

033569/EU XXIII.GP
Eingelangt am 17/03/08

DE

DE

DE



KOMMISSION DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN

Brüssel, den 17.3.2008
KOM(2008) 146 endgültig

**MITTEILUNG DER KOMMISSION AN DEN RAT,
DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT, DEN EUROPÄISCHEN WIRTSCHAFTS- UND
SOZIALAUSSCHUSS UND DEN AUSSCHUSS DER REGIONEN**

über die Überprüfung der Anwendung der Richtlinie 2002/14/EG in der EU

{SEC(2008) 334}

**MITTEILUNG DER KOMMISSION AN DEN RAT,
DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT, DEN EUROPÄISCHEN WIRTSCHAFTS- UND
SOZIALAUSSCHUSS UND DEN AUSSCHUSS DER REGIONEN**

über die Überprüfung der Anwendung der Richtlinie 2002/14/EG in der EU

1 EINLEITUNG

Die Richtlinie 2002/14/EG¹ (im Folgenden „die Richtlinie“ genannt) legt einen allgemeinen Rahmen für die Unterrichtung und Anhörung der Arbeitnehmer in der Europäischen Gemeinschaft fest. Sie stärkt den Grundsatz der Unterrichtung und Anhörung der Arbeitnehmer, indem sie andere einschlägige Gemeinschaftsrichtlinien² ergänzt und eine Reihe von Lücken in einzelstaatlichen Gesetzen und Verfahren schließt. Damit spielt sie eine zentrale Rolle für die Förderung des sozialen Dialogs und des Vertrauensverhältnisses auf Ebene der Unternehmen und Betriebe, was wiederum entscheidend zur Gewährleistung einer für Innovation, Antizipation und Anpassung günstigen Arbeitsumgebung beiträgt, und zwar im Interesse sowohl der Arbeitgeber als auch der Arbeitnehmer.

Zu diesem Zweck enthält die Richtlinie Mindestvorschriften hinsichtlich der Grundsätze, Begriffsbestimmungen und Modalitäten für die Unterrichtung und Anhörung der Arbeitnehmer auf Unternehmensebene. Angesichts der Vielfalt der in der Europäischen Union zu verzeichnenden einzelstaatlichen Gegebenheiten und Gepflogenheiten im Bereich der Arbeitsbeziehungen wurde den Mitgliedstaaten ein hohes Maß an Flexibilität bei den zentralen Begriffen der Richtlinie (etwa „Arbeitnehmervertreter“, „Arbeitgeber“, „Arbeitnehmer“ usw.) und bei den Modalitäten der Unterrichtung und Anhörung eingeräumt. Die wichtige Rolle der Sozialpartner wird in der Richtlinie uneingeschränkt anerkannt.

Um administrative, finanzielle und rechtliche Belastungen zu vermeiden, die die Gründung und Entwicklung kleiner und mittlerer Unternehmen behindern könnten, gilt diese Richtlinie je nach Entscheidung der Mitgliedstaaten nur für Unternehmen mit mindestens 50 Beschäftigten oder für Betriebe mit mindestens 20 Beschäftigten.

Wie in Artikel 12 vorgesehen, nimmt die Kommission in der vorliegenden Mitteilung im Benehmen mit den Mitgliedstaaten und den Sozialpartnern auf Gemeinschaftsebene eine Überprüfung der Anwendung der Richtlinie vor, um erforderlichenfalls entsprechende Änderungen vorzuschlagen.

Zur Vorbereitung dieser Überprüfung hat die Kommission einen Fragebogen an die Mitgliedstaaten und die europäischen Sozialpartner gerichtet³. Außerdem hat sie unabhängige

¹ ABl. L 80 vom 23.3.2002, S. 29.

² Richtlinie 94/45/EG, ABl. L 254 vom 30.9.1994, S. 64, Richtlinie 98/59/EG, ABl. L 225 vom 12.8.1998, S. 16, und Richtlinie 2001/23/EG, ABl. L 82 vom 22.03.2001, S. 16.

³ Anhang 2 des Arbeitspapiers der Kommissionsdienststellen, das die vorliegende Mitteilung ergänzt, enthält einen Überblick über die Antworten auf die Fragen, die sich speziell auf die Überarbeitung der Richtlinie beziehen.

Experten mit einer Studie beauftragt⁴ und im Rahmen ihrer laufenden Kontrolltätigkeit entsprechende Daten erfasst.

Diese Mitteilung wird durch einen Bericht der Kommissionsdienststellen ergänzt, in dem die verschiedenen Aspekte der Umsetzung der Richtlinie in allen Mitgliedstaaten ausführlich behandelt und auf die Antworten zum oben genannten Fragebogen eingegangen wird.

2 UMSETZUNG DER RICHTLINIE

2.1 Nur wenige Mitgliedstaaten haben die zur Umsetzung der Richtlinie erforderlichen Vorschriften innerhalb der festgelegten Frist erlassen (FR, HU, NL, PT, SK, FI, UK). Zwei Mitgliedstaaten (DE, AT) haben der Kommission mitgeteilt, dass ihre geltenden Rechtsvorschriften bereits den Anforderungen der Richtlinie entsprechen. BG und RO haben die Richtlinie, wie gefordert, vor ihrem EU-Beitritt umgesetzt.

Damit hat die Mehrheit der Mitgliedstaaten die Richtlinie nicht fristgerecht umgesetzt. Nachdem die Kommission Vertragsverletzungsverfahren eingeleitet hatte, ergingen Urteile des Europäischen Gerichtshofs gegen IT, BE, LU, ES und EL. IT, ES und EL haben inzwischen Umsetzungsvorschriften erlassen. BE und LU haben die Richtlinie nur teilweise umgesetzt.

Dass die Mitgliedstaaten mehr Zeit als vorhergesehen für die Umsetzung benötigten, hat möglicherweise damit zu tun, dass es in bestimmten, für die Reform der nationalen Arbeitsbeziehungen wichtigen Fragen schwierig war, den erforderlichen Konsens zu erreichen.

2.2 Die meisten Mitgliedstaaten setzten die Richtlinie durch Rechtsvorschriften um, BE und DK, ihrer Tradition entsprechend, durch Rechtsvorschriften und Tarifverträge. In einigen Mitgliedstaaten war für die Umsetzung die Verabschiedung eines umfassenden Gesetzes erforderlich (z. B. DK, EE, EL, IT, CY, PL); in anderen wurden nur einige mehr oder weniger geringfügige Änderungen geltender Rechtsvorschriften vorgenommen (z. B. CZ, LV, LT, HU, NL, SI, SK, FI, SE).

In fast allen Mitgliedstaaten ging der Umsetzung eine Anhörung der Sozialpartner voraus, allerdings in unterschiedlicher Form und nach Verfahren, die der jeweiligen Tradition der einzelnen Länder entsprachen.

Einige Staaten, in denen es keine allgemeine und unbefristete gesetzliche Regelung der Unterrichtung und Anhörung von Arbeitnehmern oder der Arbeitnehmervertretung gab, machten von den Übergangsbestimmungen gemäß Artikel 10 der Richtlinie Gebrauch (BG, IE, IT, CY, MT, PL, UK). Diese Übergangsbestimmungen erlauben den Mitgliedstaaten bei der Anwendung der einzelstaatlichen Vorschriften höhere Schwellenwerte, nämlich in einer ersten Phase bis zum 23. März 2007 eine Beschränkung auf Unternehmen mit mindestens 150 Arbeitnehmern oder Betriebe mit mindestens 100 Arbeitnehmern und in einer zweiten Phase bis zum 23. März 2008 auf Unternehmen mit mindestens 100 Arbeitnehmern oder Betriebe mit mindestens 50 Arbeitnehmern.

⁴ Studie zur Durchführung der Richtlinie 2002/14/EG in der erweiterten EU, Synthesebericht (wird demnächst auf der Website der GD EMPL veröffentlicht).

3 SCHLUSSFOLGERUNGEN AUS DER ANALYSE DER UMSETZUNGSMASSNAHMEN

3.1 Allgemeine Bemerkungen

Die große Mehrheit der Mitgliedstaaten hat Umsetzungsmaßnahmen erlassen, die die wichtigsten Elemente der Richtlinie 2002/14/EG abdecken. Allerdings konnte die Kommission bei der Analyse dieser Maßnahmen mehrere Punkte ausmachen, bei denen die ordnungsgemäße und vollständige Umsetzung der Richtlinienbestimmungen durch die Mitgliedstaaten nicht gesichert ist, was eine weitere Klärung oder Überprüfung erforderlich macht.

3.2 Artikel 3 (Anwendungsbereich)

Was Artikel 3 betrifft, so geht es in erster Linie darum, sicherzustellen, dass die Arbeitnehmer ihr Recht auf Unterrichtung und Anhörung in allen unter die Richtlinie fallenden Unternehmen und Betrieben wirksam ausüben können. Dies setzt insbesondere die Einhaltung der nach Unternehmen oder Betrieb festgelegten Schwellenwerte oder der Übergangsschwellenwerte im Falle derjenigen Länder voraus, die Artikel 10 in Anspruch nehmen. Voraussetzung ist auch die ordnungsgemäße Berechnung dieser Schwellenwerte in Übereinstimmung mit der Rechtsprechung des EuGH.

Problematisch und weiterer Prüfung bedürftig scheinen nationale Regelungen zu sein, nach denen von der oben genannten Berechnung bestimmte junge Arbeitnehmer oder Arbeitnehmer mit befristeten Arbeitsverträgen kurzer Dauer ausgeschlossen werden. Fraglich ist auch die Vereinbarkeit der Umsetzungsmaßnahmen mit der Richtlinie im Falle derjenigen Mitgliedstaaten, die von den in Artikel 3 Absätze 2 und 3 vorgesehenen Möglichkeiten Gebrauch machen, aber keine spezifischen Bestimmungen für die betreffenden Unternehmen oder Arbeitnehmerkategorien erlassen haben.

Hinsichtlich des Anwendungsbereichs der Richtlinie muss geklärt werden, ob in einigen Staaten auch Unternehmen ohne Erwerbszweck unter die nationalen Umsetzungs Vorschriften fallen.

3.3 Artikel 4 (Modalitäten der Unterrichtung und Anhörung)

Die zur Umsetzung dieses Artikels erlassenen nationalen Vorschriften sind unterschiedlich detailliert und umfassend. In mehreren Mitgliedstaaten, insbesondere in denjenigen mit seit langer Zeit bestehenden Systemen zur Unterrichtung und Anhörung der Arbeitnehmer, stimmen die Formulierungen in den einzelstaatlichen Gesetzen nicht immer mit den Formulierungen in der Richtlinie überein. Die Umsetzungs Vorschriften müssen richtlinienkonform ausgelegt werden, aber bestimmte Fragen verdienen eine eingehendere Prüfung, nicht zuletzt aus Gründen der Rechtssicherheit.

Insbesondere sehen die Umsetzungs Vorschriften in einigen Mitgliedstaaten nur die Unterrichtung und keine Anhörung in denjenigen Fragen vor, die die Beschäftigungssituation, die wahrscheinliche Beschäftigungsentwicklung und die entsprechenden antizipativen Maßnahmen betreffen. Außerdem wird in einigen Mitgliedstaaten die Pflicht des Arbeitgebers, eine mit Gründen versehene Antwort auf Stellungnahmen der Arbeitnehmervertreter zu geben oder Anhörungen mit dem Ziel durchzuführen, eine Vereinbarung zu erreichen, nicht ausdrücklich erwähnt.

Auch muss die Situation in denjenigen Mitgliedstaaten näher geprüft werden, deren Rechtsvorschriften es dem Arbeitgeber erlauben, die Arbeitnehmer auf anderem Wege zu unterrichten und anzuhören als über die definierten Arbeitnehmervertreter⁵.

3.4 Artikel 5 (Unterrichtung und Anhörung auf der Grundlage einer Vereinbarung)

Dieser Artikel bietet ein gutes Beispiel für die Flexibilität der Richtlinie, denn danach können die Mitgliedstaaten es den Sozialpartnern überlassen, die Modalitäten für die Unterrichtung und Anhörung der Arbeitnehmer auszuhandeln. Diese Modalitäten können sogar von den in Artikel 4 vorgesehenen Bestimmungen abweichen, sofern die in Artikel 1 der Richtlinie genannten Grundsätze und eventuelle von den Mitgliedstaaten festgelegte Bedingungen und Beschränkungen gewahrt bleiben.

Die meisten Mitgliedstaaten sehen die Möglichkeit von Sozialpartnervereinbarungen über die Modalitäten vor. Einige von ihnen unterscheiden zwischen Vereinbarungen, die bereits vor Inkrafttreten der Richtlinie bestanden, und Vereinbarungen, die aufgrund der Richtlinie getroffen wurden. Allerdings passen die durch frühere Vereinbarungen festgelegten Anforderungen und die Richtlinienbestimmungen nicht immer zusammen. Beispielsweise kann es sein, dass bereits zuvor bestehende Vereinbarungen keinen Zeitrahmen für die Unterrichtung und Anhörung der Arbeitnehmer vorsehen; auch ist es möglich, dass es darin nicht um eine echte Anhörung geht, sondern um ein reines Befragen der Arbeitnehmer nach ihrer Meinung, oder dass sie keine Durchsetzungsmaßnahmen umfassen.

Allgemeiner gesagt: in den Regelungen einiger Mitgliedstaaten fehlt die ausdrückliche Erwähnung der Richtlinienbestimmung, wonach die Sozialpartner die in Artikel 1 genannten Grundsätze einhalten müssen, wenn sie Modalitäten vereinbaren, die von den in Artikel 4 festgelegten abweichen.

Um beurteilen zu können, ob das Recht der Arbeitnehmer auf Unterrichtung und Anhörung beeinträchtigt ist, müssen in diesem Kontext die Bedingungen (einschließlich der Schwellenwerte) geklärt werden, unter denen die Arbeitnehmer Vorbehalte äußern oder zuvor bestehende Vereinbarungen anfechten können.

3.5 Artikel 6 (Vertrauliche Informationen)

Die meisten Mitgliedstaaten haben bei der Umsetzung dieser Bestimmung auf allgemeine Begriffe zurückgegriffen, die im Großen und Ganzen denjenigen der Richtlinie entsprechen, ohne sie näher zu konkretisieren, sodass dies der Rechtsprechung oder Sozialpartnervereinbarungen überlassen bleibt. Einige Mitgliedstaaten gingen dabei minimalistisch vor und ließen bestimmte Begriffe ganz beiseite, was Fragen hinsichtlich der Vereinbarkeit der Umsetzungsvorschriften mit der Richtlinie aufwirft.

Zwar ist im Zusammenhang mit der Vertraulichkeit ein wirksamer Schutz legitimer Interessen der Arbeitgeber sicherzustellen, aber die Ausübung des Rechts der Arbeitnehmer auf Unterrichtung und Anhörung sollte nicht durch ungerechtfertigte Inanspruchnahme der Vertraulichkeitsklausel durch den Arbeitgeber beeinträchtigt werden.

⁵ In diesem Zusammenhang ist der Erwägungsgrund 16 der Richtlinie zu beachten, in dem vorgesehen ist, dass Regelungen, die Bestimmungen über die direkte Mitwirkung der Arbeitnehmer enthalten, von dieser Richtlinie unberührt bleiben, solange die Arbeitnehmer sich in jedem Fall dafür entscheiden können, das Recht auf Unterrichtung und Anhörung über ihre Vertreter wahrzunehmen.

Einige weitere Punkte verdienen genauere Beachtung:

- Das Fehlen klarer Bestimmungen in den Umsetzungsvorschriften, die das Fortbestehen der Schweigepflicht auch noch nach Ablauf des Mandats der Arbeitnehmervertreter oder die Begrenzung dieser Pflicht auf einen bestimmten Zeitraum nach Ablauf des Mandats regeln.
- Die Möglichkeit, durch spezifische Gesetze Informationen als vertraulich einzustufen, ohne dass die zugrunde liegenden Kriterien genannt werden und insbesondere ohne dass deutlich wird, wieweit nach objektiven Kriterien ein legitimes Interesse des Unternehmens oder eine Gefährdung dieses Interesses besteht.
- Die Frage, ob einzelstaatliche Gesetze mit der Richtlinie vereinbar sind, nach denen eine Information aufgrund der bloßen Tatsache, dass der Arbeitgeber sie im Vertrauen weitergibt, als vertraulich gilt und diesen Status erst verliert, wenn die zuständige Seite beschließt, dass die Information nicht vertraulicher Natur ist.

Im Zusammenhang mit Artikel 6 Absatz 3 über Rechtsbehelfsverfahren auf dem Verwaltungsweg oder vor Gericht hat die Kommission außerdem festgestellt, dass einige Mitgliedstaaten keine konkreten Vorschriften zur Umsetzung dieser Bestimmung erlassen haben.

3.6 Artikel 7 (Schutz der Arbeitnehmervertreter)

In allen Mitgliedstaaten scheint gewährleistet zu sein, dass die Arbeitnehmervertreter einen ausreichenden Schutz und ausreichende Sicherheiten genießen, die es ihnen ermöglichen, die ihnen übertragenen Aufgaben in angemessener Weise wahrzunehmen. Zu diesem Zweck sichern die Mitgliedstaaten den Arbeitnehmervertretern vor allem das Recht auf bezahlte Freistellung und den Schutz vor Benachteiligung oder Diskriminierung durch den Arbeitgeber bei der Ausübung ihrer Funktion oder, in bestimmten Fällen, auch noch nach Ablauf ihres Mandats.

3.7 Artikel 8 (Durchsetzung der Rechte)

Alle Mitgliedstaaten sehen geeignete Verwaltungs- und Gerichtsverfahren vor, mit deren Hilfe die Erfüllung der sich aus dieser Richtlinie ergebenden Verpflichtungen durchgesetzt werden kann. In den meisten Ländern obliegen Überwachung und Kontrolle der Arbeitsaufsicht. Für Streitigkeiten sind eigene Gremien und/oder Gerichte zuständig.

Die nationalen Umsetzungsmaßnahmen sehen auch Verwaltungsstrafen oder in bestimmten Fällen strafrechtliche Sanktionen vor und legen in mehreren Fällen Mindest- und/oder Höchststrafen fest. Letztere sind von Mitgliedstaat zu Mitgliedstaat sehr unterschiedlich. Sie können abhängen von der Rechtsform des Arbeitgebers (natürliche oder juristische Person), der Größe des Unternehmens, der relativen Schwere des Verstoßes gegenüber vergleichbaren Verstößen, der Abschreckungswirkung usw. Mehrere Mitgliedstaaten sehen besonders wirksame Strafen für den Fall vor, dass der Arbeitgeber Entscheidungen trifft, ohne sich an die Unterrichts- und Anhörungspflicht zu halten: derartige Entscheidungen können ausgesetzt oder sogar für null und nichtig erklärt werden. In einigen wenigen Ländern kann die Nichteinhaltung auch bei der Festlegung der Maßnahmen berücksichtigt werden, die der Arbeitgeber treffen muss, um die von den Beschäftigten im Falle einer Umstrukturierung erlittenen Nachteile auszugleichen.

Es ist zu überprüfen, ob durch die getroffenen Maßnahmen sichergestellt wird, dass die Strafen, denen Verstöße gegen die Richtlinie unterliegen – einschließlich der Verstöße von Arbeitnehmervertretern gegen die Vertraulichkeitspflicht –, wirksam, verhältnismäßig und abschreckend sind.

3.8 Artikel 9 (Zusammenhang zwischen dieser Richtlinie und anderen gemeinschaftlichen und einzelstaatlichen Bestimmungen)

In den meisten nationalen Umsetzungstexten ist festgelegt, dass sie die nationalen Vorschriften zur Umsetzung anderer Richtlinien im Bereich der Unterrichtung und Anhörung⁶ unberührt lassen. Die Wechselwirkung mit den genannten Richtlinien scheint in denjenigen Ländern, die alle Richtlinien mit einem einzigen Gesetz umgesetzt haben, insbesondere durch Änderung ihres Arbeitsgesetzbuchs, kein Problem zu sein. Problematisch könnte die Situation dort werden, wo die Umsetzung durch verschiedene Rechtsvorschriften in einer unter Umständen nicht völlig kohärenten Weise erfolgt ist, entweder was die Nutznießer der Unterrichts- und Anhörungsrechte (mögliche Verdoppelung der Akteure) oder die Modalitäten der Unterrichtung und Anhörung angeht.

4 ÜBERPRÜFUNG DER ANWENDUNG DER RICHTLINIE

Wie bereits erwähnt, hat die Kommission gemäß Artikel 12 der Richtlinie die Mitgliedstaaten und die europäischen Sozialpartner mittels eines Fragebogens zur Überprüfung der Anwendung der Richtlinie konsultiert⁷.

4.1 Standpunkt der Mitgliedstaaten

In ihrer Antwort auf die Frage nach der praktischen Anwendung der Richtlinie und dem Erreichen der Ziele betonten mehrere Mitgliedstaaten die Tatsache, dass ihre Gesetze schon seit langem die Unterrichtung und Anhörung der Arbeitnehmer in Unternehmen/Betrieben vorsehen. Mehrere andere Mitgliedstaaten erklärten, es sei in dieser Anfangsphase der Durchführung der Richtlinie zu früh für eine endgültige Antwort.

Alle Mitgliedstaaten halten die Richtlinie für ausreichend flexibel und angemessen.

Mehrere Mitgliedstaaten stellten fest, sie rechneten mit nur minimalen Auswirkungen der nationalen Umsetzungsmaßnahmen auf ihr Arbeitsbeziehungssystem, da sie über ein schon lange etabliertes Regelwerk in diesem Bereich verfügten. Andere Mitgliedstaaten bezeichneten die Auswirkungen als positiv, während einige erklärten, es sei noch zu früh für eine Bewertung.

Mehrheitlich sehen die Mitgliedstaaten keine Notwendigkeit für eine Überarbeitung der Richtlinie. Auch hier gaben einige an, es sei noch zu früh für eine derartige Überarbeitung. Zwei Mitgliedstaaten bezeichneten eine Überarbeitung als notwendig.

Die Frage, ob gewisse Richtlinienbestimmungen klarer gefasst werden müssen, verneinten die meisten Mitgliedstaaten. Einige erklärten, dies könne jetzt noch nicht entschieden werden. Zwei Mitgliedstaaten bejahten die Frage.

⁶ Siehe Fußnote 2.

⁷ Einen Überblick über die Antworten bietet Anhang 2 des in Fußnote 3 genannten Arbeitspapiers der Kommissionsdienststellen.

Die meisten Mitgliedstaaten haben keine Schwierigkeiten bezüglich des Verhältnisses der verschiedenen EU-Richtlinien im Bereich der Unterrichtung und Anhörung zueinander festgestellt und sehen daher keine Notwendigkeit, die Kohärenz zwischen diesen zu verbessern. Drei Mitgliedstaaten beantworteten die diesbezügliche Frage allerdings mit Ja. Einige weitere erklärten, es sei zu früh, um diese zu beurteilen.

4.2 Standpunkt der europäischen Sozialpartner

Alle befragten Sozialpartner wiesen darauf hin, dass die allgemeinen Auswirkungen der Richtlinie davon abhängen, wie weit es bereits zuvor ein entwickeltes nationales Unterrichts- und Anhörungssystem gab. Bedeutung und Auswirkungen der Richtlinie in der Praxis werden unterschiedlich eingeschätzt. Für BusinessEurope sind die Auswirkungen der Richtlinie noch ungewiss, da ihre Anwendung in einigen Ländern zu einer Häufung von Rechtsvorschriften und zur Durchsetzung eines Einheitskonzepts führen könnte. Außerdem sei das Ziel, die Position der Sozialpartner durch Vereinbarungen zu stärken, in mehreren Ländern nicht erreicht worden. Die UEAPME macht außerdem auf die Gefahr aufmerksam, dass einigen Mitgliedstaaten durch die Richtlinie ein Einheitsmodell aufgezwungen werde und dies zu Bürokratisierung und sozialen Spannungen führen könnte. Der CEEP stellt fest, dass durch die nationalen Umsetzungsmaßnahmen die Ziele der Richtlinie im Allgemeinen erreicht würden, und fügt hinzu, dass in einigen Ländern die Durchführung der Richtlinie bestimmte Arbeitnehmervertreter zum Nachteil anderer begünstige.

Nach Ansicht des EGB wirkt sich die Richtlinie positiv aus, insbesondere weil sie – trotz der Unschärfe mancher Bestimmungen, der schwachen Ausgestaltung von Verfahren und Sanktionen und der fehlenden Erwähnung der Gewerkschaften – das partizipative Element in den Arbeitsbeziehungen stärkt. Er macht auch auf die Versuche aufmerksam, von bestehenden Verfahren und Vertretungsorganen abzuweichen.

Alle europäischen Sozialpartner halten die Richtlinie im Allgemeinen für ausreichend flexibel und angemessen.

Die Fragen nach der Notwendigkeit einer Überprüfung und Klärung der Richtlinie verneinten BusinessEurope, UEAPME und CEEP. Der EGB dagegen stellte fest, sie könnte in mehreren Punkten verbessert und klarer gestaltet werden.

BusinessEurope und UEAPME sehen keine Notwendigkeit, für bessere Kohärenz zwischen den Richtlinien im Bereich der Unterrichtung und Anhörung zu sorgen, und raten der Kommission stattdessen, die EU-Bestimmungen im Rahmen der Initiative für bessere Rechtsetzung hinsichtlich ihres Mehrwerts zu evaluieren. Der CEEP stellte fest, dass die spezifischen Richtlinien gegenüber der allgemeinen (also Richtlinie 2002/14/EG) Vorrang haben, und fügte hinzu, dass einige seiner Mitglieder die Notwendigkeit der letztgenannten bezweifeln. Der EGB wies darauf hin, dass die bestehenden Richtlinien harmonisiert werden müssten, um „Zweigleisigkeit“ zu vermeiden, die dazu führen könnte, dass sich unterschiedliche Akteure mit der gleichen Angelegenheit befassen müssten. Dringend angemahnt wird auch eine Aktualisierung der Richtlinie 94/45/EG über Europäische Betriebsräte, um die Übereinstimmung mit den Standards der in bestimmten Punkten fortschrittlicheren Richtlinie 2002/14/EG sicherzustellen.

4.3 Bewertung

Die Durchführung der Richtlinie stellt einen wichtigen Schritt auf dem Weg zur Konsolidierung des Rechts auf Unterrichtung und Anhörung dar, das in der EU-Grundrechtecharta verankert ist. Es wird erwartet, dass die Richtlinie zur Annäherung der nationalen Systeme in der ganzen EU beitragen wird, da mit Hilfe von Mindestanforderungen ein allgemeiner und flexibler Rahmen für die Unterrichtung und Anhörung der Arbeitnehmer in allen Mitgliedstaaten geschaffen wird. Mit einer besonders deutlichen Wirkung wird in denjenigen Mitgliedstaaten gerechnet, in denen es zuvor keine allgemeine und unbefristete gesetzliche Regelung der Unterrichtung und Anhörung der Arbeitnehmervertreter gab⁸.

Notwendigerweise erfolgt die Durchführung der Richtlinie im Rahmen des im jeweiligen Mitgliedstaat etablierten Unterrichts- und Anhörungssystems. Allgemein wird anerkannt, dass die Richtlinie ausreichend flexibel ist, um an die Situation jedes Mitgliedstaats angepasst werden zu können. Aber während in der Richtlinie auf die nationalen Definitionen zentraler Begriffe, einschließlich des Begriffs „Arbeitnehmervertreter“, verwiesen wird, entwickelten sich anlässlich der Durchführung der Richtlinie in einigen Ländern lebhaft und gelegentlich längere Diskussionen darüber, wie die Arbeitnehmervertretung zu organisieren sei, ob einleisig oder zweileisig (also über Betriebsräte und Gewerkschaften) und ob gemischte Lösungen zulässig sein sollten.

Zwar sind die Meinungen vorwiegend positiv, was die zu erwartende Gesamtwirkung der Richtlinie angeht, aber zweifellos ist für ein endgültiges Urteil mehr Zeit nötig, da die Richtlinie noch nicht ihre volle Wirkung entfaltet hat. Seit der Umsetzungsfrist sind erst etwas mehr als zwei Jahre vergangen. In mehreren Mitgliedstaaten kam es bei der Umsetzung zu erheblicher Verspätung, und in einigen ist die Richtlinie immer noch nicht vollständig umgesetzt. Für eine umfassende evidenzbasierte Untersuchung⁹ ihrer Anwendung in allen Mitgliedstaaten¹⁰ ist es noch zu früh. Außerdem gelten die Anforderungen der Richtlinie noch nicht für alle an sich in ihren Geltungsbereich fallenden Unternehmen, da einige Mitgliedstaaten die Möglichkeit der Übergangszeit nutzen und die Anwendung auf Unternehmen mit mehr als 100 Beschäftigten beschränken.

Daher beabsichtigt die Kommission zum gegenwärtigen Zeitpunkt nicht, Änderungen der Richtlinie 2002/14/EG vorzuschlagen. Zwar könnten die Richtlinienbestimmungen in einigen Punkten verbessert und präziser formuliert werden, aber nach Ansicht der Kommission sollte den nationalen Durchführungsmaßnahmen mehr Zeit gelassen werden, sich in den Arbeitsbeziehungssystemen der Mitgliedstaaten zu etablieren.

Bei einem Aspekt der Richtlinie könnte jedoch Handlungsbedarf bestehen. Artikel 3 Absatz 3 räumt den Mitgliedstaaten die Möglichkeit ein, die Besatzung von Hochseeschiffen vom Geltungsbereich dieser Richtlinie auszunehmen. Allerdings setzt diese Ausnahme voraus,

⁸ Vgl. die Zahlenangaben in der Antwort von PL auf den Fragebogen (Technischer Anhang). Für das UK siehe „Employment Practices of MNCs in Organisational Context: A Large-Scale Survey“, Juni 2007, <http://www2.warwick.ac.uk/fac/soc/wbs/projects/mncemployment>

⁹ Abgesehen vom UK, wo kürzlich ein Bericht veröffentlicht wurde (erste Phase des Forschungsprojekts „Implementing information and consultation: early experience under the ICE Regulations“, Employment Relations Research Series Nr. 88, September 2007), gibt es bisher nur vereinzelte Belege in einigen Mitgliedstaaten, insbesondere hinsichtlich der Wechselwirkung zwischen Betriebsräten und Gewerkschaften, der Wirksamkeit (oder der Mängel) der bestehenden Unterrichts- und Anhörungsverfahren in der Praxis und des (vorhandenen oder fehlenden) Wissens der Betroffenen um ihre Rechte und Pflichten.

¹⁰ Vgl. diesbezüglich den Synthesbericht (Fußnote 4); „Impact and Assessment of EU Directives in the field of Information and Consultation“, PE 385.646, Europäisches Parlament 2007.

dass die Mitgliedstaaten „besondere Bestimmungen“ für diese Arbeitnehmerkategorie erlassen. Am 10. Oktober 2007 hat die Kommission eine Mitteilung zum Thema „Mehr und bessere Arbeitsplätze in der Seefahrt der EU durch Überprüfung des sozialrechtlichen Rahmens“ im Kontext des am gleichen Tag gebilligten Blauen Buchs über Meerespolitik angenommen. Diese Mitteilung, die im Abschnitt 3 c) auf die Richtlinie eingeht, leitet die erste Phase der Konsultation der Sozialpartner ein, die weitere EU-Maßnahmen zur Gewährleistung eines angemessenen Schutzes des Rechts der Seeleute auf Unterrichtung und Anhörung zur Folge haben könnte¹¹.

5 FAZIT

Die Hauptaufgabe besteht jetzt darin, die vollständige und wirksame Umsetzung und Durchsetzung der Richtlinie sicherzustellen. Dazu ist die aktive Beteiligung nicht nur der Kommission als Hüterin der Verträge, sondern auch der Mitgliedstaaten erforderlich, deren Rolle diesbezüglich entscheidend ist, da sie die Pflicht haben, für die korrekte Durchführung und Anwendung des Gemeinschaftsrechts in der Praxis zu sorgen.

Wie in der Richtlinie vorgesehen¹², können die Sozialpartner eine maßgebliche Rolle bei der Festlegung der ihnen am geeignetsten erscheinenden Modalitäten für die Unterrichtung und Anhörung übernehmen. Dies ist in mehreren Mitgliedstaaten mit starker sozialpartnerschaftlicher Tradition der Fall. Sicherlich sollten hier die einschlägigen Richtlinienbestimmungen eingehalten werden¹³.

Wie bereits erwähnt, hat die Kommission mehrere Punkte ausgemacht, bei denen sich entweder Fragen nach der Auslegung der Richtlinie stellen oder Zweifel hinsichtlich der Übereinstimmung der Umsetzungsmaßnahmen mit der Richtlinie aufkommen. Die Kommission beabsichtigt diese Punkte in Zusammenarbeit mit den Behörden der betreffenden Mitgliedstaaten genauer zu prüfen. Erforderlichenfalls wird sie auf Einzelfallbasis Vertragsverletzungsverfahren gemäß Artikel 226 EG-Vertrag einleiten.

Ermutigend ist, dass in bestimmten Mitgliedstaaten bereits Gesetzesentwürfe¹⁴ eingebracht wurden, um festgestellten Mängeln bei der Umsetzung der Richtlinie abzuhelpfen.

Außerdem beabsichtigt die Kommission, weitere Schritte zu unternehmen, um die ordnungsgemäße Durchsetzung der Richtlinie zu erleichtern. Das Wissen der Sozialpartner um ihre jeweiligen Rechte und Pflichten im Bereich der Unterrichtung und Anhörung ist eine unerlässliche Voraussetzung für die volle und wirksame Ausübung dieser Rechte am Arbeitsplatz. Die Kommission gedenkt Maßnahmen zu treffen, die der Sensibilisierung, der Förderung des Austauschs bewährter Verfahren und der Stärkung der Handlungskompetenzen aller Betroffenen dienen, etwa durch Seminare, Lehrgänge, Studien und finanzielle Unterstützung von Projekten, die von den Arbeitgeber- und Arbeitnehmervertretern vorgeschlagen werden¹⁵.

¹¹ KOM(2007) 591 endg. vom 10.10.2007.

¹² Siehe insbesondere den Erwägungsgrund 23 sowie Artikel 5 und Artikel 11 Absatz 1 der Richtlinie.

¹³ Siehe insbesondere Abschnitt 3.4.

¹⁴ Gesetzesentwürfe in EL (Seeverkehrssektor), LT und PL.

¹⁵ Die Kommission fördert mehrere Aktionen, die solche Ziele verfolgen, insbesondere im Rahmen der Haushaltslinie 04.030303 – Information, Konsultation und Beteiligung der Unternehmensvertreter.

Zum gegenwärtigen Zeitpunkt besteht nicht die Absicht, Änderungen der Richtlinie vorzuschlagen.