nur durch einen EU-Rechtsakt geregelt werden könne, mit dem durch Mindestpflichten gleiche Wettbewerbsbedingungen gewährleistet werden. Wenngleich der **EGB** die Absicht der Kommission begrüÙt, rechtliche Schritte zur Verbesserung der Richtlinie einzuleiten, seien im Konsultationspapier der ersten Phase nicht alle einschlägigen Probleme angesprochen worden. Nach Ansicht des **EGB** wurde in dem Konsultationsdokument beispielsweise nicht berücksichtigt, dass eine effizientere Koordinierung zwischen der lokalen, nationalen und europäischen Ebene gewährleistet werden müsse.

Der **EGB** bedauert ferner, dass das Konsultationspapier der Kommission die Position der Gewerkschaftsvertreter nur unter „Sonstiges“ erwähnt, und erinnert daran, dass die Rolle des Gewerkschaftsvertreters gemäß Artikel 5 Absatz 4 der Richtlinie 2009/38/EG in den subsidiären Vorschriften zu berücksichtigen sei. Der **EGB** vertritt außerdem die Auffassung, dass ein Recht der Gewerkschaftsexperten auf Teilnahme an allen Sitzungen des besonderen Verhandlungsgremiums, des Europäischen Betriebsrats und des engeren Ausschusses sowie auf Zugang zu allen Standorten eine notwendige Voraussetzung für eine effektivere Unterstützung und Koordinierung der Arbeit der Europäischen Betriebsräte sei. Er fordert daher, dass diese Rechte in der Richtlinie 2009/38/EG festgeschrieben werden.

Darüber hinaus beanstandet der **EGB**, dass im Konsultationspapier der Kommission nicht auf die Frage der Konkretisierung der Definition des Begriffs „herrschendes Unternehmen“ eingegangen werde, um zu klären, ob Unternehmen, die im Rahmen von Management- und Franchisesystemen und 50:50-Joint Ventures tätig sind, in den Anwendungsbereich der Richtlinie fallen. Darüber hinaus stellt der **EGB** fest, dass im Konsultationspapier bestimmte Verbindungen zwischen dem Europäischen Betriebsrat und der Sorgfaltspflicht hätten hergestellt werden können.

Was die antwortenden Arbeitgeberorganisationen angeht, erkennen die Mitglieder von **SGI Europe** an, dass die Kommission die Diskrepanzen bei der Umsetzung der Richtlinie gut erkannt habe und dass eine Überarbeitung der Richtlinie gerechtfertigt sein könnte, um für mehr Klarheit bei den Regeln zu sorgen und regelmäßige echte *Ex-ante-Anhörungen* der Arbeitnehmervertreter in den Europäischen Betriebsräten zu länderübergreifenden Angelegenheiten zu organisieren. **SMEunited** erkennt an, dass eine Änderung der Richtlinie in gewisser Weise berechtigt sei, ohne das derzeitige allgemein gute Funktionieren der Richtlinie ignorieren zu wollen.

Die anderen Arbeitgeberverbände sprechen sich gegen eine Überarbeitung der Richtlinie aus, da sie der Ansicht sind, dass sie ihren Zweck erfülle. **BusinessEurope** betont insbesondere die Notwendigkeit, den Sozialpartnern auf Unternehmensebene die Möglichkeit zu geben, Vereinbarungen auszuhandeln, die ihren Gegebenheiten entsprechen. Nach Ansicht von **ECEG** spiegelt die heterogene Landschaft der Europäischen Betriebsräte die ursprüngliche Absicht der gesetzgebenden Organe bestens wider und sollte als Schlüsselement des europäischen Systems der Unterrichtung und Anhörung der Arbeitnehmer in multinationalen Unternehmen erhalten bleiben. **CEI-Bois** ist der Ansicht, dass die Arbeitsweise der

Europäischen Betriebsräte flexibel bleiben müsse, um in den verschiedenen Sektoren und Unternehmen in den Mitgliedstaaten wirksam angewandt werden zu können, und dass die Kommission davon absehen sollte, den Unternehmen, die sich bereits für die Einrichtung von Europäischen Betriebsräten entschieden haben, zusätzliche regulatorische Belastungen aufzuerlegen. **CEEMET** warnt davor, dass in einer Zeit, in der Unternehmen mit unvorhersehbaren wirtschaftlichen Folgen konfrontiert sind und unter einem enormen Verlust an Umsätzen und internationaler Wettbewerbsfähigkeit leiden, eine Überarbeitung der Richtlinie ein weiterer Rückschlag für die Wettbewerbsfähigkeit der europäischen Unternehmen wäre. Sollte die Richtlinie dennoch überarbeitet werden, fordert **CEEMET** die Aufnahme spezifischer Maßnahmen, um die administrative und finanzielle Belastung der Unternehmen zu verringern und der neuen Realität der Online-Meetings Rechnung zu tragen. **EFCI** ist der Meinung, dass ein gesetzgeberischer Eingriff, der die Verantwortung der Unternehmen erhöht, die Aussichten der Europäischen Betriebsräte schwächen würde, als gemeinsame und konstruktive Lösung für alle Beteiligten zu dienen. **HOTREC** und **CEI-Bois** fordern die Kommission auf, eine Empfehlung der Kommission und einen Leitfaden/ein Handbuch zu diesem Thema vorzulegen, anstatt die Richtlinie zu überarbeiten. **CEI-Bois** führt an, dass eine Überarbeitung Unsicherheit für Unternehmen und Arbeitnehmer in Bezug auf die Änderung von bereits gut funktionierenden Europäischen Betriebsräten schaffen würde, und betont, dass die Kommission davon absehen sollte, den Unternehmen, die sich bereits für die Einrichtung eines Europäischen Betriebsrats entschieden haben, zusätzliche regulatorische Belastungen aufzuerlegen. Vielmehr sollte die Überarbeitung darauf abzielen, die Umsetzung der bestehenden Vorschriften zu vereinfachen. **BusinessEurope** ist außerdem der Ansicht, dass ein Verhaltenskodex eine gute Grundlage sein könnte, um den Sozialpartnern auf Unternehmensebene zu helfen, Wege zur Verbesserung ihrer eigenen Praxis zu finden. **BusinessEurope** beanstandet, dass im Konsultationsdokument für die Wirtschaft wichtige Themen nicht angesprochen werden, wie z. B. die Erweiterung des Ermessensspielraums der Sozialpartner auf Unternehmensebene und die Überarbeitung der Bestimmungen der Richtlinie über Sitzungen des Europäischen Betriebsrats, um mehr Flexibilität zu bieten und durch die Nutzung verbesserter digitaler Kommunikation Kosten einzusparen.

Weitere Einzelheiten zu den Antworten der Sozialpartner auf die erste Phase der Konsultation, einschließlich ihrer Ansichten zu den spezifischen Herausforderungen, sind in den Abschnitten 1.2, 2 und 5 des begleitenden Analysedokuments enthalten.

3. Die Herausforderungen

Vierzehn Jahre nach der Annahme der Neufassungsrichtlinie ist noch deutlicher geworden, wie wichtig die länderübergreifende Unterrichtung und Anhörung ist. **Der soziale Dialog zu länderübergreifenden Angelegenheiten auf Unternehmensebene ist von Bedeutung, um die mit dem digitalen und dem grünen Wandel verbundenen strukturellen Veränderungen erfolgreich vorzunehmen und die Folgen der veränderten geopolitischen Perspektiven und ihrer wirtschaftlichen und sozialen Auswirkungen zu bewältigen.**

Durch die Einrichtung von Verfahren zur länderübergreifenden Unterrichtung und Anhörung der Arbeitnehmer in den Unternehmen der Union können die Europäischen Betriebsräte eine wichtige Rolle bei der Antizipation und der angemessenen Bewältigung des Wandels und bei der Entwicklung eines europäischen Dialogs auf Unternehmensebene in einem Kontext spielen, in dem die länderübergreifende Dimension immer stärker an Bedeutung gewinnt. Die

Europäischen Betriebsräte können dazu beitragen, die Corporate Governance in länderübergreifend tätigen Großunternehmen zu verbessern und damit deren Wettbewerbsfähigkeit zu steigern sowie die negativen Folgen von Umstrukturierungen für die Arbeitnehmer und die betroffenen Regionen zu verringern.

Den verfügbaren Daten zufolge waren im Jahr 2021 3676 multinationale Unternehmen oder Konzerne, die die Schwellenwerte der Neufassungsrichtlinie⁵ erfüllen, im EWR tätig und beschäftigten fast 30 Millionen Arbeitnehmer⁶. Davon haben etwa 1000 Unternehmen entweder eine Vereinbarung über einen Europäischen Betriebsrat oder eine „freiwillige“ Vereinbarung aus der Zeit vor der Richtlinie (siehe Abschnitt 1.6 des begleitenden Analysedokuments).

Vor diesem Hintergrund und auf der Grundlage der Evaluierung der Kommission aus dem Jahr 2018 und der Entschließung des Parlaments von 2023 war die Unterrichtung und Anhörung der Arbeitnehmer auf länderübergreifender Ebene nicht immer effektiv. Dies ist auf die bestehenden EU-Vorschriften für Europäische Betriebsräte und teilweise auf externe Faktoren zurückzuführen, die den Umfang und die Reichweite der Europäischen Betriebsräte beeinflussen, darunter auch Phänomene, die den Arbeitsbeziehungen inhärent sind.

In diesem Abschnitt werden die Herausforderungen im Zusammenhang mit den EU-Vorschriften für Europäische Betriebsräte vorgestellt, wie sie in der Evaluierung der Kommission aus dem Jahr 2018 oder in der Entschließung des Parlaments von 2023 genannt werden. Sie werden in dem begleitenden Analysedokument näher erläutert (siehe Abschnitt 2.2.2). Die externen Faktoren werden auch in Abschnitt 2.2.1 des Dokuments beschrieben. Sobald sie verfügbar sind, wird die laufende Faktensammlung die Analyse vervollständigen.

3.1. Herausforderungen im Zusammenhang mit dem Anwendungsbereich der Mindestrechte für die Einrichtung und die Arbeit von EBR

3.1.1 Ausnahmen vom Anwendungsbereich der Neufassungsrichtlinie für Unternehmen mit vorbestehenden Vereinbarungen.

Die bestehenden Ausnahmen vom Anwendungsbereich der Neufassungsrichtlinie für Unternehmen mit vorbestehenden Vereinbarungen haben zu Unterschieden bei der Abdeckung geführt. Die Vereinbarungen zur Unterrichtung und Anhörung der gesamten Belegschaft in diesen **unionsweit tätigen Unternehmen, die von den Vorschriften befreit**

⁵ Gemäß Artikel 2 Absatz 1 Buchstabe a der Richtlinie 2009/38/EG ist ein „gemeinschaftsweit operierendes Unternehmen“ ein Unternehmen mit mindestens 1000 Arbeitnehmern in den Mitgliedstaaten und mit jeweils mindestens 150 Arbeitnehmern in mindestens zwei Mitgliedstaaten“; und eine „gemeinschaftsweit operierende Unternehmensgruppe“ ist eine Unternehmensgruppe, die folgende Voraussetzungen erfüllt: sie hat mindestens 1000 Arbeitnehmer in den Mitgliedstaaten, sie umfasst mindestens zwei der Unternehmensgruppe angehörende Unternehmen in verschiedenen Mitgliedstaaten, und mindestens ein der Unternehmensgruppe angehörendes Unternehmen hat mindestens 150 Arbeitnehmer in einem Mitgliedstaat, und ein weiteres der Unternehmensgruppe angehörendes Unternehmen hat mindestens 150 Arbeitnehmer in einem anderen Mitgliedstaat.

⁶ Quelle: Eurostat, Ad-hoc-Datenentnahme aus dem EuroGroups-Register. Weitere Informationen finden Sie unter: [Employment in large-scale multinational enterprise groups - Statistics Explained \(Beschäftigung in großen multinationalen Unternehmensgruppen - Statistik erklärt\) \(europa.eu\)](https://ec.europa.eu/eurostat/tgm/table.do?tab=table&init=1&language=en&code=sdg_8_8_1).

sind, müssen nicht dieselben Mindestelemente und -rechte vorsehen wie Vereinbarungen über EBR, die gemäß der Neufassungsrichtlinie⁷ abgeschlossen werden.

Nach den neuesten verfügbaren Daten (ETUI, 2023) ist etwas mehr als ein Drittel der unionsweit tätigen Unternehmen mit bestehenden Vereinbarungen vom Anwendungsbereich der neugefassten Richtlinie ausgenommen. Die große Mehrheit dieser Unternehmen hat „freiwillige Vereinbarungen“, die erstmals vor September 1996 (d. h. vor Inkrafttreten der ersten Richtlinie von 1994) abgeschlossen wurden. Diese Ausnahme gilt für diese Verpflichtungen so lange, wie die Vereinbarung in Kraft bleibt, auch wenn diese Vereinbarungen von den Parteien erneuert oder überarbeitet werden⁸. Abgesehen von Unternehmen mit „freiwilligen Vereinbarungen“ fällt eine sehr kleine Zahl von Unternehmen weiterhin unter die Ausnahme nach Artikel 14 Absatz 1 Buchstabe b der Neufassungsrichtlinie, die für Unternehmen mit Vereinbarungen gilt, die während des Übergangszeitraums von Juni 2009 bis Juni 2011 geschlossen oder überarbeitet wurden.⁹

Die Evaluierung der Kommission aus dem Jahr 2018 enthielt keine abschließenden Aussagen dazu, ob und inwieweit Ausnahmen nach Artikel 14 zu Rechtsunsicherheiten führen oder eine wirksame Unterrichtung und Anhörung in diesen Unternehmen verhindern. In einer ETUI-Studie aus dem Jahr 2016¹⁰, in der mögliche Unterschiede zwischen Vereinbarungen unter verschiedenen rechtlichen Rahmenbedingungen untersucht wurden, wurde festgestellt, dass die (freiwilligen) Vereinbarungen aus der Zeit vor der Richtlinie seltener Definitionen für länderübergreifende Angelegenheiten und Klauseln zur Berichterstattung an die nationalen Arbeitnehmervertreter enthalten. Andererseits ist es wahrscheinlicher, dass sie die Beteiligung von Gewerkschaftsvertretern vorsehen. In einer 2018 vom ETUI durchgeführten Umfrage unter Mitgliedern von Europäischen Betriebsräten¹¹ gaben relativ weniger Mitglieder von „freiwilligen“ Europäischen Betriebsräten als von der Richtlinie unterliegenden Europäischen Betriebsräten an, dass sie in den letzten drei Jahren einen ernsthaften Konflikt mit der Leitung über die Funktionsweise ihres Europäischen Betriebsrats erlebt haben: 10,4 % gegenüber 17,8 %. Laut einer kürzlich erschienenen Veröffentlichung des ETUI¹² kann dies auf die längerfristige Natur der Beziehungen innerhalb des EBR zurückzuführen sein.

Die Frage wird im Rahmen der laufenden Einholung von Beweisen weiter geprüft.

3.1.2 Strukturell unabhängige Unternehmen, die gegenseitig die Geschäftstätigkeit und Geschäftsentscheidungen beeinflussen

⁷ Siehe die in Abschnitt 3.2 des begleitenden Analysedokuments beschriebenen internen Treiber 1 und 2.

⁸ Artikel 14 Absatz 2.

⁹ Diese Ausnahmeregelung gilt formell für 28 Unternehmen (d. h. für etwa 3 % der Unternehmen mit bestehenden Vereinbarungen). Für 16 von ihnen sieht ihre Vereinbarung über einen EBR jedoch vor, dass die Richtlinie 2009/38/EG nach der Umsetzungsfrist auf die Vereinbarung angewendet werden soll; Quelle: ETUI (unveröffentlichte Analyse, 2023)

¹⁰ De Spiegelaere S. (ETUI) (2016) Too little, too late? Evaluating the European Works Councils Recast Directive.

¹¹ Überblick veröffentlicht auf der ETUI-Website: [Can anybody hear us? An overview of the 2018 survey of EWC and SEWC representatives, S. 83.](#)

¹² De Spiegelaere S., Jagodzinski R., Waddington J. (ETUI)(2022) European Works Councils: contested and still in the making, S. 229.

Das Parlament forderte dazu auf, zu prüfen, „*ob es sinnvoll wäre, Verträge, die strukturell unabhängige Unternehmen in die Lage versetzen, gegenseitig die Geschäftstätigkeit und Geschäftsentscheidungen zu beeinflussen (z. B. Franchise- oder Verwaltungsverträge), in den Anwendungsbereich der Richtlinie 2009/38/EG aufzunehmen*“. Die Kommission holt weiterhin Nachweise über die Angemessenheit der in der bestehenden Richtlinie enthaltenen Definition des Begriffs „herrsches Unternehmen“ (Artikel 3) und die Frage ein, ob das Ausmaß des Einflusses, der durch solche Verträge ausgeübt wird, die Anwendung von Unterrichts- und Anhörungspflichten auf länderübergreifender Ebene rechtfertigt.

3.2. Herausforderungen im Zusammenhang mit der Einrichtung von EBR

3.2.1 Verzögerungen bei der Einrichtung des besonderen Verhandlungsgremiums

Die derzeitigen Verfahren zur Einrichtung von Europäischen Betriebsräten können zu Ineffizienz und Ineffektivität führen, da sich die Einrichtung des besonderen Verhandlungsgremiums aufgrund unklar definierter rechtlicher Verpflichtungen verzögern kann. In der Neufassungsrichtlinie ist vorgesehen, dass im Falle einer Verweigerung der zentralen Leitung, Verhandlungen aufzunehmen, binnen sechs Monaten nach dem Antrag ad hoc ein Europäischer Betriebsrat auf der Grundlage subsidiärer Vorschriften (Anhang I der Neufassungsrichtlinie) eingerichtet wird.¹³ Diese Bestimmung wurde bei der Neufassung der ursprünglichen EBR-Richtlinie von 1994 nicht geändert. Da sich diese Bestimmung auf eine „Weigerung“ der Leitung bezieht, Verhandlungen aufzunehmen, kann dies zu Rechtsunsicherheit in Situationen führen, in denen eine solche Weigerung nicht explizit ist, aber gleichzeitig die Verhandlungen nicht aufgenommen wurden.

Die Frage wird im Rahmen der laufenden Einholung von Beweisen weiter geprüft.

3.2.2 Langer Zeitraum für den Abschluss einer EBR-Vereinbarung

Das Verfahren zur Einrichtung eines EBR kann langwierig sein. In der Neufassungsrichtlinie ist vorgesehen, dass subsidiäre Vorschriften anwendbar sind, und ein standardisierter EBR eingerichtet wird, wenn zwischen der zentralen Leitung und dem besonderen Verhandlungsgremium binnen drei Jahren nach dem Antrag keine Vereinbarung zustande kommt.¹⁴

Im Rahmen ihrer 2018 vorgenommenen Evaluierung gab die Kommission an, dass durchschnittlich zwischen der Einrichtung des besonderen Verhandlungsgremiums und dem Abschluss der Vereinbarung über einen Europäischen Betriebsrat zwei bis drei Jahre vergehen.¹⁵

Die Kommission holt weiterhin Beweise und Stellungnahmen von Interessenträgern darüber ein, ob die bestehende 3-Jahres-Frist angemessen und effektiv ist. Der Einsatz digitaler Technologien könnte den Arbeitsaufwand verringern und die für den Abschluss von Verhandlungen benötigte Zeit verkürzen.

3.2.3 Risiko unzureichender Mittel für die besonderen Verhandlungsgremien während der Verhandlungsphase

¹³ Artikel 7 Absatz 1.

¹⁴ Artikel 7 Absatz 1.

¹⁵ SWD(2018) 187 final, S. 21.

Bei der Einrichtung eines Europäischen Betriebsrats kann es den besonderen Verhandlungsgremien an der notwendigen Unterstützung und an Mitteln fehlen. Dies kann zu Ineffizienz im Einrichtungsprozess führen und zu Vereinbarungen über einen Europäischen Betriebsrat, die den Zielen der Neufassungsrichtlinie nicht ausreichend gerecht werden.

Die Neufassungsrichtlinie sieht vor, dass die Kosten für die Aushandlung der Vereinbarung über einen Europäischen Betriebsrat und die Einsetzung des Europäischen Betriebsrats von der zentralen Leitung¹⁶ getragen werden. Mit der Neufassung wurden neue Bestimmungen eingeführt, um zu gewährleisten, dass die besonderen Verhandlungsgremien und die Europäischen Betriebsräte Zugang zu den notwendigen Mitteln haben.

In der Evaluierung aus dem Jahr 2018 kam die Kommission zu dem Schluss, dass die Mitgliedstaaten die Bestimmungen über die Rolle, den Schutz und die Schulung von Mitgliedern der Europäischen Betriebsräte und der besonderen Verhandlungsgremien (Artikel 10)¹⁷ ordnungsgemäß umgesetzt haben und dass der Einsatz von Sachverständigen bei Verhandlungen ausgehend von den Bestimmungen der Neufassung zugenommen hat (auf fast 70 %) und als hilfreich für die Beratung zu den Rechtsvorschriften sowie für den Austausch von Fachwissen angesehen wurde, auf den andere bestehende europäische Betriebsräte gestoßen sind.¹⁸ Im Rahmen der von der Kommission vorgenommenen Evaluierung wurde festgestellt, dass die nationalen Regelungen über die Finanzmittel und der Kosten für Gerichtsverfahren in der Regel auf den Bestimmungen des Artikels 10 Absatz 1 der Neufassungsrichtlinie beruhen. Es gibt keine Vorschriften, die ausdrücklich vorschreiben würden, dass bei etwaigen Rechtsstreitigkeiten zwischen dem besonderen Verhandlungsgremium oder dem Europäischen Betriebsrat und der Leitung mögliche Prozesskosten dem besonderen Verhandlungsgremium oder dem Europäischen Betriebsrat zugewiesen werden müssen, obwohl diese Kosten in der Regel Teil der Verwaltungsausgaben des Europäischen Betriebsrats sein könnten, die zwingend von der Leitung zu tragen sind¹⁹.

Nach Artikel 10 Absatz 4 müssen die Mitglieder der Europäischen Betriebsräte und der besonderen Verhandlungsgremien Schulungen erhalten, ohne dabei Lohn- bzw. Gehaltseinbußen zu erleiden. Der Evaluierung der Kommission aus dem Jahr 2018 ist zu entnehmen, dass nach Angaben der Sozialpartner die Umsetzung dieser Bestimmung unproblematisch und ihre Durchführung unstrittig waren.²⁰

Die Frage der Mittel der besonderen Verhandlungsgremien wird im Rahmen der laufenden Einholung von Beweisen weiter geprüft.

3.2.4 Unausgewogenes Geschlechterverhältnis in der Zusammensetzung der Europäischen Betriebsräte

Gemäß der Neufassungsrichtlinie muss in der Zusammensetzung der Europäischen Betriebsräte ein ausgewogenes Geschlechterverhältnis zur Geltung kommen.²¹ Eine kürzlich durchgeführte Überprüfung²² der nationalen Vorschriften zur Umsetzung der

¹⁶ Artikel 5 Absatz 6.

¹⁷ SWD(2018) 187 final, S. 13.

¹⁸ SWD(2018) 187 final, S. 38.

¹⁹ SWD(2018) 187 final, S. 34.

²⁰ SWD(2018) 187 final, S. 31.

²¹ Artikel 6 Absatz 2 Buchstabe b.

²² Mapping of Member States' laws done by European Centre of Expertise in the field of labour law, employment and labour market policies (ECE)(2023), unveröffentlicht.

Neufassungsrichtlinie hat ergeben, dass die meisten Mitgliedstaaten die Bestimmung der Richtlinie über die Zusammensetzung der Europäischen Betriebsräte, einschließlich des Kriteriums des Geschlechts, umgesetzt haben, während acht Mitgliedstaaten²³ keinen Hinweis auf ein ausgewogenes Geschlechterverhältnis in den Europäischen Betriebsräten in ihre Rechtsvorschriften aufgenommen haben.

Die vorliegenden Erkenntnisse deuten darauf hin, dass die in der Richtlinie enthaltene Vorgabe, nach Möglichkeit ein ausgewogenes Geschlechterverhältnis des Europäischen Betriebsrats auszuhandeln, nicht dazu beiträgt, eine ausgewogene Vertretung von Männern und Frauen zu erreichen. Die Mehrheit der Mitglieder der Europäischen Betriebsräte, die an einer kürzlich durchgeführten Umfrage unter Mitgliedern der Europäischen Betriebsräte teilnahmen, waren Männer, und weibliche Mitglieder sind seltener in höheren Funktionen zu finden²⁴. Das Ausmaß des Problems muss noch weiter erforscht werden.

3.3. Herausforderungen im Zusammenhang mit der Unterrichtung und Anhörung von Europäischen Betriebsräten

3.3.1 Rechtsunsicherheit in Bezug auf den Begriff der länderübergreifenden Angelegenheiten

Verfahrenstechnische und materielle Hindernisse für eine wirksame Unterrichtung und Anhörung der Europäischen Betriebsräte können durch die Unklarheit des Begriffs der länderübergreifenden Angelegenheiten verursacht werden, der den Tätigkeitsbereich der Europäischen Betriebsräte gemäß der Richtlinie bestimmt.

Der Begriff der „länderübergreifenden Angelegenheiten“ unterscheidet den Zuständigkeitsbereich eines Europäischen Betriebsrats von den nationalen Gremien gemäß anderen Richtlinien²⁵. Um für mehr Klarheit bezüglich des Rechtsrahmens zu sorgen, wurde in der Neufassungsrichtlinie der Begriff „länderübergreifende Angelegenheiten“ in Artikel 1 Absatz 4 definiert, der zusammen mit den Erwägungsgründen 15 und 16 zu lesen ist. Dieser Begriff war in der Richtlinie von 1994 nicht definiert worden.

Der Evaluierung der Kommission aus dem Jahr 2018 ist zu entnehmen, dass der Begriff „länderübergreifend“ in den Bestimmungen der Neufassungsrichtlinie besser definiert ist und von allen Mitgliedstaaten umgesetzt wurde; die konkrete Auslegung falle den Europäischen Betriebsräten in vielen Fällen trotzdem nach wie vor schwer.

Gemäß dieser Evaluierung haben die Arbeitnehmervertreter als einen der Mängel des Unterrichtungs- und Anhörungsverfahrens²⁶ einen Mangel an Klarheit über die länderübergreifende Zuständigkeit des Europäischen Betriebsrats genannt.

Obgleich die Wahrscheinlichkeit, dass Begriffsbestimmungen zu länderübergreifenden Angelegenheiten in Vereinbarungen über einen Europäischen Betriebsrat aufgenommen

²³ CY, DE, ES, FI, IE, NL, PL, SK.

²⁴ <https://www.etui.org/publications/guides/can-anybody-hear-us>

²⁵ Insbesondere: gemäß der Rahmenrichtlinie zur Unterrichtung und Anhörung 2002/14/EG, der Richtlinie über Massenentlassungen 98/59/EG, der Richtlinie über den Übergang von Unternehmen 2001/23/EG.

²⁶ SWD(2018) 187 final, S. 27.

werden, durch die Neufassungsrichtlinie²⁷ auf rund 85 % gestiegen ist und bewährte Verfahren entwickelt wurden, wie die Aufnahme einer Klausel zur länderübergreifenden Dimension in die Vereinbarung, die über Artikel 1 Absatz 4 hinausgeht,²⁸ kommt es weiterhin zu Streitigkeiten zwischen Vertretern der Arbeitnehmer und der Unternehmensleitung, insbesondere wenn die Umstrukturierung eines Unternehmens in verschiedenen Phasen erfolgt, die ein Land nach dem anderen betreffen.

Im Lichte der laufenden Einholung von Beweisen wird die Kommission prüfen, ob das derzeitige Konzept der Richtlinie für länderübergreifende Angelegenheiten zweckmäßig ist oder ob das Konzept in der Praxis zu Streitigkeiten führt, die über das hinausgehen, was in einem Unternehmensumfeld vernünftigerweise erwartet werden kann, und ob es klarer gefasst werden muss, um den verschiedenen länderübergreifenden Angelegenheiten, wie z. B. Umstrukturierungen, die in der Praxis auftreten, besser Rechnung zu tragen.

3.3.2 Unzureichend effektive Anhörungsverfahren

Die Verbesserung der Wirksamkeit der Anhörung ist eines der Ziele der Neufassungsrichtlinie²⁹. Die EBR müssen über Entscheidungen der Unternehmensleitung mit länderübergreifenden Auswirkungen auf ihre Beschäftigungs- und Arbeitsbedingungen unterrichtet und angehört werden. In der Praxis kann sich der Europäische Betriebsrat mit einer Vielzahl von Themen befassen, z. B. mit der Einführung neuer Technologien, der Entwicklung eines neuen Tätigkeitsbereichs oder mit Verschmelzungen, Übernahmen und Umstrukturierungen.

Ziel der Neufassungsrichtlinie ist es, die Wirksamkeit der Unterrichtung und Anhörung von Europäischen Betriebsräten zu verbessern, indem eine Begriffsbestimmung des Konzepts „Unterrichtung“ eingeführt und die Begriffsbestimmung von „Anhörung“ in Artikel 2 Buchstaben f und g geändert wurde.

Die Kommission berichtete im Jahr 2018, dass in der überwiegenden Mehrheit der im Rahmen der Neufassungsrichtlinie geschlossenen Vereinbarungen der neuen Begriffsbestimmung der Anhörung Rechnung getragen wird und dass einige Vereinbarungen zusätzliche Bestimmungen enthalten, die über die Anforderungen der Neufassungsrichtlinie hinausgehen. Während der Evaluierung vertraten die meisten Sozialpartner der Ansicht, dass die Neufassungsrichtlinie den Rechtsrahmen für das Unterrichtungs- und Anhörungsverfahren verbessert habe. Bei der Evaluierung wurde jedoch festgestellt, dass es Anzeichen dafür gibt, dass die Anhörung in einigen Fällen nur eine formale Übung ist und nicht die Gelegenheit bietet, eine substantielle Stellungnahme des Europäischen Betriebsrats³⁰ einzuholen und zu berücksichtigen.

In der 2018 von ETUI durchgeführten Umfrage unter Europäischen Betriebsräten gaben³¹ 20 % der Befragten an, dass sie unterrichtet und/oder angehört wurden, bevor die Entscheidung über die betreffende Frage getroffen wurde, bei 44 % erfolgte die Unterrichtung und/oder Anhörung nach der Entscheidung, aber vor deren Umsetzung, und

²⁷ De Spiegelaare S. (ETUI) (2016) „Too little, too late? Evaluating the European Works Councils Recast Directive“, S. 62.

²⁸ Studie ASTREE IR Share 2016.

²⁹ Artikel 1 Absatz 2

³⁰ SWD(2018) 187 final, S. 26.

³¹ Vgl. Fußnote 22 oben.

bei 19 % während des Umsetzungsprozesses. Knapp 10 % der Mitglieder der Europäischen Betriebsräte gaben an, dass sie erst nach der Umsetzung der entsprechenden Entscheidung unterrichtet und/oder angehört wurden.

Die Neufassungsrichtlinie sieht auch Folgendes vor: „*Die Befugnisse und das Unterrichts- und Anhörungsverfahren des Europäischen Betriebsrats sowie die Modalitäten für die Abstimmung zwischen der Unterrichtung und Anhörung des Europäischen Betriebsrats und der einzelstaatlichen Arbeitnehmervertretungen*“ werden in der Vereinbarung über einen Europäischen Betriebsrat getreu dem Grundsatz der Autonomie der Sozialpartner definiert.³² Nach der Neufassungsrichtlinie ist es daher Sache der Parteien, festzulegen, welche Folgemaßnahmen (wenn überhaupt) auf die Stellungnahme des Europäischen Betriebsrats folgen sollen. In Anhang I der Richtlinie werden subsidiäre Vorschriften definiert, die für Europäische Betriebsräte gelten, die nicht auf der Grundlage einer Vereinbarung eingerichtet wurden. Zu den subsidiären Vorschriften gehört die Verpflichtung der Leitung, jede Stellungnahme des Europäischen Betriebsrats mit einer mit Gründen versehene Antwort zu beantworten. Diese Verpflichtung gilt zwar nicht für Europäische Betriebsräte, für welche die Leitung und die Arbeitnehmervertreter Vereinbarungen geschlossen haben, doch wird die Kommission im Lichte der laufenden Beweisaufnahme prüfen, inwieweit in der Praxis eine mit Gründen versehene Antwort auf die Stellungnahme des Europäischen Betriebsrats gegeben wird.

In Übereinstimmung mit der derzeitigen Richtlinie³³ müssen die Mitgliedstaaten in Ermangelung anderslautender Bestimmungen in der betreffenden Vereinbarung über einen Europäischen Betriebsrat sicherstellen, dass der Prozess der Unterrichtung und Anhörung sowohl im Europäischen Betriebsrat als auch in den einzelstaatlichen Vertretungsgremien der Arbeitnehmer stattfindet, wenn Entscheidungen geplant sind, die wesentliche Veränderungen der Arbeitsorganisation oder der Arbeitsverträge mit sich bringen können. In der Richtlinie wird jedoch keine bestimmte Reihenfolge bzw. kein bestimmter Zeitplan für die Unterrichtung und Anhörung der Europäischen Betriebsräte in Bezug auf die einzelstaatlichen Vertretungsgremien der Arbeitnehmer vorgesehen und in jedem Fall kann der Prozess der Anhörung der Europäischen Betriebsräte nicht die Unterrichtung und Anhörung der einzelstaatlichen Vertretungsgremien der Arbeitnehmer beeinträchtigen, die gemäß den Richtlinien 2002/14/EG, 98/59/EG und 2001/23/EG³⁴ durchgeführt wird. Die Kommission prüft daher, ob die derzeitigen Vorschriften eine effiziente Koordinierung zwischen der Unterrichtung und Anhörung des Europäischen Betriebsrats und der einzelstaatlichen Vertretungsgremien der Arbeitnehmer ausreichend gewährleisten.

3.3.3 Risiko unzureichender Ressourcen während der Arbeit der Europäischen Betriebsräte

Die Neufassungsrichtlinie sieht vor, dass die Kosten für die Arbeit des Europäischen Betriebsrats (materielle und finanzielle Kosten, Kosten für Schulungen und Fachwissen sowie für die Zeit, die die Mitglieder des Europäischen Betriebsrats für die Erfüllung ihrer Aufgaben aufwenden) vom Unternehmen getragen werden. Sie enthält eine allgemeine Verpflichtung, die Europäischen Betriebsräte mit den für die Ausübung ihrer Rechte erforderlichen Mitteln auszustatten³⁵ und sieht vor, dass Vereinbarungen über einen

³² Artikel 6 Absatz 3 Buchstabe c.

³³ Artikel 12.

³⁴ Artikel 12 Absatz 4.

³⁵ Artikel 10 Absatz 1.

Europäischen Betriebsrat Angaben über die für den Europäischen Betriebsrat bereitzustellenden finanziellen und materiellen Mittel enthalten³⁶. Für Europäische Betriebsräte, die auf der Grundlage subsidiärer Vorschriften eingerichtet werden, sieht Anhang I der Richtlinie vor, dass die Verwaltungskosten der Europäischen Betriebsräte von der zentralen Leitung getragen werden, damit die Europäischen Betriebsräte ihre Aufgaben in angemessener Weise wahrnehmen können. Die Mitgliedstaaten können Regeln für die Finanzierung der Arbeit der Europäischen Betriebsräte festlegen. Nach Artikel 10 Absatz 4 müssen die Mitglieder der Europäischen Betriebsräte Schulungen erhalten, ohne dabei Lohn- bzw. Gehaltseinbußen zu erleiden.

Die Sachverständigengruppe zur Umsetzung der Neufassungsrichtlinie kam in ihrem Bericht aus dem Jahr 2010 zu dem Schluss, dass aufgrund der unterschiedlichen nationalen Rechtsvorschriften über die Kosten im Zusammenhang mit Klagen, an denen die Sozialpartner beteiligt sind, Flexibilität erforderlich ist, um zu bestimmen, wer die Kosten im Zusammenhang mit Klagen zu tragen hat, wobei die nationale Praxis oder die Vereinbarung über einen Europäischen Betriebsrat zu berücksichtigen ist.³⁷

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. In den meisten Fällen enthalten die nationalen Rechtsvorschriften eine allgemeine Bestimmung über die Verwaltungskosten der Europäischen Betriebsräte. In einigen Mitgliedstaaten besteht 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 Ansätze gefunden wurden, wie beispielsweise in Form einer Zusammenarbeit mit nationalen Gewerkschaftsorganisationen.

Die Mitgliedstaaten haben die Bestimmungen über die Rolle, den Schutz und die Schulung von Vertretern der Europäischen Betriebsräte und der besonderen Verhandlungsgremien ordnungsgemäß umgesetzt.

Der Evaluierung der Kommission aus dem Jahr 2018 ist zu entnehmen, dass nach Angaben der Sozialpartner die Umsetzung dieser Bestimmung zum Zugang zu Schulung unproblematisch und ihre Durchführung unstrittig waren.³⁸ Es besteht ein Konsens dahingehend, dass nach der Neufassungsrichtlinie die Kosten nicht von den Arbeitnehmervertretern selbst zu tragen sind³⁹.

Fast 70 % der Vereinbarungen über einen Europäischen Betriebsrat enthalten Bestimmungen über das Recht des EBR, sich von Sachverständigen beraten zu lassen, wobei mehr als 80 % dieser Vereinbarungen die Wahl eines unabhängigen externen Sachverständigen vorsehen, etwa 18 % auf einen unternehmensinternen und/oder unabhängigen Sachverständigen

³⁶ Artikel 6 Absatz 2 Buchstabe f.

³⁷ Umsetzung der Neufassung der Richtlinie 2009/38/EG über Europäische Betriebsräte – Bericht der Sachverständigengruppe – Dezember 2010, S. 39.

³⁸ SWD(2018) 187 final, S. 31.

³⁹ Umsetzung der Neufassung der Richtlinie 2009/38/EG über Europäische Betriebsräte – Bericht der Sachverständigengruppe – Dezember 2010, S. 44.

verweisen und weniger als 2 % nur die Unterstützung durch einen unternehmensinternen Sachverständigen zulassen⁴⁰.

Im Rahmen der Evaluierung durch die Kommission im Jahr 2018 berichteten Arbeitnehmervertreter über einen Mangel an Ressourcen und Kompetenzen zur Unterstützung von Unterrichts- und Anhörungsprozessen (keine Möglichkeit, externes Fachwissen in Anspruch zu nehmen, begrenzte Fristen für Anhörungsphasen) als einen der Mängel des Unterrichts- und Anhörungsverfahrens⁴¹.

Die Kommission ist dabei, Beweise einzuholen, um die Existenz und das Ausmaß dieser Herausforderungen zu bestätigen.

3.3.4 Von der Leitung auferlegte Vertraulichkeit und Nichtweitergabe von Informationen an die Europäischen Betriebsräte

Ein übermäßiger Rückgriff auf Vertraulichkeitsbestimmungen durch die Leitung kann eine effektive Unterrichtung und Anhörung behindern. Die Bestimmungen der Neufassungsrichtlinie zur Vertraulichkeit und Nichtweitergabe von Informationen⁴² stammen aus der EBR-Richtlinie von 1994 und wurden durch die Neufassungsrichtlinie von 2009 nicht geändert. Sie stehen im Einklang mit den Bestimmungen über die Vertraulichkeit in anderen arbeitsrechtlichen Richtlinien, insbesondere Artikel 6 der Richtlinie 2002/14/EG, Artikel 8 der Richtlinie 2001/86/EG und Artikel 10 der Richtlinie 2003/72/EG.

Nach den geltenden Vorschriften legen die Mitgliedstaaten die Bestimmungen über den Schutz vertraulicher Informationen fest. Die Mitgliedstaaten sehen vor, dass den Mitgliedern der besonderen Verhandlungsgremien oder den Europäischen Betriebsräte nicht gestattet wird, ihnen als vertraulich mitgeteilte Informationen an Dritte weiterzugeben. Die zentrale Leitung muss in besonderen Fällen und unter den in den einzelstaatlichen Rechtsvorschriften festgelegten Bedingungen und Beschränkungen Informationen nicht weiterleiten, *wenn diese die Arbeitsweise der betroffenen Unternehmen nach objektiven Kriterien erheblich beeinträchtigen oder dieser schaden könnten*. Nach der Neufassungsrichtlinie müssen die Mitgliedstaaten in ihren Rechtsvorschriften auch geeignete Verfahren für den Fall vorsehen, dass es diesbezüglich zu Konflikten kommt.⁴³

In der Evaluierung der Kommission aus dem Jahr 2018 nannten Arbeitnehmervertreter die weit verbreitete Verwendung von Vertraulichkeitsklauseln als einen der Mängel bei der Umsetzung von Unterrichts- und Anhörungsprozessen in der Praxis.⁴⁴ Das Ausmaß oder die Gründe für dieses Problem wurden in der Evaluierung jedoch nicht genannt.

Rund 87 % der Vereinbarungen über einen Europäischen Betriebsrat enthalten Bestimmungen zur Frage der Vertraulichkeit.⁴⁵

Eine kürzlich durchgeführte Bestandsaufnahme⁴⁶ der einschlägigen Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten hat ergeben, dass es in etwa der Hälfte der Mitgliedstaaten den Unternehmen

⁴⁰ Quelle: EBR-Datenbank (ETUI).

⁴¹ SWD(2018) 187 final, S. 26.

⁴² Artikel 8.

⁴³ Artikel 11 Absatz 3.

⁴⁴ SWD(2018) 187 final, S. 27.

⁴⁵ Quelle: EBR-Datenbank (ETUI).

gestattet ist, die vertrauliche Behandlung vorzusehen oder die Weitergabe von Informationen unter strengeren Bedingungen zu verweigern, als sie in der Neufassungsrichtlinie vorgesehen sind.⁴⁷ Gleichzeitig verlangt kein Mitgliedstaat, dass die zentrale Leitung vorab eine Genehmigung eines Gerichts oder einer Verwaltungsbehörde einholt, bevor sie Informationen unter den im nationalen Recht festgelegten Bedingungen zurückhält. *Nach* der Weigerung der Leitung, Informationen offenzulegen, stehen Streitbeilegungsmechanismen zur Verfügung (siehe den in Abschnitt 3.2 des begleitenden Analysedokuments beschriebenen internen Treiber 9).

Insgesamt sind in den Mitgliedstaaten nur sehr wenige Klagen wegen vermeintlichen Missbrauchs von Vertraulichkeitsklauseln bekannt geworden. Allerdings berichteten fast 40 % der Vertreter der Europäischen Betriebsräte in einer Umfrage des ETUI aus dem Jahr 2018, dass ihre Leitung häufig Informationen unter Hinweis auf die Vertraulichkeit verweigert⁴⁸.

Die Frage wird im Rahmen der laufenden Beweisaufnahme weiter geprüft.

3.4. Herausforderungen bei der Durchsetzung der Richtlinie

3.4.1 Unzureichender Zugang zur Justiz und Mangel an wirksamen Rechtsmitteln

Der arbeits- und sozialrechtliche Besitzstand der EU enthält allgemeine Bestimmungen zur Durchsetzung der durch das Unionsrecht festgelegten Mindestrechte im Einklang mit der Verfahrensautonomie der Mitgliedstaaten.

Zusätzlich zu den in der Richtlinie aus dem Jahr 1994 vorgesehenen allgemeinen Anforderungen an die Mitgliedstaaten, wonach für *„den Fall der Nichteinhaltung dieser Richtlinie [...] die Mitgliedstaaten geeignete Maßnahmen“ vorsehen*⁴⁹ und insbesondere gewährleisten, dass *„Verwaltungs- oder Gerichtsverfahren vorhanden sind, mit deren Hilfe die Erfüllung der sich aus dieser Richtlinie ergebenden Verpflichtungen durchgesetzt werden kann“*, wurden in der Neufassungsrichtlinie zwei Elemente zur Durchsetzung und Sanktionen eingeführt. Zuerst wurde eine allgemeine Pflicht vorgesehen, wonach Mitglieder des Europäischen Betriebsrats über die Mittel verfügen müssen, die erforderlich sind, um die Rechte auszuüben, die sich aus der Richtlinie ergeben, um kollektiv die Interessen der Arbeitnehmer des unionsweit operierenden Unternehmens oder der unionsweit operierenden Unternehmensgruppe zu vertreten.⁴⁹ Zweitens wurden zwei neue Erwägungsgründe eingeführt, um klarzustellen, dass die Mitgliedstaaten angemessene Maßnahmen ergreifen im Falle der Nichteinhaltung der Pflichten gemäß dieser Richtlinie und *„[g]emäß den allgemeinen Grundsätzen des Gemeinschaftsrechts sollten im Falle eines Verstoßes gegen die sich aus dieser Richtlinie ergebenden Verpflichtungen administrative oder rechtliche*

⁴⁶ Bestandsaufnahme der Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten des European Centre of Expertise in the field of labour law, employment and labour market policies (ECE)(2023), unveröffentlicht.

⁴⁷ Artikel 8.

⁴⁸ In der groß angelegten Umfrage des ETUI aus dem Jahr 2018 unter den Mitgliedern Europäischer Betriebsräte antworteten mehr als 39 % der Befragten, dass ihre Leitung häufig Informationen aus Gründen der Vertraulichkeit verweigert (Summe aus „stimme zu“ und „stimme voll und ganz zu“), verglichen mit etwa 34 %, die dieser Aussage nicht zustimmten oder absolut nicht zustimmten.

⁴⁹ Artikel 10 Absatz 1.

Verfahren sowie Sanktionen, die wirksam, abschreckend und im Verhältnis zur Schwere der Zuwiderhandlung angemessen sind, angewandt werden“⁵⁰.

In der Evaluierung der Kommission aus dem Jahr 2018 stellte die Kommission, was die gerichtlichen Durchsetzungsmöglichkeiten der Europäischen Betriebsräte anbelangt, ein unterschiedliches Bild in den Mitgliedstaaten fest, und sie stellte, was Möglichkeiten Europäischer Betriebsräte angeht, ihre Rechte durchzusetzen, insgesamt Schwachstellen fest.⁵¹ Die Evaluierung ergab, dass es in den Mitgliedstaaten keine einheitliche Praxis gibt, ob EBR den Rechtsstatus haben, vor den nationalen Gerichten zu klagen, und dass die Fähigkeit der EBR, Rechtsmittel einzulegen, in Europa unterschiedlich ausgestaltet ist und oft von der Handlungsfähigkeit der Gewerkschaften abhängt⁵². Der Zugang zu den Gerichten hängt auch von der Art des Streitfalls oder der Zuwiderhandlung ab.

In Anbetracht der Konzentration von Europäischen Betriebsräten in bestimmten Mitgliedstaaten (sie wurden hauptsächlich nach dem Recht von Deutschland, dem Vereinigten Königreich⁵³, Frankreich, Belgien, Schweden, den Niederlanden und Irland eingerichtet), haben Mitgliedstaaten mit einer geringen Anzahl oder keinen Europäischen Betriebsräten, die nach ihren Gesetzen eingerichtet wurde, im Allgemeinen keine Erfahrung mit der Durchsetzung der Neufassungsrichtlinie in ihrem Recht⁵⁴.

In mehreren Mitgliedstaaten beschränken sich die Rechtsstreitigkeiten, für die ein Gerichtsverfahren eingeleitet werden kann, auf bestimmte die Europäischen Betriebsräte betreffende Angelegenheiten, wie z. B. die Vertraulichkeit (Kroatien, Malta, Litauen, Polen). Probleme beim Zugang zur Justiz gibt es bekanntermaßen in zwei Mitgliedstaaten, nämlich in Irland, gegen das die Kommission im Mai 2022 ein Vertragsverletzungsverfahren eingeleitet hat,⁵⁵ und in Finnland⁵⁶. Nach den der Kommission vorliegenden Informationen kann ein Europäischer Betriebsrat oder ein besonderes Verhandlungsgremium (oder eine Gewerkschaft in deren Namen) vor einem Gericht Klage erheben.⁵⁷

3.4.2 Unwirksame Strafen/Sanktionen bei Nichteinhaltung

⁵⁰ Erwägungsgründe 35 und 36.

⁵¹ COM(2018) 292 final, S. 6.

⁵² [SWD\(2018\) 187 final](#), S. 34. Siehe Anhang 5 der Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen, die einen Überblick über die Fähigkeit der Europäischen Betriebsräte gibt, in den Mitgliedstaaten vor Gericht zu klagen.

⁵³ Quelle: ETUI-Datenbank. Die Daten beruhen auf dem ETUI zur Verfügung gestellten Informationen. Verlässliche Daten für die Zeit nach dem Brexit sind noch nicht verfügbar. Der Austritt des Vereinigten Königreichs aus der EU hatte zur Folge, dass die im Vereinigten Königreich eingerichteten Europäischen Betriebsräte in einem anderen EU-Mitgliedstaat eingerichtet werden mussten. Nach den vorliegenden Informationen ist etwa die Hälfte der Europäischen Betriebsräte (70), die früher im Vereinigten Königreich eingerichtet waren, inzwischen unter irischen Recht eingerichtet.

⁵⁴ Die aktuelle ETUI-Sammlung der nationalen Rechtsprechung (160 nationale Rechtssachen wurden seit 1995 bis zum ersten Quartal 2023 darin aufgenommen) enthält eine Sammlung über Rechtssachen, die sich auf Europäische Betriebsräte beziehen, die von den Gerichten in Frankreich (50), Deutschland (32), dem Vereinigten Königreich (29), Spanien (14), Belgien (10), den Niederlanden (7), Österreich (4), Tschechien, Rumänien und Italien (3), Schweden (2), der Slowakei, Luxemburg und Norwegen (1) entschieden wurden.

⁵⁵ Absatz 10 der Pressemitteilung: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/de/inf_22_2548.

⁵⁶ Eine Beschwerde gegen Finnland wurde im November 2022 bei der Kommission eingereicht.

⁵⁷ Auf der Grundlage der nationalen Rechtsvorschriften können bestimmte Zuwiderhandlungen in Irland und Finnland strafrechtlich verfolgt werden, je nachdem, ob die Staatsanwaltschaft aufgrund der betreffenden Rechtsverletzung ein Verfahren einleitet (bisher wurde in keinem der beiden Mitgliedstaaten ein solches Verfahren eingeleitet).

Nach der Neufassungsrichtlinie fällt die Festlegung von Sanktionen in die Verfahrensautonomie der Mitgliedstaaten. Diese Autonomie unterliegt der allgemeinen Anforderung des Unionsrechts, dass Sanktionen bei Verstößen gegen das EU-Recht „wirksam, abschreckend und verhältnismäßig“ sein müssen⁵⁸. Dieser Ansatz steht im Einklang mit anderen EU-Richtlinien zum Arbeitsrecht. Erwägungsgrund 36 der Neufassungsrichtlinie trägt dem allgemeinen Grundsatz des Rechts auf einen wirksamen Rechtsbehelf Rechnung, der in Artikel 47 Absatz 1 der Charta der Grundrechte verankert ist, wie er in der Rechtsprechung des Gerichtshofs der Europäischen Union⁵⁹ ausgelegt wird. Nach diesem Grundsatz sind die Mitgliedstaaten in Anbetracht ihrer Verfahrensautonomie, der Grundsätze der Verhältnismäßigkeit und Subsidiarität und der Zuständigkeit 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.

In der Evaluierung aus dem Jahr 2018 wies die Kommission darauf hin, dass zwischen den Mitgliedstaaten erhebliche Unterschiede hinsichtlich der Art und Schärfe der Sanktionen sowie der verfügbaren Rechtsbehelfe bestehen.⁶⁰ 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 der Sanktionen zeigt, dass diesbezüglich erhebliche Unterschiede bestehen, was auch die Vielfalt der rechtlichen Verfahren und der Praxis in den Mitgliedstaaten im Allgemeinen widerspiegelt. Ein Vergleich der konkreten Höchstgrenzen zeigt, dass diese je nach Art des Verstoßes zwischen 290 EUR in Litauen oder 850 EUR in Rumänien und 190 000 EUR in Spanien liegen. Im Falle eines wiederholten Verstoßes sind in Österreich, Bulgarien, Litauen und Luxemburg höhere Sanktionen (in der Regel bis zum Doppelten des Grundbetrags) vorgesehen. Strengere Sanktionen können verhängt werden, wenn es sich um ein Strafverfahren und nicht um ein Verwaltungsverfahren handelt (Belgien, Deutschland, Spanien), bzw. von der (dreigliedrigen) Arbeitsstreitkommission in Litauen. In diesem Fall können die Sanktionen bis zu 800 000 EUR (Belgien) betragen. Die Sanktionen variieren auch je nach dem Grad des Verstoßes gegen das Gesetz.

Die nationalen Gesetze sehen für Verstöße im Zusammenhang mit der Einrichtung des Europäischen Betriebsrats abschreckendere Sanktionen vor als für Verstöße im Zusammenhang mit seiner Arbeitsweise (einschließlich der Unterrichts- und Anhörungspflichten).

In ihrer Evaluierung aus dem Jahr 2018 kam die Kommission zu dem Schluss, dass Art und Höhe der Sanktionen in vielen Fällen nicht wirksam, abschreckend und verhältnismäßig sind⁶¹. Die nationalen Vorschriften dürfen sich jedoch nicht nur auf Sanktionen stützen, um einen wirksamen Rechtsbehelf zu schaffen. Der ausschließliche Rückgriff auf bestimmte verwaltungsrechtliche Sanktionen wurde von einigen Interessenträgern als im Kontext des deutschen Rechtssystems unwirksam kritisiert. Andererseits haben beispielsweise die französischen Gerichte in Fällen, die Europäische Betriebsräte betrafen, manchmal

⁵⁸ Wie in Erwägungsgrund 36 der Neufassungsrichtlinie in Erinnerung gerufen.

⁵⁹ In der Folgenabschätzung für die Neufassungsrichtlinie vertrat die Kommission die Auffassung, dass eine weitere Verschärfung oder detailliertere Festlegung von Sanktionen nicht mit dem Subsidiaritätsprinzip vereinbar wäre, da die Zuständigkeit für die Festlegung angemessener, abschreckender und verhältnismäßiger Sanktionen grundsätzlich bei den Mitgliedstaaten liegt (Folgenabschätzung SEC(2008)2166, S. 46).

⁶⁰ SWD(2018) 187 final, S. 33 ff., S. 57 ff.

⁶¹ SWD(2018) 187 final, S. 36.

Unterlassungsanordnungen erlassen und die Unternehmen verpflichtet, die Vorschriften zur Unterrichtung und Anhörung einzuhalten, bevor sie eine Entscheidung umsetzen.

3.5. Folgen der ermittelten Herausforderungen

Die ermittelten Herausforderungen betreffen vor allem Arbeitnehmer und länderübergreifend operierende Großunternehmen. Die wichtigsten Interessenträger lassen sich anhand der Art der direkt betroffenen Unternehmen und der Gebiete, in denen die länderübergreifende Unterrichtung und Anhörung durch Europäische Betriebsräte ihre Wirkung entfalten soll, ermitteln. Indirekt ist die Wirksamkeit der Unterrichtung und Anhörung von Europäischen Betriebsräten auch für Unternehmen von Bedeutung, die in der Wertschöpfungskette mit unionsweit tätigen Unternehmen verbunden sind, sowie für die von diesen Unternehmen abhängigen regionalen Wirtschaftssysteme im weiteren Sinne.

Für die Arbeitnehmer dürften sich die oben beschriebenen Herausforderungen negativ auf ihre Beteiligung durch einen eingeschränkteren sozialen Dialog in ihrem Unternehmen auswirken, zum Beispiel in Bezug auf die Antizipation von Unternehmensentwicklungen und die Akzeptanz von Veränderungen; eingeschränkte Möglichkeit, im Falle einer Unternehmensumstrukturierung einen Beitrag zu Begleitmaßnahmen zu leisten (z. B. weil keine Anhörung eingeleitet wurde); geringere Wirksamkeit des sozialen Dialogs mit dem Arbeitgeber über länderübergreifende Angelegenheiten (z. B. kein Dialog). Letztlich können diese Folgen zu einem niedrigeren Beschäftigungsniveau in den in der EU tätigen Unternehmen, weniger motivierten Arbeitskräften und suboptimalen Arbeitsbedingungen führen.

Für die Unternehmen könnten die Herausforderungen in bestimmten Fällen zu höheren direkten Kosten im Zusammenhang mit der Gründung oder Verwaltung von EBR aufgrund ineffizienter Verfahren führen; zu potenziell höheren indirekten Kosten für die Umsetzung von Maßnahmen im Falle einer Unternehmensumstrukturierung (aufgrund mangelnden gemeinsamen Verständnisses und fehlender Kompromisslösungen); zu Geschäftseinbußen aufgrund des Risikos von Verzögerungen bei der Entscheidungsfindung und der Umsetzung von Entscheidungen (auch aufgrund von möglicherweise unklaren Verpflichtungen und Streitigkeiten) oder Risiken im Zusammenhang mit der Übermittlung und dem Umgang mit sensiblen Informationen; zu Geldstrafen für die Nichteinhaltung der Unterrichtungs- und Anhörungspflichten in Verbindung mit der Rechtsunsicherheit, die zu unterschiedlichen Auslegungen der geltenden Vorschriften führt.

Die ermittelten Herausforderungen **betreffen Arbeitnehmer und Unternehmen in allen Mitgliedstaaten**. Während einige der Herausforderungen – wie Defizite beim Zugang zur Justiz oder das Fehlen ausreichend abschreckender Sanktionen – in bestimmten nationalen Rechtssystemen einschneidender sind als in anderen, breiten sich ihre Auswirkungen aufgrund des **inhärent länderübergreifenden Charakters** von Europäischen Betriebsräten dennoch grenzüberschreitend aus.

Das Vorhandensein und die Tragweite dieser Folgen sind derzeit Gegenstand der laufenden Einholung von Beweisen durch die Kommission.

4. Handlungsbedarf seitens der EU

Angesichts des länderübergreifenden Charakters der Unternehmen und der zu Rede stehenden Fragen sind gemeinsame **Mindestanforderungen auf EU-Ebene** erforderlich, um eine wirksame Unterrichtung und Anhörung der Arbeitnehmer in länderübergreifenden Angelegenheiten zu gewährleisten.

Herausforderungen, die die Wirksamkeit des Rechts der Arbeitnehmer auf Unterrichtung und Anhörung auf länderübergreifender Ebene einschränken, müssen auf EU-Ebene angegangen werden, insbesondere wenn es um den Umfang und den Inhalt der in den bestehenden EU-Bestimmungen festgelegten Informations- und Anhörungspflichten geht.

Vor dem Hintergrund der digitalen und der grünen Wende ist es umso wichtiger, durch kohärente Maßnahmen auf EU-Ebene das volle Potenzial der Europäischen Betriebsräte bei der Antizipation und Bewältigung des Wandels in einer sozial und ökologisch nachhaltigen Weise zu nutzen. Der spezifische EU-Mehrwert einer möglichen Initiative zum Europäischen Betriebsrat liegt darin, dass sie zu einer Aufwärtskonvergenz bei den beschäftigungspolitischen und sozialen Ergebnissen zwischen den Mitgliedstaaten beiträgt, indem sie den sozialen Dialog über länderübergreifende Angelegenheiten in multinationalen Unternehmen einer bestimmten Größe erleichtert.

Die anwendbare Rechtsgrundlage, Artikel 153 Absatz 2 Buchstabe b AEUV, sieht vor, dass auf EU-Ebene „Mindestvorschriften“ in der Sozialpolitik erlassen werden können. Mögliche Anpassungen der bestehenden EU-Vorschriften würden daher die Verantwortung und den Ermessensspielraum der Mitgliedstaaten unberührt lassen, die Mindestvorschriften in ihre jeweiligen Rechts- und Arbeitsbeziehungssysteme zu integrieren. Darüber hinaus würde jede EU-Maßnahme den Grundsatz der **Autonomie der Sozialpartner** wahren, der in der Richtlinie 2009/38/EG ausdrücklich festgeschrieben ist. Daher würde der Rahmen für Europäische Betriebsräte grundsätzlich weiterhin auf einer Kombination aus Mindestvorschriften auf EU-Ebene und dezentraler Umsetzung durch Vereinbarungen zwischen Arbeitnehmervertretern und der zentralen Leitung beruhen, wobei letztere über ausreichend Spielraum verfügt, um den Prozess der Unterrichtung und Anhörung zu länderübergreifenden Angelegenheiten auf ihre spezifischen Bedürfnisse und Umstände abzustimmen.

Im Einklang mit dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit und dem Subsidiaritätsprinzip würden mögliche EU-Maßnahmen nicht über das zur Erreichung ihrer Ziele erforderliche Maß hinausgehen und die Zuständigkeiten der Mitgliedstaaten und der Sozialpartner in Bezug auf den sozialen Dialog wahren. Durch die Stärkung der Wirksamkeit der bestehenden Mindestvorschriften für EBR bei gleichzeitiger Vermeidung unnötiger Belastungen für die Unternehmen und der Ermöglichung flexibler Lösungen würde ein mögliches Vorgehen der EU den Mehrwert gleicher Wettbewerbsbedingungen für die Unternehmen und eines einheitlichen Mindestniveaus für den Schutz der Arbeitnehmer verbessern.

Ohne Maßnahmen der EU werden die ermittelten Herausforderungen wahrscheinlich fortbestehen und die Kluft zwischen den Bedürfnissen, den Erwartungen der Arbeitnehmer und der tatsächlichen Funktionsweise der Europäischen Betriebsräte wird vor dem Hintergrund der zunehmenden Internationalisierung wahrscheinlich weiter zunehmen.

5. Mögliche Ausrichtung von EU-Maßnahmen

5.1. Vorgeschlagene Ziele

Das **übergeordnete Ziel** der Initiative wäre es, die **Wirksamkeit der Unterrichtung und Anhörung der Arbeitnehmer auf länderübergreifender Ebene weiter zu verbessern** und damit auf die in Abschnitt 3 genannten grundlegenden Herausforderungen zu reagieren. Durch die Initiative würden die bestehenden Grundsätze der Richtlinie 2009/38/EG bestätigt: die Stärkung des Rechts auf Unterrichtung und Anhörung der Arbeitnehmer in gemeinschaftsweit operierenden Unternehmen und Unternehmensgruppen (Artikel 1 Absatz 1) und die Modalitäten der Unterrichtung und Anhörung der Arbeitnehmer so festzulegen und anzuwenden, dass ihre Wirksamkeit gewährleistet ist und eine effiziente Beschlussfassung des Unternehmens oder der Unternehmensgruppe ermöglicht wird (Artikel 1 Absatz 2).

Um das oben genannte allgemeine Ziel zu erreichen, sollen mit der EU-Initiative **folgende Einzelziele** verfolgt werden:

- Vermeidung ungerechtfertigter Unterschiede bei den Rechten der Arbeitnehmer auf Unterrichtung und Anhörung auf länderübergreifender Ebene: eine mögliche EU-Initiative würde darauf abzielen, ein einziges Regelwerk auf alle unionsweit operierenden Unternehmen und ihre Beschäftigten anzuwenden und die bestehenden Ausnahmen bestimmter Unternehmen von den gemeinsamen Mindestvorschriften zu überwinden.
- Sicherstellung einer effizienten und effektiven Einrichtung von Europäischen Betriebsräten: eine mögliche EU-Initiative würde darauf abzielen, den Prozess nach dem Antrag der Arbeitnehmer auf Einsetzung eines Europäischen Betriebsrats, wie er in der Neufassungsrichtlinie enthalten ist, weiter zu straffen und alle Risiken unnötiger Verzögerungen oder mangelnder Ressourcen der Arbeitnehmervertreter während des Verhandlungsprozesses zu beseitigen. Die Initiative würde sich auch um eine ausgewogenere Zusammensetzung der Europäischen Betriebsräte bemühen.
- Sicherstellung eines wirksamen Verfahrens zur Unterrichtung und Anhörung der Europäischen Betriebsräte sowie einer angemessenen Mittelausstattung für ihre Arbeit: Im Rahmen einer möglichen EU-Initiative würde das Ziel verfolgt, die Herausforderungen anzugehen, die die praktische Wirksamkeit der Rechte der Europäischen Betriebsräte auf Unterrichtung und Anhörung behindern, zum Beispiel durch die Förderung eines echten Meinungsaustauschs; durch mehr Rechtssicherheit in Bezug auf das Konzept der länderübergreifenden Angelegenheiten; indem sichergestellt wird, dass die Vertraulichkeits- oder Geheimhaltungsklauseln von der Leitung nur in begründeten Fällen angewendet werden; durch den Schutz der Vertraulichkeit von Informationen, die mit Europäischen Betriebsräten geteilt werden; durch die Verschärfung der bestehenden Vorschriften über die Bereitstellung von Ressourcen für die Arbeit der Europäischen Betriebsräte.
- Förderung einer wirksameren Durchsetzung der Richtlinie, z. B. durch wirksame, abschreckende und verhältnismäßige Sanktionen und Zugang zu Gerichten für Arbeitnehmervertreter, besondere Verhandlungsgremien und Europäische Betriebsräte: Da gut funktionierende und zugängliche Durchsetzungsmechanismen für die praktische Wirksamkeit der Rechte auf Unterrichtung und Anhörung von entscheidender Bedeutung sind, würde eine mögliche EU-Initiative darauf abzielen,

sicherzustellen, dass die im anwendbaren nationalen Recht vorgesehenen Sanktionen/Strafen eine echte Abschreckung in Bezug auf Verletzungen dieser Rechte darstellen und dass die Rechteinhaber sie mit Hilfe von verwaltungsrechtlichen und/oder gerichtlichen Rechtsbehelfen wirksam durchsetzen können.

Um diese Ziele in einen breiteren sozialpolitischen Kontext auf EU-Ebene zu stellen, sollte daran erinnert werden, dass eine mögliche Initiative zu Europäischen Betriebsräten in direktem Zusammenhang mit mehreren Grundsätzen stehen würde, die in der Europäischen Säule sozialer Rechte festgelegt sind, und zwar vor allem:

- Grundsatz 8 **Sozialer Dialog und Einbeziehung der Beschäftigten**: „[...] Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer oder ihre Vertretungen haben das Recht auf rechtzeitige Unterrichtung und Anhörung in für sie relevanten Fragen, insbesondere beim Übergang, der Umstrukturierung und der Fusion von Unternehmen und bei Massenentlassungen. [...]“
- Grundsatz 2 **Gleichstellung der Geschlechter**: „Die Gleichbehandlung und Chancengleichheit von Frauen und Männern muss in allen Bereichen gewährleistet und gefördert werden; dies schließt die Erwerbsbeteiligung, die Beschäftigungsbedingungen und den beruflichen Aufstieg ein.“

5.2. Optionen für EU-Maßnahmen

In diesem Abschnitt werden die möglichen Optionen für EU-Maßnahmen vorgestellt, die derzeit geprüft werden. Die Optionen und die dazugehörigen Erklärungen sind nach den oben beschriebenen Problembereichen und politischen Zielen geordnet. Überlegungen zur Wahl der geeigneten Art(en) von EU-Politikinstrumenten für die Zwecke einer möglichen Initiative sind im nachfolgenden Abschnitt 5.3 enthalten.

Eine mögliche EU-Initiative würde unter uneingeschränkter Achtung der nationalen Zuständigkeiten, der Vielfalt der nationalen Arbeitsbeziehungen und der Autonomie der Sozialpartner konzipiert. Die möglichen Optionen für EU-Maßnahmen wurden unter Berücksichtigung aller in dieser Phase des politischen Entscheidungsprozesses verfügbaren Erkenntnisse, der einschlägigen Entschließung des Europäischen Parlaments und der Ergebnisse der ersten Phase der Konsultation der Sozialpartner ausgearbeitet. Eine EU-Initiative würde in jedem Fall sicherstellen, dass die Art und der grundlegende Zweck der Europäischen Betriebsräte mit den in Artikel 153 Absatz 1 Buchstabe e AEUV verankerten Zielen der Unterrichtung und Anhörung der Arbeitnehmer in Einklang stehen.

5.2.1 Gleiche Mindestrechte auf Unterrichtung und Anhörung für alle Europäischen Betriebsräte

Die Komplexität der Vorschriften könnte beispielsweise dadurch verringert werden, dass **Unternehmen mit bereits bestehenden Vereinbarungen schrittweise aus dem Anwendungsbereich der Richtlinie ausgenommen werden.** Eine solche Maßnahme hätte Auswirkungen auf die **Interessenträger**, für welche die Rechte und Pflichten im Rahmen dieser Richtlinie gelten würden, d. h. für die zuvor ausgenommenen **unionsweit operierenden Unternehmen oder Unternehmensgruppen** sowie auf deren **Arbeitnehmervertreter**. Die Maßnahme müsste von sorgfältig kalibrierten Übergangsbestimmungen begleitet werden, um den Grundsatz der Autonomie der Parteien zu

wahren und funktionierende Vereinbarungen aufrechtzuerhalten, die bereits mit den (überarbeiteten) Mindestvorschriften der Richtlinie übereinstimmen, während gleichzeitig die gewünschte Vereinfachung und Klärung des Rechtsrahmens erreicht wird. Es könnte sinnvoll sein, insbesondere bei den erforderlichen Übergangsbestimmungen zwischen der Ausnahme von Unternehmen mit „freiwilligen“ Vereinbarungen aus der Zeit vor der Richtlinie und der Freistellung von Unternehmen mit Vereinbarungen, die während der Umsetzungsfrist der Richtlinie 2009/38/EG geschlossen wurden, zu unterscheiden.

Darüber hinaus holt die Kommission, wie bereits unter Punkt 2.1.2 erwähnt, Informationen darüber ein, ob die Definition des Begriffs „herrschendes Unternehmen“ in der bestehenden Richtlinie angemessen ist und ob sie angepasst werden sollte, um **länderübergreifende Unterrichts- und Anhörungsrechte auch auf strukturell unabhängige Unternehmen anzuwenden, die aufgrund vertraglicher Vereinbarungen Einfluss auf die Geschäftstätigkeit und die Geschäftsentscheidungen des jeweils anderen Unternehmens nehmen können**. Sollte sich die Einbeziehung von Unternehmen, die nur durch solche Vereinbarungen miteinander verbunden sind, in den Anwendungsbereich der Richtlinie 2009/38/EG als gerechtfertigt erweisen, könnten die bestehenden Bestimmungen über den Begriff des „herrschenden Unternehmens“ angepasst werden. Die Definition der Gruppe von Interessenträgern, die potenziell von einer solchen Maßnahme betroffen sind, ist zum jetzigen Zeitpunkt jedoch schwierig, da es an Daten zu Verträgen mangelt, bei denen man davon ausgehen könnte, dass sie einen beherrschenden Einfluss auf den Betrieb und die Geschäftsentscheidungen zwischen strukturell unabhängigen Unternehmen beinhalten.

5.2.2 Bedingungen für eine wirksame und effektive Verhandlung und den Abschluss von Vereinbarungen über einen Europäischen Betriebsrat

Politische Maßnahmen, die in Erwägung gezogen werden, um das Verfahren zur Einrichtung von Europäischen Betriebsräten zu verbessern, betreffen den Zeitrahmen für die Aufnahme und den Abschluss von Verhandlungen sowie die dem besonderen Verhandlungsgremium zur Verfügung stehenden Ressourcen.

Insbesondere könnte eine **klare Anforderung in Bezug auf die Einrichtung eines besonderen Verhandlungsgremiums und die Einberufung der ersten Sitzung innerhalb eines bestimmten Zeitrahmens eingeführt werden**. Außerdem könnte die Verhandlungsfrist, die derzeit drei Jahre beträgt, verkürzt werden.

Darüber hinaus könnte klargestellt werden, dass die bestehende Verpflichtung der zentralen Leitung, die Kosten im Zusammenhang mit den Verhandlungen über eine neue EBR-Vereinbarung zu tragen, auch die angemessenen – d.h. nicht-frivolen – **Kosten für Rechtsbeistand und rechtliche Vertretung im Zusammenhang mit besonderen Verhandlungsgremien** umfasst.

Darüber hinaus könnten bestimmte andere Aspekte des Anspruchs des besonderen Verhandlungsgremiums auf Unterstützung durch Sachverständige und Schulungen geklärt oder ergänzt werden.

In Bezug auf die Frage des Geschlechterungleichgewichts könnte die EU u. a. von der zentralen Leitung und dem besonderen Verhandlungsgremium verlangen, dass sie bei der Einrichtung eines neuen Europäischen Betriebsrats oder der Neuverhandlung einer Vereinbarung über einen Europäischen Betriebsrat die notwendigen Regelungen aushandeln,

um sicherzustellen, dass das unterrepräsentierte Geschlecht einen bestimmten Anteil an Mitgliedern im Europäischen Betriebsrat und dem engeren Ausschuss stellt.

Was die Interessenträger betrifft, auf die diese politischen Optionen abzielen, so sind die Bedingungen für die Aushandlung von Vereinbarungen über einen Europäischen Betriebsrat im Rahmen der Richtlinie 2009/38/EG am unmittelbarsten für die **Mitglieder des besonderen Verhandlungsgremiums und die zentrale Leitung, die an solchen Verhandlungen beteiligt** sind, von Belang. Die unionsweit operierenden Unternehmen oder Konzerne, mit denen diese Verhandlungen geführt werden, tragen die damit verbundenen Kosten.

5.2.3 Mögliche Optionen zur Sicherstellung einer angemessenen Mittelausstattung der Europäischen Betriebsräte und eines wirksamen Verfahrens zur Unterrichtung und Anhörung der Europäischen Betriebsräte

Die Überlegungen dazu, wie die Effektivität des Unterrichts- und Anhörungsprozesses auf länderübergreifender Ebene weiter verbessert werden könnte, beziehen sich auf verschiedene Einflussfaktoren, wie zum Beispiel:

- die Frage der Rechtssicherheit in Bezug auf den **Begriff der „länderübergreifenden Angelegenheiten“**,
- die in der Definition dieses Begriffs festgelegten **Anforderungen an die Unterrichtung**,
- die angemessene **Mittelausstattung der Europäischen Betriebsräte**, damit sie ihre Aufgabe effektiv wahrnehmen können, und
- die Frage der Vertraulichkeit oder Nichtweitergabe von sensiblen Informationen.

Was den **Begriff der länderübergreifenden Angelegenheiten** betrifft, so reichen die möglichen Optionen der EU-Maßnahmen von einer Klärung bis hin zu einer gezielten Ausweitung des Begriffs. Die Kommission wird alle derartigen Maßnahmen prüfen, um sicherzustellen, dass der Grundsatz eingehalten wird, wonach die Unterrichtung und Anhörung auf der jeweiligen Leitungs- und Vertretungsebene erfolgen muss, was bedeutet, dass das Verfahren für Europäische Betriebsräte auf wirklich länderübergreifende Fragen beschränkt bleiben muss. Die Klarheit des Konzepts ist wichtig, um Rechtssicherheit für die Leitung und die Arbeitnehmervertreter zu gewährleisten.

Die bestehende Definition des Begriffs „Unterrichtung“ enthält einige Mindestvorschriften, die den Arbeitnehmervertretern und der zentralen Leitung bei der Gestaltung des Anhörungsprozesses in ihrer jeweiligen Vereinbarung als Richtschnur dienen. Eine mögliche EU-Initiative könnte die Fragen in Bezug auf die Mindestvorschriften klären und weiterentwickeln, die von Vereinbarungen über einen Europäischen Betriebsrat abgedeckt werden müssen, um sicherzustellen, dass eine **wirksame Anhörung** der Arbeitnehmervertreter zustande kommt. Zu den in Erwägung gezogenen Handlungsmöglichkeiten gehören die Verpflichtung der Leitung, eine mit Gründen versehene Antwort auf die Stellungnahmen des Europäischen Betriebsrats zu den vorgeschlagenen Maßnahmen zu geben, sowie der Zeitpunkt der Anhörung im Hinblick auf den Entscheidungsprozess. Ein weiteres Element, das in Betracht gezogen wird, ist der Zeitplan für das Unterrichtsverfahren des Europäischen Betriebsrats im Verhältnis zu den damit verbundenen nationalen und lokalen Unterrichtsprozesse. Alle politischen Maßnahmen müssten die jeweiligen Zuständigkeiten und Tätigkeitsbereiche der Europäischen Betriebsräte

und der nationalen Arbeitnehmervertretungen gebührend berücksichtigen und die Zuständigkeiten der Leitung und ihre Fähigkeit, wirksam Entscheidungen zu treffen, sowie die Bestimmungen der nationalen Rechtsvorschriften und/oder Praktiken zur Unterrichtung und Anhörung der Arbeitnehmer unberührt lassen.

Für Europäische Betriebsräte, die im Rahmen der in der Richtlinie festgelegten **subsidiären Vorschriften** tätig sind, könnten bestimmte Klarstellungen zum Anhang der Richtlinie 2009/38/EG in Betracht gezogen werden, um die Wirksamkeit der Unterrichtung und Anhörung dieser Europäischen Betriebsräte zu gewährleisten. So könnte es beispielsweise sinnvoll sein, die Zahl der regelmäßigen jährlichen Treffen mit der zentralen Leitung zu erhöhen oder die Beteiligungsrechte betroffener Mitglieder des Europäischen Betriebsrats an Sitzungen des engeren Ausschusses zu stärken. Solche Maßnahmen würden sich direkt auf die Europäischen Betriebsräte auswirken, die derzeit subsidiären Vorschriften unterliegen, aber auch indirekt auf Vereinbarungen über einen Europäischen Betriebsrat, die neu ausgehandelt werden, da die Bestimmungen des Anhangs häufig als Ausgangspunkt für solche Verhandlungen dienen.

Was die Frage der **Mittel betrifft, die den Europäischen Betriebsräten zur Verfügung stehen**, um ihre Rolle bei der Unterrichtung und Anhörung der Arbeitnehmer zu erfüllen, so ist es in erster Linie das Vorrecht der Arbeitnehmervertreter und der zentralen Leitung, über diese Mittel zu verhandeln und eine Vereinbarung zu treffen, und zwar im Rahmen der Mindestanforderungen, die in den nationalen Rechtsvorschriften zur Umsetzung der Richtlinie 2009/38/EG festgelegt sind. In Artikel 6 der Richtlinie ist vorgeschrieben, dass die Parteien in ihren Vereinbarungen bestimmte Aspekte festlegen, darunter die für den Europäischen Betriebsrat bereitzustellenden finanziellen und materiellen Mittel. Es könnte jedoch notwendig sein, einige der Elemente, die von den Parteien in Vereinbarungen über einen Europäischen Betriebsrat in Bezug auf die Mittelausstattung zu regeln sind, genauer zu klären, z. B. in Bezug auf Ausgaben für Sachverständige, Schulungen, Rechtsberatung und Rechtsstreitigkeiten.

Es könnte auch ausdrücklich klargestellt werden, dass die Richtlinie 2009/38/EG den Sozialpartnern vollen Ermessensspielraum bei der Vereinbarung der praktischen Modalitäten des Unterrichtungs- und Anhörungsprozesses lässt, einschließlich des Einsatzes moderner IT-Technologien wie der Software für virtuelle Sitzungen, um die Effizienz zu verbessern und Kosten zu sparen.

Schließlich prüft die Kommission die Notwendigkeit, die Bedingungen näher zu spezifizieren, unter denen die Leitung die **Vertraulichkeit** von Informationen, die mit Europäischen Betriebsräten geteilt werden, auferlegen oder Informationen von Europäischen Betriebsräten zurückhalten kann. In dieser Hinsicht könnten auch die politischen Optionen, die im Hinblick auf die Ermöglichung eines wirksamen Zugangs zu Gerichten, Rechtsmitteln und Sanktionen geprüft wurden (siehe Punkt 5.2.4 unten), dazu beitragen, der möglicherweise ungerechtfertigten Auferlegung von Vertraulichkeitsverpflichtungen oder der Verweigerung der Offenlegung von Informationen sowie anderen Verstößen gegen die Unterrichtungs- und Anhörungspflicht entgegenzuwirken.

Was die **vertraulichen Informationen** betrifft, die die Leitung an die Europäischen Betriebsräte weitergibt, so könnte die Weitergabe dieser Informationen durch die Europäischen Betriebsräte an die nationalen oder lokalen Betriebsräte erleichtert werden, sofern diese ihrerseits angemessenen Regeln zum Schutz der Vertraulichkeit unterworfen sind. Auch die Systeme, die für den Austausch, den Zugriff und die Abfrage von

Informationen verwendet werden, könnten in Betracht gezogen werden, um sicherzustellen, dass sie in der Lage sind, die Vertraulichkeit zu wahren, auch im Hinblick auf Cybersicherheitsrisiken. Darüber hinaus könnte die zentrale Leitung verpflichtet werden, die Dauer der Vertraulichkeitsbeschränkungen anzugeben, die sie für die dem Europäischen Betriebsrat übermittelten Informationen vorsieht, und den Europäischen Betriebsrat über die objektiven Kriterien zu informieren, anhand derer bestimmt wird, ob die Offenlegung der betreffenden Informationen die Funktionsweise des Unternehmens ernsthaft beeinträchtigen würde. Schließlich könnte in einer weitergehenden Maßnahme auch in Erwägung gezogen werden, die bestehende – aber bisher nicht genutzte – Möglichkeit der Mitgliedstaaten, die Nichtweitergabe bestimmter Informationen von einer vorherigen behördlichen oder gerichtlichen Genehmigung abhängig zu machen, in eine Verpflichtung umzuwandeln.

5.2.4 Wirksamere Durchsetzung der Richtlinie durch Sanktionen und Zugang zu Gerichten

Wirksame Verfahrensmechanismen, die die Durchsetzung der Rechte auf Unterrichtung und Anhörung ermöglichen, sind der Schlüssel, um den angestrebten Dialog und Meinungs austausch zwischen Arbeitnehmervertretern und ihren Arbeitgebern in länderübergreifenden Angelegenheiten zu gewährleisten. Die wirksame Durchsetzung der durch die Richtlinie garantierten Mindestrechte hängt im Wesentlichen davon ab, dass den Betroffenen, die Anspruch auf die in der Richtlinie festgelegten Rechte haben, **wirksame Rechtsmittel auf dem Gerichts- und/oder Verwaltungsweg** zur Verfügung stehen und dass die zuständigen nationalen Behörden angemessene Sanktionen verhängen.

Was den Zugang zur Justiz betrifft, so werden unter anderem folgende Ansätze erwogen:

- Empfehlungen der Kommission, wie die Mitgliedstaaten ihren bestehenden Verpflichtungen nachkommen können, die sich aus den allgemeinen Grundsätzen des Unionsrechts und der Richtlinie 2009/38/EG ergeben;
- im verfügbaren Teil der Richtlinie eine Verpflichtung der Mitgliedstaaten einzuführen, einen wirksamen und rechtzeitigen Zugang zu Gerichten zu gewährleisten, um die Rechte aus der Richtlinie durchzusetzen;
- im verfügbaren Teil der Richtlinie spezifischere Rechten (z. B. einstweilige Verfügungen) für einschlägige Verstöße gegen die Anforderungen der Richtlinie festzulegen.

Was die Sanktionen betrifft, so werden unter anderem folgende Ansätze erwogen:

- Empfehlungen der Kommission, wie die Mitgliedstaaten ihren bestehenden Verpflichtungen nachkommen können, die sich aus den allgemeinen Grundsätzen des Unionsrechts und der Richtlinie 2009/38/EG ergeben;
- im verfügbaren Teil der Richtlinie eine Verpflichtung der Mitgliedstaaten einzuführen, wirksame, abschreckende und verhältnismäßige Sanktionen vorzusehen;
- im verfügbaren Teil der Richtlinie zusätzliche spezifische (z. B. zur Größe des Unternehmens) einzuführen, die bei der Festlegung von Sanktionen herangezogen werden könnten.

Wichtig ist, dass Maßnahmen zur Verschärfung der Anforderungen in Bezug auf den Zugang zu Gerichten und Sanktionen mit einer Bestimmung einhergehen könnten, wonach die Mitgliedstaaten verpflichtet sind, die Kommission über die verfahrenstechnischen Elemente zu informieren, mit denen ihr nationales Recht sicherstellt, dass alle in der Richtlinie festgelegten Rechte in Verwaltungs- oder Gerichtsverfahren wirksam geltend gemacht werden können. Solche Informationen würden es der Kommission ermöglichen, etwaige

Lücken in den Durchsetzungssystemen der Mitgliedstaaten effektiv zu ermitteln und sie gegebenenfalls im Rahmen von Vertragsverletzungsverfahren anzugehen.

5.3. Einschlägige politische Instrumente der EU

Definitionsgemäß müssten einige der in Betracht gezogenen politischen Optionen mit Hilfe verbindlicher Instrumente verfolgt werden, da sie zwangsläufig Änderungen der bestehenden Vorschriften mit sich bringen. Die mögliche Initiative zur Überarbeitung der Neufassung der EBR-Richtlinie würde daher die Form einer Änderungsrichtlinie annehmen. Artikel 153 Absatz 2 AEUV sieht die Möglichkeit vor, eine Richtlinie im Bereich der Unterrichtung und Anhörung der Arbeitnehmer zu erlassen, die Artikel 153 Absatz 1 Buchstabe e AEUV⁶² betrifft, und die Mindestvorschriften an die Umsetzung durch die Mitgliedstaaten enthält. Diese Rechtsgrundlage würde es der EU ermöglichen, die in der Richtlinie 2009/38/EG festgelegten Mindestvorschriften verbindlich anzupassen.

Für einige der in Erwägung gezogenen EU-Maßnahmen könnten auch nicht verbindliche Maßnahmen ins Auge gefasst werden, um zu den oben genannten Zielen beizutragen. Nicht verbindliche Maßnahmen könnten beispielsweise in Form einer an die Mitgliedstaaten gerichteten Empfehlung der Kommission und/oder als Auslegungshilfe in Form einer Mitteilung der Kommission ergriffen werden.

Da mögliche gesetzgeberische Maßnahmen der EU im Bereich Arbeit und Soziales nur Mindeststandards festlegen und keine vollständige Harmonisierung im Binnenmarkt gewährleisten können, würde eine mögliche Initiative mit den fortgesetzten Bemühungen der Kommission zur Überwachung der Einhaltung und Durchsetzung der geltenden Vorschriften kombiniert werden.

6. Nächste Schritte

Gemäß Artikel 154 Absatz 3 AEUV muss die Kommission die Sozialpartner zum Inhalt des in Aussicht genommenen Vorschlags konsultieren. Diese Initiative könnte sich mit den Herausforderungen befassen, die mit dem Verfahren zur Einsetzung von Europäischen Betriebsräten in multinationalen Unternehmen und ihrer Unterrichtung und Anhörung verbunden sind. Für diese zweite Phase der Konsultation würde die Kommission die Ansichten der Sozialpartner zu den nachstehenden Fragen begrüßen.

1. Wie beurteilen Sie die in Abschnitt 5.1 vorgestellten Ziele möglicher EU-Maßnahmen?
2. Wie beurteilen Sie die in Abschnitt 5.2 vorgestellten möglichen Optionen für EU-Maßnahmen?
3. Wie beurteilen Sie die in Abschnitt 5.3 vorgestellten möglichen Rechtsinstrumente?
4. Sind die europäischen Sozialpartner bereit, in Verhandlungen zu treten, um nach Artikel 155 AEUV eine Vereinbarung bezüglich der in Abschnitt 5.1 dargelegten Punkte zu schließen?

⁶² Nach Artikel 153 Absatz 1 Buchstabe e AEUV unterstützt und ergänzt die Union die Tätigkeit der Mitgliedstaaten auf dem Gebiet der Unterrichtung und Anhörung der Arbeitnehmer. Aktivitäten im Zusammenhang mit der Mitbestimmung gemäß Artikel 153 Absatz 1 Buchstabe f sind in dieser Initiative nicht vorgesehen.

Die Kommission wird die Ergebnisse dieser Konsultation bei ihren weiteren Arbeiten in Bezug auf eine EU-Initiative zur Richtlinie 2009/38/EG berücksichtigen. Insbesondere wenn die Sozialpartner gemäß Artikel 154 Absatz 4 AEUV beschließen, untereinander bezüglich dieser Fragen in Verhandlungen zu treten, setzt die Kommission ihre Arbeit aus.