



RECHTE DER ARBEITNEHMER AUF UNTERRICHTUNG, ANHÖRUNG UND MITBESTIMMUNG

Die Europäische Union ergänzt die Tätigkeit der Mitgliedstaaten auf dem Gebiet des Rechts der Arbeitnehmer auf Unterrichtung und Anhörung durch den Erlass von Mindestvorschriften in Form von Richtlinien oder durch Maßnahmen zur Förderung der Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten.

RECHTSGRUNDLAGE

Artikel 5, 114, 115, 151 und 153 des [Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union](#) (AEUV).

ZIELE

Die EU unterstützt und ergänzt die Tätigkeit der Mitgliedstaaten auf dem Gebiet der Arbeitnehmerbeteiligung, damit die Kernziele der europäischen Sozialpolitik erreicht werden können, die in Artikel 151 AEUV verankert sind und die Verbesserung der Lebens- und Arbeitsbedingungen, einen angemessenen sozialen Schutz, ein dauerhaft hohes Beschäftigungsniveau und die Bekämpfung von Ausgrenzung umfassen.

LEISTUNGEN

A. Hintergrund

Das Recht der Arbeitnehmer auf Unterrichtung, Anhörung und Mitbestimmung ist seit der Annahme des ersten sozialen Aktionsprogramms im Jahr 1974 ein zentrales Thema in der europäischen Debatte. In der Gemeinschaftscharta der sozialen Grundrechte ([Sozialcharta](#)) aus dem Jahr 1989 wird betont, dass es wünschenswert ist, die Mitwirkung der Arbeitnehmer zu fördern. Die Kommission stieß mit ihren Vorschlägen auf diesem Gebiet jedoch häufig auf Widerstand. Es gab keine geeignete Rechtsgrundlage für Rechtsvorschriften der Gemeinschaft, bis das Abkommen über die Sozialpolitik im Jahr 1997 in den [Vertrag von Amsterdam](#) aufgenommen wurde.

Was die Beteiligung der Arbeitnehmer betrifft, wird dem Parlament und dem Rat durch Artikel 153 AEUV die Befugnis zuerkannt, Folgendes zu verabschieden:

- Maßnahmen zur Förderung der Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten;
- Richtlinien zur Festlegung von Mindestanforderungen, die schrittweise umzusetzen sind.



Dabei findet das ordentliche Gesetzgebungsverfahren mit Vorab-Anhörung des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses und des Ausschusses der Regionen Anwendung.

B. Geltende Rechtsvorschriften

Eine erste Gruppe von Richtlinien befasst sich mit dem Recht der Arbeitnehmer auf Unterrichtung über die für den Arbeitsvertrag oder das Arbeitsverhältnis geltenden Bedingungen sowie dem Recht auf Unterrichtung und Anhörung zu Entlassungen oder Übergängen:

- Nach der Richtlinie 75/129/EWG des Rates über **Massenentlassungen**, in der durch die Richtlinien 92/56/EWG und [98/59/EG](#) des Rates geänderten Fassung, muss der Arbeitgeber bei Massenentlassungen Verhandlungen mit den Arbeitnehmern aufnehmen, um nach Möglichkeiten zu suchen, wie die Massenentlassung vermieden oder zumindest die Zahl der betroffenen Arbeitnehmer verringert werden kann.
- Gemäß [Richtlinie 2001/23/EG des Rates](#) über die **Wahrung von Ansprüchen der Arbeitnehmer beim Übergang von Unternehmen, Betrieben oder Unternehmens- oder Betriebsteilen** (Konsolidierung der Richtlinien 77/187/EWG und 98/50/EG des Rates) müssen Arbeitnehmer über die Gründe für einen Übergang und seine Folgen unterrichtet werden. Außerdem enthält diese Richtlinie grundlegende Bestimmungen zur Sicherung der Arbeitsplätze und der Arbeitnehmerrechte bei solchen Übergängen.
- In der [Richtlinie 2002/14/EG](#) zur Festlegung eines **allgemeinen Rahmens für die Unterrichtung und Anhörung der Arbeitnehmer in der Europäischen Gemeinschaft** werden verfahrensrechtliche Mindeststandards zum Schutz der Rechte der Arbeitnehmer auf Unterrichtung und Anhörung in Bezug auf die wirtschaftliche Lage und die Beschäftigungssituation, soweit davon ihr Arbeitsplatz betroffen ist, festgelegt.
- [Richtlinie \(EU\) 2019/1152](#) des Europäischen Parlaments und des Rates vom 20. Juni 2019 über transparente und vorhersehbare Arbeitsbedingungen in der Europäischen Union. Mit dieser Richtlinie werden für alle Arbeitnehmer in allen Arbeitsformen – einschließlich der flexibelsten atypischen und neuen Arbeitsformen, wie Null-Stunden-Verträgen, Arbeit auf der Grundlage von Gutscheinsystemen oder Plattformarbeit – neue Rechte geschaffen (z. B. Beschränkungen für Probezeiten, das Verbot von Ausschließlichkeitsklauseln sowie die Vorankündigung hinsichtlich der Arbeitszeiten).

Die Kommission hat einen Eignungstest durchgeführt, bei dem sie im Juli 2013 zu dem Schluss gelangte, dass die Richtlinien im Großen und Ganzen ihren Zweck erfüllen und dass ihr Nutzen die Kosten aufwiegt, aber nach wie vor einige Lücken vorhanden sind – insbesondere im Zusammenhang mit ihrer Anwendung auf Arbeitnehmer im öffentlichen Dienst, auf Seeleute und auf KMU. Ferner kam sie zu dem Schluss, dass gewisse Begriffsbestimmungen einer weiteren Prüfung und Diskussion (SWD(2013)293) bedürfen. Eine Neufassung der Richtlinien über die Unterrichtung und Anhörung wurde erwogen ([C\(2015\)2303](#)), aber inzwischen anscheinend wieder



verworfen, da sie seit 2015 nicht mehr in dem Arbeitsprogramm der Kommission erwähnt wurde.

Im Januar 2018 wurde eine [Richtlinie des Rates zur Durchführung einer Vereinbarung zwischen den Sozialpartnern im Seeverkehr](#) angenommen, durch die dem Ausschluss von Seeleuten von den Richtlinien über die Unterrichtung und Anhörung der Arbeitnehmer ein Ende gesetzt wurde.

Was die Arbeitnehmer des öffentlichen Dienstes angeht, ist festzuhalten, dass keine der Richtlinien über das Recht von Arbeitnehmern auf Unterrichtung und Anhörung für den öffentlichen Dienst gilt (siehe Gerichtshof der Europäischen Union, Rechtssachen C-583/10, Nolan und C-108/10, Scattolon). Bei den Verhandlungen über die allgemeinen Rahmenrichtlinien im Jahr 2001 versuchte das Parlament zu erreichen, dass der Geltungsbereich auf den öffentlichen Dienst ausgeweitet wird; der Rat lehnte dies jedoch ab. Im Dezember 2015 unterzeichnete der Ausschuss für den sektoralen sozialen Dialog im Bereich der Zentralbehörden eine Sektorvereinbarung über gemeinsame Mindeststandards für die Rechte der Mitarbeiter von Zentralbehörden auf Unterrichtung und Anhörung und forderte, dass sie durch eine Richtlinie des Rates umgesetzt wird. Allerdings teilte die Kommission den Sozialpartnern am 5. März 2018 mit, dass sie diese Vereinbarung dem Rat nicht zur Umsetzung vorlegen würde.

Eine zweite Gruppe von Richtlinien hat die Rechte der Arbeitnehmer auf Unterrichtung und Anhörung in Situationen mit einer grenzüberschreitenden Komponente zum Inhalt:

- Hier ist zunächst die Richtlinie 94/45/EG des Rates, in der durch die [Richtlinie 2009/38/EG](#) über die Einsetzung eines **Europäischen Betriebsrates** geänderten Fassung, zu nennen. In den Europäischen Betriebsräten sitzen die zentrale Unternehmensleitung und Arbeitnehmervertreter aus ganz Europa an einem Tisch, um über Fragen wie die Leistung des Unternehmens, seine Aussichten und seine Beschäftigungs-, Umstrukturierungs- und Personalpolitik zu diskutieren. Den Arbeitnehmern werden außerdem gewisse Rechte garantiert, die die Unterrichtung und Anhörung in Bezug auf das Arbeitsumfeld betreffen. Die den Europäischen Betriebsrat betreffenden Rechtsvorschriften gelten für multinationale Unternehmen, die mindestens 1 000 Arbeitnehmer innerhalb der EU bzw. des EWR und mindestens 150 Arbeitnehmer in zwei oder mehr weiteren Mitgliedstaaten beschäftigen. Daten zu den Europäischen Betriebsräten können in einer [eigenen Datenbank](#) abgerufen werden, die vom Europäischen Gewerkschaftsinstitut (ETUI) verwaltet wird.
- Außerdem gibt es die [Richtlinie 2004/25/EG](#) betreffend **Übernahmeangebote**, nach der die Arbeitnehmer der betroffenen Gesellschaften oder ihre Vertreter die Möglichkeit erhalten sollten, sich zu den voraussichtlichen Auswirkungen eines solchen Angebots auf die Beschäftigung zu äußern; darüber hinaus gelten die üblichen Vorschriften für die Unterrichtung und Anhörung der Arbeitnehmer.
- Schließlich ist die [Richtlinie 2011/35/EU](#) über **die Verschmelzung von Aktiengesellschaften** zu nennen, wonach Arbeitnehmer in fusionierenden Unternehmen den gleichen Schutz genießen wie nach der Richtlinie über den Übergang von Unternehmen.



Am 14. Mai 2018 veröffentlichte die Kommission eine [REFIT-Bewertung](#) der Richtlinie über den Europäischen Betriebsrat und kam zu dem Schluss, dass zwar bei der Unterrichtung von Arbeitnehmern Verbesserungen im Hinblick auf Qualität und Umfang erzielt wurden, dass die Richtlinie jedoch nicht dazu geführt hat, dass mehr neue Europäische Betriebsräte eingerichtet werden. Die Kommission schlug daher vor, ein Praxishandbuch für Europäische Betriebsräte zu erstellen und den Sozialpartnern finanzielle Mittel bereitzustellen, um die Einrichtung und wirksame Arbeitsweise Europäischer Betriebsräte zu unterstützen.

Bei einer dritten Gruppe von Richtlinien geht es um die Festlegung von Vorschriften für Situationen mit einer grenzüberschreitenden Komponente, bei der partielle Mitbestimmungsrechte eingeräumt werden:

- In der [Richtlinie 2001/86/EG des Rates](#) zur Ergänzung des **Statuts der Europäischen Gesellschaft hinsichtlich der Beteiligung der Arbeitnehmer** werden Vorschriften für die Beteiligung der Arbeitnehmer an Entscheidungen über die strategische Entwicklung des Unternehmens festgelegt. Die Arbeitnehmer werden nicht nur durch ein dem Europäischen Betriebsrat vergleichbares Organ unterrichtet und angehört, sondern es ist auch eine Mitbestimmung im Verwaltungs- oder Aufsichtsrat vorgesehen, wenn diese Mitbestimmung in den nationalen Gründungsunternehmen Anwendung gefunden hat (das sogenannte „Vorher-Nachher“-Prinzip).
- Mit der [Richtlinie 2003/72/EG des Rates](#) zur Ergänzung des **Statuts der Europäischen Genossenschaft hinsichtlich der Beteiligung der Arbeitnehmer** wird gewährleistet, dass die Arbeitnehmervertreter Einfluss auf die Führung des Unternehmens ausüben können.
- Die [Richtlinie \(EU\) 2017/1132](#) über bestimmte Aspekte des Gesellschaftsrechts enthält auch Vorschriften für die Festlegung der Arbeitnehmermitbestimmung bei der **Verschmelzung von Kapitalgesellschaften aus verschiedenen Mitgliedstaaten**.

Die vierte Gruppe besteht aus zwei sektorübergreifenden Übereinkünften zwischen den Sozialpartnern (umgesetzt durch die [Richtlinien des Rates 97/81/EG](#) über Teilzeitarbeit und [99/70/EG](#) über befristete Arbeitsverträge) und der [Richtlinie 2008/104/EG](#) über Leiharbeit sowie mehreren Richtlinien zu den Bereichen Gesundheit und Sicherheit, die sämtlich implizite Bestimmungen zu Unterrichtung und Anhörung umfassen.

C. Weitere Initiativen

Vor dem Hintergrund einer sich verstärkenden Internationalisierung von Unternehmen haben Unternehmen und Arbeitnehmervertreter begonnen, transnationale Betriebsvereinbarungen abzuschließen, eine Form des sozialen Dialogs in multinationalen Unternehmen. Transnationale Betriebsvereinbarungen können unterschiedliche Formen haben; sie werden von Vertretern eines Unternehmens einerseits und Arbeitnehmerorganisationen andererseits für die Anwendung in mehr als einem Mitgliedstaat gemeinsam ausgearbeitet. Diese Vorgehensweise kann jedoch juristische und politische Fragen aufwerfen, was die Beziehungen



zwischen den einzelnen vertikalen Ebenen des sozialen Dialogs (internationale, europäische und einzelstaatliche Ebene) und die horizontalen Anwendungsbereiche (branchenübergreifend, branchenspezifisch und unternehmensspezifisch) betrifft. Des Weiteren kann es zu Widersprüchen zwischen den transnationalen Betriebsvereinbarungen und den einzelstaatlichen Normen und Referenzen kommen, und es gibt nur wenige Streitbeilegungsmechanismen.

Die Kommission hat ihre Absicht zum Ausdruck gebracht, die Entwicklung transnationaler Betriebsvereinbarungen zu begleiten und zu überwachen, indem der Austausch von Erfahrungen und Forschungsergebnissen gefördert wird. Sie unterhält z. B. eine [Datenbank](#) zu transnationalen Betriebsvereinbarungen.

Im April 2018 legte die Kommission ein Paket von Vorschlägen zur Reform des EU-Gesellschaftsrechts vor, das unter anderem einen Vorschlag zur Änderung der Richtlinie von 2017 im Hinblick auf grenzüberschreitende Umwandlungen, Verschmelzungen und Spaltungen enthält.

Im Einklang mit der [europäischen Säule sozialer Rechte](#) – durch die alle Arbeitnehmer in sämtlichen Branchen das Recht erhalten, bezüglich aller Angelegenheiten unterrichtet und angehört zu werden, die sie betreffen – besteht eines der Ziele des Vorschlags darin, den Arbeitnehmerschutz zu stärken, indem Arbeitnehmer umfassender über grenzüberschreitende Umwandlungen, Verschmelzungen und Spaltungen unterrichtet werden. Jedes Unternehmen wird seinen Arbeitnehmern einen Bericht über die Auswirkungen derartiger Maßnahmen auf sie vorlegen müssen. Die Meinung der Arbeitnehmer muss dann im Rahmen der Hauptversammlung berücksichtigt werden. Speziell bei grenzüberschreitenden Umwandlungen und Spaltungen wird es Arbeitnehmern möglich sein, ihre Stellungnahmen zu dem Entwurf der Bedingungen für die vorgeschlagene Maßnahme zu übermitteln.

Was den Schutz des Rechts der Arbeitnehmer auf Mitbestimmung betrifft, bestehen im Zusammenhang mit Verschmelzungen bereits spezifische Regelungen, die unverändert bleiben. Für grenzüberschreitende Verschmelzungen und Spaltungen wird vorgeschlagen, dass die Unternehmen die Regelungen des Bestimmungsmitgliedstaats anwenden.

Dieser Vorschlag ist ein Thema bei den derzeitigen interinstitutionellen Verhandlungen.

ROLLE DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS

Das Parlament hat mehrere Entschlüsse angenommen, in denen gefordert wird, dass den Arbeitnehmern ein Recht auf Beteiligung an Entscheidungen des jeweiligen Unternehmens zuerkannt wird und dieses Recht sowohl in nationalen als auch in transnationalen Unternehmen unabhängig von deren Rechtsstellung gilt. Außerdem forderte das Parlament (in seiner [Entschließung vom 19. Februar 2009](#)), den Anwendungsbereich der Richtlinien über Unterrichtung und Anhörung auf die Arbeitnehmer im öffentlichen Sektor auszuweiten.

In seiner [Entschließung vom 15. Januar 2013 zum Thema „Unterrichtung und Anhörung von Arbeitnehmern, Antizipation und Management von Umstrukturierungen“](#) forderte das Parlament die Kommission auf, einen Vorschlag für einen Rechtsakt zu unterbreiten. In diesem Rechtsakt sollte vorgeschrieben werden, dass die



Arbeitnehmervertreter in vollem Umfang über vorgesehene Umstrukturierungen unterrichtet werden, und ein sinnvoller Zeitrahmen für die Anhörung festgelegt wird.

Diese Forderung nach einem Rechtsakt wurde vom Parlament in seiner [Entschließung vom 22. Oktober 2014 zu dem Europäischen Semester für wirtschaftspolitische Koordinierung](#) sowie erneut in seiner [Entschließung vom 13. Juni 2017 zur Durchführung grenzüberschreitender Unternehmensverschmelzungen und -spaltungen](#) bekräftigt.

Nachdem die Unternehmen Caterpillar und Alstom 2016 umfassende Umstrukturierungspläne angekündigt hatten, nahm das Parlament am [5. Oktober 2016 eine Entschließung zu der Notwendigkeit einer europäischen Reindustrialisierungspolitik](#) an, in der es alle beteiligten Akteure aufforderte, die auf einzelstaatlicher und europäischer Ebene geltenden Rechtsvorschriften über die Unterrichtung und Anhörung von Arbeitnehmern uneingeschränkt einzuhalten, vor allem im Zuge von Umstrukturierungen.

Darüber hinaus wies das Parlament in seiner [Entschließung vom 19. Januar 2017 zu einer europäischen Säule sozialer Rechte](#) darauf hin, dass die Beteiligung von Beschäftigten an der Unternehmensführung Vorteile bringt; außerdem wies es darauf hin, dass sozialwirtschaftliche Unternehmen wie Genossenschaften ein gutes Beispiel dafür sind, wie hochwertige Beschäftigung geboten, soziale Integration unterstützt und partizipatorische Wirtschaft gefördert werden kann.

Aoife Kennedy
11/2019

