

Entwurf für eine neue EBR-Richtlinie

Unter dem Titel „Neue Sozialpolitische Agenda“ legte die Europäische Kommission am 2. Juli 2008 eine Serie von Gesetzesvorschlägen und Mitteilungen vor, darunter auch die seit 1999 überfällige Revision der Richtlinie zum Europäischen Betriebsrat. Der Entwurf soll noch vor Jahresende 2008 unter französischer Ratspräsidentschaft in erster Lesung beraten, spätestens Anfang 2009 verabschiedet und innerhalb von zwei Jahren Bestandteil der nationalen Rechtsordnungen aller EU-Länder werden. Dr. Werner Altmeyer gibt eine erste Einschätzung über die zu erwartenden Veränderungen und die umstrittenen Punkte der EBR-Richtlinie.

Mehrere aufsehenerregende Fusionen, Restrukturierungen und Standortschließungen, die ohne Beteiligung der Europäischen Betriebsräte durchgeführt wurden (z. B. Nokia in Bochum), erhitzen die politische Debatte in den letzten Monaten. Bereits im Mai 2007 hatte das Europäische Parlament gefordert, die Rechtsvorschriften zur Information und Konsultation und insbesondere die EBR-Richtlinie zu aktualisieren. Fälle wie Airbus, Alcatel-Lucent, Delphi Systems oder Volkswagen wurden von den Parlamentariern ins Feld geführt, um den Handlungsbedarf des Gesetzgebers aufzuzeigen.

Dagegen wandten sich die Arbeitgeberverbände. So forderte der deutsche Arbeitgeberpräsident Dieter Hundt am 10. Oktober 2007 in einem Brief an EU-Sozialkommissar Vladimir Špidla, die zweite und entscheidende Konsultationsphase zur Revision der EBR-Richtlinie solle nicht stattfinden. Dieser politische Druck konnte die Europäische Kommission jedoch nicht davon abhalten, am 23. Oktober 2007 die Revision der EBR-Richtlinie in ihr Arbeitsprogramm für das Jahr 2008 aufzunehmen. Kurz vor Ablauf seiner Amtszeit will Präsident José Manuel Barroso damit offenbar unter Beweis stellen, dass europäische Sozialpolitik nicht zu kurz kommt und Ängste der Bürger ernst genommen werden.

Am 20. Februar 2008 legte die Europäische Kommission ein Konsultationspapier vor und forderte die Sozial-

partner auf, sich innerhalb von sechs Wochen zur Frage des Revisionsbedarfs und ihrer Verhandlungsbereitschaft offiziell zu äußern. Im Falle von Verhandlungen hätten sie innerhalb von neun Monaten eine Vereinbarung schließen können, die von der Europäischen Kommission als neue EBR-Richtlinie in Kraft gesetzt worden wäre.

Der europäische Arbeitgeberverband „BUSINESS EUROPE“ erklärte am 2. April 2008 das Ende seiner jahrelangen Blockade und befürwortete direkte Verhandlungen mit den Gewerkschaften über den Text einer neuen EBR-Richtlinie. Die Gewerkschaften betrachteten dies jedoch als taktisches Manöver, um eine weitere Verzögerung im Gesetzgebungsverfahren zu erzielen. Da sich die französische Regierung, die im zweiten Halbjahr 2008 die Ratspräsidentschaft ausübt, öffentlich für eine Stärkung der Europäischen Betriebsräte ausgesprochen hat, lehnten die Gewerkschaften eine Verhandlungslösung ab und forderten am 11. April 2008 die Europäische Kommission auf, möglichst rasch einen eigenen Gesetzestext vorzulegen.

Zielsetzung des Entwurfs

Die Gesetzesinitiative vom 2. Juli 2008 hat drei wesentliche Ziele: Die Durchsetzung der Unterrichts- und Anhörungsrechte des EBR sollen verbessert, die juristische Klarheit insbesondere bei Fusionen und Übernahmen

gestärkt und das Zusammenwirken unterschiedlicher Ebenen der Arbeitnehmervertretung (z. B. deutscher Gesamtbetriebsrat und EBR) verbessert werden. Die Europäische Kommission schreibt in ihrer Begründung: „Das Recht auf länderübergreifende Unterrichtung und Anhörung ist nicht effektiv genug, da der Europäische Betriebsrat im Falle einer Umstrukturierung nicht ausreichend unterrichtet und angehört wird. Ziel dieses Vorschlags ist es daher, die Wirksamkeit der Rechte der Arbeitnehmer auf länderübergreifende Unterrichtung und Anhörung zu gewährleisten, den Anteil der Europäischen Betriebsräte zu erhöhen, die Rechtssicherheit zu erweitern und eine bessere Abstimmung der Richtlinien zum Thema Unterrichtung und Anhörung der Arbeitnehmer sicherzustellen.“¹

Während die konservative französische Regierung die neue EBR-Richtlinie in diesem Sinne reformieren will, hat die britische Labour-Regierung umgehend Bedenken angemeldet. Das britische Wirtschaftsministerium (Department for Business, Enterprise and Regulatory Reform) spricht von einer „wesentlichen Änderung der EBR-Richtlinie, die rechtliche Bürden steigern und Flexibilität untergraben würde.“ In dem Positionspapier aus London heißt es wörtlich: „Das Vereinigte Königreich unterstützt das Prinzip von Europäischen Betriebsräten und größerer Arbeitnehmerbeteili-



Dr. Werner Altmeyer ist Trainer und Berater für Europäische Betriebsräte (EBR) in Hamburg und Herausgeber des Fachinformationsdienstes EBR-News.

gung. Aber die Vorschläge der Kommission sollten nur bekannte Probleme angehen, die von Beweismaterial gestützt und einer rigorosen Folgenabschätzung unterworfen sind.“²

In einem weiteren Punkt wird das Papier der sozialdemokratischen Regierung konkreter: „Das Vereinigte Königreich lehnt Vorschläge ab, die Maßnahmen vorsehen, die die Wettbewerbsfähigkeit von EU-Unternehmen beeinträchtigen und eine rechtzeitige Beschlussfassung angesichts von Umstrukturierungen verzögern.“³

Unterrichtung und Anhörung

In der alten EBR-Richtlinie wird der Begriff „Unterrichtung“ der Arbeitnehmervertreter mehrfach verwendet, aber nicht definiert. Jetzt soll es folgende Definition geben: „Übermittlung von Informationen durch den Arbeitgeber an die Arbeitnehmervertreter, um ihnen Gelegenheit zur Kenntnisnahme und Prüfung der behandelten Frage zu geben; die Unterrichtung erfolgt zu einem Zeitpunkt, in einer Weise und in einer inhaltlichen Ausgestaltung, die dem Zweck angemessen sind und es insbesondere den Arbeitnehmervertretern ermöglichen, die Informationen angemessen zu prüfen und gegebenenfalls die Anhörung vorzubereiten.“⁴

Diese Formulierung legt nahe, dass eine zweistündige Folienpräsentation der Konzernleitung in der jährlichen

Plenumsitzung des EBR mit anschließend 60-minütiger Diskussion kaum ausreichen wird, jedem einzelnen der genannten Merkmale zu entsprechen. Vielmehr ist hier an eine betriebswirtschaftlich fundierte Vor- und Nachbereitung – gegebenenfalls unter Hinzuziehung entsprechender Sachverständiger – zu denken. Die Europäische Kommission hat sich hier wohl von einem Gerichtsurteil im Fall Alcatel-Lucent von April 2007 inspirieren lassen, das präzise Vorgaben definiert, die die Konzernleitung bei der Vorlage von Unterlagen einzuhalten hat.⁵

Auch den Begriff „Anhörung“ will die Europäische Kommission wesentlich deutlicher formulieren. Bisher ist die Rede von einem Meinungsaustausch und einem Dialog zwischen Arbeitnehmervertretern und Konzernleitung, so wie er sich in vielen freiwilligen Vereinbarungen Mitte der 90er-Jahre über die Einrichtung eines „Europa-Forums“ wiederfindet. Die neue Definition greift jedoch wesentlich weiter; danach muss die „Anhörung“ zu einem Zeitpunkt, in einer Weise und in einer inhaltlichen Ausgestaltung stattfinden, „die es den Arbeitnehmervertretern auf der Grundlage der erhaltenen Informationen ermöglichen, gegenüber dem zuständigen Organ des gemeinschaftsweit operierenden Unternehmens oder der gemeinschaftsweit operierenden Unternehmensgruppe innerhalb einer angemessenen Frist eine Stellungnahme abzugeben.“⁶

Auch hier wird deutlich, dass ein Europäischer Betriebsrat seine Mitspracherechte nur ungenügend ausüben kann, wenn er lediglich einmal jährlich für einen halben Tag mit der Konzernleitung zusammenkommt. Direkt im Anschluss an eine Präsentation von hochaggregierten Charts über die strategische Geschäftsentwicklung kann eine sinnvolle Stellungnahme des EBR nicht erfolgen. Erforderlich sind viel-

mehr ein kontinuierliches Zusammenarbeiten der Arbeitnehmervertreter auch außerhalb der Plenumsitzungen und eine gezielte Unterstützung durch Sachverständige. Wie sonst sollte eine betriebswirtschaftlich fundierte Stellungnahme innerhalb einer angemessenen Frist abgegeben werden?

Ist die Abgabe einer Stellungnahme durch mangelhafte Informationspolitik des Arbeitgebers oder aufgrund von Behinderungen der Arbeitsfähigkeit des EBR durch unzureichende Finanzierung von Sitzungen, Arbeitsmitteln oder Sachverständigen nicht möglich, kann das Unternehmen seine Restrukturierungspläne erst mit Zeitverzögerung umsetzen. Gegebenenfalls würde ein Unterlassungsanspruch greifen, der weit über die Regelungen des deutschen Betriebsverfassungsgesetzes in wirtschaftlichen Angelegenheiten hinausgeht und insbesondere von französischen Gerichten bereits mehrfach bestätigt wurde.⁷ So konnte beispielsweise die Fusion der Energieunternehmen Gaz de France und Suez erst im Juli 2008 stattfinden, weil der Europäische Betriebsrat von Gaz de France das Vorhaben per einstweiliger Verfügung im November 2006 vorläufig gestoppt hatte.

Europäische Betriebsräte in Deutschland haben solche Gerichtsurteile bisher noch in keinem einzigen Fall erwirkt. Über die Gründe kann nur spekuliert werden. Möglicherweise verhindert die konstruktive Einstellung deutscher Arbeitgeber gegenüber ihrem EBR (Gewährung ausreichender finanzieller Mittel, Sekretariat, zusätzliche Planstellen, wenig Einschränkung bei Fortbildung oder Reisetätigkeiten) eine juristische Eskalation. Vielleicht spielt auch die Fixierung deutscher Arbeitnehmervertreter auf das Reizwort „Mitsbestimmung“ eine Rolle, das sich in der EBR-Richtlinie nicht findet und das Gremium als nachgeordnet erscheinen lässt.

Rolle der EBR-Mitglieder

Der Richtlinienvorschlag stellt klar, dass EBR-Mitglieder gegenüber den Arbeitnehmern, die sie vertreten, rechenschaftspflichtig sind. Daher „informieren die Mitglieder des Europäi-



schen Betriebsrats die Arbeitnehmervertreter der Betriebe oder der zur gemeinschaftsweit operierenden Unternehmensgruppe gehörenden Unternehmen oder, in Ermangelung solcher Vertreter, die Belegschaft über Inhalt und Ergebnisse der gemäß dieser Richtlinie durchgeführten Unterrichtung und Anhörung.“⁸

Diese Pflicht kann Arbeitgeber veranlassen, eine tragfähige Kommunikationsstruktur zu etablieren und eine Lücke zu schließen, die der Gesetzgeber in manchen Ländern (z. B. in Großbritannien, Belgien, Italien oder Spanien) gelassen hat. Wie soll die Information erfolgen, wenn es in einem Land mehrere Standorte, aber keinen Gesamtbetriebsrat gibt? In diese Richtung geht auch die neue Vorschrift, wonach in einer EBR-Vereinbarung zukünftig die „Modalitäten für die Abstimmung zwischen der Unterrichtung und Anhörung des Europäischen Betriebsrats und der einzelstaatlichen Arbeitnehmervertretungen“ geregelt sein müssen.⁹

Wer wird zuerst informiert, der Betriebsrat vor Ort oder der Europäische Betriebsrat? Was geschieht, wenn es überhaupt keinen Betriebsrat in einem betroffenen Land gibt? Diese Punkte müssen zukünftig in der EBR-Vereinbarung geregelt werden, was ein weites Feld eröffnet und teilweise tief in die Gestaltung der einzelstaatlichen Arbeitsbeziehungen eingreifen kann. Richtungsweisend ist hier beispielsweise die im Oktober 2005 geschlossene EBR-Vereinbarung im französischen Ver- und Entsorgungskonzern Veolia Environnement, die nationale Gremien des sozialen Dialogs (als Ersatz für fehlende Gesamt- oder Konzernbetriebsräte) vorschreibt. Diese Gremien treten einmal jährlich zusammen und setzen sich pro Land aus bis zu vier Vertretern der Belegschaft und vier Vertretern des nationalen Managements zusammen.

Im Vorschlag der Europäischen Kommission findet sich auch folgender Passus: „Unbeschadet der Zuständigkeiten der anderen Gremien oder Organisationen in diesem Bereich vertreten die Mitglieder des Europäischen Betriebsrats kollektiv die Interessen der Arbeitnehmer des gemeinschaftsweit operierenden Unternehmens oder der gemein-

schaftsweit operierenden Unternehmensgruppe und verfügen über die erforderlichen Mittel, um die Rechte anzuwenden, die sich aus dieser Richtlinie ergeben.“¹⁰

Es bleibt zwar unklar, was mit erforderlichen Mitteln konkret gemeint ist – für Unternehmen kann diese relativ offene Formulierung jedoch ein erhebliches Risiko darstellen. Wir dürfen gespannt sein, wann das erste Gerichtsurteil in Frankreich genau diese Frage zum Gegenstand hat und als Präzedenzfall auch für Deutschland eine Vorklärung herbeiführt.

Anpassung von EBR-Vereinbarungen

Der Richtlinienvorschlag sieht vor, dass EBR-Vereinbarungen im Fall von Fusionen oder umfangreichen Akquisitionen angepasst werden. Auf Antrag der Arbeitnehmerseite oder bei Konflikten zwischen zwei oder mehr geltenden EBR-Vereinbarungen innerhalb des gleichen Konzerns müssen hierzu Verhandlungen aufgenommen werden. Eine Situation wie bei Alcatel-Lucent, wo sich die zentrale Leitung nach der im Dezember 2006 vollzogenen Fusion weigerte, über eine neue EBR-Vereinbarung zu verhandeln, soll es in Zukunft nicht mehr geben. Auch wird eine lückenlose Interessenvertretung sichergestellt: „Während der Verhandlungen erfolgt die Aufgabenwahrnehmung durch den bestehenden Europäischen Betriebsrat oder die bestehenden Europäischen Betriebsräte entsprechend den in einer etwaigen Vereinbarung zwischen diesem / diesen und der zentralen Leitung festgelegten Modalitäten.“¹¹

Damit ist eine Einschränkung des Bestandsschutzes für Alt-Vereinbarungen aus der Zeit bis 1996 verbunden, als viele Unternehmen sogenannte Europa-Foren gebildet hatten. Eine Minderheit von Arbeitnehmervertretern kann

zukünftig eine solche Alt-Vereinbarung zu Fall bringen und den strengeren Regelungen der Richtlinie unterwerfen.

Funktion der Gewerkschaften

In Zukunft soll es keine EBR-Gründungen mehr geben, die sich der Kenntnis der Gewerkschaften entziehen. Die zentrale Leitung wird verpflichtet, die Zusammensetzung des besonderen Verhandlungsgremiums und den Beginn der Verhandlungen den zuständigen europäischen Arbeitnehmer- und Arbeitgeberverbänden mitzuteilen. Bislang ist dies nicht vorgeschrieben. Auch die Unterstützung durch Gewerkschaftsvertreter ist bisher nicht geregelt und soll zukünftig Eingang in den Text der Richtlinie finden: „Das besondere Verhandlungsgremium kann bei den Verhandlungen Sachverständige seiner Wahl, zum Beispiel Vertreter der einschlägigen Arbeitnehmerverbände auf Gemeinschaftsebene, hinzuziehen, um sich von ihnen bei seiner Arbeit unterstützen zu lassen. Diese Sachverständigen können auf Wunsch des besonderen Verhandlungsgremiums den Verhandlungen in beratender Funktion beiwohnen, um gegebenenfalls die Kohärenz auf Gemeinschaftsebene zu fördern.“¹²

Von den Arbeitgeberverbänden wird diese Regelung besonders kritisiert, weil betriebsfremde Instanzen einen gesetzlich garantierten Zugang zu innerbetrieblichen und möglicherweise vertraulichen Informationen erhalten würden. Allerdings ist dies nicht problematischer als die Entsendung externer Arbeitnehmervertreter in den Aufsichtsrat. Für die Gewerkschaften ist der Einwand kaum verständlich, da es in Brüssel einen institutionalisierten „Sozialen Dialog“ zwischen den Sozialpartnern gibt, der als ausgesprochen konstruktiv gilt und bereits zu



zahlreichen gemeinsamen (Gesetzes-)Initiativen geführt hat.

Zukünftig soll nicht nur die zentrale Leitung, sondern es sollen alle Landesgesellschaften eines Konzerns für die Offenlegung von Informationen verantwortlich sein, um die Gründung eines EBR einzuleiten¹³. Damit soll es Unternehmen aus Nicht-EU-Staaten erschwert werden, sich der Geltung der EU-Regelungen zu entziehen.

Schulungen und engerer Ausschuss

Ein weiterer neuer Passus in der Richtlinie bezieht sich auf Schulungen: „In dem Maße, wie dies zur Wahrnehmung ihrer Vertretungsaufgaben in einem internationalen Umfeld erforderlich ist, müssen die Mitglieder des besonderen Verhandlungsgremiums und des Europäischen Betriebsrats die Möglichkeit haben, Schulungen ohne Lohn- beziehungsweise Gehaltseinbußen wahrzunehmen.“¹⁴ Unbeantwortet bleibt die Frage, wer diese Schulungen bezahlen soll. Immerhin spricht die Europäische Kommission ausdrücklich von Schulungen für „Vertretungsaufgaben in einem internationalen Umfeld“, was den Stellenwert und die Qualität deutlich macht. Es wird keine Obergrenze in Tagen oder Wochen festgelegt.

Nach den bisher geltenden Auffangregelungen besteht der engere Ausschuss aus höchstens drei Mitgliedern und es ist nirgends die Rede von einer eigenständigen Betätigung oder einer regelmäßigen Wahrnehmung seiner Aufgaben. Daher ist die folgende Formulierung eine Verbesserung des Status quo: „Um die Koordination seiner Aktivitäten sicherzustellen, wählt der Europäische Betriebsrat aus seiner Mitte einen engeren Ausschuss mit höchstens fünf Mitgliedern, für den Bedingungen gelten müssen, die ihm die regelmäßige Wahrnehmung seiner Aufgaben ermöglichen.“¹⁵

Es bleibt allerdings unklar, was unter der Formulierung „regelmäßige Wahrnehmung seiner Aufgaben“ konkret zu verstehen ist. Handelt es sich um das Recht auf Ad-hoc-Sitzungen, auf ein Sekretariat, auf ständige Sachverständigenunterstützung, auf zusätzliche

Freistellungen? Die Praxis wird es wohl noch zeigen.

Einige Punkte werden in dem Richtlinienvorschlag nicht verändert:

- Der Verhandlung auf Unternehmensebene wird weiterhin Vorrang eingeräumt. Die Mindestvorschriften greifen nur beim Scheitern der Verhandlungen. Es gibt keine allgemeine Verpflichtung zur Neuverhandlung von Vereinbarungen, außer bei Fusionen und Strukturveränderungen des gesamten Konzerns.
- Als Schwellenwert wird eine Unternehmensgröße von 1 000 Arbeitnehmern beibehalten.
- Es gibt keine Verpflichtung zu einer zweiten EBR-Sitzung pro Jahr.

Ausblick

Auf Druck des französischen Arbeitsministers Xavier Bertrand setzten sich die europäischen Sozialpartner während der Sommerpause doch noch zusammen und erarbeiteten einen gemeinsamen Vorschlag, der am 29. August 2008 veröffentlicht wurde.¹⁶ Darin sind einige Punkte genannt, die nach übereinstimmender Meinung beider Sozialpartner am Gesetzentwurf noch geändert werden sollen. Es handelt sich um konkrete Formulierungsvorschläge in Detailfragen, die im Kern jedoch wenig an der Grundphilosophie des Entwurfs ändern. Viel wichtiger ist die Tatsache, dass mit diesem Positionspapier alle Seiten letztlich eine Revision der EBR-Richtlinie im vorgeschlagenen Umfang politisch akzeptiert haben. Bedenken, wie sie von den Arbeitgeberverbänden und der britischen Regierung formuliert wurden, oder weitergehende Forderungen der Gewerkschaften werden im weiteren Verfahren wohl kaum noch eine Rolle spielen.

Seit Herbst 2008 befassen sich das Europäische Parlament und der Rat mit

der EBR-Richtlinie. Die Wahrscheinlichkeit, dass sie kurz vor oder nach dem Jahreswechsel verabschiedet werden wird, ist sehr hoch. Trotzdem wird es noch zwei weitere Jahre dauern, bis der Deutsche Bundestag das deutsche EBR-Gesetz entsprechend aktualisiert. Die neue Rechtslage greift dann nicht automatisch für alle Europäischen Betriebsräte, sondern nur bei einer Neuverhandlung der EBR-Vereinbarung für das jeweilige Unternehmen.

Anmerkungen

- 1 Vgl. Europäische Kommission (2008): Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über die Einsetzung eines Europäischen Betriebsrats oder die Schaffung eines Verfahrens zur Unterbringung und Anhörung der Arbeitnehmer in gemeinschaftsweit operierenden Unternehmen und Unternehmensgruppen (Neufassung), KOM 419, Brüssel, <http://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=458&langId=de>, 2 f. (2.7.2008)
- 2 Vgl. Department for Business, Enterprise and Regulatory Reform (2008): UK Concerns about the Draft Directive revising the EWC Directive, London, 1
- 3 Ebd.
- 4 <http://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=458&langId=de>, 24 (2.7.2008)
- 5 Vgl. Altmeyer W. (2007): Europäische Betriebsräte. Die aktuellsten Gerichtsurteile, in: Arbeitsrecht im Betrieb, 28 (9), 503–506
- 6 <http://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=458&langId=de>, 24 (2.7.2008)
- 7 Vgl. Altmeyer W. (2007): Information und Konsultation im Europäischen Betriebsrat: Florettfechten mit dem Patron, in: Personalführung, 40 (10), 52–59
- 8 <http://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=458&langId=de>, 33 (2.7.2008)
- 9 ebd., 35
- 10 ebd., 33
- 11 ebd., 36
- 12 ebd., 29
- 13 Vgl. Altmeyer W. (2004): Die Konzernmutter muss ihren Sitz nicht in der EU haben. Urteil des Europäischen Gerichtshofes zur Informationspflicht des Arbeitgebers bei Gründung eines Europäischen Betriebsrates, in: Arbeitsrecht im Betrieb, 25 (4), 204–205
- 14 <http://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=458&langId=de>, 33 f. (2.7.2008)
- 15 ebd., 40
- 16 Europäischer Gewerkschaftsbund / BusinessEurope / UEAPME / CEEP (2008): Joint advice by the Social Partners on the European Works Council „Recast“ Directive, Brüssel