



Brüssel, den 14.5.2018
COM(2018) 292 final

**BERICHT DER KOMMISSION AN DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT, DEN RAT
UND DEN EUROPÄISCHEN WIRTSCHAFTS- UND SOZIALAUSSCHUSS**

Bericht über die Durchführung der Richtlinie 2009/38/EG über die Einsetzung eines Europäischen Betriebsrats oder die Schaffung eines Verfahrens zur Unterrichtung und Anhörung der Arbeitnehmer in gemeinschaftsweit operierenden Unternehmen und Unternehmensgruppen (Neufassung) durch die Mitgliedstaaten

{SWD(2018) 187 final}

I. Einführung

Gemäß Artikel 15 der Neufassungsrichtlinie 2009/38/EG über die Einsetzung eines Europäischen Betriebsrats¹ (im Folgenden „Neufassungsrichtlinie“) wird in diesem Bericht untersucht, inwieweit die Mitgliedstaaten die Richtlinie durchgeführt haben. Beschrieben werden außerdem die Folgemaßnahmen, die die Kommission zu treffen beabsichtigt. Dem Bericht ist im Anhang eine Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen² beigefügt, in der die Kommission die Ergebnisse ihrer Evaluierung näher erläutert.

Die Richtlinie 94/45/EG des Rates³ wurde nach Anhörung der Sozialpartner neu gefasst; die Neufassung trat am 6. Juni 2009 in Kraft. Die Umsetzungsfrist endete zwei Jahre später.

Die Evaluierung, die diesem Bericht zugrunde liegt, konzentriert sich auf die Änderungen infolge der Neufassungsrichtlinie. Mit dieser Evaluierung sollen Umsetzung und Durchführung der Neufassungsrichtlinie in den Mitgliedstaaten sowie die damit einhergehenden Auswirkungen auf folgende Aspekte bewertet werden:

- die Gründung Europäischer Betriebsräte,
- die Wirksamkeit der Rechte auf länderübergreifende Unterrichtung und auf Anhörung der Arbeitnehmer,
- Verbesserungen des Rechtsrahmens.

Darüber hinaus werden gemäß den Leitlinien für eine bessere Rechtsetzung⁴ in dieser Evaluierung die Sachdienlichkeit, die Kohärenz, die Effizienz und der EU-Mehrwert der Neufassungsrichtlinie untersucht.

Dieser Bericht enthält die Ziele der Neufassungsrichtlinie, die wichtigsten Ergebnisse der Evaluierung der Kommission und die vorgeschlagenen politischen Antworten.

II. Europäische Betriebsräte und länderübergreifender sozialer Dialog

Der soziale Dialog ist ein wesentlicher Bestandteil des europäischen Sozialmodells. Ist der soziale Dialog stark, so ist die Wirtschaft wettbewerbsfähiger und sozial belastbarer. Die

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

2 Evaluation of Directive 2009/38/EC on the establishment of a European Works Council (SWD(2018) 187 final).

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

4 http://ec.europa.eu/smartregulation/roadmaps/docs/2016_empl_011_evaluation_european_works_council_en.pdf

Mitwirkung der Sozialpartner an der Gestaltung und der Durchführung der Politik ist von entscheidender Bedeutung, um Wettbewerbsfähigkeit und Gerechtigkeit zu stärken; außerdem bildet sie die Voraussetzung für eine funktionierende soziale Marktwirtschaft in Europa. Die Kommission ist entschlossen, den sozialen Dialog auf allen Ebenen zu stärken. Darum hat sie im Jahr 2015 den „Neubeginn für den sozialen Dialog“ eingeleitet⁵.

Grundsatz 8 der Europäischen Säule sozialer Rechte⁶ lautet: „Die Sozialpartner werden bei der Konzeption und Umsetzung der Wirtschafts-, Beschäftigungs- und Sozialpolitik gemäß den nationalen Verfahren angehört. Sie werden darin bestärkt, Kollektivverträge über sie betreffende Fragen auszuhandeln und zu schließen, und zwar unter Wahrung ihrer Autonomie und des Rechts auf Kollektivmaßnahmen.“

Sozialer Dialog auf allen Ebenen muss ein zentraler Bestandteil der Reaktion Europas auf Prozesse wie Digitalisierung, Globalisierung und demografischer Wandel sein, die die Arbeitswelt tief greifend verändern. Die Einbeziehung der Sozialpartner in Arbeitsmarktreflexionen und sektorielle oder Unternehmensumstrukturierungen hat positive Ergebnisse gezeitigt; sie fördert die Eigenverantwortung bei Reformprozessen sowie Vertrauen und Partnerschaft. Darüber hinaus können ständige Kanäle für den sozialen Dialog dazu beitragen, die Bedürfnisse und Erwartungen – hinsichtlich der Herausforderungen, die sich im Zusammenhang mit älter werdenden Arbeitnehmern sowie mit dem Gesundheitsschutz und der Sicherheit am Arbeitsplatz stellen, oder auch hinsichtlich der benötigten Kompetenzen und der Vereinbarkeit von Arbeits- und Privatleben – zu antizipieren und darauf zu reagieren.

Grundsatz 8 der europäischen Säule sozialer Rechte besagt auch, dass Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer oder ihre Vertreter das Recht auf rechtzeitige Unterrichtung und Anhörung in für sie relevanten Fragen haben, insbesondere beim Übergang, bei der Umstrukturierung und bei der Fusion von Unternehmen sowie bei Massenentlassungen. Vorgesehen ist nicht nur das Recht auf Unterrichtung, sondern auch das Recht, zu solchen unternehmensweiten Maßnahmen angehört zu werden, was einen Meinungsaustausch und die Einrichtung eines systematischen Dialogs mit dem Arbeitgeber erfordert.

Der Rechtsrahmen der EU im Bereich Unterrichtung und Anhörung auf nationaler Ebene hat sich über mehrere Jahrzehnte weiterentwickelt. Die Richtlinie 98/59/EG⁷ enthält die Regeln für die Unterrichtung und die Anhörung der Arbeitnehmervertreter, die vor Massenentlassungen stattfinden müssen. Mit der Richtlinie 2002/14/EG⁸ wird ein allgemeiner Rahmen für die Unterrichtung und Anhörung von Arbeitnehmern auf nationaler Ebene

5 <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=88&langId=de&eventsId=1028>

6 Proklamation der Europäischen Säule sozialer Rechte, 17. November 2017.

7 Richtlinie 98/59/EG des Rates vom 20. Juli 1998 zur Angleichung der Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten über Massenentlassungen.

8 Richtlinie 2002/14/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 11. März 2002 zur Festlegung eines allgemeinen Rahmens für die Unterrichtung und Anhörung der Arbeitnehmer in der Europäischen Gemeinschaft.

festgelegt. Die Richtlinie 2001/23/EG⁹ enthält Bestimmungen, mit denen sichergestellt wird, dass Arbeitnehmer in Unternehmen, die an einen neuen Eigentümer übergehen, unterrichtet und angehört werden.¹⁰

Mit dem Qualitätsrahmen der EU für die Antizipation von Veränderungen und Umstrukturierungen¹¹ hat die Kommission Grundsätze und bewährte Verfahren festgelegt, auf die innerhalb von Unternehmen und seitens öffentlicher Stellen vor dem tatsächlichen Eintreten von Veränderungen und bei der Steuerung von Umstrukturierungsprozessen zurückgegriffen werden kann. Der Europäische Fonds für die Anpassung an die Globalisierung wurde vor zehn Jahren mit dem Ziel eingerichtet, Arbeitnehmer zu unterstützen, die infolge großer struktureller, globalisierungsbedingter Veränderungen im Welthandelsgefüge oder aufgrund der globalen Finanz- und Wirtschaftskrise entlassen werden.

Europäische Betriebsräte sind ein wichtiges Instrument dafür, den länderübergreifenden sozialen Dialog in multinationalen Unternehmen ab einer gewissen Größe zu organisieren. Sie vertreten Arbeitnehmer in multinationalen Unternehmen. Europäische Betriebsräte bieten eine gemeinsame Plattform für den Austausch über länderübergreifende Themen zwischen Arbeitnehmern und Arbeitgebervertretern in EU-Mitgliedstaaten und EWR-Ländern. Über sie werden Arbeitnehmer von der Geschäftsleitung zur Entwicklung des Unternehmens und zu wichtigen Entscheidungen auf europäischer Ebene, die Folgen für ihre Beschäftigung oder Arbeitsbedingungen haben könnten, unterrichtet und angehört.

Europäische Betriebsräte haben sich als unverzichtbar für die Entwicklung länderübergreifender Arbeitsbeziehungen erwiesen. In multinationalen Unternehmen werden Entscheidungen, die Arbeitnehmer in einem Mitgliedstaat betreffen, oft von der zentralen Leitung getroffen, die sich außerhalb dieses Mitgliedstaats befindet. Europäische Betriebsräte tragen dazu bei, dass zwischen Arbeitnehmern in verschiedenen Mitgliedstaaten Solidarität und Synergien entstehen und dass bewährte Vorgehensweisen ausgetauscht und Entscheidungen zu länderübergreifenden Fragen, denen sich das multinationale Unternehmen gegenüber sieht, besser vorbereitet, verstanden und umgesetzt werden.

Europäische Betriebsräte können die Kommunikation zwischen den Arbeitnehmern und der zentralen Leitung verbessern. Der Nutzen für die Arbeitgeber kann in einem Mehr an Vertrauen und Engagement der Arbeitnehmer bestehen, die ihr Wissen und ihre Erfahrung einbringen. Ein gemeinsames Verständnis für die länderübergreifenden Herausforderungen, mit denen das Unternehmen konfrontiert ist, und die Mitwirkung von Arbeitnehmern an der Entscheidungsfindung können außerdem die Umsetzung und die Erfolgsaussichten

9 Richtlinie 2001/23/EG des Rates vom 12. März 2001 zur Angleichung der Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten über die Wahrung von Ansprüchen der Arbeitnehmer beim Übergang von Unternehmen, Betrieben oder Unternehmens- oder Betriebsteilen.

10 Überblick über Rechtsvorschriften zur Arbeitnehmerbeteiligung:
<http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=707&langId=de>

11 <http://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=11270&langId=de>

strategischer Beschlüsse der zentralen Leitung eines multinationalen Unternehmens verbessern.

Durch die entscheidende Rolle, die sie bei der Antizipierung und Bewältigung des Wandels spielen, können Europäische Betriebsräte die negativen Auswirkungen von Umstrukturierungen auf Beschäftigung und Arbeitsbedingungen abwenden oder mindern. Allgemeiner ausgedrückt, werden die Europäischen Betriebsräte eine immer bedeutendere Rolle dabei übernehmen müssen, wenn es gilt, auf Unternehmensebene faire und nachhaltige Antworten auf die länderübergreifenden Auswirkungen der Herausforderungen im Zusammenhang mit Digitalisierung, Globalisierung und demografischem Wandel zu formulieren. Europäische Betriebsräte können sich mit zahlreichen Themen befassen, etwa mit der Einführung neuer Technologien und dem damit verbundenen Schulungsbedarf, mit der strategischen Weiterentwicklung des Unternehmens in einem sich wandelnden Marktumfeld oder mit den geeigneten Vorgehensweisen angesichts einer alternden Belegschaft. Einige Europäische Betriebsräte haben die Aushandlung und den Abschluss länderübergreifender Betriebsvereinbarungen zu verschiedenen Themen (beispielsweise Schulung, Beschäftigung oder nachhaltige Entwicklung) initiiert und unterstützt.

Wie auch bei anderen Foren des sozialen Dialogs auf Unternehmensebene ist ein vorhandener Rechtsrahmen indes noch kein Garant für den Erfolg. Ganz entscheidend für die Ergebnisse und die Qualität der Beratungen in Europäischen Betriebsräten sind die Motivation, das Engagement und das Können sowohl der Arbeitnehmer- als auch der Arbeitgebervertreter.

III. Die Ziele der Neufassungsrichtlinie

Gemäß der Neufassungsrichtlinie können europäische Betriebsräte in multinationalen Unternehmen mit mindestens 1000 Beschäftigten im EWR und jeweils mindestens 150 Beschäftigten in mindestens zwei Mitgliedstaaten eingerichtet werden, um über länderübergreifende Angelegenheiten zu unterrichten und eine Stellungnahme dazu abzugeben.

Das Verfahren zur Einrichtung eines Europäischen Betriebsrats wird entweder durch einen Antrag von 100 Arbeitnehmern aus zwei Mitgliedstaaten oder durch eine Entscheidung des Arbeitgebers in Gang gesetzt. Zusammensetzung und Arbeitsweise der einzelnen Europäischen Betriebsräte werden im Rahmen einer Vereinbarung zwischen Unternehmensleitung und Arbeitnehmervertretern aus verschiedenen beteiligten Mitgliedstaaten an die jeweiligen Gegebenheiten des Unternehmens angepasst.

In multinationalen Unternehmen unterrichtet die zentrale Geschäftsleitung die europäischen Arbeitnehmer über ihre Vertreter im Europäischen Betriebsrat über Entwicklungen und wichtige Entscheidungen und hört diese dazu an.

Die Neufassungsrichtlinie zielt insbesondere darauf ab¹²,

- die Wirksamkeit der Rechte auf eine länderübergreifende Unterrichtung und Anhörung der Arbeitnehmer sicherzustellen;
- die Gründung neuer Europäischer Betriebsräte zu fördern;
- die bei der praktischen Anwendung der Richtlinie 94/45/EG festgestellten Probleme zu lösen;
- die sich aus bestimmten Bestimmungen oder dem Fehlen von Bestimmungen ergebende Rechtsunsicherheit zu beseitigen (wie z. B. eine Klärung der Begriffe „Unterrichtung“ und „Anhörung“ sowie die Definition des Begriffs „länderübergreifend“);
- eine bessere Abstimmung der gemeinschaftlichen Rechtsinstrumente im Bereich der Unterrichtung und Anhörung der Arbeitnehmer zu gewährleisten.

Mit der Richtlinie wurden folgende wesentliche Änderungen an den Bestimmungen vorgenommen:

- Einführung allgemeiner Grundsätze hinsichtlich Modalitäten der länderübergreifenden Unterrichtung und Anhörung der Arbeitnehmer und eine genaue Definition der Begriffe „Unterrichtung“ und „Anhörung“;
- Beschränkung der Zuständigkeiten des Europäischen Betriebsrats auf länderübergreifende Angelegenheiten und Verknüpfung der einzelstaatlichen und der länderübergreifenden Ebene der Unterrichtung und Anhörung der Arbeitnehmer;
- Klärung der Rolle der Arbeitnehmervertreter und die Möglichkeit, ohne Lohn- bzw. Gehaltseinbußen an Schulungen teilzunehmen;
- Klärung der Verantwortlichkeiten bei der Übermittlung der zur Aufnahme von Verhandlungen erforderlichen Informationen und der Regeln zur Aushandlung von Vereinbarungen über die Einrichtung neuer Europäischer Betriebsräte;
- Änderung der subsidiären Vorschriften, die Anwendung finden, wenn kein Einvernehmen erzielt wird;
- Einführung einer Anpassungsklausel, die auf Vereinbarungen über Europäische Betriebsräte Anwendung findet, wenn sich die Struktur des Unternehmens oder der Unternehmensgruppe ändert.

12 Erwägungsgrund 7 der Neufassungsrichtlinie 2009/38/EG.

IV. Ergebnisse der Evaluierung

Die Kommission hat die Umsetzung der Neufassungsrichtlinie in allen Mitgliedstaaten und EWR-Ländern untersucht und eine Bewertung auf der Grundlage der aus verschiedenen Quellen erhobenen Daten und Informationen durchgeführt; zu diesen Quellen zählten z. B. eine externe Studie¹³, EU- und nationale Sozialpartner, Europäische Betriebsräte, Forschungseinrichtungen und Arbeitsrechtler. Gemäß den Vorgaben in der Strategie der Kommission für eine bessere Rechtsetzung werden in diesem Bericht Schlussfolgerungen hinsichtlich Wirksamkeit, Effizienz, Kohärenz, Sachdienlichkeit und EU-Mehrwert der durch die Richtlinie eingeführten neuen Bestimmungen gezogen. Einzelheiten zu diesen Ergebnissen sind den Abschnitten IV und V der beigefügten Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen¹⁴ zu entnehmen.

A. Umsetzung und Rechtsklarheit

Die große Mehrheit der Mitgliedstaaten hat die EU-Richtlinie ordnungsgemäß umgesetzt. Während die meisten Bestimmungen wörtlich in nationales Recht umgesetzt wurden, haben einige Länder ausführlichere Bestimmungen erlassen, die über die Mindestanforderungen der Neufassungsrichtlinie hinausgehen.

Die meisten befragten Interessenvertreter und Akteure waren der Meinung, dass die Neufassungsrichtlinie zur Klärung des Rechtsrahmens beigetragen hat. Allerdings sah sich ein nicht unerheblicher Teil von ihnen – mangels Erfahrung mit den neu gefassten Bestimmungen – nicht in der Lage, auf die Frage zu antworten. Einige Probleme bestehen in der Praxis fort, insbesondere bei der Aushandlung oder Anwendung der Bestimmungen der Europäischen Betriebsratsvereinbarung auf Unternehmensebene. Die Zahl der Rechtsstreitigkeiten auf nationaler Ebene ist gering; hier sind verglichen mit der Entwicklung bei der ursprünglichen Richtlinie keine Änderungen erkennbar. Auf EU-Ebene wurden keine Klagen eingereicht.

B. Wirksamkeit

Die Neufassungsrichtlinie lieferte zwar einige Impulse für die Einrichtung Europäischer Betriebsräte und die Neuaushandlung bestehender Europäischer Betriebsratsvereinbarungen, konnte den rückläufigen Trend bei der Gründung Europäischer Betriebsräte jedoch nicht stoppen. In der Evaluierung wurde festgestellt, dass seit Durchführung der Neufassungsrichtlinie pro Jahr etwa 20 Europäische Betriebsräte gegründet wurden, vorrangig in Unternehmen mit Hauptsitz in Frankreich, Schweden und den USA.

Weltweit betrachtet, sind Frankreich, Deutschland und das Vereinigte Königreich die Länder mit den meisten Europäischen Betriebsräten, was auf die Größe der Unternehmen

13 ICF-Evaluierungsstudie zur Richtlinie 2009/38 im Auftrag der GD EMPL – September 2016.

14 Evaluation of Directive 2009/38/EC on the establishment of a European Works Council (SWD(2018) 187 final).

zurückzuführen ist, um die es hier geht, aber auch auf die Entwicklung der Arbeitsbeziehungen in diesen Ländern. Die durchschnittliche Größe der Unternehmen, die Europäische Betriebsräte einrichten, ist seit der Annahme der Neufassungsrichtlinie geringer als unter der alten Richtlinie.

Hier besteht durchaus weiteres Potenzial, die Einrichtung von Europäischen Betriebsräten zu fördern, denn Schätzungen zufolge hat die Hälfte der dafür infrage kommenden Unternehmen dies noch nicht getan. Die absolute Zahl der Europäischen Betriebsräte ist nach dem Erlass der Neufassungsrichtlinie zwar gestiegen, doch könnte sie insgesamt noch weiter steigen. Die Gründe dafür, dass dem bisher nicht so ist, sind komplex und vielschichtig: mangelnde Kenntnis der rechtlichen Anforderungen bei den Sozialpartnern, sich verändernde Unternehmensstrukturen aufgrund von Fusionen und Übernahmen, das Fehlen einer Pflicht zur Einrichtung Europäischer Betriebsräte, Unternehmen mit Hauptsitz in Ländern mit einer schwächer ausgeprägten Tradition des sozialen Dialogs und der hohe Zeitaufwand der Sozialpartner für die Aushandlung Europäischer Betriebsratsvereinbarungen.

Obgleich der Begriff „länderübergreifend“ in den Bestimmungen der Neufassungsrichtlinie besser definiert ist, fällt die konkrete Auslegung den Europäischen Betriebsräten in vielen Fällen trotzdem nach wie vor schwer.

Die Neufassungsrichtlinie hat die Unterrichtung der Arbeitnehmer in puncto Qualität und Umfang verbessert; was die Anhörung anbelangt, war sie jedoch weniger wirksam. Obwohl sie das Recht haben, eine Stellungnahme abzugeben, scheinen Mitglieder Europäischer Betriebsräte wenig Einfluss auf den Entscheidungsprozess in ihren Unternehmen zu haben, insbesondere im Fall von Umstrukturierungen.

Europäische Betriebsräte werden von Arbeitgebern als hilfreiches Instrument betrachtet, das allen Beteiligten in vielerlei Hinsicht Vorteile bringt; dazu gehören unter anderem: ein besseres gemeinsames Problembewusstsein unter den Mitgliedern, die Erläuterung von Entscheidungen, das Ingangsetzen strategischer Diskussionen und, je nach erörtertem Thema, das Einbringen wertvoller Handlungsvorschläge. Auch wenn sie formal keine Verhandlungsmacht besitzen, spielen Europäische Betriebsräte in einigen multinationalen Unternehmen auch eine Rolle bei der Aushandlung länderübergreifender Kollektivvereinbarungen¹⁵.

Was die gerichtlichen Durchsetzungsmöglichkeiten der Europäischen Betriebsräte anbelangt, zeigt die Evaluierung ein unterschiedliches Bild in den Mitgliedstaaten. In der Hälfte der Mitgliedstaaten gibt es alternative Streitbeilegungsmechanismen. Insgesamt wurden im Rahmen der Evaluierung Schwachstellen bei den Möglichkeiten festgestellt, die Europäische Betriebsräte haben, um ihre Rechte durchzusetzen, und erhebliche Unterschiede bei der Art und Schärfe der Sanktionen.

15 Datenbank der Europäischen Kommission: <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=978&langId=de>

C. Effizienz

Durch die Neufassungsrichtlinie sind den Arbeitgebern verglichen mit der Richtlinie aus dem Jahr 1994 keine zusätzlichen Kosten entstanden. Die bezifferbaren Kosten für die Einrichtung Europäischer Betriebsräte scheinen gegenüber der Richtlinie aus dem Jahr 1994 sogar zurückgegangen zu sein, wobei dies einfach nur an der geringeren Größe der Unternehmen liegen mag, die seit der Neufassung Europäische Betriebsräte eingerichtet haben. Für die Mehrzahl der Arbeitgeber wiegt der Nutzen schwerer als die Kosten. Das Recht von Vertretern Europäischer Betriebsräte auf die Teilnahme an Schulungen ohne Lohn- bzw. Gehaltseinbußen wird größtenteils eingehalten und stellt für sie bei der Wahrnehmung ihrer Aufgaben in multinationalen Unternehmen eine große Hilfe dar. Die Evaluierung gelangt zu dem Schluss, dass durch die Neufassungsrichtlinie keine administrativen, finanziellen und rechtlichen Verpflichtungen auferlegt werden, die einen ungerechtfertigten Aufwand für Unternehmen darstellen würden.

D. Relevanz

Die Neufassungsrichtlinie wird von allen Akteuren als relevant betrachtet, und die Sozialpartner erkennen an, dass die Entwicklung eines länderübergreifenden Dialogs weiter vorangetrieben werden muss. Was den verbesserten Arbeitnehmerschutz angeht, wurde festgestellt, dass die Neufassungsrichtlinie einen entscheidenden Beitrag zur Gewährleistung eines länderübergreifenden sozialen Dialogs auf Unternehmensebene leistet. Europäische Betriebsräte bieten einen Mechanismus für die Weitergabe von Informationen innerhalb eines Unternehmens, schaffen Hebelwirkungen zwischen der EU- und der lokalen Ebene und erleichtern dadurch die Umsetzung strategischer Initiativen, was zu qualitativen Verbesserungen bei den im Unternehmen beschlossenen strategischen Lösungen führt.

E. Kohärenz mit anderen EU-Instrumenten

Die neuen Vorschriften gelten alles in allem als stimmig und als im Einklang mit anderen EU-Rechtsvorschriften über die Rechte von Arbeitnehmern auf Unterrichtung und Anhörung, einschließlich der Charta der Grundrechte der Europäischen Union. Abweichungen sind durch die spezifischen Ziele der entsprechenden Rechtsinstrumente begründet, beispielsweise der Vorschriften zu Massenentlassungen oder zur Übertragung des Eigentums von Unternehmen.

Während die Rechte der Europäischen Betriebsräte auf Unterrichtung und Anhörung für alle länderübergreifenden Themen gelten, die die Beschäftigungsbedingungen der Arbeitnehmer betreffen, sind diese Betriebsräte kein Verhandlungsgremium. Sie kümmern sich folglich nicht um die Unterrichtung und Anhörung auf lokaler Ebene; diese Unterrichtung und Anhörung dienen dazu, eine Einigung zwischen Arbeitnehmervertretern und dem Arbeitgeber herbeizuführen.

F. EU-Mehrwert

Was die Subsidiarität anbelangt, weisen Europäische Betriebsräte eine echte länderübergreifende EU-Dimension auf. Unterrichts- und Anhörungsverfahren für Arbeitnehmer in multinationalen Unternehmen können nur im Rahmen eines EU-Rechtsakts geregelt werden, der in nationales Recht umgesetzt wird.

Was die Verhältnismäßigkeit anbelangt, räumt die Neufassungsrichtlinie den Mitgliedstaaten Flexibilität bei der Anpassung der Richtlinienbestimmungen an die nationalen Arbeitsbeziehungen und Rechtssysteme ein, insbesondere bei den Regelungen zur Benennung oder Wahl von Arbeitnehmersvertretern, deren rechtlichem Schutz und der Festlegung angemessener Sanktionen im Falle eines Verstoßes bei der Anwendung der Richtlinie.

Die Neufassungsrichtlinie liefert einen EU-weiten Rechtsrahmen für die Förderung der unternehmensinternen länderübergreifenden Unterrichtung und Anhörung, die ansonsten rein freiwillig wären und in einem rechtsfreien Raum stattfänden.

V. Politische Reaktionen auf EU-Ebene

Die oben beschriebene Analyse hat folgende Schwierigkeiten zutage treten lassen, die ein Handeln auf EU-Ebene erfordern:

- die begrenzte Zahl neuer Europäischer Betriebsräte,
- die Effektivität des Anhörungsverfahrens,
- die Notwendigkeit, bestehende bewährte Verfahren auszutauschen und weiterzugeben, und
- Mängel bei der Durchführung und Durchsetzung einiger Bestimmungen der Richtlinie.

Die Kommission schlägt daher vor,

- ein Praxishandbuch für Europäische Betriebsräte zu erstellen und zu verbreiten;
- den Sozialpartnern finanzielle Mittel bereitzustellen, um die Einrichtung und effektive Arbeitsweise Europäischer Betriebsräte zu unterstützen;
- die vollständige Umsetzung zentraler Bestimmungen der Neufassungsrichtlinie in den Mitgliedstaaten sicherzustellen.

A. Verbesserungen bei der Einrichtung und der Arbeitsweise Europäischer Betriebsräte dank eines Praxishandbuchs

Im Hinblick auf eine einfachere Durchführung der Neufassungsrichtlinie erwägt die Kommission die Herausgabe eines Handbuchs mit dem Ziel,

- dass verstärkt Europäische Betriebsräte eingerichtet werden, vor allem in Mitgliedstaaten und Branchen, in denen dies bislang kaum der Fall ist;
- dass sich die Wirksamkeit Europäischer Betriebsräte verbessert, insbesondere als Instrument, das einen Beitrag zur EU-weiten Anhebung der sozialen Standards leistet;
- dass bewährte Verfahren verbreitet werden, und zwar durch Kodifizierung und Austausch konkreter Beispiele für Vorgehensweisen, die sich in der Praxis bewährt haben.

Dieses Handbuch soll konkrete Empfehlungen und Orientierungshilfen für Arbeitgeber, Mitglieder Europäischer Betriebsräte, Gewerkschaftsvertreter, Arbeitnehmer und andere Akteure enthalten. Es soll Arbeitgeber und Unternehmensvertreter bei der Erfüllung ihrer Pflichten gemäß der Neufassungsrichtlinie unterstützen, und es soll bei der Einrichtung und der Verwaltung Europäischer Betriebsräte helfen.

Die Kommission wird diesen Leitfaden 2018 in Zusammenarbeit mit den Sozialpartnern und mit Unterstützung von Experten und Anwendern erstellen. Die enge Zusammenarbeit mit Sozialpartnern wird der Kommission dabei helfen, Beispiele für bewährte Verfahren und konkrete Beispiele für in multinationalen Unternehmen geschlossene Vereinbarungen zusammenzutragen, die in der EU verbreitet werden könnten.

Um dieses Handbuch bestmöglich zu verbreiten und Anwender und Sozialpartner auf allen Ebenen zu sensibilisieren, werden eine Reihe von Kommunikationsmaßnahmen ins Auge gefasst. Dazu zählen die Bekanntmachung über eine eigens hierfür eingerichtete Website, die Organisation von Aktivitäten mit Sozialpartnern und von der Kommission unterstützte Veranstaltungen. Dieses Handbuch soll in allen Amtssprachen der EU veröffentlicht werden.

B. Mobilisierung von EU-Finanzierungsinstrumenten zur Unterstützung Europäischer Betriebsräte

Jedes Jahr fordert die Kommission dazu auf, Vorschläge für die Finanzierung von Maßnahmen zur Förderung der Arbeitnehmerbeteiligung in Unternehmen einzureichen¹⁶, d. h. Maßnahmen jeglicher Art (einschließlich Unterrichtung, Anhörung und Beteiligung), durch die Arbeitnehmervertreter Entscheidungen beeinflussen können, die innerhalb des Unternehmens getroffen werden müssen. Ein Schwerpunkt der – nach der Veröffentlichung des Handbuchs – ersten Aufforderung zur Einreichung von Vorschlägen werden die Europäischen Betriebsräte sein. Den Sozialpartnern soll finanzielle Unterstützung¹⁷ für die Verwirklichung von Projekten angeboten werden, die der Bekanntmachung dieses Praxishandbuchs dienen und seine Verwendung unter den Akteuren fördern. Darüber hinaus

16 Aufforderung der Europäischen Kommission zur Einreichung von Vorschlägen: „Information, consultation and representation of representatives of undertakings“; Beschluss der Kommission zur Annahme des Jahresarbeitsprogramms 2017 für Finanzhilfen und Aufträge der GD EMPL im Zusammenhang mit ihren Befugnissen und besonderen Zuständigkeiten – Finanzierungsbeschluss (C(2016) 6596).
<http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=629&langId=de&callId=511&furtherCalls=yes>

17 Für diese Initiative sind keine weiteren Mittel aus dem EU-Haushalt erforderlich.

können Initiativen finanziert werden, mit denen die Anwendung der bestehenden rechtlichen Verpflichtungen unterstützt, das Bewusstsein für den potenziellen Nutzen Europäischer Betriebsräte bei Unternehmen und Arbeitnehmervertretern geschärft und die Einrichtung und Arbeitsweise Europäischer Betriebsräte verbessert werden.

C. Gewährleistung der Durchführung der Neufassungsrichtlinie in den Mitgliedstaaten

In diesem zusammenfassenden Bericht und in der beigefügten Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen werden die Schlüsselbereiche für die zukünftige Zusammenarbeit mit den Mitgliedstaaten und für Durchsetzungsmaßnahmen benannt.

Die Kommission wird auch weiterhin die Mitgliedstaaten in ihrem Bemühen unterstützen, die Durchführung der Bestimmungen der Richtlinie zu verbessern, und sie wird den Austausch zwischen den Mitgliedstaaten fördern, insbesondere im Zusammenhang mit der Gestaltung von wirksamen, verhältnismäßigen und abschreckenden Sanktionen¹⁸ im Fall von Zuwiderhandlungen gegen die Richtlinienbestimmungen.

18 Artikel 10 Absatz 1 sowie Erwägungsgründe 35 und 36 der Richtlinie 2009/38/EG.