

DE

DE

DE



KOMMISSION DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN

Brüssel, den 2.7.2008
SEK(2008) 2167

ARBEITSDOKUMENT DER KOMMISSIONSDIENSTSTELLEN

Begleitdokument zum

Vorschlag für einen

RICHTLINIE DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS UND DES RATES

**über die Einsetzung eines Europäischen Betriebsrats oder die Schaffung eines
Verfahrens zur Unterrichtung und Anhörung der Arbeitnehmer in gemeinschaftsweit
operierenden Unternehmen und Unternehmensgruppen
(Neufassung)**

ZUSAMMENFASSUNG DER FOLGENABSCHÄTZUNG

{KOM(2008) 419 endgültig}
{SEK(2008) 2166}

EINLEITUNG

Diese Folgenabschätzung betrifft die geplante Überarbeitung der Richtlinie 94/45/EG über die Einsetzung eines Europäischen Betriebsrats und wurde in der Zeit vom Oktober 2007 bis Juni 2008 vorgenommen. Zu diesem Zweck wurde eine dienststellenübergreifende Lenkungsgruppe unter Beteiligung von elf Dienststellen eingerichtet. Es wurde eine externe Studie in Auftrag gegeben, bei der unter anderem 10 % der bestehenden Europäischen Betriebsräte (EBR) untersucht wurden. Die zweite Stufe der Anhörung der Sozialpartner auf europäischer Ebene wurde im Februar 2008 eingeleitet. Obwohl die Kommission Verhandlungen zwischen den Sozialpartnern als potenziell beste Lösung begrüßt hätte, wurden Gespräche im Rahmen des sozialen Dialogs letztlich vom Europäischen Gewerkschaftsbund (EGB) für nicht sinnvoll erachtet. Bei der Folgenabschätzung wurden externe Daten verwendet und Ergebnisse der akademischen Forschung sowie die von Sozialpartnern und anderen Interessenträgern im Rahmen der Konsultation vorgebrachten Auffassungen berücksichtigt. Sie wurde zweimal überarbeitet, um den Stellungnahmen des Ausschusses für Folgenabschätzung Rechnung zu tragen.

DEFINITION DES PROBLEMS

In der Richtlinie festgeschrieben ist ein Recht auf länderübergreifende Unterrichtung und Anhörung der Arbeitnehmer zur Entwicklung der Geschäftslage und in Fällen, in denen bei grenzüberschreitend operierenden Großunternehmen (mindestens 1 000 Beschäftigte) erhebliche Änderungen geplant sind. Im Jahr 2007 fielen 2257 Unternehmen mit 24 Mio. Beschäftigten in den Geltungsbereich der Richtlinie. Europäische Betriebsräte – entweder vor Inkrafttreten der Richtlinie eingesetzt und daher nicht innerhalb ihres Geltungsbereichs oder kraft einer Vereinbarung zwischen einer Arbeitnehmervertretung und der zentralen Leitung eingesetzt – gab es in 816 Unternehmen mit insgesamt ca. 14,5 Mio. Beschäftigten.

Vierzehn Jahre nach dem Erlass der Richtlinie stellen sich folgende drei Probleme, die möglicherweise Maßnahmen erfordern:

- Die Effektivität der Rechte auf länderübergreifende Unterrichtung und Anhörung ist nicht gewährleistet, da bestehende Europäische Betriebsräte bei mehr als der Hälfte aller Umstrukturierungen nicht ordnungsgemäß unterrichtet und angehört werden; außerdem ist die Zahl Europäischer Betriebsräte nach wie vor relativ gering und hat sich in den letzten Jahren auch nicht erhöht.
- Es besteht eine Rechtsunsicherheit, die Mängel bei der Anwendung der Richtlinie sowie Kosten und Verzögerungen verursacht, insbesondere was Fusionen und Übernahmen sowie die Abstimmung zwischen einzelstaatlichen und europäischen Unterrichts- und Anhörungsebenen anbelangt.
- Die Konzepte für Unterrichtung und Anhörung in der Richtlinie von 1994 über die Einsetzung eines Europäischen Betriebsrats unterscheiden sich von den Konzepten in den jüngsten Richtlinien zum Bereich Unterrichtung und Anhörung von Arbeitnehmern, und es gibt keine klaren Regeln für das Zusammenwirken dieser Richtlinien.

Diese Probleme beeinträchtigen Arbeitnehmer, Unternehmen und Landesgebiete in erheblichem Maße, und das Potenzial der Europäischen Betriebsräte bei der nachhaltigen Antizipierung und Bewältigung des Wandels wird nach wie vor kaum genutzt. Angesichts der zunehmenden Internationalisierung würden sich die Probleme ohne neue Gemeinschaftsmaßnahmen noch weiter verstärken. Des Weiteren sind Maßnahmen erforderlich, um die Vollendung des Binnenmarktes, eine nachhaltige Wettbewerbsfähigkeit und den sozialen Zusammenhalt zu fördern. Da die Europäischen Betriebsräte länderübergreifenden Charakter haben, können die Mitgliedstaaten keine wirksamen Maßnahmen treffen. Die Rechtsgrundlage für EU-Maßnahmen bildet Artikel 137 Absatz 1 Buchstabe e EG-Vertrag.

ZIELE

Übergeordnetes Ziel dieser Initiative ist es, die Europäischen Betriebsräte in eine Lage zu versetzen, in der sie ihre Rolle im Hinblick auf Unternehmensentwicklungen, die Antizipierung und sozialverträgliche Bewältigung des Wandels sowie die Förderung eines wirklich länderübergreifenden sozialen Dialogs in vollem Umfang wahrnehmen können. Die spezifischen Ziele sind:

- Sicherstellung der Effektivität der länderübergreifenden Unterrichts- und Anhörungsrechte der Arbeitnehmer in den bestehenden Europäischen Betriebsräten;
- Erhöhung der „Einrichtungsquote“ (der Anteil eingerichteter Europäischer Betriebsräte im Verhältnis zur Zahl der unter die Richtlinie fallenden Unternehmen);
- Gewährleistung von Rechtssicherheit bei der Einrichtung und der Tätigkeit Europäischer Betriebsräte;
- Gewährleistung einer stärkeren Kohärenz und eines besseren Zusammenwirkens der gemeinschaftlichen Rechtsinstrumente im Bereich Unterrichtung und Anhörung der Arbeitnehmer.

OPTIONEN UND BEWERTUNG

Zur Erreichung dieser Ziele wurden drei zentrale Optionen ermittelt, und für jede Option erfolgte eine Bewertung der wichtigsten möglichen Folgen:

- Die erste Option, *Keine neue EU-Maßnahme*, eröffnet keine Möglichkeit zur Erreichung der spezifischen Ziele.
- Die zweite Option, *nicht-gesetzgeberische Maßnahmen – zusätzliche Förderung bewährter Praxis*, würde vermehrte Kommunikationsmaßnahmen, möglicherweise gefolgt von einem Vorschlag zur Erhöhung der bestehenden finanziellen Unterstützung für Fördermaßnahmen sowie einer Empfehlung zur Einrichtung und Arbeitsweise Europäischer Betriebsräte, umfassen. Durch diese Option kann die Verbreitung bewährter Praxis verbessert und eine effizientere Arbeitsweise der Europäischen Betriebsräte erreicht werden, ohne dass hierdurch zusätzliche direkte Kosten für die Unternehmen entstehen. Allerdings kann diese Option aufgrund ihrer Natur nur in begrenztem Umfang zu dem Ziel beitragen, Rechtssicherheit und die Kohärenz der Gemeinschaftsvorschriften zu

gewährleisten; daher muss sie mit einer gesetzgeberischen Maßnahme (dritte Option) verknüpft werden. Darüber hinaus ist zu beachten, dass bereits nicht-gesetzgeberische Maßnahmen existieren, weshalb eine neue Maßnahme nur zusätzliche Wirkung entfalten könnte.

- Die dritte Option, *Überarbeitung geltender Rechtsvorschriften*, würde Änderungen der Richtlinie 94/45/EG einschließen, die vor allem Folgendes zum Inhalt haben: eine genauere Festlegung der Konzepte „Unterrichtung“ und „Anhörung“, die Definition des Begriffs „länderübergreifende Zuständigkeit“, die Abstimmung der einzelstaatlichen und der europäischen Unterrichts- und Anhörungsebenen, die Anpassung der subsidiären Bestimmungen, die bei Verhandlungen als Bezug dienen, die Verankerung eines Rechts auf Schulung, die Einführung einer Anpassungsklausel für den Fall wesentlicher Änderungen in der Unternehmensstruktur sowie die Anerkennung der Rolle der Gewerkschaften. Für jede Teilloption werden Kosten und Nutzen diskutiert, und es wird ein Gleichgewicht zwischen den Interessen der verschiedenen beteiligten Parteien hergestellt. Zwei Teilloptionen – die Senkung der Schwellenwerte für die Einsetzung Europäischer Betriebsräte und die Registrierung von Vereinbarungen – werden verworfen, da sie weniger kostengünstig sind. Bei den beiden anderen Teilloptionen bestehen die besten Aussichten, die spezifischen Ziele zu erreichen, und sie sind kostengünstiger. Sie sollten zusammen umgesetzt werden, da eine von ihnen allein nicht ausreichen würde, um das gewünschte Ziel zu erreichen. Der Inhalt der dritten Option wurde in einigen Bereichen angepasst, um den Ergebnissen des Konsultations- und Bewertungsprozesses sowie den Interessen der verschiedenen beteiligten Parteien, insbesondere was den Inhalt der subsidiären Bestimmungen anbelangt, Rechnung zu tragen. Da eine solche Option jedoch nur in begrenztem Umfang geeignet ist, zur Bewusstseinsklärung und zur Verbreitung bewährter Praxis beizutragen, sollte sie mit Sensibilisierungsmaßnahmen der zweiten Option kombiniert werden.

SCHLUSSFOLGERUNG

Unter Berücksichtigung der Folgen für die festgelegten Ziele und der Kosteneffektivität wird der dritten Option, *Überarbeitung geltender Rechtsvorschriften*, kombiniert mit Sensibilisierungsmaßnahmen der zweiten Option, *nicht-gesetzgeberische Maßnahmen – zusätzliche Förderung bewährter Praxis*, beginnend mit Kommunikationsmaßnahmen, der Vorzug gegeben. Die voraussichtliche Gesamtwirkung dieser Option wäre wie folgt: Die Qualität des Dialogs innerhalb von Unternehmen würde verbessert und allen Parteien eine bessere Antizipation und Bewältigung des Wandels ermöglicht, was mit einigen zusätzlichen direkten Kosten verbunden wäre. Es dürften jedoch kaum erhebliche zusätzliche Kosten für Unternehmen anfallen, die bereits die Anforderungen und Ziele der bestehenden Richtlinie erfüllen. Die Option würde außerdem zu einer stärkeren Kohärenz der bestehenden Gemeinschaftsinstrumente im Bereich der Unterrichtung und Anhörung beitragen (identische Definitionen, Abstimmung zwischen einzelstaatlichen und länderübergreifenden Vorschriften).