



Brüssel, den 10.4.2015
C(2015) 2303 final

ANHÖRUNGSDOKUMENT

**Erste Phase der Anhörung der Sozialpartner gemäß Artikel 154 AEUV betreffend eine
Konsolidierung der EU-Richtlinien über die Unterrichtung und Anhörung der
Arbeitnehmer**

ANHÖRUNGSDOKUMENT

Erste Phase der Anhörung der Sozialpartner gemäß Artikel 154 AEUV betreffend eine Konsolidierung der EU-Richtlinien über die Unterrichtung und Anhörung der Arbeitnehmer

1. EINLEITUNG

Zweck dieses Dokuments ist es, die Sozialpartner gemäß Artikel 154 Absatz 2 AEUV anzuhören, um ihre Meinung zu der möglichen Ausrichtung einer Unionsmaßnahme zur Konsolidierung der EU-Richtlinien über die Unterrichtung und Anhörung der Arbeitnehmer einzuholen.

Im Zuge einer kürzlich durchgeführten „Eignungsprüfung“¹ wurde festgestellt, dass drei Richtlinien² über die Unterrichtung und Anhörung der Arbeitnehmer auf nationaler Ebene³ im Großen und Ganzen „zweckmäßig“ sind, d. h. sie sind generell relevant, wirksam, kohärent und effizient (ihr Nutzen ist voraussichtlich höher als die durch sie verursachten Kosten).

Die „Eignungsprüfung“ förderte jedoch gleichzeitig eine Reihe von Regelungslücken und Mängeln zutage. Bestimmte Aspekte der praktischen Durchführung der Richtlinien wurden hinterfragt, insbesondere was die Wirksamkeit und die Kohärenz der Formulierung und der Definition bestimmter Konzepte der Richtlinien betrifft.

Als Folgemaßnahme kündigte die Kommission an, dass sie – entsprechend den Ergebnissen einer Anhörung der Sozialpartner⁴ – die Konsolidierung der drei Richtlinien über die Unterrichtung und Anhörung in Angriff nehmen werde, und zwar im Rahmen der REFIT-Initiative zur Vereinfachung, Verringerung der Regulierungskosten und Konsolidierung von Rechtsvorschriften.

2. EU-RICHTLINIEN ÜBER DIE UNTERRICHTUNG UND ANHÖRUNG

Das Recht auf Unterrichtung und Anhörung (U&A) im Unternehmen ist ein soziales Grundrecht, das in der EU-Grundrechtecharta (insbesondere in Artikel 27) und in der Gemeinschaftscharta der sozialen Grundrechte der Arbeitnehmer von 1989 (insbesondere unter Punkt 17) verankert ist.

Die Ausübung dieses Rechts auf nationaler oder auf Unternehmensebene ist derzeit durch die folgenden drei Richtlinien geregelt: Richtlinie 98/59/EG über Massenentlassungen, Richtlinie 2001/23/EG über den Übergang von Unternehmen (Artikel 7) und Richtlinie 2002/14/EG zur

¹ „Eignungsprüfung“ des EU-Rechts im Bereich der Unterrichtung und Anhörung der Arbeitnehmer. Die Ergebnisse wurden in einer Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen veröffentlicht (SWD(2013) 293 final vom 26.7.2013).

² Insbesondere Richtlinie 98/59/EG über Massenentlassungen, Richtlinie 2001/23/EG über den Übergang von Unternehmen und Richtlinie 2002/14/EG über einen allgemeinen Rahmen für die Unterrichtung und Anhörung der Arbeitnehmer.

³ Aus den in der Arbeitsunterlage zur Eignungsprüfung aufgeführten Gründen (insbesondere Abschnitt 1) waren keine Rechtsakte Gegenstand der „Eignungsprüfung“, die sich mit der Unterrichtung und Anhörung auf transnationaler Ebene befassen.

⁴ Siehe die Mitteilung der Kommission „*Effizienz und Leistungsfähigkeit der Rechtsetzung (REFIT): Ergebnisse und Ausblick*“ (COM(2013) 685 final).

Festlegung eines allgemeinen Rahmens für die Unterrichtung und Anhörung der Arbeitnehmer.

Seit 1975 wurden die EU-Rechtsvorschriften in diesem Bereich auf unterschiedlichen Rechtsgrundlagen und als Reaktion auf unterschiedliche historische Umstände erlassen. Im Hinblick auf die Konsequenzen, die im Zuge von Unternehmensumstrukturierungen im neu geschaffenen Binnenmarkt für die Beschäftigten vorausgesagt wurden, war ein stärkerer Schutz der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer in der Gemeinschaft in bestimmten Krisensituationen (Massenentlassungen) oder bei einem Arbeitgeberwechsel (Übergang von Unternehmen) das oberste Ziel der ersten Richtlinien, während gleichzeitig die Wettbewerbsbedingungen für alle Unternehmen im Binnenmarkt angeglichen wurden. Aufgrund fortbestehender Lücken bei den nationalen Rechtsvorschriften und Praktiken wurde 2002 mit der Rahmenrichtlinie eine weitere Vorschrift angenommen, die die Vorgängerrichtlinien ergänzen und eine allgemeine und unbefristete gesetzliche Regelung für U&A einführen sollte, um durch U&A am Arbeitsplatz die Arbeitnehmerbeteiligung und die Antizipation von Veränderungen zu fördern.

Die beiden ersten Richtlinien (über Massenentlassungen und über den Übergang von Unternehmen) stammen aus den 1970ern. Beide Richtlinien wurden jeweils einmal geändert (1992 bzw. 1998) und später konsolidiert (1998 bzw. 2001). Als letztes wurde die Richtlinie 2002/14/EG erlassen, die bisher nicht geändert wurde.

Während die genannten Richtlinien sich mit der U&A der Arbeitnehmer in Unternehmen auf nationaler Ebene befassen, richtet sich der Fokus anderer EU-Rechtsakte auf die U&A auf transnationaler Ebene. Insbesondere die Neufassung der Richtlinie 2009/38/EG über die Europäischen Betriebsräte (EBR) betrifft die U&A in unionsweit operierenden Unternehmen und Unternehmensgruppen⁵, während es in anderen Richtlinien um die Beteiligung der Arbeitnehmer in Unternehmen und in Genossenschaften einer bestimmten europäischen Rechtsform⁶ geht.

Die Europäische Kommission und das Europäische Parlament zogen bereits in der Vergangenheit eine Konsolidierung der U&A-Richtlinien in Betracht. Die Kommission kündigte in ihrer sozialpolitischen Agenda 2005–2010 an, sie wolle „[i]m Kontext der in der Halbzeitüberprüfung der Lissabonner Strategie beschriebenen Maßnahmen für eine bessere Rechtsetzung [...] eine Aktualisierung der Richtlinien 2001/23/EG (Betriebsübergang) und 98/59/EG (Massenentlassungen) sowie die Kodifizierung mehrerer Rechtsvorschriften über die Unterrichtung und Anhörung der Arbeitnehmer vorschlagen“. In einer 2007 veröffentlichten Studie⁷ des Europäischen Parlaments wurde die Kommission aufgefordert, die Konsolidierung der Gemeinschaftsrechtsvorschriften über U&A fortzusetzen, um das Kosten-Nutzen-Potenzial zu eruieren, und die praktischen Optionen und Implikationen als Grundlage für eine Konsultation zu klären.

⁵ 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 (ABl. L 122 vom 16.5.2009, S. 28).

⁶ Insbesondere Richtlinie 2001/86/EG des Rates vom 8. Oktober 2001 zur Ergänzung des Statuts der Europäischen Gesellschaft hinsichtlich der Beteiligung der Arbeitnehmer (ABl. L 294 vom 10.11.2001, S. 22) und Richtlinie 2003/72/EG des Rates vom 22. Juli 2003 zur Ergänzung des Statuts der Europäischen Genossenschaft hinsichtlich der Beteiligung der Arbeitnehmer (ABl. L 207 vom 18.8.2003, S. 25).

⁷ IP/A/EMPL/ST/2006-07, PE 358.646, verfügbar unter:
<http://www.europarl.europa.eu/activities/committees/studies/download.do?file=17333>.

Als Reaktion auf die erkannte Notwendigkeit, die Kohärenz zwischen allen Richtlinien im Bereich U&A zu verbessern, prüfte die Kommission die Option einer Neufassung⁸. Aufgrund des Widerstands der konsultierten Interessenträger – insbesondere der Regierungsvertreter, die eine erneute Diskussion über dieses sensible Thema auf nationaler Ebene so kurze Zeit nach der Umsetzung der Richtlinie von 2002 für unangebracht hielten – beschloss sie jedoch, vorrangig die Richtlinie über die Europäischen Betriebsräte zu überarbeiten, was im Hinblick auf Wirksamkeit, Rechtssicherheit und Kohärenz weithin als erforderlich erachtet wurde. Dies führte zur Annahme der Neufassung der Richtlinie 2009/38/EG.

In einer Entschließung vom 19. Februar 2009 forderte das Europäische Parlament die Kommission auf, die erforderlichen Koordinierungen der EU-Richtlinien im Bereich Unterrichtung und Anhörung 94/45/EG, 98/59/EG, 2001/23/EG, 2001/86/EG, 2002/14/EG, 2003/72/EG sowie der Verordnung (EG) Nr. 2157/2001⁹ zu untersuchen, um die Notwendigkeit von Änderungen zur Beseitigung von Überschneidungen und Widersprüchen zu prüfen.

Der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss forderte in seiner Stellungnahme vom 20. März 2013¹⁰, die Rechte auf Unterrichtung und Anhörung im europäischen Recht besser auszugestalten, und regte an, ernsthaft zu prüfen, inwiefern eine Konsolidierung in einer Europäischen Rahmenrichtlinie zumindest eine Vereinheitlichung der unterschiedlichen Definitionen zur Information und Konsultation sowie – wo vorhanden – auch zur Beteiligung in Unternehmensorganen voranbringen könnte. In diesem Zusammenhang führte der EWSA die Richtlinien 98/59/EG, 2001/23/EG, 2002/14/EG, 2009/38/EG, 2001/86/EG und die Verordnung 2003/72/EG¹¹ an.

In einem breiteren Kontext sollte auch auf die kürzlich von der Kommission gestartete Initiative im Bereich der Umstrukturierung – den Qualitätsrahmen der EU für die Antizipation von Veränderungen und Umstrukturierungen¹² – hingewiesen werden. Dieser Qualitätsrahmen fußt auf den bestehenden EU-Rechtsvorschriften über U&A auf Unternehmensebene, umfasst jedoch zusätzlich eine Reihe (nicht bindender) Grundsätze und guter Verfahren, die an eine Vielzahl von Akteuren (Unternehmen, Arbeitnehmervertreter, Sozialpartner, öffentliche Arbeitsverwaltungen, Behörden usw.) auf unterschiedlicher Ebene (Union, Mitgliedstaaten, Regionen, Branchen und Organisationen) gerichtet sind. So bietet der Qualitätsrahmen den genannten Akteuren Leitlinien, mit deren Hilfe sie Umstrukturierungsprozessen vorgreifen und diese auf sozial verantwortliche und wirtschaftlich effiziente Weise bewältigen können. Die Kommission hat angekündigt, dass sie die Anwendung des Qualitätsrahmens beobachten und bis 2016 berichten werde, ob weitere Maßnahmen in diesem Bereich – u. a. ein möglicher Gesetzgebungsvorschlag – notwendig seien.

⁸ Siehe dazu SWD(2013) 293, Abschnitt 2.

⁹ D. h. die Richtlinien über die Europäischen Betriebsräte, über Massenentlassungen, über den Übergang von Unternehmen, über die Beteiligung der Arbeitnehmer an der Europäischen Gesellschaft, über die Festlegung eines allgemeinen Rahmens für die Unterrichtung und Anhörung der Arbeitnehmer bzw. über die Beteiligung der Arbeitnehmer an der Europäischen Genossenschaft sowie die Verordnung über das Statut der Europäischen Gesellschaft.

¹⁰ Initiativstellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zu dem Thema „Mitwirkung und Beteiligung der Arbeitnehmer als Grundpfeiler guter Unternehmensführung und ausbalancierter Wege aus der Krise“, SOC/470 (Berichterstatter: Wolfgang Greif).

¹¹ D. h. die Richtlinien über Massenentlassungen, über den Übergang von Unternehmen, über einen allgemeinen Rahmen für die Unterrichtung und Anhörung der Arbeitnehmer, über die Europäischen Betriebsräte, über die Beteiligung der Arbeitnehmer an der Europäischen Gesellschaft und über die Beteiligung der Arbeitnehmer an der Europäischen Genossenschaft.

¹² COM(2013) 882 final vom 13.12.2013.

3. FRAGEN BETREFFEND DEN ANWENDUNGSBEREICH DER EU-RICHTLINIEN ÜBER U&A

Einige der im Rahmen der Eignungsprüfung behandelten Fragen betreffen den **Anwendungsbereich** der drei U&A-Richtlinien.

3.1. Die folgenden beiden Themen werden bereits im Zuge anderer Verfahren oder Initiativen bearbeitet:

In Bezug auf **KMU** verwies die Eignungsprüfung auf Untersuchungen, die die Grenzen der Vorschriften in verschiedener Hinsicht aufzeigen, insbesondere was die Schwellenwerte für die Einsetzung von U&A-Gremien angeht; ferner wurde die Notwendigkeit unterstrichen, die Fragen im Zusammenhang mit dem sozialen Dialog in KMU genauer zu beleuchten und dabei die besondere Situation und die Bedürfnisse dieser Unternehmen zu berücksichtigen. Im Ergebnis wurde kein klarer Zusammenhang zwischen den Schwellenwerten und der tatsächlichen Einbindung der Arbeitnehmervertretungen festgestellt. Erwähnt wurde eine allgemeine Tendenz, der zufolge es mit abnehmender Unternehmensgröße auch immer weniger offizielle U&A-Vereinbarungen gibt – fast unabhängig von den formalen Schwellenwerten. Was den sozialen Dialog in kleinen Unternehmen angeht, so zeigen jüngere Studien von Eurofound¹³, dass dieser stark vom nationalen Rechtsrahmen sowie von der Kultur und den Traditionen der Arbeitsbeziehungen abhängt. Entscheidend beeinflusst wird der soziale Dialog in kleinen Unternehmen jedoch von der Leitungs- und Managementkultur des Unternehmens, nicht von Rechts- und anderen Vorschriften. Aus diesem Grund und aufgrund der Tatsache, dass die verschiedenen Schwellenwerte, die eine Anwendung der drei U&A-Richtlinien auslösen, auf die unterschiedlichen Geltungsbereiche zurückzuführen sind, beabsichtigt die Kommission keine Änderung dieser Werte.

Was **Seeleute** betrifft, so legte die Kommission am 18.11.2013 einen Vorschlag für eine Richtlinie vor, um den Ausschluss von Seeleuten aus dem persönlichen Geltungsbereich einer Reihe von EU-Arbeitsrechtsrichtlinien zu beenden.¹⁴

3.2. Ein drittes Thema im Zusammenhang mit dem Anwendungsbereich der EU-Richtlinien betrifft den (Nicht-)Ausschluss des **öffentlichen Sektors**. Die U&A-Richtlinien gelten zwar für öffentliche Unternehmen, die eine wirtschaftliche Tätigkeit ausüben¹⁵, unabhängig davon, ob sie Erwerbszwecke verfolgen oder nicht, sie betreffen jedoch nicht die öffentliche Verwaltung¹⁶. In den drei Richtlinien werden unterschiedliche Formulierungen für einen ähnlichen Sachverhalt verwendet¹⁷. Der Gerichtshof der Europäischen Union hat die Auslegung einer Reihe von Bestimmungen geklärt, zuletzt in seinem Urteil in der Rechtssache Nolan, in dem er darauf hinwies, dass die Richtlinie 98/95/EG keine Tätigkeiten einer öffentlichen Verwaltung erfasst, die hoheitliche Befugnisse ausübt¹⁸.

¹³ Siehe „Social dialogue in micro and small companies“, Eurofound, 2014.

¹⁴ Vorschlag für eine Richtlinie zur Änderung der Richtlinien 2008/94/EG, 2009/38/EG, 2002/14/EG, 98/59/EG und 2001/23/EG in Bezug auf Seeleute, COM(2013) 798 final.

¹⁵ Siehe dazu insbesondere Artikel 1 Absatz 1 Buchstabe c der Richtlinie 2001/23/EG und Artikel 2 Buchstabe a der Richtlinie 2002/14/EG.

¹⁶ Dies ist hauptsächlich dem Willen des Gesetzgebers geschuldet. Insbesondere der Änderungsantrag des Europäischen Parlaments zur Ausweitung des Anwendungsbereichs des Kommissionsvorschlags, der schließlich als Richtlinie 2002/14/EG angenommen werden sollte, auf den „öffentlichen Sektor“ (d. h. die öffentliche Verwaltung und öffentliche Versorgungsunternehmen), wurde vom Rat nicht akzeptiert.

¹⁷ Siehe dazu insbesondere Artikel 1 Absatz 2 Buchstabe b der Richtlinie 98/59/EG im Vergleich zu Artikel 1 Absatz 1 Buchstabe c der Richtlinie 2001/23/EG und Artikel 2 Buchstabe a der Richtlinie 2002/14/EG.

¹⁸ Siehe das Urteil vom 18.10.2012 in der Rechtssache C-583/10, *Nolan*.

Die Eignungsprüfung kam zu dem Ergebnis, dass weitere Untersuchungen¹⁹ über die Ausübung der U&A-Rechte in den öffentlichen Verwaltungen der EU-Mitgliedstaaten durchgeführt werden müssen, insbesondere angesichts der derzeitigen Umstrukturierungsprozesse im öffentlichen Sektor, die in mehreren Staaten stattfinden.

In den meisten Mitgliedstaaten wird der öffentliche Sektor umfassend reformiert, wodurch seine Wirksamkeit verbessert werden soll – manchmal unter starken Haushaltszwängen. Oft führen solche Reformen zu massiven Umstrukturierungen, die Entlassungen und Änderungen der Arbeitsbedingungen zur Folge haben können²⁰. Auch die Arbeitsverhältnisse der Beschäftigten im öffentlichen Dienst wandeln sich und nähern sich denen der Privatwirtschaft immer stärker an. Die Unterscheidung zwischen Beamten und Angestellten verschwimmt zunehmend. Angesichts dieser Entwicklungen und der Notwendigkeit eines wirksamen und innovativen öffentlichen Sektors in den EU-Mitgliedstaaten hat die Kommission die Mitgliedstaaten aufgefordert, die Anwendung des Qualitätsrahmens für Umstrukturierungen auf die Beschäftigten im öffentlichen Sektor zu prüfen – unabhängig vom rechtlichen Status ihres Arbeitsverhältnisses (Verbeamtung oder Angestelltenverhältnis)²¹.

In diesem Zusammenhang sollte darüber nachgedacht werden, ob die U&A-Richtlinien dahingehend überarbeitet werden müssen, dass klargestellt wird, ob öffentliche Verwaltungen in den persönlichen Geltungsbereich fallen und ob der Wortlaut der verschiedenen Richtlinien betreffend den Ausschluss der öffentlichen Verwaltung vom Geltungsbereich angeglichen werden muss, um ihre Kohärenz und Rechtsklarheit im Einklang mit der Rechtsprechung des EuGH²² zu verbessern.

4. FRAGEN BETREFFEND DIE KOHÄRENZ UND DIE VEREINFACHUNG DER EU- RICHTLINIEN ÜBER U& A

4.1. Insgesamt kam die Kommission in ihrer Eignungsprüfung zu dem Ergebnis²³, dass die drei U&A-Richtlinien in ihrer geänderten Fassung kohärent sind und einander verstärken. Es gibt keinen Hinweis auf Überschneidungen oder Widersprüche, die zu Problemen bei der praktischen Umsetzung führen.

Die beiden „spezifischen“ Richtlinien über Massenentlassungen bzw. über den Übergang von Unternehmen wurden jeweils einmal geändert, um Klarheit und Kohärenz zu verbessern (1992 bzw. 1998), und anschließend konsolidiert (1998 bzw. 2001). Beide enthalten nicht nur verfahrens-, sondern auch materielle Bestimmungen. Zwar stimmen die drei U&A-Richtlinien in mehrerer Hinsicht überein, sie unterscheiden sich aber in Bezug auf Schwellenwerte, Anwendungsbereich, direkte Unterrichtung und Anhörung der Arbeitnehmer, Regelung des genauen Umfangs der U&A und die Möglichkeit für die Sozialpartner, abweichende U&A-Regelungen zu vereinbaren. Diese Unterschiede sind hauptsächlich auf den unterschiedlichen Anwendungsbereich der Richtlinien und den Willen der EU-Gesetzgeber zurückzuführen.

¹⁹ Vgl. beispielsweise die Arbeiten von Eurofound betreffend die Beziehungen zwischen den Sozialpartnern und die Arbeitsbedingungen in der öffentlichen Verwaltung.

²⁰ Sie u. a. „Industrial Relations in Europe 2012“, verfügbar unter: <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=738&langId=de&pubId=7498&type=2&furtherPubs=yes>.

²¹ Siehe Mitteilung der Kommission vom 13.12.2013 über einen Qualitätsrahmen der EU für die Antizipation von Veränderungen und Umstrukturierungen, COM(2013) 882 final.

²² Siehe Fußnote 18 oben.

²³ Siehe hierzu insbesondere Abschnitt 6.4.c der Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen zur Eignungsprüfung.

Die Interessenträger auf Unternehmensebene sehen die Unsicherheiten oder Unstimmigkeiten, die Lücken und die praktischen Probleme im Zusammenhang mit den U&A-Rechtsvorschriften jedoch kritischer und sind der Ansicht, dass eine Vereinfachung und Konsolidierung gerechtfertigt wäre. Einige dieser Themen gehen zwar möglicherweise über die Frage der „Kohärenz“ zwischen den drei U&A-Richtlinien²⁴ hinaus oder betreffen die Umsetzung der Richtlinien in den Mitgliedstaaten²⁵, sie sind aber trotzdem einer sorgfältigen Prüfung und weiterführenden Erörterung wert.

4.2. Ein immer wiederkehrender Punkt in den Diskussionen über die U&A-Rechte im EU-Recht²⁶ betrifft **die Definitionen** der Konzepte „Unterrichtung“ und „Anhörung“ in den fraglichen Richtlinien.

Die Richtlinien 98/59/EG (über Massenentlassungen) und 2001/23/EG (über den Übergang von Unternehmen) enthalten keine Definitionen der Konzepte „Unterrichtung“ und „Anhörung“, die Richtlinie 2002/14/EG hingegen schon. Diese sind jedoch relativ kurz im Vergleich zu den ausführlicheren Definitionen in der neugefassten EBR-Richtlinie 2009/38/EG und der Richtlinie 2001/86/EG über die Europäische Gesellschaft²⁷.

Im Rahmen der Eignungsprüfung wurde unterstrichen, dass die Unterschiede bei den Definitionen hauptsächlich auf den Willen der Gesetzgeber zurückzuführen sind²⁸. Außerdem wurde auf die unterschiedlichen Ausarbeitungsweisen der Rechtstexte²⁹ hingewiesen, die nicht notwendigerweise ein geringeres Schutzniveau für die Arbeitnehmer in der Praxis zur Folge haben.

Dennoch gibt es Forderungen nach einer Angleichung der Richtlinie 2002/14/EG sowie der Richtlinien 98/59/EG und 2001/23/EG an die als höher erachteten Standards der Richtlinien 2009/38/EG und 2001/86/EG, was die Definitionen betrifft.

Durch die Aufnahme spezifischer Definitionen der Konzepte „Unterrichtung“ und „Anhörung“ in die drei U&A-Richtlinien würden die Rechtsklarheit und die Sensibilisierung gestärkt. Zudem würde die Annahme einer ausführlichen Definition der Begriffe, die in Einklang mit der EBR-Richtlinie und/oder der Richtlinie über die Europäische Gesellschaft stünde, die Konsistenz und Kohärenz der U&A-Richtlinien untereinander verbessern. Außerdem würden so die Definitionen an diejenigen angepasst werden, die die europäischen Sozialpartner in ihrer gemeinsamen Stellungnahme im Vorfeld der Annahme der Neufassung der EBR-Richtlinie verabschiedet hatten. Standardisierte Definitionen werden die Anwendung der Richtlinien voraussichtlich vereinfachen und so zu einer wirksameren Ausübung bzw.

²⁴ Sie spielen möglicherweise in andere Bewertungskriterien hinein, insbesondere die „Relevanz“ und die „Wirksamkeit“, die ebenfalls Gegenstand der Arbeitsunterlage zur Eignungsprüfung sind.

²⁵ Einige der geltend gemachten Mängel (wie beispielsweise Schwierigkeiten bei der Identifizierung der Arbeitnehmervertreter oder Überschneidungen bei Vertretungsgremien, die unterrichtet und angehört werden müssen) betreffen die Umsetzung der Richtlinien und sollten auf nationaler Ebene behoben werden.

²⁶ Siehe u. a. die Stellungnahme des EWSA vom 20.3.2013 und die Entschließung des Exekutivausschusses des EGB „Strengthening information, consultation and participation rights for all workers“ vom 22./23. Oktober 2013.

²⁷ Siehe Tabelle im Anhang.

²⁸ Die vorbereitenden Arbeiten zu den Richtlinien 2002/14/EG und 2009/38/EG zeigen den großen Einfluss der EU-Gesetzgeber auf die Definition dieser Begriffe.

²⁹ Artikel 2 Buchstaben f und g der Richtlinie 2002/14/EG sind in Verbindung zu lesen mit Artikel 4 Absätze 3 und 4 derselben Richtlinie; vgl. hierzu Artikel 2 Absatz 1 Buchstaben f und g der Richtlinie 2009/38/EG. In den Richtlinien 98/59/EG und 2001/23/EG sind zwar keine Definitionen der Begriffe „Unterrichtung“ und „Anhörung“ enthalten, in Artikel 2 bzw. Artikel 7 sind aber entsprechende Verpflichtungen festgelegt (siehe Anhang).

Wahrnehmung der Rechte und Pflichten durch alle betroffenen Akteure (Arbeitgeber, Arbeitnehmer, Behörden) beitragen.

Es ist jedoch darauf zu achten, dass die Angleichung der Definitionen nicht zu einer ungerechtfertigten Verringerung des Schutzniveaus der Arbeitnehmer führt. So geht die Richtlinie 2002/14/EG tatsächlich weiter als die EBR-Richtlinie oder die Richtlinie über die Europäische Gesellschaft, was die „Anhörung“ angeht, da diese mit dem Ziel durchgeführt wird, „zu einer Einigung zu gelangen“, während gemäß den beiden letztgenannten Richtlinien die Stellungnahme der Arbeitnehmervertreter vom Arbeitnehmer lediglich „berücksichtigt werden kann“. Auch der unterschiedliche Schwerpunkt der drei U&A-Richtlinien einerseits und der EBR-Richtlinie und der Richtlinie über die Europäische Gesellschaft andererseits – erstere betreffen die Unterrichtung und Anhörung auf nationaler, letztere auf transnationaler Ebene – wäre in diesem Zusammenhang zu berücksichtigen.

5. MÖGLICHER ANSATZ FÜR MEHR KOHÄRENZ UND WIRKSAMKEIT DER EU-RECHTSVORSCHRIFTEN ÜBER U&A

Im Zuge der Strategie für bessere Rechtsetzung soll ein einfacherer, leichter zugänglicher und kohärenterer EU-Rechtsbestand geschaffen werden, der für mehr Transparenz und Lesbarkeit sorgen, das Bewusstsein für jedermanns Rechte und Pflichten verbessern und das Leben aller betroffenen Akteure vereinfachen soll.

In diesem Zusammenhang würde eine gezielte Überarbeitung der drei Richtlinien es zwar ermöglichen, die ermittelten Probleme zu beheben, gleichzeitig würde das Ziel klarerer, einfacherer und wirksamerer EU-Vorschriften jedoch möglicherweise verfehlt.

Ein weiterer Schritt in Richtung Vereinfachung wäre die Konsolidierung der EU-Richtlinien über U&A mittels einer „**Neufassung**“. Dabei handelt es sich um die Annahme eines neuen Rechtsakts, der in einem einzigen Text sowohl substanzielle Änderungen gegenüber dem/den bisherigen Rechtsakt(en) als auch die unveränderten Bestimmungen eines oder mehrerer Rechtsakte zusammenfasst. Der neue Rechtsakt tritt an die Stelle des bisherigen Rechtsakts bzw. der bisherigen Rechtsakte und hebt diese/n auf.³⁰

Eine solche Neufassung der drei Richtlinien über U&A auf nationaler Ebene in einem Synthese-Rechtsakt hätte eine Reihe von Vorteilen, insbesondere:

Vereinfachung und Verbesserung der Verständlichkeit des EU-Rechtsbestands in diesem Bereich;

Beitrag zu mehr Kohärenz und Konsistenz;

Sensibilisierung der betroffenen Interessenträger und schließlich höhere Wirksamkeit und bessere Einhaltung der Vorschriften.

³⁰ <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32002Q0328:DE:HTML>

Folgende Ziele könnten erreicht werden:

Angleichung vor allem der Definitionen der wichtigsten Konzepte (d. h. „Unterrichtung“ und „Anhörung“);

Gewährleistung einer kohärenten und klaren Formulierung einiger Bestimmungen, insbesondere betreffend den Ausschluss der öffentlichen Verwaltung aus dem Anwendungsbereich der drei Richtlinien³¹.

Eine Neufassung der drei Richtlinien würde also hauptsächlich bedeuten, dass der Text praktisch in einem einzigen Rechtsakt zusammengefasst würde, mit einigen möglichen besseren Formulierungen, kohärenteren Definitionen und einer stringenteren Struktur, was gemeinsame Bestimmungen angeht.

Da die Richtlinien im Großen und Ganzen für „zweckmäßig“ befunden wurden, darf ein solches Vorhaben nicht das legitime Ziel der geltenden Richtlinien gefährden oder zu einer ungerechtfertigten Verschlechterung der bestehenden Situation führen.

Die Neufassung sollte nicht die Unterschiede zwischen den Richtlinien berühren, die durch ihren unterschiedlichen Anwendungsbereich und ihre jeweiligen Zielsetzungen gerechtfertigt sind³². Die Richtlinien befassen sich nicht ausschließlich mit U&A der Arbeitnehmer. So umfasst die Richtlinie 2001/23/EG beispielsweise materielle Rechte der Arbeitnehmer, während die Richtlinie 98/59/EG ein Verfahren für die Anzeige gegenüber den Behörden vorsieht sowie die Fristen für das Wirksamwerden von Entlassungen regelt. Es wäre zudem zu prüfen, ob diese Bestimmungen – die über U&A der Arbeitnehmer im engeren Sinne hinausgehen – ebenfalls in die Neufassung der Richtlinie aufgenommen werden sollten. Die oben genannten Ziele – Vereinfachung, Zugänglichkeit und Lesbarkeit – würden für eine solche Einbindung sprechen.

Schließlich wäre die Überarbeitung oder die Neufassung der Rechtsvorschriften eine Gelegenheit, um einen Hinweis einzufügen, dem zufolge die Verarbeitung personenbezogener Daten bei der Anwendung dieser Vorschriften im Einklang mit den EU-Datenschutzbestimmungen erfolgen muss.

6. ZIEL DER ANHÖRUNG

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

Die Kommission prüft die abgegebenen Stellungnahmen und beschließt im Anschluss, ob eine Unionsmaßnahme zweckmäßig ist. Ist dies nach Ansicht der Kommission der Fall, hört sie die Sozialpartner auf EU-Ebene in einer zweiten Phase gemäß Artikel 154 Absatz 3 AEUV zum Inhalt des Maßnahmenvorschlags an, nachdem sie den in Aussicht genommenen Vorschlag angemessen analysiert hat.

³¹ Siehe Abschnitt 3.2.

³² Z. B. Schwellenwerte, Verfahrensregeln, detaillierte Aufzählung der einzelnen Elemente der U&A. Siehe hierzu insbesondere Abschnitt 2.c der Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen zur Eignungsprüfung.

Die Kommission erbittet die Stellungnahme der Sozialpartner zu folgenden Fragen:

Ist die Beschreibung der in dieser Unterlage thematisierten Fragestellungen Ihrer Auffassung nach korrekt und umfassend?

Sind Sie der Ansicht, dass die Kommission eine Initiative zur Überarbeitung oder Neufassung der drei Richtlinien über die Unterrichtung und Anhörung der Arbeitnehmer auf nationaler Ebene ergreifen sollte? Wenn ja, welches Ausmaß sollte diese Initiative haben?

Würden Sie die Einleitung eines Dialogs gemäß Artikel 155 AEUV zu den in dieser Anhörung behandelten Fragestellungen befürworten?