

# **Europäische Betriebsräte: vollständige Nutzung des Potenzials für die Einbindung der Arbeitnehmer im Interesse der Unternehmen und ihrer Mitarbeiter**

*Erste Anhörungsrunde der Sozialpartner im Rahmen des branchenübergreifenden und des sektoralen Dialogs auf Gemeinschaftsebene zur Überprüfung der Richtlinie über die europäische Betriebsräte*

## **1. Einleitung**

Es ist noch keine zehn Jahre her, seit die Richtlinie über die Einrichtung Europäischer Betriebsräte erlassen wurde; erst vor acht Jahren ist die Frist für ihre Umsetzung in den Mitgliedstaaten und für den Abschluss von nicht in ihren Geltungsbereich fallenden Informations- und Konsultationsvereinbarungen abgelaufen.

Die europäischen Betriebsräte haben jedoch bereits bewiesen, wie sinnvoll sie sind; sie erfüllen nicht nur den Zweck, die Unterrichtung und Anhörung der Arbeitnehmer auf der relevanten Entscheidungsebene zu gewährleisten, sondern auch den ebenso wichtigen Zweck, ein Verfahren anzubieten, das durch effektive grenzübergreifende Einbindung der Arbeitnehmer einen äußerst positiven Beitrag zur Unternehmensentwicklung und insbesondere zur erfolgreichen Bewältigung des Wandels leisten kann.

Die Herausforderung besteht nun darin, dafür zu sorgen, dass das unbestrittene Potenzial der Europäischen Betriebsräte in den kommenden Jahren in vollem Umfang genutzt werden kann. Mit diesem Papier wird die Anhörung der Sozialpartner zu der Frage eingeleitet, wie dieses Ziel am besten zu erreichen ist.

### **1.1 Überblick**

Die Richtlinie über die Europäischen Betriebsräte wurde erlassen, um den Arbeitnehmern Zugang zu Informations- und Konsultationsverfahren auf transnationaler Ebene zu gewähren, denn auf dieser Ebene wurden zunehmend die wichtigsten unternehmerischen Entscheidungen getroffen. Dies stellte einen neuen Ansatz und eine Herausforderung für Arbeitgeber wie Arbeitnehmer dar. Bei der Bewältigung dieser Herausforderung sind trotz einiger festgestellter Unzulänglichkeiten enorme Fortschritte gemacht worden. Das Fundament für die Entwicklung eines echten grenzübergreifenden sozialen Dialogs auf Unternehmensebene wurde gelegt.

Seit die Kommission im April 2000<sup>1</sup> ihren Bericht über die Umsetzung der Richtlinie vorgelegt hat, hat sich das Umfeld stark verändert. Auf dem Gipfel von Lissabon wurde eine neue Strategie für die wirtschaftliche und soziale Erneuerung in der Union beschlossen; diese Strategie basiert auf wirtschaftlicher Dynamik und auf der Nutzung der Chancen und Möglichkeiten, die der Wandel bietet. Für den Erfolg der Strategie wird es von entscheidender Bedeutung sein, wie dieser Wandel bewältigt wird. Die

---

<sup>1</sup> Siehe Punkt 2.2.

wirtschaftliche Lage, die sich seit 2001 verändert hat, hat die Bewältigung des Wandels noch stärker in den Vordergrund treten lassen.

Diese Entwicklungen unterstreichen die Bedeutung der Europäischen Betriebsräte (EBR) und der vollständigen Nutzung ihres Potenzials. Der Wandel lässt sich am besten bewältigen, wenn die Arbeitnehmer in die Geschäftspolitik des Unternehmens, in dem sie arbeiten, voll eingebunden sind. Die Europäischen Betriebsräte haben ihren Nutzen als Mittel zur Gewährleistung dieser Einbindung unter Beweis gestellt. Es gab Fälle, in denen beide Seiten ihre Bereitschaft gezeigt haben, das Potenzial der EBR zu nutzen, und in denen die Unternehmensleitung und die Arbeitnehmervertreter eine Einigung über die allgemeinen Grundsätze für die Durchführung umfangreicher grenzübergreifender Umstrukturierungen erzielt haben.

Umgekehrt hat sich gezeigt, dass Umstrukturierungen gerade dann, wenn ein Unterrichts- und Anhörungsverfahren entweder nicht stattfand oder nicht effektiv war, bei den Arbeitnehmern besonders große Sorge und erheblichen Unmut ausgelöst haben. Der Ruf nach einer Überarbeitung der Richtlinie zielt vor allem darauf ab, ihre Wirksamkeit in allen Fällen zu gewährleisten.

Seit dem Jahr 2000 sind u. a. folgende wichtige Entwicklungen zu verzeichnen: Fortschritte bei den Gemeinschaftsvorschriften über die Mitwirkung der Arbeitnehmer, wertvolle Beiträge der Gemeinschaftsorgane zur Fortentwicklung der Richtlinie, spürbare Fortschritte bei der Führung des sozialen Dialogs auf europäischer Ebene und nicht zuletzt eine Weiterentwicklung der Europäischen Betriebsräte selbst. Eine Herausforderung, der wir uns stellen müssen, ist die Abfederung der Folgen, die die Erweiterung auf die EBR haben wird.

In Anbetracht dieser neuen Umstände ist es nun an der Zeit, die Sozialpartner auf Gemeinschaftsebene förmlich zur Richtlinie zu der Frage zu konsultieren, wie die Fortsetzung und Weiterentwicklung des grenzübergreifenden sozialen Dialogs auf Unternehmensebene am besten gesichert werden kann.

## **2. Fortschritte bei der Anwendung der Richtlinie**

### **2.1 Rechtlicher und institutioneller Hintergrund**

Die Richtlinie 94/45/EG über die Einsetzung eines Europäischen Betriebsrats oder die Schaffung eines Verfahrens zur Unterrichtung und Anhörung der Arbeitnehmer in gemeinschaftsweit operierenden Unternehmen und Unternehmensgruppen wurde am 22. September 1994 vom Rat erlassen<sup>2</sup>. Am 15. Dezember 1997 erließ der Rat die Richtlinie 97/74/EG zur Ausdehnung der Richtlinie 94/45/EG auf das Vereinigte Königreich<sup>3</sup>.

Gemäß Artikel 15 der Richtlinie von 1994 sollte die Kommission im Benehmen mit den Mitgliedstaaten und den Sozialpartnern auf europäischer Ebene die Anwendung der Richtlinie überprüfen, um dem Rat erforderlichenfalls entsprechende Änderungen

---

<sup>2</sup> ABl. L 254 vom 30.9.1994, S. 64.

<sup>3</sup> ABl. L 10 vom 16.1.1998, S. 22.

vorzuschlagen. Im April 2000 unterbreitete die Kommission dem Europäischen Parlament und dem Rat einen Bericht über den Stand der Anwendung der Richtlinie<sup>4</sup>.

Im September 2001 verabschiedete das Europäische Parlament eine Entschließung zum Bericht der Kommission<sup>5</sup>. In der Entschließung des Parlaments wurden zwar die positiven Auswirkungen der Richtlinie durchaus anerkannt. Das Parlament sprach aber auch einige Schwachstellen an und forderte die Kommission auf, einen entsprechenden Vorschlag zur Änderung der Richtlinie vorzulegen. Insbesondere wurde auf die sich im Zuge des industriellen Wandels stellenden Herausforderungen und darauf hingewiesen, dass die Einbindung der Arbeitnehmer über die EBR einen positiven Beitrag zur Erleichterung des Anpassungsprozess leisten kann.

Auf Wunsch der Kommission hat der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss (EWSA) jüngst eine Sondierungsstellungnahme zur Richtlinie abgegeben<sup>6</sup>. Zweck dieser im September 2003 abgegebenen Stellungnahme ist es vor allem, Informationen zusammenzutragen und eine Bilanz der bei der Anwendung der Richtlinie gemachten Erfahrungen zu ziehen. Sie ist insbesondere insoweit von Nutzen, als der Ausschuss seine Stellungnahme auf ein breites Spektrum von Studien und Analysen stützt, in denen sich sowohl die Arbeitgeber- als auch die Arbeitnehmerseite aus ihrer Sicht zu den bisherigen Erfahrungen geäußert haben.

## **2.2 Die erfolgreiche Entwicklung der Europäischen Betriebsräte**

Wenn man Überlegungen zur zukünftigen EBR-Politik anstellen will, so muss man zunächst einmal die ganz erheblichen Fortschritte, die bereits erzielt worden sind, in vollem Umfang anerkennen. Wie das Europäische Parlament in seiner Entschließung ausgeführt hat, lassen sich die Auswirkungen der Richtlinie allein an der Zahl der bislang eingesetzten EBR ablesen. Mittlerweile haben etwa 650 Unternehmen oder Unternehmensgruppen Vereinbarungen über Europäische Betriebsräte abgeschlossen. Schätzungen zufolge gelten diese Vereinbarungen für etwa 11 Millionen Arbeitnehmer, während etwa 10 000 Arbeitnehmervertreter unmittelbar beteiligt sind.

Damit wurde das Fundament für die Entwicklung eines echten grenzübergreifenden sozialen Dialogs auf Unternehmensebene gelegt. In der Stellungnahme des EWSA wird beschrieben, welchen erheblichen Nutzen die Europäischen Betriebsräte haben: für die Arbeitnehmer sowohl unmittelbar als auch mittelbar durch die Begünstigung des sozialen Dialogs auf grenzübergreifender und nationaler Ebene; für die Unternehmen durch ihren Einfluss auf interne Beschlussfassungsprozesse und durch ihr Potenzial für die bessere Bewältigung des Wandels; ferner auch durch den Beitrag, den die Europäischen Betriebsräte im Hinblick auf die Erreichung weiter gesteckter europäischer Ziele – man denke an die Zielsetzungen von Lissabon – leisten können.

Das Engagement und der Einsatz derjenigen, denen diese Fortschritte zu verdanken sind, sollten ausdrücklich gewürdigt werden. Die Richtlinie war eine vollkommene Neuheit, die sowohl für die Arbeitgeber als auch für die Arbeitnehmer eine

---

<sup>4</sup> KOM(2000) 188 endg.

<sup>5</sup> A5-0282/2001 PE 308.750/28

<sup>6</sup> Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses „Konkrete Anwendung der Richtlinie 94/45/EG über Europäische Betriebsräte und eventuell überprüfungsbedürftige Aspekte“, CESE 1164/2003

Herausforderung darstellte. Die Einigung über die Einrichtung und das effektive Tätigwerden der EBR setzte eine Verlagerung der Perspektive auf die grenzübergreifende Ebene voraus; neue Beziehungen mussten entwickelt und neue Formen der Zusammenarbeit eingeübt werden; man musste sich mit anderen Verfahren und Übungen in den Arbeitsbeziehungen vertraut machen und sich an sie gewöhnen; nicht zuletzt musste man lernen, über kulturelle und sprachliche Grenzen hinweg miteinander zu kommunizieren.

Sowohl die Unternehmensleitungen als auch die Arbeitnehmervertreter mussten dabei großes Engagement zeigen und erhebliche Ressourcen investieren. Besonders hervorzuheben ist die Rolle, die die Gewerkschaften auf europäischer Ebene gespielt haben, insbesondere ihre Branchenverbände auf europäischer Ebene. Ihre Mitwirkung hat den praktischen Prozess der Einrichtung der EBR erleichtert; dies wird auch von den Arbeitgebern anerkannt und zeigt sich außerdem daran, dass die Verbände auf europäischer Ebene sehr viele Vereinbarungen mit unterzeichnet haben.

Zu erwähnen ist ferner, dass die Gemeinschaft durch ihre finanzielle Unterstützung den Prozess der Sicherung der erfolgreichen Durchführung der Richtlinie aktiv gefördert hat. Welche Bedeutung dieser Frage auf Gemeinschaftsebene beigemessen wurde, zeigt sich auch daran, dass jedes Jahr erhebliche Mittel für die Haushaltlinie bereitgestellt wurden, aus der speziell die grenzübergreifende Zusammenarbeit zwischen Arbeitgeber- und Arbeitnehmervertretern in Fragen der Arbeitnehmerbeteiligung gefördert werden<sup>7</sup>.

### **2.3 Wesentliche Gründe für den Erfolg der Richtlinie**

Es spricht ferner einiges dafür, dass neben dem Einsatz und dem Engagement der unmittelbar Beteiligten und der finanziellen Unterstützung seitens der Gemeinschaft auch die Formulierung der Richtlinie selbst erheblich dazu beigetragen hat, dass sie so erfolgreich umgesetzt werden konnte. Vor allem zwei Aspekte sind in diesem Zusammenhang hervorzuheben.

Zunächst einmal lässt die Richtlinie den Sozialpartnern einen größtmöglichen Gestaltungsspielraum, um auf Unternehmensebene diejenigen Lösungen zu vereinbaren, die sich unter den jeweiligen konkreten Umständen für ihr Unternehmen am besten eignen. Bei den Vereinbarungen nach Artikel 13 der Richtlinie hatten die Sozialpartner insoweit gänzlich freie Hand, und der Erfolg dieses Artikels zeigt sich an der Bereitschaft der Gewerkschaften und Arbeitgeber, von dieser Möglichkeit Gebrauch zu machen; die meisten Vereinbarungen im Sinne der Richtlinie wurden auf dieser Grundlage geschlossen. Aber auch innerhalb der Richtlinie selbst wird der Erzielung einvernehmlicher Lösungen eindeutig Priorität eingeräumt; die subsidiären Bestimmungen des Anhangs finden nur dann Anwendung, wenn es nicht zu einer einvernehmlichen Lösung kommt: in der Praxis sind sie nur äußerst selten angewandt worden.

Der Erfolg des Prinzips, dass Verhandlungen der Sozialpartner Priorität besitzen, und die Tatsache, dass dieses Prinzip als wesentlicher Bestandteil auch in spätere Rechtsvorschriften der Gemeinschaft zur Arbeitnehmerbeteiligung eingeflossen ist,

---

<sup>7</sup> Haushaltlinie 04030303 „Information, Anhörung und Beteiligung“.

kennzeichnen es als Grundpfeiler des Gemeinschaftsansatzes auf diesem Gebiet, der auch in Zukunft die Anwendung der Richtlinie bestimmen sollte.

Zweitens wurde in der Richtlinie nicht versucht festzulegen, wie die Auswahl der Arbeitnehmervertreter erfolgen soll. Dies wird auf der Ebene der Mitgliedstaaten nach deren Rechtsvorschriften und Gepflogenheiten festgelegt. So konnte die Richtlinie reibungslos in die verschiedenen Systeme der Arbeitgeber-Arbeitnehmer-Beziehungen in den Mitgliedstaaten integriert werden. Auch dieses Prinzip wurde in späteren Rechtsvorschriften der Gemeinschaft zur Arbeitnehmerbeteiligung beibehalten.

Für die Auffassung, dass der allgemeine Ansatz der Richtlinie im Großen und Ganzen richtig war, spricht zudem die Tatsache, dass die Gerichte nur selten angerufen wurden. In drei Vorlagen an den Europäischen Gerichtshof<sup>8</sup> ging es um die Frage, inwieweit die Unternehmensleitung verpflichtet ist, den Arbeitnehmervertretern die für die Einleitung des Verfahrens zur Einrichtung Europäischer Betriebsräte erforderlichen Auskünfte zu erteilen. In den Urteilen des Gerichtshofes und den Schlussanträgen des Generalanwalts wird in diesen drei Fällen die Auffassung vertreten, dass die der Unternehmensleitung obliegenden Pflichten weit auszulegen sind. In den Mitgliedstaaten gab es ebenfalls einige Streitfälle, in denen es meist um Verstöße gegen die Unterrichts- und Anhörungspflicht aufgrund von Vereinbarungen über Europäische Betriebsräte ging, gelegentlich aber auch um die anwendbaren Verfahren zur Benennung der Arbeitnehmervertreter und Fragen der gerichtlichen Zuständigkeit. Jedenfalls wird deutlich, dass sich die Parteien relativ selten in Streitfällen an die Gerichte wenden mussten, wobei insbesondere zu berücksichtigen ist, dass die Richtlinie eine Neuheit darstellte.

#### **2.4 Fragen im Zusammenhang mit der Anwendung der Richtlinie**

Bei aller Anerkennung des Erfolgs der Richtlinie ist jedoch nicht zu leugnen, dass sich bei ihrer auch einige Schwächen gezeigt haben. So hat die Kommission in ihrem Bericht vom April 2000 bereits einige Probleme angesprochen. Die Gewerkschaften auf europäischer Ebene haben aktiv versucht, die Voraussetzungen für eine erfolgreiche Arbeit der EBR zu verbessern. In der oben (2.1.) erwähnten Entschließung des Europäischen Parlaments sind ebenfalls eine Reihe von Fragen aufgeworfen und Vorschläge zur Lösung dieser Fragen gemacht worden.

Denjenigen, die Kritik an der Anwendung der Richtlinie geäußert haben, geht es in erster Linie darum, die Wirksamkeit der Unterrichts- und Anhörungsverfahren zu gewährleisten. Dass die Unterrichtung und Anhörung gut funktioniert, ist besonders in Umstrukturierungsfällen wichtig. Gerade in solchen Fällen sind die Arbeitnehmer am stärksten verunsichert und brauchen die Gewissheit einer echten Einbindung in den Umstrukturierungsprozess. Das Bestreben geht dahin, dafür zu sorgen, dass die echten Vorteile, die sich für beide Seiten aus einer wirklich engagierten Zusammenarbeit ergeben, unter allen Umständen zu nutzen. Viele der geäußerten Bedenken und Einwände beziehen sich auf – zum Teil dramatische – Fälle, in denen dies eindeutig nicht geschehen ist.

---

<sup>8</sup> Rechtssachen C-62/99 Bofrost, C-440/00 Kuhne & Nagel sowie C-349/01 ADS Anker GmbH.

Andere Fragen beziehen sich auf die Rechte der Mitglieder Europäischer Betriebsräte und die sachlichen Mittel, die ihnen zur Verfügung gestellt werden müssen, sowie auf die Rolle, die Gewerkschafter als Vertreter der Arbeitnehmer spielen. Daneben wird zum einen gefordert, dafür zu sorgen, dass Europäische Betriebsräte rechtzeitig und häufiger eingerichtet werden, und zum anderen, praktische Probleme zu lösen, die in nicht ausdrücklich von der Richtlinie geregelten Fällen aufgetreten sind.

### **3. Das sich wandelnde Umfeld**

Seit dem Jahr 2000 haben auf mehreren Gebieten wesentliche Veränderungen stattgefunden, die sich auf die Zukunftsperspektiven der Richtlinie und auf die Rolle und Bedeutung der EBR auswirken: Entwicklungen im Gemeinschaftsrecht, Veränderungen im wirtschaftlichen Umfeld der Unternehmen und ihrer Arbeitnehmer und erhebliche Fortschritte in der Führung des Dialogs der Sozialpartner auf europäischer Ebene. In der Tat hat sich gezeigt, dass die Europäischen Betriebsräte selbst eine dynamische Entwicklung durchmachen und dass sich sowohl die Vereinbarungen als auch die Verfahren im Rahmen der EBR in der letzten Zeit fortentwickelt haben.

#### **3.1 Neue Rechtsvorschriften der Gemeinschaft auf dem Gebiet der Arbeitnehmerbeteiligung**

In den letzten drei Jahren wurde der gemeinschaftliche Besitzstand auf dem Gebiet der Arbeitnehmerbeteiligung durch den Erlass dreier wichtiger Rechtsvorschriften bereichert: es handelt sich um die Richtlinie über die Beteiligung der Arbeitnehmer in der Europäischen Gesellschaft<sup>9</sup>, die Richtlinie zur Festlegung eines allgemeinen Rahmens für die Unterrichtung und Anhörung der Arbeitnehmer auf nationaler Ebene<sup>10</sup> und die Richtlinie zur Ergänzung des Statuts der Europäischen Genossenschaft hinsichtlich der Beteiligung der Arbeitnehmer<sup>11</sup>. In der Charta der Grundrechte der Europäischen Union vom Dezember 2000<sup>12</sup> ist das Recht der Arbeitnehmer auf Unterrichtung und Anhörung auf den geeigneten Ebenen ebenfalls verankert.

Das Bedürfnis nach wirksamen Unterrichtungs- und Anhörungssystemen auf nationaler Ebene im Hinblick auf eine Verbindung der verschiedenen Ebenen der Arbeitnehmervertretung untereinander innerhalb der Unternehmen wurde im Bericht der Kommission des Jahres 2000 als ein Problem identifiziert. Der Erlass der Richtlinie zur Festlegung eines allgemeinen Rahmens für die Unterrichtung und Anhörung ermöglicht nun die Einführung solcher Systeme in der gesamten Union. Die neuen Vorschriften über die Arbeitnehmerbeteiligung in der Europäischen Gesellschaft und der Europäischen Genossenschaft ermöglichen nun die Erweiterung

---

<sup>9</sup> 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 16.11.2001.

<sup>10</sup> 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.

<sup>11</sup> 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.

<sup>12</sup> ABl. C 364 vom 18.12.2000.

und Vertiefung der Beteiligung der Arbeitnehmer innerhalb dieser neuen Unternehmensformen.

Diese Entwicklung des gemeinschaftlichen Besitzstands ist in zweierlei Hinsicht von Bedeutung. Zum einen, weil einige der Probleme, die in den kürzlich erlassenen Richtlinien geregelt wurden, für die angesprochenen Probleme im Zusammenhang mit der Anwendung der EBR-Richtlinie relevant sind. Zum anderen, weil ab Oktober 2004 die rund zweijährige Frist für die Umsetzung dieser neuen Rechtsvorschriften in nationales Recht zu laufen beginnt, so dass die Sozialpartner sowohl auf der mitgliedstaatlichen als auch auf der grenzübergreifenden Ebene insofern unter erheblichem Druck stehen, als sie sich auf die praktische Umsetzung der neuen Bestimmungen vorbereiten müssen.

### **3.2 Die dynamische Entwicklung bei den Vereinbarungen und den Europäischen Betriebsräten selbst**

In seiner jüngsten Stellungnahme verweist der EWSA darauf, dass die EBR einen dynamischen Entwicklungsprozess durchmachen und dass die positive Rolle der EBR bei der Verbesserung des sozialen Dialogs innerhalb der Unternehmen von weiten Kreisen anerkannt wird. Diese Dynamik zeigt sich in der Art, wie sich die EBR-Vereinbarungen offensichtlich entwickeln, und in der tatsächlichen Funktionsweise der Europäischen Betriebsräte selbst.

Bezüglich der EBR-Vereinbarungen hatte die Kommission in ihrem Bericht vom April 2000 ein Problem darin gesehen, dass einige der ausgehandelten Vereinbarungen offenbar nur ein sehr geringes Maß an grenzübergreifender Unterrichtung und Anhörung gewährleisten. Offenbar werden jedoch auslaufende Vereinbarungen anlässlich ihrer Verlängerung näher ausgestaltet. Dies kann entweder darauf zurückzuführen sein, dass sich die jeweiligen EBR die Erfahrungen oder bewährten Verfahren anderer zunutze machen, oder auch darauf, dass anfängliche Vorbehalte ausgeräumt werden konnten und dass die Parteien ein stärkeres Vertrauensverhältnis zueinander aufgebaut haben. Durch solche neu ausgehandelten Vereinbarungen wird die Position der Europäischen Betriebsräte oft gestärkt, z. B. in Bezug auf die Häufigkeit seiner Sitzungen oder auf die Rechte der Arbeitnehmervertreter und die ihnen zur Verfügung stehenden Sachmittel.

Die Ausdehnung des Geltungsbereichs von EBR-Vereinbarungen zeigt sich auch in der Erweiterung der Themen, mit denen sich die Europäischen Betriebsräte befassen. In vielen Vereinbarungen wurde der Katalog der im Anhang der Richtlinie aufgeführten „Haupt“-Themen erheblich ausgedehnt. Fragenkreise mit starker europäischer Dimension wie z. B. Arbeitsschutz, Chancengleichheit, Fortbildung und Mobilität sowie Umweltschutz sind nun Gegenstand von Konsultationen zwischen der Belegschaft und der Unternehmensleitung. In vielen Fällen finden neue Themen ihren Weg auf die Tagesordnung Europäischer Betriebsräte nicht durch eine formelle Ausdehnung des Zuständigkeitsbereichs in den entsprechenden Vereinbarungen, sondern durch die Praxis. Die Bedeutung der praktischen Arbeit der EBR wurde in der Stellungnahme des EWSA ebenso als bestimmender Faktor für die Fähigkeit eines EBR, eine aktive Rolle zu spielen, hervorgehoben wie die formelle Ausdehnung der Vereinbarungen. Es besteht somit die Möglichkeit, dass Themen, die für den

gesamten Konzern von Interesse sind (man denke an eine finanzielle Beteiligung der Arbeitnehmer) auf diese Weise Eingang in die Tagesordnung des EBR finden.

Dieser Prozess der dynamischen Entwicklung der Europäischen Betriebsräte hat ihren bisherigen Höhepunkt damit erreicht, dass einige EBR eine Rolle bei der Aushandlung von Betriebsvereinbarungen übernommen haben. So wurden Vereinbarungen geschlossen, die weit über die grundlegenden Anforderungen der Richtlinie in Bezug auf Unterrichtung und Anhörung hinausgehen. In diesen Vereinbarungen geht es nicht nur um die oben genannten Sachgebiete, sondern u. a. um die Folgen von Umstrukturierungen, die Rechte von Gewerkschaften oder grundlegende soziale Rechte. In einigen Umstrukturierungsfällen hat sich der Europäische Betriebsrat als das geeignete Forum erwiesen, in dem sich die Unternehmensleitung und die Belegschaft über die Durchführung dieser Umstrukturierungen in den europäischen Betrieben einigen konnten.

### **3.3 Die Anzahl der Vereinbarungen über Europäische Betriebsräte**

Wenngleich in Bezug auf die EWR-Vereinbarungen und auf die effektive Arbeit der EBR eine dynamische Entwicklung zu beobachten ist, muss eingeräumt werden, dass die Zahl der geschlossenen EBR-Vereinbarungen weniger den Eindruck einer fortdauernden dynamischen Entwicklung erweckt: die Stagnation bei der Einrichtung neuer Europäischer Betriebsräte und der Gesamtzahl der bestehenden Vereinbarungen stellt ein Problem dar.

In etwa 650 transnationalen Unternehmen oder Konzernen wurden Vereinbarungen geschlossen. Ein Großteil dieser Vereinbarungen (insgesamt ca. 400) wurde vor Ablauf der Frist für die Umsetzung der Richtlinie im Jahr 1996 abgeschlossen. Seitdem hat sich das Tempo, in dem neue Vereinbarungen geschlossen wurden, verlangsamt, wobei sich für den beobachteten Zeitraum ein Durchschnitt von 40 bis 50 neu geschaffenen Europäischen Betriebsräten ergab. Der anfängliche rasante Anstieg bei der Zahl der geschlossenen Vereinbarungen lässt sich auf das Bestreben zurückführen, von Artikel 13 der Richtlinie Gebrauch zu machen. Das spätere Abebben dieses Trends hat dazu geführt, dass weniger als 40 % der ungefähr 1800 Unternehmen oder Konzerne, die schätzungsweise in den Geltungsbereich der Richtlinie fallen, eine Vereinbarung abgeschlossen haben. Bei den Arbeitnehmern, für die eine Vereinbarung gilt, fällt der Prozentsatz höher aus; 11 Millionen – also etwa 65 % – der schätzungsweise 17 Millionen Arbeitnehmer, deren Unternehmen unter die Richtlinie fallen, sind bei Unternehmen beschäftigt, für die eine EBR-Vereinbarung gilt.

Es gibt mehrere Erklärungsversuche für den Umstand, dass in nur 40 % der Fälle, in denen dies möglich gewesen wäre, ein EBR eingerichtet wurde. Die Größe des Unternehmens spielt eine Rolle, denn in den größeren Unternehmen und Konzernen wurden mehr Europäische Betriebsräte eingerichtet. Es wurde die Ansicht geäußert, kleinere Unternehmen seien möglicherweise seltener und in geringerem Umfang grenzübergreifend und statt dessen vorwiegend in einem Mitgliedstaat tätig, so dass die Arbeitnehmer an einem EBR weniger interessiert seien. Ferner wird vermutet, dass die Schwierigkeiten, die für die Arbeitnehmervertreter mit der Einleitung des in der Richtlinie vorgesehenen Verfahrens verbunden sind, ein Grund dafür sein könnten, dass nicht mehr EBR eingerichtet wurden.

Was auch immer die Gründe sein mögen: dass ein derart großer Prozentsatz der in den Geltungsbereich der Richtlinie fallenden Unternehmen nicht über eine EBR-Vereinbarung verfügt, stellt eine Herausforderung für die Fortentwicklung grenzübergreifender Unterrichts- und Anhörungsstrukturen dar.

### **3.4 Das wirtschaftliche und geschäftliche Umfeld**

Diese Entwicklungen haben vor einem Hintergrund stattgefunden, der in erster Linie durch die größte Herausforderung gekennzeichnet war, der sich transnationale Unternehmen und ihre Arbeitnehmer in den letzten zwei bis drei Jahren stellen mussten – gemeint ist das Problem der umfassenden Unternehmensumstrukturierungen. Das Tempo des Wandels hat sich durch die Reaktion der Industrie auf den Konjunkturrückgang noch beschleunigt. Gerade in Umstrukturierungssituationen ist den Arbeitnehmern besonders daran gelegen, dass es funktionierende Unterrichts- und Anhörungsverfahren gibt.

Wegen der weit verbreiteten Besorgnis, die diese Umstrukturierungen und ihre sozialen Folgen ausgelöst haben, hat die Kommission im Januar 2002 die erste Runde der Anhörung der Sozialpartner zum Thema „Antizipierung und Bewältigung des Wandels: ein dynamisches Herangehen an die sozialen Aspekte von Unternehmensumstrukturierungen“ eingeleitet. In diesem Papier sprach sie sich für ein positives Herangehen an Unternehmensumstrukturierungen aus, bei dem die Interessen der Unternehmen, die mit gewandelten Bedingungen für ihre Tätigkeit konfrontiert sind, gegen die Interessen der Arbeitnehmer abgewogen werden, deren Arbeitsplätze bedroht sind. Einer angemessenen Unterrichtung und Anhörung in solchen Fällen wurde entscheidende Bedeutung beigemessen.

Die Sozialpartner haben sich darauf geeinigt, die Möglichkeiten eines sozialen Dialogs über diese Frage auszuloten, und haben das Thema als wichtigen Punkt in ihr im November 2002 verabschiedetes gemeinsames Arbeitsprogramm aufgenommen. Nach mehreren Seminaren, auf denen die praktischen Erfahrungen mit Umstrukturierungen erörtert wurden, legten die Sozialpartner der Kommission einen Entwurf für eine Vereinbarung über einen Orientierungsleitfaden für die Bewältigung von Veränderungen und ihrer sozialen Konsequenzen vor. In diesem Text geht es u. a. um die Frage der Unterrichtung und Anhörung in Umstrukturierungsfällen; hierzu heißt es, dass Informations- und Anhörungsverpflichtungen, die sich aus einem gesetzlichen oder vertraglichen Rahmen ergeben, eingehalten werden müssen. Ferner wird festgestellt, dass die vorhandenen europäischen Einrichtungen die geeignete Ebene bilden, auf der Veränderungen in der Strategie eines Konzerns, die Standorte in mehreren Mitgliedstaaten betreffen, erörtert werden sollten. Im Übrigen bestätigten die untersuchten Fälle, wie wichtig eine kontinuierliche gute Kommunikation mit den Arbeitnehmern und/oder deren Vertretern sei.

Diese Auseinandersetzung der Sozialpartner mit dem Thema Umstrukturierungen könnte für ihre Haltung bezüglich der in diesem Konsultationspapier aufgeworfenen Fragen eine Rolle spielen.

### **3.5 Entwicklung der sozialpartnerschaftlichen Beziehungen auf EU-Ebene**

Bei den Überlegungen zur künftigen Anwendung der Richtlinie über die Europäischen Betriebsräte ist zu berücksichtigen, dass sich die sozialpartnerschaftlichen Beziehungen auf EU-Ebene in den vergangenen zwei Jahren erheblich fortentwickelt haben. Im Juni 2002 hat die Kommission ihre Auffassung zur weiteren Entwicklung des europäischen sozialen Dialogs in ihrer Mitteilung „Der europäische soziale Dialog, Determinante für Modernisierung und Wandel“<sup>13</sup> dargelegt. Darin wird u. a. die Rolle hervorgehoben, die der europäische soziale Dialog als wichtiges Instrument der wirtschaftlichen und sozialen Modernisierung spielt. Ferner äußert die Kommission darin den Wunsch, einen autonomeren Dialog der Sozialpartner anzuregen. Zum Dialog auf Unternehmensebene führt die Kommission aus, dass der Verknüpfung der Unternehmensebene mit stärker zentralisierten Dialogebenen entscheidende Bedeutung zukommt.

Auf dem Sozialdialog-Gipfel, der im November 2002 stattfand, legten die Sozialpartner ihr gemeinsames mehrjähriges Arbeitsprogramm für die Zeit von 2003 bis 2005 vor. Die Verabschiedung eines solchen gemeinsamen Arbeitsprogramms stellt eine sehr positive Entwicklung in den Beziehungen der Sozialpartner auf europäischer Ebene dar und stellt ihre Bereitschaft unter Beweis, bei der Erstellung der Agenda für den sozialen Dialog einen zukunftsorientierteren Ansatz zugrunde zu legen. Dieser neue Ansatz hat die Sozialpartner bereits in die Lage versetzt, das wichtige und schwierige Problem der Unternehmensumstrukturierungen auf ihre Agenda zu setzen und sich auf ein gemeinsames Vorgehen in dieser Frage zu einigen.

Die Rolle der Sozialpartner auf europäischer Ebene wurde durch den im März 2003 gefassten Beschluss des Rates gestärkt, die alljährlich vor der Frühjahrstagung des Europäischen Rates stattfindenden Treffen durch die Einrichtung eines dreigliedrigen Sozialgipfels für Wachstum und Beschäftigung förmlich zu etablieren. Beabsichtigt ist, die Kontakte zwischen den Sozialpartnern und den EU-Organen auf dem Gebiet der Wirtschafts- und Sozialpolitik enger zu knüpfen und ein starkes politisches Zeichen zu setzen, um die Bedeutung einer dreigliedrigen Abstimmung für die stärkere Einbindung der Sozialpartner in die Verfolgung der Ziele von Lissabon hervorzuheben.

## **4. Erweiterung**

Die bevorstehende Erweiterung der Union stellt für die Anwendung der Richtlinie über Europäische Betriebsräte und für die Arbeit der EBR in der Praxis eine besondere Herausforderung dar; die damit verbundenen Probleme müssen unabhängig von etwaigen Änderungen, die sich im derzeitigen Anhörungsprozess hinsichtlich der Durchführung der Richtlinie ergeben könnten, gelöst werden.

Fast alle Beitrittsländer haben bereits Rechtsvorschriften zur Umsetzung der Richtlinie in ihr innerstaatliches Recht erlassen; bis zum Beitrittsdatum wird sie in allen Beitrittsstaaten umgesetzt sein. Doch obgleich es sehr wichtig ist, dass diese Rechtsvorschriften erlassen werden, stellen sie lediglich einen ersten Schritt auf dem Weg zur Sicherung der Anwendung der Richtlinie in der Praxis dar.

---

<sup>13</sup> KOM(2002) 341 endg.

Die Richtlinie und die EBR sind hiervon auf zweifache Weise betroffen. Zum einen wird die Einbeziehung von Tätigkeiten in den neuen Mitgliedstaaten die Zahl der Unternehmen oder Konzerne, die in den Geltungsbereich der Richtlinie fallen, stark ansteigen lassen. Unternehmen, die ihren Sitz in den derzeitigen Mitgliedstaaten haben, werden ebenso betroffen sein wie Unternehmen, die ihren Sitz in den neuen Mitgliedstaaten haben. In diesen Unternehmen wird sich somit die Möglichkeit ergeben, Europäische Betriebsräte zu bilden. Zweitens wird in Unternehmen oder Konzernen, bei denen bereits ein Europäischer Betriebsrat eingerichtet ist und die Tochtergesellschaften in den neuen Mitgliedstaaten haben, dafür zu sorgen sein, dass diese Tochtergesellschaften ebenfalls im Europäischen Betriebsrat repräsentiert sind.

Besonders wichtig ist es, die aus den Beitrittsstaaten kommenden Vertreter mit den Aufgaben vertraut zu machen, die ihnen zufallen werden. Der EWSA hat die Notwendigkeit unterstrichen, die besonderen Merkmale der Regelungen der neuen Mitgliedstaaten für die Arbeitgeber-/Arbeitnehmerbeziehungen zu berücksichtigen und einen Lernprozess zum besseren Verständnis von Gegebenheiten einzuleiten, die durch unterschiedliche wirtschaftliche, soziale und kulturelle Traditionen bedingt sind. Die Kommission hat sich bemüht, bei der Ausweitung der Richtlinie auf die neuen Mitgliedstaaten praktische Hilfeleistung zu geben und die formelle Umsetzung des gemeinschaftlichen Besitzstands zu überwachen. Die Sozialpartner selbst haben selbstverständlich ebenfalls aktiv daran mitgearbeitet. Erfreulicherweise sind viele Europäische Betriebsräte bereits erweitert worden, um Vertreter aus Betrieben in den Beitrittsstaaten als Mitglieder oder Beobachter aufzunehmen, obgleich hierzu noch keine gesetzliche Verpflichtung bestand. Dennoch stellt die wirksame Gewährleistung einer grenzübergreifenden Unterrichtung und Anhörung in einer erweiterten Union nach wie vor eine große Herausforderung dar, die sowohl kurz- als auch mittelfristig ein nachhaltiges und tatkräftiges Engagement der Sozialpartner erfordert.

## **5. Zweck der Anhörung**

Bei der Erreichung der Ziele der Richtlinie über die Einrichtung Europäischer Betriebsräte wurden bedeutende Erfolge erzielt. Die EBR haben bereits unter Beweis gestellt, dass sie im Interesse der Unternehmen und ihrer Mitarbeiter durch die effektive grenzübergreifende Einbindung der Arbeitnehmer einen sehr positiven Beitrag insbesondere zur erfolgreichen Bewältigung des Wandels leisten können. Es empfiehlt sich nun, die Sozialpartner zu der Frage zu konsultieren, wie die vollständige Nutzung des Potenzials der EBR gesichert werden kann, damit diese wiederum einen maximalen Beitrag zur Erreichung der auf der Tagung des Europäischen Rates in Lissabon gesetzten Ziele leisten können.

Der europäische soziale Dialog stellt aufgrund seiner Fähigkeit, angemessene Antworten auf die sich stellenden großen Herausforderungen zu entwickeln und eine ganze Reihe von Instrumenten zu mobilisieren, eine Kraft dar, die den Wandel durch seine positive Bewältigung fördert. Der Europäische Rat hat mehrmals in Folge betont, welche entscheidende Bedeutung diesem Dialog beizumessen ist. Mit der Verabschiedung ihres gemeinsamen Arbeitsprogramms für den Zeitraum 2003-2005 haben die Sozialpartner einen entscheidenden Schritt im Hinblick auf ein vollkommen

autonomes Hinarbeiten auf die Umsetzung der Lissabonner Strategie vollzogen. Dieser Ansatz hat bereits bemerkenswerte Erfolge gezeitigt.

In ihrer Mitteilung „Der europäische soziale Dialog, Determinante für Modernisierung und Wandel“ hat die Kommission ausgeführt, dass die Intensivierung eines europäischen oder transnationalen Dialogs auf Ebene der Unternehmen eine entscheidende Herausforderung für das Europa von morgen sein wird, und hervorgehoben, dass die Verbindung zwischen der Ebene des Unternehmens und den stärker zentralisierten Ebenen des Dialogs von wesentlicher Bedeutung ist. Es ist ausgesprochen wichtig, welche Ansichten die Sozialpartner zu der Frage vertreten, wie die weitere Entwicklung der Europäischen Betriebsräte am besten gefördert werden kann, denn sie sind am ehesten in der Lage, diese Frage zu beantworten.

Gemäß Artikel 138 EG-Vertrag und im Lichte der vorstehenden Erwägungen werden die Sozialpartner gebeten, zu folgenden Fragen Stellung zu nehmen:

1. Wie lässt sich am besten dafür sorgen, dass das Potenzial der Europäischen Betriebsräte zur Förderung eines konstruktiven und fruchtbaren grenzübergreifenden sozialen Dialogs auf der Ebene der Unternehmen – der den Unternehmen ebenso zugute kommen wird wie ihren Mitarbeitern – in den kommenden Jahren in vollem Umfang genutzt wird?
2. In welche Richtung könnte die Gemeinschaft aktiv werden, gegebenenfalls im Zuge einer Überarbeitung der Richtlinie über Europäische Betriebsräte?
3. Welche Rolle könnten die Sozialpartner selbst ihrer Ansicht nach bei der Lösung der sich stellenden Probleme – auch unter Berücksichtigung ihrer jüngsten Überlegungen zu ähnlichen Fragen, die sich im Rahmen der Bewältigung des Wandels und seiner sozialen Folgen stellen – spielen?