

INFORMATIONSVERMERK

„Eignungstest“

Unterrichtung und Anhörung der Arbeitnehmer (UAA)

1. Hintergrund

Im Rahmen ihres Arbeitsprogramms für 2010¹ hat die Kommission damit begonnen, die EU-Rechtsvorschriften in ausgewählten Politikbereichen „Eignungstests“ zu unterziehen, um zu gewährleisten, dass die geltenden Vorschriften weiterhin ihren Zweck erfüllen. Dabei sollen übertriebener Verwaltungsaufwand, Überschneidungen, Lücken, Unvereinbarkeiten und/oder veraltete Maßnahmen aufgedeckt werden, die im Lauf der Zeit entstanden sind. Mit den Eignungstests wird keine Deregulierung oder weniger Regulierung bezweckt, sondern eine bessere bzw. intelligentere Rechtsetzung und eine bessere Abstimmung der EU-Rechtsvorschriften auf aktuelle und künftige Herausforderungen.

Die Eignungstests stellen ein fortlaufendes Programm dar, das sich über die gesamte zweite Amtszeit der Barroso-Kommission erstreckt. Das Programm soll konkrete Ergebnisse zur Wirksamkeit, Effizienz, Relevanz und zum Mehrwert des Unionsrechts im jeweils untersuchten Politikbereich liefern. Es dient als Grundlage für die Erarbeitung politischer Konzepte, die zu Richtungsdebatten im Kollegium führen können. Es ist vorgesehen, verschiedene Interessengruppen anzuhören, die von den jeweiligen Rechtsvorschriften betroffen sind. Das Programm könnte außerdem dazu dienen, das Bewusstsein für notwendige Verbesserungen im Bereich der Wirksamkeit und Relevanz der Rechtsvorschriften in bestimmten Bereichen zu erhöhen. Ein Ergebnis könnte sein, dass einige Rechtsakte aufgehoben oder geändert werden oder dass neue Instrumente zur Schließung bestimmter Lücken vorgeschlagen und neue, die Rechtsvorschriften ergänzende Instrumentarien entwickelt werden.

Im Jahr 2010 sind Pilotversuche in vier Bereichen gestartet worden: Beschäftigung und Sozialpolitik, Umwelt, Verkehr und Industriepolitik. Die GD EMPL hat sich entschieden, ihren Eignungstest im Bereich der Unterrichtung und Anhörung der Arbeitnehmer durchzuführen.

Das vorliegende Dokument beschreibt die verschiedenen Aktivitäten, die zur Durchführung des von der GD EMPL gewählten Eignungstests geplant sind.

2. Allgemeiner Ansatz

¹ Arbeitsprogramm der Kommission für 2010, KOM(2010) 135 endgültig, S. 10.

Das Ziel ist, die Gruppe der Richtlinien zum Thema Unterrichtung und Anhörung der Arbeitnehmer einer genauen Prüfung zu unterziehen. Dies sind:

- Richtlinie 98/59/EG über Massenentlassungen²
- Richtlinie 2001/23/EG über den Übergang von Unternehmen, mit Schwerpunkt auf Artikel 7³
- Richtlinie 2002/14/EG zur Festlegung eines allgemeinen Rahmens für die Unterrichtung und Anhörung der Arbeitnehmer in der Europäischen Gemeinschaft⁴

Obwohl sich auch die neugefasste Richtlinie 2009/38/EG über Europäische Betriebsräte⁵ mit der grenzüberschreitenden Unterrichtung und Anhörung von Arbeitnehmern befasst, wird sie aus folgenden Gründen nicht in den Eignungstest mit einbezogen: a) Sie ist noch zu neu (die Änderungen sind noch nicht in den Mitgliedstaaten umgesetzt); b) vor ihrer Annahme wurde eine umfangreiche und rigorose Ex-ante-Folgenabschätzung durchgeführt; c) sie wird, wie in der Richtlinie selbst vorgesehen, zu einem späteren Zeitpunkt einer besonderen Ex-post-Bewertung unterzogen.

Ebenfalls wird der Eignungstest nicht die Richtlinien 2001/86/EC (Europäische Gesellschaft) und 2003/72/EC (Europäische Genossenschaft) einbeziehen. Diese Richtlinien betreffen spezifische Typen von Gesellschaften; deren Überprüfung ist mit der Überprüfung der diesbezüglichen EU-Verordnungen über den Status solcher Gesellschaften verbunden.

Die auf Fakten gestützte Überprüfung wird die rechtlichen, wirtschaftlichen und sozialen Auswirkungen der geltenden Rechtsvorschriften untersuchen. Es gibt bereits eine Reihe von Studien dazu, die gegebenenfalls durch weitere Forschungsarbeiten und Anhörung der Beteiligten ergänzt werden.

(i) Bereits vorhandenes Belegmaterial

Hierzu zählen:

² Richtlinie 98/59/EG des Rates vom 20. Juli 1998 zur Angleichung der Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten über Massenentlassungen, ABl. L 225 vom 12.8.1998, S. 16.

³ Richtlinie 2001/23/EG des Rates vom 12. März 2001 zur Angleichung der Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten über die Wahrung von Ansprüchen der Arbeitnehmer beim Übergang von Unternehmen, Betrieben oder Unternehmens- oder Betriebsteilen, ABl. L 82 vom 22.3.2001, S. 16. Artikel 7 behandelt die Unterrichtung und Anhörung von Arbeitnehmervertretern beim Übergang von Unternehmen.

⁴ Richtlinie 2002/14/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 11. März 2002 zur Festlegung eines allgemeinen Rahmens für die Unterrichtung und Anhörung der Arbeitnehmer in der Europäischen Gemeinschaft, ABl. L 80 vom 23.3.2002, S. 29.

⁵ Richtlinie 2009/38/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 6. Mai 2009 (ABl. L 122 vom 16.5.2009, S. 28) zur Neufassung der 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.

- Im Jahr 2005 in Auftrag gegebene und 2007 abgeschlossene Studien zur Untersuchung der Umsetzung und Anwendung der Richtlinien im Bereich der Unterrichtung und Anhörung der Arbeitnehmer in den damaligen 25 EU-Mitgliedsstaaten (im Rahmen einer breiter angelegten Untersuchung aller Vorschriften im Beschäftigungssektor),
- eine Studie zur Untersuchung der Umsetzung in Rumänien und Bulgarien (2009),
- eine Studie des Europäischen Parlaments mit dem Titel „Impact and Assessment of EU Directives in the field of Information and Consultation“ (Auswirkungen und Bewertung der EG-Richtlinien im Bereich der Unterrichtung und Anhörung, 2007),
- ein Bericht von Eurofound über die Umsetzung der Richtlinie 2002/14/EG (2009)⁶,
- Ein weiterer Bericht von Eurofound über die Praxis der Unterrichtung und Anhörung der Arbeitnehmer im Unternehmen fünf Jahre nach der Richtlinie 2002/14/EG (2011)⁷.

(ii) Weiteres Belegmaterial, das über einen längeren Zeitraum aus unterschiedlichen Quellen zusammengestellt wird

Dazu gehören:

- a) Angemessene Beratungen mit den nationalen Regierungen und Sozialpartnern während der gesamten Laufzeit des Programms,
- b) eine neue Studie zur Bewertung der Funktionsweise und Ergebnisse der einschlägigen Richtlinien,
- c) Fachseminare und -konferenzen mit Rechtsexperten.

Weitere Einzelheiten zur Sammlung spezifischer Materialien finden sich in Abschnitt 4.

(iii) Vorstellung der Gesamtergebnisse

Es ist vorgesehen, die Gesamtergebnisse des von der GD EMPL durchgeführten Eignungstests im Jahr 2012 in einer Mitteilung der Kommission zu präsentieren, die die wichtigsten Schlussfolgerungen und das weitere Vorgehen skizzieren soll. Die Mitteilung wird von einem Arbeitspapier begleitet, das die Befunde in den einzelnen Mitgliedstaaten und die Haltungen der relevanten Akteure detailliert beschreibt.

3. Richtlinien im Bereich der Unterrichtung und Anhörung der Arbeitnehmer: Geschichtlicher Hintergrund

- (i) Seit 1975 wurden mehrere Richtlinien zum Thema Unterrichtung und Anhörung der Arbeitnehmer angenommen, die sich auf unterschiedliche Rechtsgrundlagen stützen und verschiedene historische Gegebenheiten widerspiegeln. Angesichts einer wachsenden

⁶ <http://www.eurofound.europa.eu/eiro/studies/tn0710029s/index.htm>

⁷ <http://www.eurofound.europa.eu/eiro/studies/tn1009029s/tn1009029s.htm>

Zahl an Umstrukturierungen infolge der Entwicklung des Binnenmarkts zielten die ersten Richtlinien vor allem darauf ab, den Arbeitnehmern in der Europäischen Union in ganz spezifischen kritischen Situationen (Massenentlassungen) oder bei einem Arbeitgeberwechsel (Übergang von Unternehmen) besseren Schutz zu bieten. Die Erkenntnis, dass in den Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten und in der Praxis⁸ Lücken vorhanden waren, führte im Jahr 2002 zur Annahme einer weiteren Richtlinie (der Rahmenrichtlinie) zur Ergänzung der bestehenden Richtlinien und zur Festlegung eines allgemeinen und dauerhaften gesetzlichen Systems im Bereich der Unterrichtung und Anhörung der Arbeitnehmer auf EU-Ebene, um die Antizipierung von Veränderungen sowie die Unterrichtung und Anhörung am Arbeitsplatz zu fördern.

(ii) Zur Erinnerung: Das Recht auf Unterrichtung und Anhörung der Arbeitnehmer im Unternehmen ist als soziales Grundrecht in Artikel 27 der Charta der Grundrechte verankert.

(iii) Die Wahrnehmung dieses Rechts auf nationaler und betrieblicher Ebene ist derzeit durch drei Richtlinien geregelt: Richtlinie 2002/14/EG zur Festlegung eines allgemeinen Rahmens für die Anhörung und Unterrichtung der Arbeitnehmer, Richtlinie 98/59/EG über Massenentlassungen sowie Artikel 7 der Richtlinie 2001/23/EG über den Übergang von Unternehmen.

(iv) Die beiden Richtlinien über Massenentlassungen und den Übergang von Unternehmen gehen auf die 1970er Jahre zurück. Beide wurden einmal geändert (1992 bzw. 1998) und später konsolidiert (1998 bzw. 2001). Die dritte Richtlinie (2001/14/EG) wurde als letzte angenommen und bislang nicht geändert.

(v) Die Kommission und das Europäische Parlament haben mehrfach auf die Notwendigkeit hingewiesen, die Funktionsweise und Auswirkungen der Richtlinien zu prüfen. In der sozialpolitischen Agenda 2005-2010 ist vorgesehen, dass die Kommission „im 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“ wird. In einer im Jahr 2007 veröffentlichten Studie forderte das Europäische Parlament die Kommission dazu auf, eine Kodifizierung der europäischen Rechtsvorschriften im Bereich der Unterrichtung und Anhörung der Arbeitnehmer vorzunehmen, um den potenziellen Nutzen und die Kosten sowie die praktischen Möglichkeiten und Auswirkungen als Grundlage für Beratungen zu eruieren.

(vi) Als Reaktion auf die erkannte Notwendigkeit, die einschlägigen Richtlinien kohärenter zu gestalten, untersuchte die Kommission die Möglichkeit einer Neufassung. Nach Befragung der relevanten Akteure zu diesem Punkt wurde jedoch beschlossen, vorrangig die Überarbeitung der Richtlinie über Europäische Betriebsräte anzugehen. Dies führte zur Annahme der neugefassten Richtlinie 2009/38/EG.

(vii) Obwohl die Kommission die rechtliche Umsetzung aller Richtlinien in den Mitgliedstaaten untersuchte, wurden lediglich die Richtlinien 2001/23/EG und 2002/14/EG hinsichtlich ihrer Anwendung und Auswirkungen überprüft (nicht jedoch die ältere Richtlinie 98/59/EG).

⁸ Siehe Rechtssache Renault Vilvoorde.

(viii) In einer Entschließung vom 19. Februar 2009 forderte das Parlament die Kommission dazu auf, die erforderliche Koordinierung der Richtlinien im Bereich der Unterrichtung und Anhörung der Arbeitnehmer zu untersuchen, um zu prüfen, ob zur Beseitigung von Überschneidungen und Widersprüchen Änderungen notwendig sind. Weiterhin wurde die Kommission gebeten, einen Bewertungsbericht über die Ergebnisse der Anwendung der Richtlinie 2002/14/EG vorzulegen.

(ix) Die Wahrnehmung des Rechts auf Unterrichtung und Anhörung der Arbeitnehmer unterlag zuletzt aufgrund der drastischen Zunahme an Firmenschließungen und Umstrukturierungen infolge der Wirtschafts- und Finanzkrise größeren Herausforderungen, da die Rolle des sozialen Dialogs auf betrieblicher Ebene stark an Bedeutung zugenommen hat. Die Notwendigkeit, die einschlägigen Rechtsvorschriften einem Praxistest zu unterziehen, der ihre Relevanz und Wirksamkeit sowie das Schutzniveau untersucht, das sie betroffenen Arbeitnehmern bieten, hat sich dadurch noch erhöht. Darüber hinaus ist es wichtig, alle unnötigen Verwaltungslasten zu ermitteln sowie alle anderen Probleme in Verbindung mit der Anwendung, die sich aus den EU-Rechtsvorschriften oder den nationalen Umsetzungsmaßnahmen für Unternehmen, nationale Behörden oder Arbeitnehmervertreter ergeben können.

4. Meilensteine und Einzelmaßnahmen zur Sammlung von Belegmaterial

Nachstehend ist ein praktisches Programm zur Sammlung von Belegmaterial beschrieben.

(i) Einzelmaßnahmen zur Sammlung und Analyse von Belegmaterial

a) **Studie zur Bewertung** der Funktionsweise und Auswirkungen der Richtlinien zum Thema Unterrichtung und Anhörung der Arbeitnehmer in den EU- und EWR-Ländern. Hier geht es vor allem um eine quantitative und qualitative sozioökonomische Kosten-Nutzen-Analyse im Zusammenhang mit der Unterrichtung und Anhörung der Arbeitnehmer auf nationaler Ebene. Die Studie soll zehn Monate andauern (bis Anfang 2012).

b) Die **Europäische Stiftung zur Verbesserung der Lebens- und Arbeitsbedingungen** (Eurofound) ist mit zwei Berichten über die Richtlinie 2002/14/EG sowie mit den Ergebnissen und der laufenden Sekundäranalyse der europaweiten Unternehmensbefragung eng involviert.

c) Das **European Labour Law Network**⁹ hat für das juristische Seminar (siehe Punkt ii unten) einen Bericht sowie mehrere Artikel über das Thema erstellt.

(ii) Beteiligung der relevanten Akteure

Ein äußerst wichtiger Bestandteil des Eignungstests sind themenspezifische Erörterungen mit den beteiligten Akteuren.

Die erste diesbezügliche Veranstaltung war ein **Seminar des European Labour Law Network**¹⁰ sein, das am 11./12. November 2010 in Den Haag abgehalten wurde und

⁹ Nichtstaatliches Netz von Rechtsexperten, das von der GD EMPL im Rahmen des Programms PROGRESS unterstützt wird.

¹⁰ Siehe [Useful links](#), Punkt 2 (unter diesem [Informationsvermerk](#)).

Juristen sowie Wissenschaftler aus dem Bereich Arbeitsrecht mit Vertretern der Mitgliedstaaten und Sozialpartner zusammengebracht hat.

Der zweite Schritt ist die Einzurichtung einer Ad-hoc-**Arbeitsgruppe**¹¹ zum Thema Unterrichtung und Anhörung der Arbeitnehmer, die mit Vertretern der Mitgliedstaaten und Sozialpartner besetzt ist. Diese Arbeitsgruppe soll die verschiedenen Studien zum Thema Unterrichtung und Anhörung der Arbeitnehmer untersuchen und erörtern sowie die unterschiedlichen nationalen Erfahrungen mit der Umsetzung der Richtlinien herausarbeiten. Diese Arbeitsgruppe hat schon zweimal getagt (erstes Treffen: 17.02.2011; zweites Treffen: 26.09.2011).

Die beteiligten Akteure werden auch im Verlauf der Erstellung der oben erwähnten Bewertungsstudie eingebunden (durch Interviews, Fallstudien usw.).

¹¹ Siehe [Useful links](#), Punkt 2 (unter diesem Informationsvermerk).