

# EUROPÄISCHE BETRIEBSRÄTE BILANZ UND FORDERUNGEN

BERICHT AN DEN EGB



# **EUROPÄISCHE BETRIEBSRÄTE BILANZ UND FORDERUNGEN**

– BERICHT AN DEN EGB –

MAI 2016

Ergebnisse einer Umfrage unter EBR-Koordinatoren im Kontext des Projekts  
„ETUC Action for Workers’ Participation“ (VS/2014/0490)

ECKHARD VOSS

# INHALT

<b>Einführung</b>	<b>3</b>
Erhebungsmethodik	4
<b>1 Ergebnisse: Während einige EBR Fortschritte erzielen, gerät die Mehrheit immer weiter ins Hintertreffen</b>	<b>5</b>
1.1. Hintergründe, Fakten und Zahlen	5
1.2. Quantitative Trends berichtet von EBR-Koordinatoren	6
1.3. Qualitativer Trend 1: EBR können einen klaren Mehrwert für transnationale Unternehmen darstellen	6
1.4. Qualitativer Trend 2: Viele EBR sind professioneller und besser ausgestattet	9
1.5. Qualitativer Trend 3: Zweifel an der Zunahme gut funktionierender EBR	11
<b>2 Unzulänglichkeiten und Herausforderungen</b>	<b>12</b>
2.1. Herausforderungen im Kontext der Gründung neuer EBR	12
2.2. Umstrukturierung – Schlüsselthema für alle EBR	13
2.3. Unterrichtung und Anhörung – effektives Funktionieren noch immer eher die Ausnahme als die Regel	14
2.4. Zu viele EBR ohne grundlegende Ressourcen und Kompetenzen	16
2.5. Mehrheit der EBR nicht in der Lage, ihrer Rolle in Umstrukturierungssituationen gerecht zu werden	17
<b>3 Notwendigkeiten und Forderungen im Hinblick auf die Überprüfung der EBR-Richtlinie</b>	<b>19</b>
3.1. Schlüsselbereiche der EBR-Richtlinie und ihrer Umsetzung, die der Verbesserung bedürfen	19
3.2. Bessere Durchsetzung der Bestimmungen der Richtlinie und härtere Sanktionen	19
3.3. Schlupflöcher und Unzulänglichkeiten noch immer gegeben	19
3.4. Vorschläge zur Verbesserung der Leistungsfähigkeit von EBR in Umstrukturierungssituationen	21
3.5. Die Notwendigkeit einer Stärkung der europäischen Gewerkschaftscoordination und einer stärkeren Verankerung der EBR im breiteren Kontext von Arbeitnehmermitbestimmung	22
3.6. Ist eine Überarbeitung erforderlich?	24
<b>4 Schlussfolgerungen: EBR-Richtlinie zwecktauglich machen</b>	<b>26</b>
4.1. Nochmaliger Blick auf die Umfrageergebnisse	26
4.2. Prioritäten und konkrete Forderungen in Bezug auf die EBR-Richtlinie	27
4.3. Der EBR im Gesamtzusammenhang von Mitarbeiterbeteiligung	28
4.4. Schlussfolgerungen im Hinblick auf gesetzgeberische Maßnahmen	29
<b>Literature</b>	<b>30</b>

# EINFÜHRUNG

Die EU-Richtlinie zu Europäischen Betriebsräten (EBR), die am 22. September 2016 seit zwei Jahrzehnten in Kraft sein wird, ist wahrscheinlich das wichtigste gesetzliche Rahmenwerk auf dem Gebiet der Arbeitsbeziehungen in Europa. Angesichts der Bedeutung von Arbeitnehmervertretung, Einbindung und Sozialdialog, sind EBR auch ein Schlüsselement des „Europäischen Sozialmodells“.

Doch dieser anstehende 20. Jahrestag ist nicht der einzige Grund, die vergangenen EBR-bezogenen Erfolge ebenso wie die noch immer bestehenden oder seither entstandenen Defizite einmal etwas eingehender zu betrachten. Das Jahr 2016 ist auch das Jahr, in dem die Europäische Kommission die überarbeitete Fassung der EBR-Richtlinie bewertet, so dass wohl eine Debatte über die Notwendigkeit weiterer Anpassungen und/oder Änderungen an der 2009 überarbeiteten EBR-Richtlinie zu erwarten steht.<sup>1</sup>

Bereits lange vor der Annahme der EBR-Richtlinie in ihrer ursprünglichen Form waren der EGB, seine Mitgliedsorganisationen in den einzelnen Ländern und die europäischen Gewerkschaftsverbände engagierte Verfechter eines rechtlichen Rahmenwerks als zusätzliche europäische Ebene der Arbeitnehmerinteressenvertretung und -einbindung, Ausdruck einer sozialen Dimension des sich entwickelnden europäischen Binnenmarktes und Begleitinstanz der zunehmenden Internationalisierung von Unternehmensstrukturen.<sup>2</sup>

Seit Inkrafttreten der EBR-Richtlinie fordern der EGB und seine Mitgliedsorganisationen die Thematisierung der Mängel hinsichtlich ihrer Umsetzung in den Unternehmen sowie die Anpassung des gesetzlichen Rahmenwerks in Anbetracht neuer Erfordernisse und/oder die Verschärfung der Richtlinie, um sie effektiver zu machen (siehe EGB 1999, EGB 2004, EGB 2008). In jüngerer Zeit hat der EGB einen frischen Ansatz zur Stärkung der Arbeitnehmerrechte auf Unterrichtung, Anhörung und Mitbestimmung in gemeinschaftsweit operierenden Unternehmen oder Gruppen gefordert, um so zu gewährleisten, dass die Arbeitnehmerschaft in Entscheidungen, die sie betreffen, ordentlich eingebunden wird. Ein solches neues Rahmenwerk der Demokratie am Arbeitsplatz in gemeinschaftsweit operierenden Konzernen wäre insbesondere für europäische Betriebsräte und Europäische Aktiengesellschaften (SE) von Vorteil (EGB 2014 und EGB 2016).

Angesichts der anstehenden Diskussion über die Notwendigkeit, die EBR-Richtlinie anzupassen, zu ändern oder zu überarbeiten, sowie vor dem Hintergrund der EK-eigenen Evaluierung der Umsetzung

der Richtlinie in ihrer überarbeiteten Fassung, erachten der EGB und die europäischen Gewerkschaftsverbände es für wichtig, dass die Erfahrung der Gewerkschaften auf europäischer wie auf nationaler Ebene in diese Prozesse einfließt – als wertvolle Informationsquelle im Rahmen der Beurteilung und Meinungsbildung. Gewerkschaften auf europäischer, nationaler, sektoraler und betrieblicher Ebene sind seit jeher eine der wichtigsten Quellen in puncto Unterstützung, Sachverstand und Beratung rund um Einrichtung, Verhandlungsführung, tägliche Praxis und Arbeitsweise europäischer Betriebsräte. Diese besondere Rolle wird – zumindest teilweise – auch in der neugefassten Richtlinie aus dem Jahr 2009 (Artikel 5) anerkannt.

## Überblick über die Neufassung der EBR-Richtlinie

Nach langer und schwieriger politischer Debatte über die Notwendigkeit, die praktische Anwendung der EBR-Richtlinie durch Vorgabe klarerer Regeln und besserer Rahmenbedingungen für ihr Funktionieren in der Praxis zu unterstützen, wurde die Neufassung der EBR-Richtlinie schließlich im Mai 2009 verabschiedet und bis Juni 2011 in das nationale Recht der Mitgliedstaaten umgesetzt. Die EGB-Bewertung dieser Neufassung fällt indes ambivalent aus: Während sich die Verbesserungen und Klärungen wohl positiv auf die tägliche Praxis der europäischen Betriebsräte auswirken dürften, wurde eine ganze Reihe von Schlüsselforderungen des EGB und seiner Mitgliedsorganisationen nicht oder nur teilweise aufgegriffen.<sup>3</sup> Bedeutende Verbesserungen jedoch betreffen aus Sicht des EGB insbesondere sechs Aspekte:

- 1. Stärkere Definitionen, insbesondere im Hinblick auf Unterrichtung und Anhörung.**
- 2. Ein gewisser Fortschritt in Bezug auf die Klärung der transnationalen Kompetenzen eines EBR.**
- 3. Klarere Regeln zur Verlinkung der europäischen und der nationalen Ebene im Rahmen von Unterrichts- und Anhörungsverfahren.**
- 4. Die Erteilung eines klareren Mandats an den EBR als kollektive Vertretung der Arbeitnehmerinteressen auf europäischer Ebene.**
- 5. Die Stärkung der Rolle und Rechte von Gewerkschaften, was ihre unterstützende Beratung bei der Einrichtung von europäischen Betriebsräten und in Bezug auf deren tägliche Arbeit angeht.**
- 6. Neue Bestimmungen hinsichtlich der Einrichtung von europäischen Betriebsräten, die Vereinbarungen von höherer Qualität gewährleisten.**

Quelle und weitere Einzelheiten:

EGB: *The New Works Council Directive ('Recast')*  
[https://www.etuc.org/IMG/pdf/CES-Depliant\\_The\\_New\\_Recast\\_Directive\\_def.pdf](https://www.etuc.org/IMG/pdf/CES-Depliant_The_New_Recast_Directive_def.pdf)

<sup>1</sup> Laut EBR-Richtlinie 2009/38/EG, Artikel 15, wird die Europäische Kommission dem Europäischen Parlament, dem Rat sowie dem Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss spätestens bis zum 05. Juni 2016 über die Umsetzung der Richtlinie Bericht erstatten und, „wo nötig, geeignete Vorschläge unterbreiten“.

<sup>2</sup> Die ersten grenzübergreifenden Arbeitnehmervertretungsstrukturen entstanden in den 1980er Jahren. Noch bevor die EBR-Richtlinie in Kraft trat, gab es bereits rund 430 europäische Betriebsräte basierend auf freiwilligen Abkommen, viele davon in Frankreich. Wie an anderer Stelle beschrieben, bildete die bei Thomson erzielte Vereinbarung die Vorlage für die spezifische Art und Weise, in der europäische Betriebsräte gemäß Richtlinie 94/45/EG einzurichten sind. Siehe: Hoffmann et al. 2002, S. 78.

<sup>3</sup> Solche „Überbleibsel“ finden sich vor allem in Bezug auf stärkere Sanktionsmechanismen, die Verpflichtung, mindestens zwei Vollversammlungen pro Jahr abzuhalten, und die Forderung, den Zeitrahmen für Verhandlungen mit dem Ziel der Einrichtung eines EBR von drei Jahre auf ein Jahr zu reduzieren.

## ERHEBUNGSMETHODIK

In diesem Zusammenhang will der vorliegende Bericht zur Meinungsbildung der europäischen Gewerkschaften in Bezug auf die Bewertung der EBR-Richtlinie beitragen. Er fasst die Ergebnisse einer Umfrage zusammen, die zwischen Herbst 2015 und Frühjahr 2016 im Auftrag des EGB sowie der europäischen Gewerkschaftsverbände industriAll, UNI Europe, EFFAT, EPSU, EFBWW und ETF im Rahmen des EU-finanzierten EGB-Projekts „ETUC Action for Workers' Participation“ durchgeführt wurde.

Als Teil dieses EGB-Projekts zur Arbeitnehmermitbestimmung und innerhalb seines EBR-relevanten Bereichs war eine eingehende Beurteilung der Umsetzung der neugefassten EBR-Richtlinie vorgesehen, wobei EGB-Sekretariat und Vertreter der europäischen Gewerkschaftsverbände vereinbart hatten, mithilfe eines externen Vertragsnehmers eine Umfrage unter EBR-Koordinatoren durchzuführen. Diese Zielgruppe war ausgewählt worden, um von der umfassenden praktischen Erfahrung zu profitieren, die sich EBR-Koordinatoren im Laufe der Zeit hinsichtlich Trends sowie Praxis und Arbeitsweise europäischer Betriebsräte erworben haben. Ziel der Umfrage war es, als Beitrag zu der für 2016 geplanten Überprüfung der EBR-Richtlinie und den möglichen damit verbundenen Gesetzgebungsdebatten beweisgestützte Informationen und Beurteilungen zu liefern.

Die Umfrage und dieser Bericht betreffen in erster Linie die Auswirkungen der neugefassten Richtlinie auf die Qualität der Arbeitsweise und Effizienz europäischer Betriebsräte im Hinblick auf Arbeitsbedingungen, Arbeitnehmerrechte und die erfolgreiche Gestaltung von Wandel. Neben positiven Effekten (wie Weiterbildung, Qualifizierung und Entwicklung von Fertigkeiten) waren Erfahrungen und Aspekte hervorzuheben, die noch immer von Unzulänglichkeiten und unbe-

friedigenden Praktiken gekennzeichnet sind (wie die Qualität von Unterrichtung und Anhörung, die Verständigung über Praktiken auf lokaler bzw. EU-Ebene, Koordination usw.).

Auf Grundlage einer gemeinsam vereinbarten Befragungsrichtlinie wurde die Umfrage zwischen Herbst 2015 und Frühjahr 2016 unter EBR-Gewerkschaftskoordinatoren durchgeführt, die von den sechs europäischen Gewerkschaftsverbänden sowie weiteren EBR-Gewerkschaftsexperten nationaler Gewerkschaftsverbände in 13 EU-Mitgliedstaaten nominiert worden waren, um sowohl die Erfahrung als auch die Entwicklung von mehr als 100 europäischen Betriebsräten vor unterschiedlichen nationalen und wirtschaftlichen Hintergründen widerzuspiegeln.

Der vorliegende Bericht basiert hauptsächlich auf den Ergebnissen dieser Befragungen. Er berücksichtigt jedoch auch Diskussionen, die im Rahmen von Workshops und Konferenzen mit Gewerkschaften und EBR-Vertretern über entsprechende vorläufige Ergebnisse geführt wurden.<sup>4</sup> Darüber hinaus profitieren die Zusammenstellung dieses Berichts sowie die darin enthaltenen Verweise auf empirische Fakten und Zahlen in hohem Maße von der engen Zusammenarbeit des Verfassers mit Forschern des Europäischen Gewerkschaftsinstituts (ETUI) und den EBR-Datenbankzentren.

<sup>4</sup> Vorläufige Ergebnisse wurden beispielsweise bei einem EGB-Workshop zur Überprüfung der neugefassten EBR-Richtlinie (30. Juni 2015, Brüssel) vorgelegt und diskutiert, bei der jährlichen EBR-Konferenz des EGB (15./16. September 2015, Brüssel) und dem Workshop des EGB-Ausschusses zu Arbeitnehmermitbestimmung und Unternehmenspolitik (10. Dezember 2015, Brüssel).

# 1. ERGEBNISSE: WÄHREND EINIGE EBR FORTSCHRITTE ERZIELEN, GERÄT DIE MEHRHEIT IMMER WEITER INS HINTERTREFFEN

Nach Angaben von EBR-Koordinatoren hatte die Neufassung der EBR-Richtlinie keinen bedeutenden Schub zur Folge, was die Gründung neuer EBR angeht. In einigen Fällen jedoch hat sie sich positiv auf die Neuverhandlung bestehender Vereinbarungen ausgewirkt.

In qualitativer Hinsicht hat die neugefasste Richtlinie – in Kombination mit einer Reihe weiterer Faktoren – Verbesserungen für diejenigen EBR gebracht, die ohnehin bereits als gut funktionierend angesehen worden waren.

Dennoch – die Mehrheit der EBR profitiert nach wie vor nicht von den Bestimmungen der Richtlinie, da sie entweder gar nicht erst unter diese fallen oder weil die Vorgaben nicht umgesetzt werden.

## 1.1 HINTERGRÜNDE, FAKTEN UND ZAHLEN

Per 01. Mai 2016 lag die Zahl bekannter, in der EU aktiver EBR bei 1.091 – was etwa 15.000 bis 20.000<sup>5</sup> Arbeitnehmervertretern entspricht, die mehr oder weniger intensiv und häufig zusammenarbeiten und sich an der Kommunikation und Diskussion mit der transnationalen Unternehmensführung mehr oder weniger aktiv beteiligen. Der Großteil der EBR und ihrer Mitglieder verfügt über sehr viel Erfahrung, Kompetenz und Know-how, angeeignet über einen langen Zeitraum – mehr als 60 % aller EBR wurden bereits vor dem Jahr 2000 gegründet und bestehen somit seit mehr als 15 Jahren.

Ein Blick auf den quantitativen Aspekt der EBR-Gründung lässt folgenden Trend erkennen: Seit Verabschiedung der EBR-Richtlinie 1994 ist die Zahl europäischer Betriebsräte beständig gestiegen, wobei sich dieser Anstieg in jüngerer Zeit signifikant verlangsamt hat. Die Spitze der Entwicklung war 1996 zu verzeichnen. Damals wurden mehr als 400 dieser Gremien gegründet – und das vor allem, um sich noch schnell eine Chance zunutze zu machen, die ein gesetzliches „Fenster“ von 1994 bis 1996 bot: die Möglichkeit, gemäß Artikel 13 der Richtlinie von 1994 eine „freiwillige Vereinbarung“ zu schließen und somit von zahlreichen in der Richtlinie definierten Anforderungen ausgenommen zu sein.

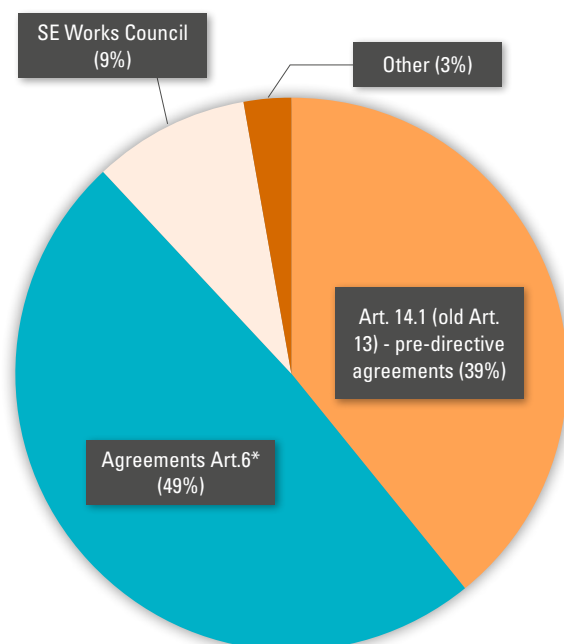
Die hohe Zahl der Neugründungen zwischen 1994 und 1996 war ganz klar eine Ausnahmeerscheinung. In den darauffolgenden Jahren lag die durchschnittliche Zahl weit niedriger und in den letzten Jahren

sinkt sie deutlich: Während der Durchschnitt im Zeitraum 2000 bis 2004 noch bei 50 lag, ging er zwischen 2005 und 2010 bereits auf 40 zurück und lag für die Jahre 2010 bis 2014 bei nur noch 25 pro Jahr.

Und obwohl anders erwartet, hatten das Inkrafttreten der neugefassten Richtlinie im Jahr 2011 und das entsprechende „Fenster“ für Vereinbarungen, die zwischen 2009 und 2011 geschlossen worden waren, diesmal keine signifikante Auswirkung auf die Anzahl von EBR-Neugründungen.

Die EBR-Landschaft in Europa teilt sich in zwei große Lager: Mehr als die Hälfte der EBR ist entweder voll reguliert durch die EBR-Richtlinie von 1994 bzw. die Neufassung von 2009 (49 %) oder im Kontext einer SE gegründet (9 %). Die verbleibenden EBR (39 %) fallen unter keine der beiden EBR-Richtlinien, da sie auf freiwilligen Vereinbarungen basieren, die vor September 1996 geschlossen wurden (ehemals Vereinbarungen gemäß Artikel 13, jetzt abgedeckt durch Artikel 14 der Richtlinie), oder einen anderen Status besitzen (3 %, z. B. Weltbetriebsräte oder Unterrichts- und Anhörungsverfahren).

## AUFTEILUNG DER EBR-LANDSCHAFT - STAND JUNI 2015 (% VON 1.071)



\*Article 6 agreements are fully regulated by both the EWC Directive of 1994 and the 2009 Recast Directive

Quelle: Autor, basierend auf De Spiegelaere / Jagodzinski 2015.

<sup>5</sup> Sofern keine andere Quelle angegeben ist, wurden alle in diesem Überblick genannten Zahlen dem jüngsten Bericht der EBR-Datenbank des ETUI entnommen, siehe: De Spiegelaere/Jagodzinski 2015 u. die EBR-Datenbank (<http://www.ewcdb.eu/stats-and-graphs>). Die durchschnittliche EBR-Mitgliederzahl ist nicht bekannt. Jedoch zeigen Berechnungen der EBR-Datenbank, dass die meisten EBR zwischen 10 und 20 Mitglieder haben.

## 1.2 QUANTITATIVE TRENDS BERICHTET VON EBR-KOORDINATOREN

EBR-Koordinatoren unterschiedlicher nationaler und sektoraler Hintergründe haben obige Fakten und Zahlen bestätigt und selbst von einer nurmehr langsamen Zunahme an EBR berichtet. Auch haben sie bestätigt, dass die neugefasste Richtlinie als solche ihres Wissens nach keine deutlich positive Auswirkung auf die Anzahl der von Grund auf neu gegründeten EBR-Gremien hatte.

Diejenigen EBR-Koordinatoren jedoch, die eine signifikante Anzahl von EBR koordinieren, haben berichtet, dass die neugefasste Richtlinie die Neuverhandlung bestehender EBR-Vereinbarungen ausgelöst hat, um diese an die neuen Bestimmungen anzupassen, obwohl die Neufassung der Richtlinie keine diesbezügliche Verpflichtung enthielt<sup>6</sup>

Viele EBR-Koordinatoren haben berichtet, dass die neugefasste Richtlinie als Gelegenheit genutzt wurde, Vereinbarungen anzupassen und zu verbessern, beispielsweise im Hinblick auf eine bessere Definition des Verständnisses und Verfahrens der Unterrichtung und Anhörung, einschließlich Bestimmungen in Bezug auf Schulung und Qualifizierung von EBR-Delegierten, die Erhöhung der Anzahl von Vollversammlungen pro Jahr oder die Stärkung der Rolle des Sonderausschusses.

Angesichts dieser Auswirkungen auf die effiziente Arbeitsweise eines EBR und die ihm zur Verfügung stehenden Ressourcen hatte die neugefasste Richtlinie nach Meinung vieler EBR-Koordinatoren eindeutig einen positiven Effekt. Ein Blick auf die Aspekte, hinsichtlich derer *kein* solcher Effekt berichtet wurde, ist jedoch nicht minder interessant: So wurden beispielsweise in Bezug auf EBR-Kompetenzen<sup>7</sup>, die Rolle der Gewerkschaften<sup>8</sup>, die bessere Verlinkung der unterschiedlichen Unterrichts- und Anhörungsebenen und

-gremien, oder die Themen Streitbeilegung und Fehlverhalten des Managements weniger Verbesserungen berichtet.

Zu den wichtigsten Ergebnissen der Befragung von EBR-Koordinatoren zum quantitativen Aspekt der EBR-Gründungen und den Trends in Bezug auf Neuverhandlungen gehört die Erkenntnis, dass Unternehmensumstrukturierungen (zu aktuellen Umstrukturierungstrends siehe Voss 2016) – und hier insbesondere Fusionen, Übernahmen und Aufkauf – in den letzten Jahren zu den Hauptauslösern für Neuverhandlungen bestehender EBR-Vereinbarungen und die Durchsetzung der Bestimmungen der neugefassten Richtlinie gezählt haben. Dies steht in Einklang mit Artikel 13 der neugefassten Richtlinie, der festlegt, dass im Fall einer signifikanten Änderung der Unternehmensstruktur sowie bei Fehlen spezifischer diesbezüglicher Bestimmungen in der/den bestehenden Vereinbarung(en) deren (Neu-)Verhandlung gemäß den Bedingungen der neugefassten Richtlinie zwingend vorgeschrieben ist – unabhängig davon, ob die Verpflichtungen, die sich aus der neuen Richtlinie ergeben, im Übrigen auf die betreffende(n) Vereinbarung(en) anzuwenden sind.

## 1.3 QUALITATIVER TREND 1: EBR KÖNNEN EINEN KLAREN MEHRWERT FÜR TRANSNATIONALE UNTERNEHMEN DARSTELLEN

Nach den Erfahrungen und Einschätzungen der Mehrheit der befragten EBR-Koordinatoren hat sich die Qualität diverser Aspekte der EBR-Praxis und -Arbeitsweise im Großen und Ganzen positiv entwickelt. Ergebnisse und positive Entwicklungen sind insbesondere festzustellen im Zusammenhang mit einem besseren und gemeinsamen Verständnis der Beteiligten im Hinblick auf die Schlüsselbedingungen der EBR-Reglementierung, der Rolle des EBR im transnationalen Sozialdialog, Arbeitsbeziehungen, Personalpolitik und die Ressourcen, die dem EBR zur Wahrnehmung seiner Aufgaben bereitgestellt werden.

Wie nachstehend noch näher ausgeführt, ist jedoch die Frage, ob die neugefasste Richtlinie besonderen Einfluss auf solch positive Entwicklungen und Ergebnisse gehabt hat, nicht einfach zu beantworten. Laut Meinung der EBR-Koordinatoren hat die neugefasste Richtlinie positive Veränderungen hinsichtlich der Qualität der EBR-Praxis zumindest erleichtert. Gleichzeitig wurden aber auch andere Faktoren wie Lerneffekte und zunehmende Professionalität, wachsender Sachverstand und die Klärung der Rolle des EBR im Rahmen der Arbeitsbeziehungen und -verhältnisse eines Unternehmens als weitere wichtige Triebfedern hervorgehoben.

Dennoch haben alle befragten EBR-Koordinatoren ebenfalls betont, dass die qualitativen Ergebnisse und Fortschritt nicht alle EBR in gleicher Weise betreffen. Kurz gesagt: Diejenigen EBR, die bereits vor 2009/2011 vergleichsweise gut funktionierten, haben sich weiterhin positiv entwickelt, während diejenigen, die schon damals gewissen Zwängen hinsichtlich ihrer Kompetenzen, Ressourcen, Akzeptanz oder anderer Aspekte unterlagen, immer weiter ins Hintertreffen geraten sind und nach wie vor mit signifikanten Schwierigkeiten

<sup>6</sup> Erwägungsgrund 41 der neugefassten Richtlinie macht deutlich, dass „bereits in Kraft getretene Vereinbarungen weiterhin gelten dürfen sollten, um obligatorische Neuverhandlungen zu vermeiden, wo dies sinnlos wäre.“

<sup>7</sup> Eine Reihe von Artikeln der neugefassten Richtlinie beziehen sich auf die Kompetenzen der EBR, so z. B. Art. 1 (Ziele), Art. 2 (Unterrichtung und Anhörung) oder Art. 10 (Rolle der Arbeitnehmervertreter). Die generelle Vorstellung verbesserter Kompetenzen ist in Erwägungsgrund 7 der neugefassten Richtlinie zu finden: „Es ist erforderlich, die Gesetzgebung der Gemeinschaft in Bezug auf die transnationale Unterrichtung und Anhörung von Arbeitnehmern zu modernisieren, um die Wirksamkeit der diesbezüglichen Arbeitnehmerrechte zu gewährleisten, um den Anteil regulärer EBR zu erhöhen und gleichzeitig sicherzustellen, dass bestehende Vereinbarungen weiter funktionieren, um die Probleme rund um die praktische Anwendung der Richtlinie 94/45/EG zu lösen und (...) zu gewährleisten, dass die unterrichtungs- und anhörungsrelevanten Legislativinstrumente der Gemeinschaft besser verlinkt werden.“ Laut einer jüngeren Übersicht über die Umsetzung der Schlüsselbestimmungen der neugefassten Richtlinie in der EU, nehmen die nationalen EBR-Gesetze von nur sechs Ländern (Belgien, Ungarn, Litauen, Slowenien, Schweden und Spanien) explizit Bezug auf Erwägungsgrund 7. Siehe: ETUI 2015, S. 90.

<sup>8</sup> Die neugefasste Richtlinie erkennt die besondere Rolle, die den europäischen Gewerkschaften im Rahmen der Unterstützung von Verhandlungen durch Unterstützung des besonderen Verhandlungsgremiums und Überwachung der Gründung neuer EBR zukommt, ausdrücklich an: Art. 5.2.c legt fest, dass die kompetenten europäischen Arbeitnehmerorganisationen über den Beginn von Verhandlungen bezüglich der Gründung eines EBR sowie die Zusammenstellung eines besonderen Verhandlungsgremiums unterrichtet werden sollen. Art. 5.4 beinhaltet die Bestimmung, dass Vertreter von Gewerkschaften auf EU-Ebene das Recht haben, in beratender Funktion an Verhandlungsrunden teilzunehmen, wenn das besondere Verhandlungsgremium darum bittet. Weitere Einzelheiten unter: Picard 2010.



und Herausforderungen zu kämpfen haben. Auf Letztere hat auch die neugefasste Richtlinie kaum positive Auswirkungen. Alles in allem ist die qualitative Kluft zwischen EBR, transnationaler Arbeitnehmerinteressenvertretung und Einbindung seit 2009 noch breiter geworden.

### **Positive Auswirkungen der neugefassten Richtlinie: Definition der Schlüsselbedingungen und Bereitstellung von Ressourcen**

Zu den positiven Auswirkungen der neugefassten Richtlinie auf die tägliche Arbeit der EBR befragt, gaben die meisten EBR-Koordinatoren an, eine verbesserte Definition der Schlüsselbedingungen, insbesondere im Hinblick auf Unterrichtung und Anhörung, habe neu verhandelte Vereinbarungen oder solche, die 2009 erstmals getroffen wurden, am positivsten beeinflusst. Darüber hinaus unterstrich man den positiven Effekt der neugefassten Richtlinie auf die Bereitstellung von Ressourcen für die Weiterbildung und Kompetenzentwicklung der EBR-Mitglieder sowie auf die Verdeutlichung der Notwendigkeit und Rolle eines gewählten Gremiums.

Die vielleicht wichtigste Konsequenz hat sich für den Bereich der Weiterqualifizierung ergeben: Nahezu alle EBR-Koordinatoren haben berichtet, dass die nach 2009 geschlossenen EBR-Vereinbarungen Verweise auf das Recht auf Weiterbildung und Kompetenzentwicklung enthalten (insbesondere in puncto Sprachunterricht, aber beispielsweise auch, was das Verstehen von Unternehmenszahlen, Finanzdaten und Reporting angeht). Während dieses Recht in vielen EBR bereits vor Inkrafttreten der neugefassten Richtlinie umgesetzt wurde, war besagter Effekt am deutlichsten in jenen Ländern und Unternehmen zu spüren, in denen Ausbildungs- und Qualifizierungsmaßnahmen (sowie deren Finanzierung) häufig Reibungspunkt zwischen Arbeitnehmervertretern und dem Management gewesen waren, so z. B. im Vereinigten Königreich oder in Zentral- und Osteuropa. In diesem Aspekt hat die neugefasste Richtlinie nach Ansicht der EBR-Koordinatoren einen echten Mehrwert geliefert.

**Die Organisation der Weiterbildungs- und Qualifikationsmaßnahmen für EBR-Delegierte ist dank der neugefassten Richtlinien nicht länger Anlass für Konflikte mit dem Management.**

(EBR-Koordinator industriALL, UK)

**Weiterbildung wird oftmals als lokales Thema angesehen und einige Länder wollen entsprechende Maßnahmen einfach nicht zulassen. In den meisten neu verhandelten Vereinbarungen ist das Recht auf Weiterqualifizierung jetzt viel klarer definiert.**

(EBR-Koordinator industriALL, Slowakei)

**Zahlreiche Vereinbarungen in Norwegen enthielten keinerlei Bestimmungen im Hinblick auf Weiterbildung. Das ist bei vielen neu verhandelten Vereinbarungen jetzt anders.**

(EBR-Koordinator EFBH, Norwegen)

**Weiterqualifizierungsmaßnahmen werden jetzt häufiger durchgeführt – bei gleichzeitig weniger Widerstand durch das Management. In der Regel werden die damit verbundenen Kosten seitens des Managements akzeptiert.**

(EBR-Koordinator industriALL, Belgien)

Auch im Hinblick auf die Definition der Schlüsselbedingungen und Ziele einer EBR-Vereinbarung, insbesondere was die Punkte Unterrichtung und Anhörung angeht, haben EBR-Koordinatoren die neugefasste Richtlinie begrüßt, da sie für mehr Klarheit und Sicherheit gesorgt hat.

**Heute erhalten EBR mehr Informationen. Der Zeitrahmen und das „Wer bekommt wann was?“ sind besser definiert.**

(EBR-Koordinator industriALL, Belgien)

**Die Vereinbarung des XY-EBR wurde im Jahr 2014 neu verhandelt. Eine der wichtigsten Änderungen bestand in der direkten Übernahme der Definition von Unterrichtung und Anhörung, so wie in der neugefassten Richtlinie festgelegt.**

(EBR-Koordinator EFFAT, Frankreich)

Größere Klarheit in Sachen Unterrichtung und Anhörung ist ein Schlüsselement der neugefassten EBR-Richtlinie. Ziel der Richtlinie 2009/38/EG war es nicht nur, eine klare Definition des Begriffs „Unterrichtung“ zu liefern (die in der Richtlinie 94/45/EG nicht enthalten war), sondern durch Bereitstellung von Leitlinien in Bezug auf unterschiedliche Aspekte und Verfahren, die es zu beachten gilt, auch die diesbezügliche Verpflichtung des Managements zu bekräftigen. So besagt sie beispielsweise, „die Unterrichtung erfolgt zu einem Zeitpunkt, in einer Weise und in einer inhaltlichen Ausgestaltung, die dem Zweck angemessen ist und es den Arbeitnehmervertretern erlaubt, die möglichen Auswirkungen eingehend zu bewerten“ (Artikel 2).<sup>9</sup> Auch schafft sie mehr Klarheit bezüglich der Verknüpfung zwischen der Unterrichtung von transnationalen Interessenvertretungsgremien auf der einen und nationalen/lokalen Gremien auf der anderen Seite, indem sie festlegt, dass der EBR entweder noch vor den nationalen Gremien zu unterrichten ist, oder aber spätestens gleichzeitig mit ihnen.

Dennoch wurde seitens der EBR-Koordinatoren auch betont, dass Fortschritte im Hinblick auf Definitionen und Terminologie per se noch keine Garantien für eine reibungslose Unterrichts- und Anhörungspraxis darstellen. Tatsächlich sehen sich viele EBR in diesem Punkt noch immer mit Schwierigkeiten konfrontiert, wie im

<sup>9</sup> Eine jüngst durchgeführte vergleichende Bewertung der nationalen Umsetzungspraktiken hinsichtlich Artikel 2.1(f) in Kombination mit den Erwägungsgründen 16 und 42 hat jedoch gezeigt, dass zwischen den einzelnen EU-Mitgliedstaaten signifikante Unterschiede bestehen. Ganz besonders betont diese Studie die Tatsache, dass durch den entsprechenden Verweis in einer Reihe von Ländern nicht nur „tatsächliche“, sondern bereits „mögliche“ Auswirkungen auf die Interessen der Arbeitnehmer einen hinreichenden Grund für die Unterrichtung des EBR darstellen. Siehe Jagodzinski 2015, S. 91 und 182.

folgenden Abschnitt beschrieben. Die neugefasste Richtlinie hat somit für Vertreter sowohl der Arbeitgeber- als auch der Arbeitnehmerseite Orientierung hinsichtlich der Schlüsselaspekte in Bezug auf Unterrichtung und Anhörung gebracht. Dies gilt insbesondere für diejenigen EBR, die ohnehin bereits recht gut funktionieren haben, und deren Management daran interessiert ist, den Mehrwert eines EBR für sich zu nutzen (anstatt dieses Gremium lediglich als administrative und finanzielle Belastung anzusehen, die noch dazu in der Lage ist, Entscheidungsprozesse zu verlangsamen).

**EBR werden im Großteil der Unternehmen zunehmend als Institution und Werkzeug für den Dialog angesehen. Weiterbildung und Anhörung werden immer ernster genommen. Die Möglichkeit, Gespräche mit der oberen Managementebene zu führen, sowie der Zugang zu Expertenwissen sind zwei wichtige Punkte, die im Laufe der Jahre verbessert werden konnten.**

(EBR-Koordinator industriALL, Belgien)

Für diese Gruppe der bereits recht gut funktionierenden EBR scheinen die neugefasste Richtlinie und ihre Bestimmungen zu Weiterbildung, Unterrichtung, Anhörung und einigen weiteren Elementen einen positiven Beitrag zu der allgemeinen Entwicklung in Richtung mehr Professionalisierung und Wertschätzung durch das Management geleistet zu haben. Dennoch sollten diese positiven Entwicklungen, die von den EBR-Koordinatoren genannt wurden, als Trend gesehen werden, der nicht allein der neugefassten Richtlinie geschuldet ist, sondern mit einer ganzen Reihe weiterer und gewichtigerer Faktoren in Zusammenhang steht.

### Andere Faktoren mit mehr Gewicht als die neugefasste Richtlinie

Nach Meinung der EBR-Koordinatoren liegt einer der Schlüssel für das effektive Funktionieren eines EBR (im Sinne der Ziele der EBR-Richtlinie) in der Unterstützung, die dieses Gremium vonseiten des zentralen Managements eines transnationalen Unternehmens erhält. Während durchaus auch gegenteilige Erfahrungen gemacht werden, konnten die befragten EBR-Koordinatoren in aller Regel von positiven Entwicklungen berichten.

**EBR werden heute mehr respektiert als in der Anfangszeit.**

(EBR-Koordinator industriALL, Slowakei)

**Seitdem das Management langsam die positiven Aspekte eines EBR erkennt, rückt es nach und nach von seiner widerwilligen Haltung ab. Der EBR war in der Lage, Kontakte zu knüpfen und ein Netzwerk zwischen den einzelnen Ländern und Standorten einzurichten. Auch mit dem Management konnte ein echter Dialog aufgebaut werden.**

(EBR-Koordinator EGÖD, Österreich)

**Heute besteht ein besseres gemeinsames Verständnis der Rolle des EBR.**

(EBR-Koordinator UNI Europa, Deutschland)

Dies jedoch ist, wie es heißt, weniger das Ergebnis der neugefassten Richtlinie, sondern vielmehr eines Lernprozesses auf Arbeitnehmer- und Arbeitgeberseite, wobei letztere inzwischen oft eine schlicht pragmatische Haltung einnimmt („*Der EBR ist nun mal Fakt, also sollten wir das Beste daraus machen.*“)

Dementsprechend haben EBR laut EBR-Koordinatoren aus verschiedenen Ländern und Sektoren ihren Mehrwert bewiesen.

Unter dem Aspekt von Unternehmenskultur und Arbeitgeber-Arbeitnehmer-Beziehungen betrifft dieser Mehrwert insbesondere die Koordination unterschiedlicher Interessen, die Weitergabe von Informationen von der europäischen bis zur lokalen Ebene, die Verhinderung von bzw. Vermittlung bei Konflikten sowie andere Wege des Ausgleichs zwischen unterschiedlichen Interessen innerhalb der diversen Strukturen und Organisationen der Arbeitnehmervertretung.

Wenn der Sozialdialog auf der transnationalen Ebene gut funktioniert und von beiden Parteien als effektives Werkzeug für die Unterrichtung, Anhörung und Kommunikation genutzt wird, ist der Mehrwert eines EBR – wie die nachstehenden Zitate zeigen – für das Management mindestens ebenso bedeutend wie für die Arbeitnehmerseite.

**Arbeitgeber, die verstehen, dass ein EBR ein Gewinn für beide Seiten ist, haben über dieses Gremium direkten Zugriff auf Informationen aus verschiedenen Ländern, was den EBR zu einer echten Plattform für Kommunikation und Austausch macht. Der EBR kann eine gute Unternehmenskultur auch in andere nationale Niederlassungen tragen. Eine bessere Personalkultur und die Einbindung von Gewerkschaftsvertretern kann sich über diesen Weg auf die gesamte Gruppe ausbreiten.**

(EBR-Koordinator EGÖD, Schweden)

**Der Kontakt des EBR zu Management und Arbeitnehmervertretern auf lokaler Ebene hat sich ebenso verbessert wie seine Möglichkeiten, auf Standards Einfluss zu nehmen.**

(EBR-Koordinator UNI Europa, Schweden)

**Der EBR ermöglicht Managern und Arbeitnehmervertretern auf nationaler Ebene, mehr über die jeweiligen Situationen und Arbeitsbedingungen in anderen Ländern zu erfahren. Darüber hinaus ist er in der Lage, Konflikten vorzubeugen.**

(EBR-Koordinator EGÖD, Italien)

**Heute sieht das Management den EBR als Schlichter in Situationen transnationaler Umstrukturierung.**

(EBR-Koordinator UNI Europa, Österreich)

Tatsächlich verschiebt sich die Wahrnehmung eines EBR und seines potenziellen Mehrwerts immer stärker von einem Gremium, das hauptsächlich als Werkzeug für Unterrichtung, Anhörung und Koordination des Informationsflusses auf europäischer und nationaler Ebene dient, hin zu einer Einrichtung, deren möglicher praktischer Nutzen noch über die Bestimmungen der EBR-Richtlinie hinausgeht, wie die folgenden Erfahrungsberichte und Einschätzungen der EBR-Koordinatoren zeigen.

**Die Beziehung zwischen dem Management und dem EBR hat sich im Laufe der letzten Jahre verbessert, was der Umsetzung von Maßnahmen oder Projekten heute zugutekommt.**

(EBR-Koordinator industriALL, Finnland)

**Die EBR haben einen sehr positiven Einfluss im Bereich der Festlegung von Sicherheitsmaßnahmen und -verfahren, aber auch bei den Themen Gleichstellung, Chancengleichheit, Vielfalt und Förderung der Weiterbildung. Sie tragen zu einer Verbesserung der Beziehungen auf internationaler Ebene bei. Der EBR ermöglicht Managern und Arbeitnehmervertretern auf nationaler Ebene, mehr über die jeweiligen Situationen und Arbeitsbedingungen in anderen Ländern zu erfahren. Darüber hinaus ist er in der Lage, Konflikte vorzubeugen. Der EBR schafft die Möglichkeit, mit dem Management zu reden und Verfahrensweisen zu definieren, während gleichzeitig der Sozialdialog im Allgemeinen gefördert wird.**

(EBR-Koordinator EGÖD, Italien)

**Bei XY hat sich das Verhalten des Managements, was die Behandlung der Tagesordnungspunkte angeht, spürbar geändert. Früher wurden Informationen nur sehr widerwillig und in letzter Minute bereitgestellt. Heute wird der EBR frühzeitiger informiert und es werden sogar außerordentliche Sitzungen anberaumt, um das Feedback des EBR einzuholen. Das Management nutzt den EBR, um mit der Belegschaft in Kontakt zu treten und zu testen, ob sich beispielsweise Studienergebnisse in der Praxis bewahrheiten.**

(EBR-Koordinator industriALL, Belgien)

Wie oben bereits ausgeführt, sollten die von den EBR-Koordinatoren beschriebenen positiven Entwicklungen und Erfahrungen nicht als für die Mehrheit der EBR gültig angesehen werden. Die EBR-Koordinatoren haben betont, dass eine offene und positive Auffassung von Sozialdialog sowie Unterrichts- und Anhörungsverfahren, die in gemeinsam erzielten Vereinbarungen mit transnationalen Unternehmen resultieren, nach wie vor eher die Ausnahme als die Regel sind. Was Management, Unternehmenskultur und -haltung angeht, sind Realität und Anwendung bestehender Regeln noch immer (und bisweilen zunehmend) bestimmt von „Umgehungs-“ statt Herangehensweisen, Vermeidungsstrategien, Misstrauen, Formalismus oder noch schlimmeren Praktiken.<sup>10</sup>

<sup>10</sup> Eine Studie zur Situation in den Niederlanden und Deutschland hat diese Unterschiede tiefergehend analysiert. Siehe van den Bergh 2008, Vitols 2003.

**Es gibt zwei Arten von Unternehmen: Zum einen die, deren Management von entsprechenden Regeln nichts hält und einen Weg findet, sie zu umgehen, um Kosten zu vermeiden. In solchen Unternehmen hat der EBR keinerlei Einfluss. Und dann gibt es die anderen, deren Management fähig ist, die Vorteile, die ein EBR mit sich bringt, zu erkennen. Die Werte, die das Top-Management anlegt, sind daher von großer Bedeutung.**

(EBR-Koordinator EFBH, Deutschland)

**Heute gibt es weniger machtlose EBR. Viele sind ihren Kinderschuhen entwachsen und haben an Erfahrung gewonnen. Dennoch gibt es nach wie vor einige, deren Stärke rein symbolischer Natur ist.**

(EBR-Koordinator industriALL, Belgien)

#### 1.4 QUALITATIVER TREND 2: VIELE EBR SIND PROFESSIONELLER UND BESSER AUSGESTATTET

Darüber hinaus haben zahlreiche EBR-Koordinatoren einen weiteren Trend hervorgehoben, der zwar nicht unmittelbar mit der neugefassten Richtlinie in Zusammenhang steht, aber vielleicht von ihr begünstigt wurde – die zunehmende Professionalisierung der EBR. Dieser Aspekt wird als Ergebnis und zugleich Voraussetzung einer effektiven Arbeitsweise des EBR erachtet, wenn es um Anhörungsverfahren im Kontext mit Umstrukturierungsmaßnahmen oder um die Einführung transnationaler Programme und Rahmenvereinbarungen in Bereichen wie Personalwesen, Sozialpolitik oder Sicherheit und Gesundheit geht.

**In einigen Unternehmen waren erst EBR Auslöser für die Gestaltung internationaler Rahmenvereinbarungen.**

(EBR-Koordinator EFFAT, Frankreich)

**Der EBR des Unternehmens XY versucht, eine Charta zum Thema Stress und Burn-out zur Unterzeichnung zu bringen. Doch während das Management die Existenz dieses Problems einräumt, hat es die Charta trotz der anhaltenden Diskussion noch immer nicht unterschrieben.**

(EBR-Koordinator UNI Europa, Belgien)

**Der EBR hat ein Netzwerk geschaffen, durch das er stets darüber informiert ist, wer was wo im Unternehmen braucht. Er hat einen Informationsfluss zwischen den Mitgliedern des EBR und der Belegschaft eingerichtet. Darüber hinaus können informelle Kontakte für Fortschritt bei Sicherheit und Gesundheit oder auch Mitarbeitermotivation sorgen. Programme zu den Themen Sicherheit und Gesundheit, Weiterbildung sowie Mitarbeitermotivation wurden ebenso ins Leben gerufen wie ein psychologisches Hilfsprogramm (in dessen Rahmen bei Bedarf auch Therapie vermittelt wird).**

(EBR-Koordinator industriALL, Deutschland)

**Bei XY hat der EBR ein Projekt im Bereich Sicherheit und Gesundheit gestartet, mit Weiterbildungsmaßnahmen für Management und Mitarbeiter. (Ziel: 0 % Arbeitsunfälle). Man hat europaweit die Möglichkeit geschaffen, einmal im Monat über Probleme und erzielte Fortschritte zu sprechen.**  
(EBR-Koordinator EFBH, Italien)

**Der Umgang mit Veränderungen ist heute besser. Umstrukturierungsmaßnahmen kommen frühzeitig auf die Agenda und Sondersitzungen sind garantiert.**  
(EBR-Koordinator EGÖD, Schweden)

Nach Ansicht von EBR-Koordinatoren ist die zunehmende Professionalisierung auf eine Reihe von Gründen zurückzuführen: Zunächst einmal haben die EBR als „lernende Organisationen“ im Laufe der Jahre an Erfahrung, Sachverstand und Kompetenz gewonnen. Dann hat – zumindest in einigen Fällen – wohl auch eine positivere Wahrnehmung von EBR durch das zentrale Management dazu beigetragen und für mehr Unterstützung in den Bereichen Arbeitgeber-Arbeitnehmer-Beziehungen, Personalwesen oder auch transnationale Beziehungen zwischen Mitarbeitern und Management gesorgt. In solchen Unternehmen werden EBR immer öfter aktiv eingebunden in Projekte, die Veränderungen auf transnationaler Ebene bedeuten, um Verfahren und Initiativen neu zu strukturieren, sich also beispielsweise um Aspekte der Sicherheit und Gesundheit oder der sozialen Sicherheit zu kümmern. Ein Indikator für diesen Trend ist die steigende Zahl Europäischer Rahmenvereinbarungen (siehe Pulignano 2014).

Gemäß der Erfahrung von EBR-Koordinatoren haben diese Entwicklungen und insbesondere die gesteigerte Geschwindigkeit, mit der Unternehmenswandel und Umstrukturierung heute ablaufen, unmittelbar zu der Notwendigkeit geführt, Fachwissen auf- und auszubauen, um in der Lage zu sein, die vom Management erhaltenen Informationen einzuschätzen und zu beurteilen, eigene Positionen und Alternativen zu entwickeln, Kommunikationsprozesse innerhalb des EBR zu organisieren und zu koordinieren sowie diese Prozesse bis auf die nationalen und lokalen Interessenvertretungsebenen auszudehnen.

In denjenigen EBR, die eine aktivere Rolle spielen und als „gut funktionierend“ beschrieben werden, sind die an die Mitglieder gestellten Anforderungen hinsichtlich Kompetenzen und Fertigkeiten in den vergangenen Jahren nach Angaben der EBR-Koordinatoren signifikant gestiegen. Der Sitzungsturnus vieler EBR ist heute kürzer und in zahlreichen Fällen haben Umstrukturierungsmaßnahmen darüber hinaus dazu geführt, dass die Zahl der außerordentlichen Sitzungen zugenommen hat, gemeinsame Ausschüsse aus Führungskräften und Arbeitnehmervertretern eingerichtet oder Arbeitsgruppen gegründet wurden. Als Konsequenz daraus ist auch der für die transnationale Interessenvertretung erforderliche Arbeitszeit- und Ressourcenaufwand deutlich gestiegen.

Laut EBR-Koordinatoren spielen neben Weiterbildung und Kompetenzentwicklung für den EBR im Ganzen auch der Sonderausschuss

und das Sekretariat eines EBR eine entscheidende Rolle im Rahmen der Professionalisierung einer transnationalen Interessenvertretung und des Vermögens der Arbeitnehmervertreter, den Vertretern des Managements auf Augenhöhe zu begegnen.

**In Finnland ist die Situation der EBR recht gut. Bei XY haben sie einen sehr gut funktionierenden Exekutivausschuss. In den letzten Jahren haben sie sich auf das Thema Sicherheit und Gesundheit konzentriert und zumindest an den finnischen Standorten eine Reduzierung der Arbeitsunfälle erreicht. Der Dialog mit dem Management hat sich im Laufe der Jahre immens verbessert und ist heute als gut zu bezeichnen.**  
(EBR-Koordinator EFFAT, Finnland)

Insbesondere in Zeiten von Umstrukturierung, z. B. bei der Fusion zweier transnationaler Unternehmen, sehen EBR-Koordinatoren nicht nur die jeweiligen Sonderausschüsse, sondern auch die Gewerkschaften auf EU-Ebene in einer wichtigen Rolle als Vermittler und Interessenkoordinator. Die im Kontext dieser Studie durchgeführten Befragungen zeigen, dass die Rolle europäischer Gewerkschaftsverbände eine ganz entscheidende ist – sowohl hier als auch in Situationen, in denen ein EBR unmittelbar in Verhandlungen über transnationale Rahmenvereinbarungen eingebunden ist. Ohne die aktive Beteiligung europäischer Gewerkschaften sind EBR nur allzu oft nicht in der Lage, die nötigen Ressourcen und Fachkenntnisse bereitzustellen oder, insbesondere bei Umstrukturierungsmaßnahmen, bestehende Interessen in ausreichendem Maße zu koordinieren.

**EBR arbeiten besser, wenn sie sich eng mit Gewerkschaftsvertretern abstimmen. Da die einzelnen Mitglieder aus unterschiedlichen Ländern mit unterschiedlichen Traditionen und Betriebsratsrechten kommen, muss ihre Anhörung koordiniert werden. Im Falle von Umstrukturierungen sind darüber hinaus möglicherweise gleich zwei EBR involviert. Die Neuverhandlung von Vereinbarungen ist erforderlich und auch die lokalen Vertretungsgremien müssen informiert und einbezogen werden.**  
(EBR-Koordinator industriALL, Belgien)

**Der EBR befasst sich heute – neben seiner Kernaufgabe, der Begleitung und Gestaltung von Wandel und Umstrukturierungsprozessen – mit einer ganzen Reihe weiterer Themen, wie etwa der sozialen Unternehmensverantwortung, dem Personalwesen und der Gleichstellung der Geschlechter. Der Bedarf an Unterstützung durch nationale und europäische Gewerkschaften nimmt zu.**  
(EBR-Koordinator industriALL, Finnland)

**Das informelle Networking innerhalb des EBR, die Kommunikationsprozesse und die Möglichkeit, Probleme zu**

**diskutieren, sind für den EBR von großer Bedeutung.**

(EBR-Koordinator EFBH, Österreich)

**Die Gewerkschaft hat sektorspezifische Seminare organisiert, im Rahmen derer Vertreter diverser multinationaler Konzerne bewährte Praktiken der Branche besprochen haben.**

(EFBH, Italien)

### 1.5 QUALITATIVER TREND 3: ZWEIFEL AN DER ZUNAHME GUT FUNKTIONIERENDER EBR

Bezüglich der Frage, ob in den letzten Jahren – und insbesondere seit Inkrafttreten der neugefassten Richtlinie – zunehmend mehr EBR als gut funktionierend zu beschreiben sind, hat unsere Umfrage recht eindeutige Ergebnisse geliefert: Nach Ansicht der meisten Koordinatoren haben Zahl und Anteil derjenigen EBR, von denen man sagen könnte, sie erfüllen die wichtigsten Ziele der Richtlinie im Hinblick auf Unterrichtung, Anhörung und effektiven Dialog über transnationale Angelegenheiten, im Laufe der Jahre *nicht* zugenommen.

Vielmehr haben EBR-Koordinatoren unterschiedlicher Sektoren und nationaler Hintergründe betont, dass innerhalb der (weit größeren) Gruppe der weniger gut funktionierenden EBR, kaum Fortschritt erzielt werden konnte, d. h. diejenigen EBR, die nur minimale Unterstützung in ihrer Arbeit erfahren, werden zwar unterrichtet, jedoch nicht angehört, und spielen in Fragen, die das Unternehmen betreffen, keine wesentliche Rolle.

**Der Anteil gut funktionierender EBR hat nicht zugenommen.**

(EBR-Koordinatoren in Polen, der Slowakei und der Tschechischen Republik)

**Unter all den EBR, die ich im Bausektor koordiniere, sind einige, die sehr gut funktionieren und einige, bei denen es einigermaßen läuft, obwohl sie sich nach wie vor mit mangelnder Unterstützung oder sogar Widerstand seitens des Managements konfrontiert sehen. Ein Drittel jedoch ist noch immer rein symbolischer Natur. Ich kann nicht feststellen, dass sich über die Jahre ein deutlicher Trend zum Positiven abgezeichnet hätte.**

(EBR-Koordinator EFBH, Deutschland)

**Im Energiesektor hat sich der Anteil nicht erhöht, hier gibt es immer noch gut funktionierende und weniger gut funktionierende EBR. Während der EBR des Unternehmens XY gut funktioniert und alle europäischen Standorte vertreten sind, gibt es Fälle in Italien, bei denen das Management offensichtlich gar nicht will, dass der EBR vernünftig funktioniert.**

(EBR-Koordinator UNI, Italien)

**Im Gesundheitssektor ist der Anteil gut funktionierender EBR nur marginal gestiegen. Viele Unternehmen halten sich nicht an die Richtlinie und es gibt noch immer viele EBR mit Vereinbarungen, die der alten Richtlinie unterliegen. Und selbst dort, wo auf dem Papier inzwischen neue Vereinbarungen bestehen, hat sich in der Praxis nichts geändert.**

(EBR-Koordinator EGÖD, Schweden)

**Der Anteil hat sich im Metallbausektor nicht erhöht, doch auf qualitativer Ebene sind Fortschritte zu erkennen – einige EBR haben inzwischen besseren Kontakt zum Top-Management und werden besser unterrichtet. Dennoch erfolgt die Unterrichtung oft zu spät und eine echte Anhörung unterbleibt.**

(EBR-Koordinator industriALL, Belgien)

**Unter denjenigen EBR im Metall- und Elektroniksektor, die mir bekannt sind, ist der Anteil gut funktionierender EBR in den letzten Jahren nicht gestiegen. Die Tendenz geht eher in die andere Richtung: Während die Entwicklung für die EBR, die seitens des Managements als „Co-Player“ unterstützt werden und eine aktive Rolle im Unternehmen spielen, weiterhin in eine positive Richtung und teils sogar schon über die Bestimmungen der Richtlinie hinausgeht, ist dies für die zweite, größere Gruppe der EBR, die lediglich unterrichtet wird, nicht feststellbar.**

(EBR-Koordinator industriALL, Deutschland)

Vor diesem Hintergrund fällt die Bewertung der neugefassten Richtlinie und ihres Mehrwerts im Hinblick auf das Funktionieren, die Wirksamkeit und den transnationalen Dialog von EBR doch recht ernüchternd aus: Nach Einschätzung der EBR-Koordinatoren haben die in der neugefassten Richtlinie niedergelegten „neuen Regeln“ in Unternehmen, in denen dies schon vorher ein Problem war, weder in puncto Anhörung noch im Hinblick auf den transnationalen Dialog für neue Impulse gesorgt. Was diese Punkte und den Verhandlungsprozess auf europäischer Ebene angeht, haben bestenfalls diejenigen EBR eine positive Entwicklung erlebt, die bereits vor der neugefassten Richtlinie von 2009 recht gut funktioniert haben. Solche Entwicklungen jedoch scheinen vielmehr der Praxis und den Interessen von Schlüsselakteuren im Unternehmen statt der neugefassten Richtlinie an sich geschuldet zu sein.



## 2. UNZULÄNGLICHKEITEN UND HERAUSFORDERUNGEN

In diesem Kapitel beschäftigen wir uns mit den Herausforderungen und unzulänglichen Gegebenheiten im Zusammenhang mit dem Bestreben, EBR für ihre Aufgaben fit zu machen. Wir wollen vor allem kritische Punkte zusammenstellen, die von den EBR-Koordinatoren hervorgehoben wurden. Hier eine Übersicht der wichtigsten Themen dieses Kapitels:

- ▶ Die größten Herausforderungen im Kontext der Gründung neuer EBR (2.1)
- ▶ Der sich wandelnde Charakter von Umstrukturierungsmaßnahmen – aktuell fundamentalste Herausforderung für EBR (2.2)
- ▶ Gründe, warum die verbesserten Bestimmungen der neugefassten Richtlinie bei der Mehrzahl der EBR – beispielsweise in Bezug auf Unterrichtung und Anhörung oder auch Ressourcen und Kompetenzen (2.3 und 2.4) – nur begrenzte Wirkung erzielen
- ▶ Gründe, warum es den meisten EBR nicht möglich ist, in Umstrukturierungssituationen eine stärkere Rolle zu spielen (2.5)

### 2.1 HERAUSFORDERUNGEN IM KONTEXT DER GRÜNDUNG NEUER EBR

Eines der Ziele der neugefassten Richtlinie bestand darin, die Anzahl der EBR zu erhöhen.<sup>11</sup>

Wie bereits im ersten Kapitel angesprochen, wurde dieses Ziel jedoch nicht erreicht. Die im Rahmen dieser Erhebung durchgeführten Befragungen sowie die Belege, die im Kontext einer vergleichenden Bewertung zur nationalen Umsetzung der Bestimmungen der neugefassten Richtlinie gesammelt wurden, zeichnen ein klares Bild: Die neuen Regeln sind europaweit keineswegs homogen umgesetzt worden. Zwischen den einzelnen Ländern bestehen hier vielmehr signifikante Unterschiede (siehe Jagodzinski 2015, S. 69-84. Wie die Zitate zum Teil verdeutlichen, haben die neuen Regeln nicht dazu beigetragen, Verhandlungen in solchen Sektoren und Unternehmen zu vereinfachen, die kein Interesse an der Gründung von EBR haben; darüber hinaus besteht ein Mangel an effektiven Sanktionsmaßnahmen im Fall der Nichterfüllung entsprechender gesetzlicher Verpflichtungen (Näheres hierzu in Abschnitt 3.3).

<sup>11</sup> In Reaktion auf Probleme, die bei der Gründung von EBR unter der Richtlinie 94/45/EG aufgetreten waren, wurden im Rahmen der neugefassten Richtlinie zu diesem Zweck neue Regeln aufgestellt – beispielsweise im Hinblick auf die Bereitstellung von Informationen bezüglich des Unternehmens und der Verteilung seiner Belegschaft –, die es potenziell einfacher machen sollten, einen EBR einzurichten. Nach der alten Richtlinie war es Arbeitnehmervertretern in vielen Fällen nicht möglich gewesen, vom Management ausreichend Informationen über die Struktur des Unternehmens und die Verteilung seiner Belegschaft zu erhalten (entsprechende Konflikte führten zu drei Klagen vor dem Gerichtshof der Europäischen Union: Bofrost (C-62/99), Kühne & Nagel (C-440/00), und ADS Anker (C-349/01)) – ohne diese Art von Informationen jedoch ist es oftmals kaum möglich, die Gründung eines EBR anzustoßen.

**Seit den 90er Jahren wurden kaum neue EBR gegründet und die Zahl der Unternehmen, die einen EBR haben könnten, aufgrund des Widerstandes des Managements jedoch keinen haben, ist nach wie vor ziemlich hoch. In dieser Hinsicht hat die neugefasste Richtlinie keinen positiven Effekt gehabt.**

(EBR-Koordinator UNI Europa, Österreich)

**Die Gründung eines neuen EBR ist schwieriger geworden. Es gibt nur kleine Standorte, und die sind gewerkschaftlich nicht oder nur schwach organisiert, was die Gründung eines EBR nicht eben vereinfacht – und das gilt umso mehr, wenn das Management vor Ort diesen Prozess nicht unterstützt.**

(EBR-Koordinator industriALL, Polen)

**Im Unternehmen XY war die Neuverhandlung ein Problem, da die Gewerkschaftsvertreter nicht mehr in dem Maße eingebunden sind, wie dies zuvor der Fall war. Heute sitzen nicht mehr so viele Gewerkschaftsvertreter im EBR des Unternehmens, was Verhandlungen sehr schwierig macht.**

(EBR-Koordinator UNI Europa, Schweden)

**Immer mehr Unternehmen haben einen EBR. Doch während dies für alle großen Unternehmen mit Standort in Norwegen inzwischen üblich geworden ist, haben wir in kleineren Unternehmen und bestimmten Sektoren (wie beispielsweise im Hotel- und Gastronomiegewerbe) noch einiges an Arbeit vor uns.**

(EBR-Koordinator EFBH, Norwegen)

**In der Slowakei ist es noch immer sehr schwierig, einen EBR zu gründen oder wenigstens Vertreter slowakischer Standorte in einen EBR zu bringen, da entsprechende Aktivitäten vom Management vor Ort nicht unterstützt werden. Das Management verfügt im Allgemeinen über wenig bis kein Wissen in Bezug auf EBR und respektiert lediglich grundlegende gesetzliche Bestimmungen. Als im Unternehmen XY ein EBR eingerichtet wurde, hatte das Management keinerlei Vorstellung von der Arbeitsweise eines EBR oder dem Umgang mit diesem Gremium. Die Bemühungen, einen EBR zu gründen, begannen bereits 2008, doch erst 2014 war man damit erfolgreich – nach richterlicher Entscheidung in der dritten Instanz.**

(EBR-Koordinator industriALL, Slowakei)

Die Befragung der EBR-Koordinatoren zeigt recht deutlich: Die Regeln, die Arbeitgeberpflichtungen klarer definieren und als Leitlinie für die Einbindung der Gewerkschaften dienen sollten, um so die Gründung eines EBR zu vereinfachen und zu erleichtern, scheinen positive Auswirkungen in solchen Unternehmen zu haben, deren zentrales Management Pläne im Hinblick auf die Einrichtung einer transnationalen Interessenvertretung unterstützt. Auch was die Neuverhandlung oder Anpassung alter Vereinbarungen nach Artikel 13 angeht (selbst bei unbefristeter Gültigkeit), haben die EBR-Koordinatoren Positives zu berichten – wengleich auch in diesem Punkt Erfolge einmal mehr von der grundsätzlichen Mitwirkungsbereitschaft des zentralen Managements abhängig sind.

Wo diese Unterstützung und Mitwirkungsbereitschaft fehlen, haben auch die neuen Regeln mehr mit einem zahnlosen Papiertiger gemein als mit wirkungsvoller Gesetzgebung. Nach Angaben der EBR-Koordinatoren aber nehmen eben jene Fälle, in denen ein Unternehmen der Einrichtung eines EBR ablehnend gegenübersteht, zu und es scheint keine ernsthaften und wirkungsvollen Mechanismen oder Lösungen zu geben, die hier greifen würden.

**Die Einrichtung eines EBR in Belgien ist ziemlich schwierig. Die Gesetzgebung hat im Falle des Unternehmens XY, um nur ein Beispiel zu nennen, nicht geholfen. Die nationale Umsetzung in Belgien ist nur unzureichend (lediglich ein „Kopieren und Einfügen“ der Richtlinie auf dem Papier). Auch mangelt es an Hilfestellungen (Dolmetscher, Experten usw.). Das Management sträubt sich sehr dagegen, Dolmetschdienste zur Verfügung zu stellen. Auch die Rolle des SNB ist nicht wirklich klar. Ein Unternehmen in solchen Fällen vor Gericht zu bringen, ist aber auch keine gute Idee, da dies jeden künftigen Dialog belasten würde. Endergebnis der dreijährigen Verhandlungen bei XY war, dass wenigstens die Mindestanforderungen erfüllt werden. Einige Manager haben versucht, noch vor Inkrafttreten der neugefassten Richtlinie neu zu verhandeln, um deren Bestimmungen nach Möglichkeit zu umgehen.**

(EBR-Koordinator industriALL, Belgien)

Selbst im Fall von Ausweichregeln, d. h. wenn ein Management die Informationen, die für die Einrichtung eines besonderen Verhandlungsgremiums (SNB) relevant und erforderlich sind, nicht bereitgestellt hat, ist es extrem schwierig, wenn nicht gar unmöglich, lokale Wahlen durchzuführen oder eine erste Versammlung vorzubereiten und zu organisieren (Versand der Einladungen, Übernahme der Reise- und Hotelkosten, Übersetzungsdienste usw.).<sup>12</sup>

<sup>12</sup> An dieser Stelle sollte erwähnt werden, dass dieses bestimmte Problem in gewissen Ländern betont wurde (so wie z. B. in Belgien oder Deutschland), während die Situation in anderen Ländern – dank stärkerer Umsetzungsvorschriften in Bezug auf Ausweichmechanismen – besser zu sein scheint.

## 2.2 UMSTRUKTURIERUNG – SCHLÜSSELTHEMA FÜR ALLE EBR

Das Funktionieren europäischer Unterrichts- und Anhörungsverfahren zu verbessern, ist im Laufe der vergangenen zwei Jahrzehnte immer wichtiger geworden, denn die zunehmend schneller voranschreitende Globalisierung und die Ausdehnung der EU von ehemals 12 auf mittlerweile 28 Länder sind verbunden mit weitreichenden Konsequenzen für grenzübergreifende und transnationale wirtschaftliche Aktivitäten, die wiederum durch die Liberalisierung der Binnenmärkte vorangetrieben werden. Wie jüngst in einem Bericht an den EGB (Voss, 2016) betont, ist bei Unternehmensumstrukturierungen seit 2008 eine steil ansteigende Tendenz zu beobachten – forciert durch Faktoren und Beweggründe, die nicht nur mit dem in Zusammenhang stehen, was man traditionell unter „Strukturwandel“ versteht. Als Folge davon sehen wir immer deutlicher zutage tretende Asymmetrien in Europa, wenn es um die Rechte der Arbeitnehmer auf Unterrichtung und Anhörung geht, sowie stetig wachsende Ungleichheiten hinsichtlich ihrer Möglichkeiten, Umstrukturierungsprozesse auf Unternehmensebene und darüber hinaus zu beeinflussen. Außerdem sind die sozialen Kosten der Umstrukturierung – bei zunehmend größer werdenden Gräben innerhalb Europas – gestiegen. Während Arbeitnehmer in einigen Teilen Europas (in der Regel denjenigen, die über ein gefestigtes System von Industriebeziehungen samt starker und einflussreicher Organisationen verfügen) einen recht guten Stand haben, zahlen Beschäftigte in anderen Ländern einen über die Maßen hohen Preis in Form von Arbeitslosigkeit, fehlenden beruflichen Perspektiven für junge Menschen, schlechter werdenden sozialen Bedingungen und unfairer Behandlung.

Der Schutz der Arbeitnehmerrechte erfordert daher eine mächtigere transnationale Stimme, die in der Lage ist, Wirtschafts- und Führungsmacht durch Information, Anhörung und ein Gegengewicht zu globalisierten Unternehmens- und Entscheidungsstrukturen auszugleichen. Dieser Aspekt wurde auch schon in zahlreichen Forschungsstudien, Vergleichsberichten zur Umsetzung der EBR-Richtlinie sowie unternehmensspezifischen Fallstudien hervorgehoben (siehe Jagodzinski/Kluge/Waddington 2009 oder Eurofound 2009).

Die Forschung unterstreicht, dass das ordentliche und effektive Funktionieren eines EBR im Wesentlichen von zwei Bedingungen abhängt:

- ▶ Zum einen von der frühzeitigen Einleitung von Unterrichts- und Anhörungsverfahren, in deren Rahmen den EBR-Mitgliedern Zugang zu Unterlagen in einer Quantität und Qualität gewährt wird, die ihnen ermöglicht, eine eingehende Einschätzung vorzunehmen und eine Stellungnahme zu geplanten Maßnahmen mit Auswirkung auf Mitarbeiterinteressen zu formulieren.
- ▶ Zum anderen von der Verfügbarkeit von Hilfestellung und Ressourcen, was regelmäßige Sitzungen in kürzerem Turnus ebenso einschließt wie das Recht auf außerordentliche Sitzungen und Nachverfolgung, Verbesserungen im Hinblick auf die Arbeitsumstände von Sonderausschüssen innerhalb von EBR, den Zugang zu Experten (und Expertenanalysen), zielgerichtete Weiterbildung und den Zugang zu modernen Kommunikationsmitteln (Übersetzungs- und Dolmetschdienste inbegriffen).

Im Hinblick auf diese Erfordernisse beinhaltet die neugefasste Richtlinie eine Reihe neuer Vorschriften und Bestimmungen, die von EBR-Koordinatoren als wichtige Verbesserungen angesehen werden, insbesondere in Bezug auf Unterrichts- und Anhörungsverfahren und -anforderungen, die Einrichtung und Rolle eines Lenkungsausschusses, Kompetenzentwicklung und Weiterbildung sowie die Kommunikation zwischen der Mitarbeiterinteressenvertretung auf europäischer und nationaler Ebene.

### 2.3 UNTERRICHTUNG UND ANHÖRUNG – EFFEKTIVES FUNKTIONIEREN NOCH IMMER EHER DIE AUSNAHME ALS DIE REGEL

Wie bereits im Überblick in Kapitel 1 betont, steht die verschärfte Definition von Unterrichtung und Anhörung – zusammen mit der Leitlinie zu ihrer Anwendung, ihrem Geltungsbereich und ihrem zeitlichen Aspekt – im Mittelpunkt der neugefassten Richtlinie. Gemäß Artikel 1 dieser Richtlinie sind die Modalitäten der Unterrichtung und Anhörung von Mitarbeitern so zu definieren und umzusetzen, dass ihre Effektivität gewährleistet ist; darüber hinaus muss die Unterrichtung und Anhörung der Mitarbeiter auf der relevanten Management- und Vertretungsebene erfolgen.

In einer Druckschrift des EGB zur neugefassten Richtlinie heißt es, die „neuen Definitionen von Unterrichtung und Anhörung wurden darauf ausgelegt, die Rolle und Effektivität von EBR zu stärken“<sup>13</sup>, und das insbesondere durch folgende Elemente:

- ▶ Unterrichts- und Anhörungsverfahren müssen grundlegende Kriterien im Hinblick auf Zeit und Qualität erfüllen.
- ▶ Unterrichtung und Anhörung sind zwei eigenständige Verfahren. Eine Anhörung kann nicht durchgeführt werden, wenn die Phase der Unterrichtung nicht ordnungsgemäß eröffnet wurde.
- ▶ Anhörung bedeutet, dass Arbeitnehmervertreter effektiv in die Entscheidung des Managements eingebunden werden müssen. Dies wiederum setzt eine hinreichende Flexibilität voraus, was diese Entscheidung angeht.

Ob ein EBR und transnationale Unterrichts- und Anhörungsverfahren effektiv funktionieren, hängt letztlich vom Inhalt der erhaltenen Informationen ab. Artikel 2.1 der Richtlinie besagt, „Informationen sind zu einer Zeit, in einer Weise und mit einer Aussagekraft bereitzustellen, die der Arbeitnehmervertretung ermöglicht, eine eingehende Bewertung der potenziellen Auswirkungen vorzunehmen und sich, sofern angezeigt, auf die Anhörung vor dem zuständigen Gremium des gemeinschaftsweit operierenden Unternehmens bzw. der gemeinschaftsweit operierenden Unternehmensgruppe vorzubereiten.“

Jede Anhörung hängt somit davon ab, dass die Seite der Arbeitnehmervertretung vollständige und relevante Informationen erhält, und das idealerweise in einem Format, das für die Empfänger verständlich ist.

Die neugefasste Richtlinie bietet praktische Orientierung hinsichtlich der erforderlichen Informationsinhalte sowie der Anhörungsthematik als solcher. Die neuen „subsidiären Vorschriften“ (die die Rahmenbedingungen für die Arbeit eines EBR bilden, solange keine Vereinbarung zwischen den verhandelnden Parteien besteht) verlangen Folgendes: Die Unterrichtung des EBR bezieht sich insbesondere auf die Struktur des/der gemeinschaftsweit operierenden Unternehmens(gruppe), seine/ihre wirtschaftliche und finanzielle Situation sowie die voraussichtliche Entwicklung seiner/ihrer Geschäfts-, Produktions- und Absatzlage. Die Unterrichtung und Anhörung des EBR bezieht sich insbesondere auf die Beschäftigungslage und ihre voraussichtliche Entwicklung, auf die Investitionen, auf grundlegende Änderungen der Organisation, auf die Einführung neuer Arbeits- und Fertigungsverfahren, auf Verlagerungen der Produktion, auf Fusionen, Verkleinerungen oder Schließungen von Unternehmen, Betrieben oder wichtigen Teilen derselben, auf die Antizipation von Wandel und Umstrukturierungen sowie auf Massenentlassungen.

Was eine möglicherweise nur beschränkte Bereitstellung von Informationen durch das Management angeht, nimmt die neugefasste Richtlinie keine Änderungen in puncto Vertraulichkeit vor: Artikel 8 erlaubt dem Management, Informationen, die als vertraulich erachtet werden, gänzlich zurückzuhalten oder von den Mitgliedern des EBR zu verlangen, solche Informationen nicht offenzulegen. Diese Ausnahme hinsichtlich der Bereitstellung von Informationen gilt jedoch nur, wenn die Art der betreffenden Information dergestalt ist, dass ihr Bekanntwerden dem Unternehmen – nach objektiven Kriterien – ernsthaften Schaden zufügen würde.

Effektive Unterrichts- und Anhörungsverfahren erfordern darüber hinaus auch ein gewisses Maß an gemeinsamem Verständnis beider Parteien. In diesem Punkt jedoch bleibt der verhältnismäßig vage gefasste Artikel 9 der Richtlinie 94/45/EG unangetastet – dort heißt es lediglich, die zentrale Leitung und der Europäische Betriebsrat arbeiten „mit dem Willen zur Verständigung“ zusammen.

Nach Meinung der befragten EBR-Koordinatoren stehen die schwerwiegendsten Unzulänglichkeiten und Probleme, die das ordentliche Funktionieren eines EBR verhindern, im Zusammenhang mit der mangelhaften Umsetzung oder gar Verletzung von Vorschriften und Verpflichtungen. Häufig wurde betont, dass nicht die EBR-Richtlinie, ihre Umsetzung in nationales Recht oder die EBR-Vereinbarungen an sich das Problem sind, sondern deren Umsetzung in der Praxis. Die Befragten nahmen hier insbesondere auf folgende Aspekte Bezug, die nach ihrer Ansicht umgehender Korrektur und Verbesserung bedürfen:

- ▶ unzureichende Umsetzung der Unterrichts- und Anhörungsverfahren in der Praxis – allzu oft erfolgt die Unterrichtung zu spät;
- ▶ auch wenn bereits Verbesserungen erzielt wurden, fehlt noch immer eine klare Vorstellung der Bedeutung von Transnationalität und transnationalen EBR-Kompetenzen;
- ▶ ausgedehnte Inanspruchnahme von Vertraulichkeitsklauseln;
- ▶ Mangel an einem „Kooperationsgeist“;
- ▶ Mangel an einem gemeinsamen Verständnis von Anhörung und nur allzu oft völliges Ausbleiben jedweder Anhörung;

<sup>13</sup> [https://www.etuc.org/IMG/pdf/CES-Depliant\\_The\\_New\\_Recast\\_Directive\\_def.pdf](https://www.etuc.org/IMG/pdf/CES-Depliant_The_New_Recast_Directive_def.pdf)



- ▶ Unwille des Managements, Gewerkschaften eine stärkere Rolle in EBR-Angelegenheiten einzuräumen;
- ▶ Mangel an Ressourcen und Kompetenzen zur effektiven Umsetzung von Unterrichts- und Anhörungsverfahren, z. B. Zeitdruck durch Anhebungsfristen, keine Gelegenheit für Ortsbegehungen, keine Möglichkeit, das Fachwissen externer Sachverständiger oder europäischer Gewerkschaftsverbände zu nutzen usw.;
- ▶ signifikante Unterschiede zwischen den einzelnen Ländern im Hinblick auf Sanktionsmechanismen zur Ahndung von Regelverstößen – die Palette reicht hier von Sanktionen, die ein Unternehmen empfindlich treffen können, bis hin zu Geldstrafen, die viel zu niedrig angesetzt sind.

Trotz der Verbesserungen auf dem Papier haben viele der Befragten deutlich gemacht, dass es für die Mehrheit der EBR noch immer sehr schwierig ist, frühzeitig hinreichende Informationen zu erhalten. Aus einer Reihe von Ländern wurde darüber hinaus berichtet, dass die Zahl der Fälle, in denen sich das Management bei der Zurückhaltung von Informationen auf Vertraulichkeitsgründe beruft, zugenommen hat.

**Die Richtlinie besagt, dass der Zugang zu Informationen zu gewährleisten ist. Sie legt dabei jedoch keinen konkreten Zeitrahmen fest. Natürlich sind zahlreiche Informationen auf der Website eines Unternehmens zu finden. Doch oft geht es um zusätzliche Informationen.**

(EBR-Koordinator industriALL, Belgien)

**Insbesondere wenn es um Umstrukturierungsmaßnahmen geht, werden viele EBR erst dann unterrichtet, wenn die Entscheidung de facto bereits gefallen ist und im nächsten Schritt die Umsetzung ansteht.**

(EBR-Koordinator industriALL, Deutschland)

**Die von Managementseite bereitgestellten Informationen sind oft nur unzureichend. Die EBR erhalten im Vorfeld der Treffen keine schriftlichen Informationen. In 80 % der Fälle werden vorab überhaupt keine Informationen bereitgestellt. Die EBR-Mitglieder sollen dann in dem Moment, da sie erstmals Informationen erhalten, bereits ihre Stellungnahme dazu abgeben – in ein und demselben Meeting. Diese beiden Schritte sollten voneinander getrennt werden, so wie die Richtlinie dies auch vorsieht. Doch in der Praxis ist wohl noch viel Arbeit erforderlich, um zu erreichen, dass EBR die nötigen Informationen so frühzeitig erhalten, dass es ihnen möglich ist, sich ordentlich auf die entsprechenden Treffen vorzubereiten.**

(EBR-Koordinator EFFAT, Frankreich)

**Die Zahl der Fälle, in denen sich das Management aus Vertraulichkeitsgründen weigert, Informationen herauszugeben, hat stark zugenommen.**

(EBR-Koordinator UNI, Belgien)

Darüber hinaus gaben die meisten Befragten an, dass echte Anhörung kaum stattfindet – und wenn, dann oftmals unter zu eng gesteckten Rahmenbedingungen. Die EBR-Koordinatoren berichteten, dass in diesen Fällen die Anhörungsverfahren in den Vereinbarungen detaillierter beschrieben seien, wobei das Management häufig versucht habe, auch noch zeitliche Beschränkungen für Anhörungsprozesse (z. B. vier Wochen oder noch weniger) darin aufzunehmen. Gleichzeitig wird das Fehlen jeglicher Orientierung für Situationen, in denen eine Anhörung zu keiner gemeinsamen Sichtweise und Richtung führt, als Schwachpunkt der Richtlinie angesehen.

In diesem Zusammenhang haben die EBR-Koordinatoren auch angemerkt, dass die Begriffe „Transnationalität“ und „EBR-Kompetenzen in transnationalen Angelegenheiten“ noch immer recht unklar definiert sind, insbesondere im Hinblick auf die Vereinbarungen, bei denen man Artikel 1.4 schlicht aus der Richtlinie (mit ihrer doch eher engen Auslegung dieser Idee) übernommen hat, ohne auf das weiter gefasste Konzept, wie im neuen Erwägungsgrund 16 beschrieben, einzugehen. Während Artikel 1.4 besagt, dass Angelegenheiten als transnational zu betrachten sind, sobald mindestens zwei Länder davon betroffen sind, stellt Erwägungsgrund 16 klar, dass es hierbei nicht um die formale Anzahl der unmittelbar betroffenen Länder geht, sondern vielmehr um den „potenziellen Effekt“ einer Management-Entscheidung – eine Formulierung, die viel Raum für Interpretation bietet.

Die EBR-Koordinatoren haben einmal mehr die beträchtlichen Unterschiede betont, die zwischen den einzelnen Unternehmen bestehen, was ihre Bereitschaft zur Zusammenarbeit und zum Aufbau eines echten Dialogs mit Gremien der Arbeitnehmervertretung und dem EBR angeht. Sie haben dabei nicht nur die Unterschiede zwischen EU-basierten und Drittland-basierten EBR hervorgehoben, sondern auch auf die Unternehmensgröße, die nationalen Arbeitsbeziehungen und die Unternehmenskultur Bezug genommen. Unsere Umfrage hat klar gezeigt, dass Zentral- und Osteuropa – unter dem Aspekt des Funktionierens von EBR betrachtet – nach wie vor schwieriges Terrain sind. In Ländern hingegen, in denen Arbeitsverhältnisse und Mitarbeiterbeteiligung in der Regel von Kooperation geprägt sind (siehe auch Abschnitt 3.5), scheint die Entwicklung eines gemeinsamen Verständnisses von einem EBR als transnationalem Gremium für echte Unterrichtung, Anhörung und Arbeitnehmereinbindung einfacher zu sein.

Darüber hinaus konnten die befragten EBR-Koordinatoren in jüngerer Zeit auch Trends beobachten, die eine Kultur von Dialog und Kooperation – dort, wo sie besteht – unterminieren, so wie dies z. B. durch den zunehmenden Einfluss von finanziellen Interessen, rechtlichen Motiven und institutionellen Investoren häufig der Fall ist.

**Für amerikanische Investoren ist es schwierig, Europa und seine 28 Mitgliedstaaten zu verstehen; sie begreifen nicht, für was ein EBR gut sein soll. In japanischen Unternehmen ist die Situation am schlimmsten. Dort gibt es so gut wie keine Mitwirkung von Sachverständigen – und in angel-**

**sächsischen Unternehmen sieht es fast genauso schlecht aus. Doch selbst belgische Unternehmen sind (bis auf eine Ausnahme) weder offen für Gespräche noch bereit, einem EBR ordentliche Rechte zuzugestehen.**

(EBR-Koordinator industriALL, Belgien)

**Haltung und Denkweise des Managements sind von Unternehmen zu Unternehmen sehr verschieden. Ein Unternehmen beispielsweise akzeptiert die Rolle des EBR in der deutschen Tradition der Mitbestimmung. Im Gegensatz dazu dauerte es in einem südkoreanischen Unternehmen schon allein fünf Jahre, überhaupt Kontakt zum Management aufzubauen.**

(EBR-Koordinator industriALL, Slowakei)

**Auch in Familienunternehmen und Privatkapitalgesellschaften, die über schlechte Ressourcen verfügen, gibt es Probleme.**

(EBR-Koordinatoren Polen, Belgien und Italien)

**Was die Besitzverhältnisse angeht, sind immer mehr Investmentfonds und Banken beteiligt und auch im Top-Management vertreten. Sie kennen die Branche oft nicht, haben keine langfristige Strategie für das Unternehmen und wollen zum Teil nicht einmal Kontakt zu Arbeitnehmervertretern. In vielen Fällen lehnen die Anteilseigner jedweden Umgang mit Gewerkschaften ab.**

(EBR-Koordinator EFFAT, Frankreich)

**Permanente Veränderungen im Management und die steigende Tendenz, EBR-Angelegenheiten von Mitarbeitern der Rechtsabteilung bearbeiten zu lassen, wirken sich negativ auf die Arbeitsbeziehungen und das Klima im Unternehmen aus.**

(EBR-Koordinator industriALL, Deutschland)

## 2.4 ZU VIELE EBR OHNE GRUNDLEGENDE RESSOURCEN UND KOMPETENZEN

Infolge dieser Unterschiede in Bezug auf den „Kooperationsgeist“ sind auch im Hinblick auf die grundlegenden Ressourcen und Kompetenzen der einzelnen EBR-Gremien signifikante Unterschiede festzustellen, so die EBR-Koordinatoren. Entsprechende Gräben bestehen – trotz der Verbesserungen, die die neugefasste Richtlinie gebracht hat – noch immer, so z. B. was das Recht auf Qualifikation angeht oder die standardmäßige Aufnahme der Bestimmung zur Einrichtung eines Sonderausschusses in die EBR-Vereinbarungen.

**EU-Recht ist schön und gut – der entscheidende Faktor aber ist noch immer die jeweilige Unternehmenskultur. Die Einrichtung und das Funktionieren eines EBR hängen ab von der Unternehmenskultur und der Bereitschaft des Managements, für mehr Transparenz zu sorgen. Herrscht**

**eine gute Unternehmenskultur, kann ein EBR eine sehr wichtige und aktive Rolle spielen.**

(EBR-Koordinator EGÖD, Schweden)

**Liegt der Hauptsitz des Unternehmens in den USA, entspricht der EBR meist dem „britischen Modell“, da die Gesetzgebung des Vereinigten Königreichs in diesem Punkt recht schwach ist und lediglich Mindestanforderungen erfüllt werden. In diesen Fällen ist der EBR nicht in der Lage, proaktiv tätig zu sein.**

(EBR-Koordinator UNI Europa, Vereinigtes Königreich)

Artikel 6 der neuen Richtlinie besagt, dass Verhandlungen, die „im Geiste der Kooperation“ geführt werden, zu einer detaillierten Vereinbarung über die Modalitäten der Umsetzung von Unterrichts- und Anhörungsrechten führen sollten. Artikel 10 der Richtlinie betrifft „die Rolle und den Schutz der Arbeitnehmervertreter“. Sie beinhaltet eine neue Bestimmung, nach der „die EBR-Mitglieder die Mittel haben sollen, die erforderlich sind, um die Rechte, die sich aus dieser Richtlinie ergeben, anzuwenden, die Interessen der Mitarbeiter kollektiv zu vertreten [...]“. Des Weiteren bezieht sich Artikel 10 auf den Anspruch auf Weiterbildung, um den EBR für die Erfüllung seiner Funktionen zu befähigen. Darüber hinaus verpflichtet Artikel 10 der neugefassten Richtlinie die EBR-Mitglieder dazu, den Arbeitnehmervertretungsgremien oder der gesamten Belegschaft auf nationaler Ebene über die Inhalte und Ergebnisse der Unterrichts- und Anhörungsverfahren Bericht zu erstatten. Um diese Aufgabe erfüllen zu können, braucht ein EBR Zugang zu effizienten Kommunikationswegen und das Recht, die einzelnen Standorte zu besuchen (Picard 2010).

Obwohl die neugefasste Richtlinie nach Ansicht der EBR-Koordinatoren einen positiven Einfluss auf diejenigen EBR gehabt hat, die auch schon vor der Neufassung recht gut funktioniert haben, ist dort, wo die Bereitstellung von Ressourcen für Weiterbildungs- und Qualifizierungsmaßnahmen, für externe Sachverständige oder für den Sonderausschuss schon vorher ein Problem war, auch jetzt kaum eine und bisweilen gar keine Verbesserung festzustellen, wie berichtet wird. Da grundlegende Rechte oft nicht respektiert oder in nur inakzeptabler Weise umgesetzt werden, so dass beispielsweise selbst Reisekosten für Weiterbildungsmaßnahmen häufig zur Konfliktquelle werden, hat eine Reihe von EBR-Koordinatoren bereits die Forderung in den Raum gestellt, EBR für ihre Arbeit mit eigenen Budgets auszustatten.

**Das lokale Management ist nicht hinreichend über die Rechte des EBR informiert. Die EBR-Mitglieder auf Landesebene müssen erklären, dass sie das Recht haben, zu Sitzungen oder Weiterbildungsmaßnahmen zu reisen.**

(EBR-Koordinatoren aus Polen und der Slowakei)

**Um ein adäquates Funktionieren zu gewährleisten, müssen wir eine bessere Unterstützung der EBR erreichen. Ein eigenes Budget und Zugang zu Experten sollten garantiert werden.**

(EBR-Koordinator industriALL, Belgien)

**Zwei Sitzungen sind einfach nicht genug, um aus einem EBR eine funktionierende Gruppe zu machen, die gut zusammenarbeitet.**

(EBR-Koordinator EGÖD, Schweden)

**Ein wichtiger Punkt im Rahmen der Arbeit und Praxis eines EBR ist die Aufgabe seiner Mitglieder, allen Arbeitnehmern in ihrem jeweiligen Land über diese EBR-Arbeit Bericht zu erstatten. Konflikte in dem betreffenden Land oder auch ein Mangel an effektiven Kommunikationskanälen machen dies jedoch oftmals schwierig für sie. Vertreter aus süd-, zentral- und insbesondere osteuropäischen Ländern haben oft nicht wirklich viel Kontakt mit den Arbeitnehmern und Arbeitnehmerinnen, die sie vertreten.**

(EBR-Koordinator EFBH, Norwegen)

## **2.5 MEHRHEIT DER EBR NICHT IN DER LAGE, IHRER ROLLE IN UMSTRUKTURIERUNGSSITUATIONEN GERECHT ZU WERDEN**

Umstrukturierung ist zu einem Dauerthema im Alltag transnationaler Unternehmen geworden. Europa hat schon früher Phasen beschleunigter Umstrukturierung erlebt – in spezifischen Sektoren (wie der Stahl- oder der Textilindustrie) ebenso wie in ganzen Volkswirtschaften (siehe Transformationsprozess in Mittel- und Osteuropa). Der Wandel jedoch, der sich seit 2008 vollzieht, ist anders (Voss 2016). Die Krise von 2008 hat eine vergleichsweise lange Phase des Nettobeschäftigungszuwachses abrupt beendet und einen steilen Anstieg der Arbeitslosigkeit verursacht, unter dem bis heute zahlreiche Mitgliedstaaten leiden. Gleichzeitig wurden Unternehmensumstrukturierungen angeschoben – Maßnahmen, die in der Wirtschaft mittlerweile zur täglichen Praxis gehören. Die sozialen und politischen Veränderungen, die aus Innovation und technologischem Fortschritt resultieren, beeinflussen den Arbeitsmarkt und insbesondere die Sozialpolitik. Ein jüngst gemeinsam durchgeführtes Projekt von EGB und europäischen Gewerkschaften<sup>14</sup> hat Umstrukturierungen in transnational aufgestellten Unternehmen aller Sektoren nachgewiesen – und darüber hinaus eine starke Zunahme der Fälle, in denen diese Umstrukturierungsmaßnahmen rein aus Kostengründen und überwiegend kurzfristigen finanziellen Motiven heraus forciert wurden. In den meisten Fällen ließen die Umstrukturierungen auf Unternehmensebene jeden ernsthaften Versuch vermissen, ein gemeinsames Verständnis zu erzielen und die geplanten Maßnahmen in sozialverantwortlicher Weise durchzuführen.

Die Befragung der EBR-Koordinatoren hat recht deutlich gemacht, dass die Effektivität von EBR sowie transnationalen Unterrichts-

<sup>14</sup> Siehe Ergebnisse des Projekts „Antizipation von Wandel und Umstrukturierung in multinationalen Unternehmen durch stärkere transnationale Gewerkschaftskoordination“, das der EGB, industriALL, UNI Europa, der EFFAT und die EFBH von Ende 2012 bis Juni 2014 gemeinsam durchgeführt haben. Ziel dieses Projekts, das sich auf konkrete Fälle transnationaler Umstrukturierung in verschiedenen Sektoren konzentriert hat, war die Verbesserung der transnationalen Koordination zwischen Gewerkschaften und Arbeitnehmervertretern. Siehe: [https://www.etuc.org/IMG/pdf/MNC\\_restructuring\\_EN\\_.pdf](https://www.etuc.org/IMG/pdf/MNC_restructuring_EN_.pdf).

und Anhörungsverfahren in Bezug auf Umstrukturierungsprozesse heute weit mehr ist als nur ein Gradmesser für das ordentliche Funktionieren und die Effizienz von EBR. Umstrukturierung ist nicht länger eine Ausnahmesituation, sondern Alltag und somit Dauerthema auf der Agenda eines jeden EBR.

Gleichzeitig haben die EBR-Koordinatoren angemerkt, dass weder die EBR-Richtlinie selbst noch die meisten diesbezüglichen Vereinbarungen in puncto Umstrukturierung oder auch nur Antizipation von Wandel „zwecktauglich“ seien. Die Befragten nannten eine Vielzahl von Herausforderungen im Hinblick auf Umstrukturierungen, so z. B. den steilen Anstieg bei der Anzahl von Fusionen oder das Auftauchen neuer Probleme im Zusammenhang mit abhängigen Unternehmen, Franchise-Strukturen oder Subunternehmern, die allesamt zu neuen Aufgaben für und Anforderungen an EBR geführt hätten.

**Die EBR sind nicht aktiv am Umstrukturierungsprozess beteiligt. Sie werden lediglich unterrichtet, nachdem die Entscheidungen bereits getroffen wurden. Auch haben sie kaum Einfluss auf Strategien. Und obwohl die Unterrichtung in letzterem Punkt recht gut funktioniert, trifft dies auf die Anhörung in keiner Weise zu.**

(EBR-Koordinator industriALL, Deutschland)

**Die Unterrichtung erfolgt oft zu spät. Als XY das Unternehmen AB übernommen hat, hat der EBR aus der Presse davon erfahren. Im Juni gab es bereits Gerüchte und der EBR hat das Management in einer Sitzung gefragt, ob an diesen Gerüchten etwas dran sei. Das Management hat dies verneint und keinerlei Informationen preisgegeben. Am 4. August fiel dann die Entscheidung. Das Management erklärte daraufhin, man habe dem EBR keine Informationen geben können, da dies zu Problemen an der Börse geführt hätte. Wenn das Unternehmen nicht die nötigen Informationen bereitstellt, ist der EBR schlicht nicht in der Lage zu intervenieren. Anhörung existiert nur auf dem Papier.**

(EBR-Koordinator EFBH, Italien)

**Das wichtigste Problem ist auch hier wieder, dass der EBR oftmals keinerlei Informationen im Vorfeld erhält. In vielen Fällen erfährt der EBR aus den Medien von geplanten Umstrukturierungsmaßnahmen, noch bevor er durch das Management davon unterrichtet wird. Der EBR wird erst informiert, wenn die endgültige Entscheidung getroffen ist (was häufig mit Vertraulichkeitsgründen gerechtfertigt wird), und hat somit keinerlei Möglichkeit, den Wandel mitzugestalten. Das einzige, was ihm noch bleibt, ist Schadenbegrenzung zu betreiben.**

(EBR-Koordinator EFFAT, Frankreich)

**Bei Umstrukturierungen und Fusionen werden die EBR nur in den seltensten Fällen rechtzeitig unterrichtet.**

(EBR-Koordinator EFBH, Österreich)

Im Falle von Umstrukturierung steht der EBR an zwei Fronten unter Druck: Als transnationales Interessenvertretungsgremium strebt er die bestmögliche Lösung für die europäische Belegschaft als Ganzes an, während er gleichzeitig nationale und lokale Interessen sowie die damit verbundenen Anhörungsverfahren berücksichtigen muss. Dies erfordert nicht nur ordentlich funktionierende Unterrichts- und Anhörungsverfahren, sondern auch zusätzliche Ressourcen und Sachkenntnisse, die in der Praxis oftmals nicht vorhanden sind. Als Konsequenz daraus ergibt sich, dass der EBR selbst in Unternehmen, in denen es vergleichsweise gut um Unterrichtung und Anhörung bestellt ist, nicht in der Lage ist, eine ordentliche Einbindung zu organisieren, da es an Zeit und Ressourcen mangelt. Der Bedarf an externer Unterstützung durch Gewerkschaften und Branchensachverständige hat in solchen Fällen signifikant zugenommen. Darüber hinaus haben die befragten EBR-Koordinatoren einmal mehr betont, dass der durch die Richtlinie vorgegebene Rahmen hinsichtlich der Rolle der Gewerkschaften, des Rechts auf Hinzuziehung externer Sachverständiger und der Rolle des Sonderausschusses noch immer zu schwach ist. Nach Erfahrung vieler EBR-Koordinatoren ist nur allzu häufig zu erleben, dass das Management die Unterstützung durch Mitarbeiter ebenso abblockt wie die Hinzuziehung externer Experten – unter Verweis auf die Kosten und die Befürchtung, der gesamte Prozess werde dadurch in die Länge gezogen.

**Für EBR ist es sehr schwierig, Umstrukturierungsmaßnahmen vorherzusehen, da die entsprechenden Diskussionen hinter verschlossenen Türen stattfinden. Ein Eingreifen ist oft nicht mehr möglich, da der EBR die erforderlichen Informationen erst zu spät erhält. Der EBR hat keinerlei Interventionsmacht. Unterrichtung allein reicht da einfach nicht.**  
(EBR-Koordinator EGÖD, Italien)

**Ist ein EBR recht groß (mit etwa 25 bis 30 Mitgliedern), ist es schwierig, im Falle von Umstrukturierungsmaßnahmen, die vielleicht nur zwei Länder betreffen, alle einzubeziehen, so wie dies vorgesehen ist – selbst dann, wenn das Management dies akzeptiert. Es ist daher wichtig, die Rolle des Arbeits-/ Sonderausschusses zu stärken, da es für ein kleineres Gremium oftmals viel einfacher ist, solche Dinge zu handhaben.**  
(EBR-Koordinatoren aus Norwegen und Deutschland)

**Mit der Neufassung der Richtlinie hat sich ein Aspekt noch verschlimmert: Die Einführung des Aspekts der Transnationalität. Bei einem Drittel aller EBR in Italien haben sie es geschafft, diesen Aspekt aus der EBR-Vereinbarung auszuklammern.**  
(EBR-Koordinator EFBH, Italien)

Wie diese Zitate zeigen, sind die Herausforderungen im Zusammenhang mit Unzulänglichkeiten, Verletzungen gesetzlicher Bestimmungen und anderen Problemen vielfältig und immens. Die befragten EBR-Koordinatoren geben – quer über alle EU-Länder und alle Sektoren hinweg – recht einstimmig die Punkte Unternehmenskultur und Managementstil als Schlüsselproblem an: Die Arbeitgeberseite widersetzt sich bei Entscheidungen mehr oder weniger offen jeder Intervention oder Einbindung von Arbeitnehmervertretungen sowie jedweder Form von Sozialdialog oder gar echter Anhörung.

Vor diesem Hintergrund sehen die EBR-Koordinatoren die nur vagen Formulierungen und den Mangel an wirkungsvollen Sanktionen als die Haupthinderungsgründe für eine bessere Umsetzung der Bestimmungen der Richtlinie. Die Befragungen bestätigen die Ergebnisse einer vergleichenden Bewertung der nationalen Sanktionsregeln (Jagodzinski 2014), die große Unterschiede zeigt und darüber hinaus eine im Ganzen unzureichende Umsetzung der Bestimmung, die besagt, Sanktionen sollten „wirksam, verhältnismäßig und abschreckend“ sein.

Nach Ansicht der EBR-Koordinatoren stellt der bestehende Durchsetzungs- und Sanktionsrahmen für Unternehmen keine echte Veranlassung dar, die gesetzlichen Bestimmungen zu Unterrichtung und Anhörung oder auch andere Anforderungen der EBR-Richtlinie zu respektieren. Wie die EBR-Koordinatoren in diesem Kontext anmerkten, wird einzig in Erwägungsgrund 36 der Richtlinie auf Sanktionen sowie administrative und juristische Verfahren Bezug genommen – nicht jedoch im Haupttext.

**Das belgische Recht sieht keine angemessenen Sanktionen vor. Ein allgemeiner Mangel an Bereitschaft des Managements zur Mitwirkung kann nicht sanktioniert werden. In Belgien ist das ein Problem. Die Umsetzung in nationales Recht bestand lediglich aus einer wortgetreuen Einfügung – ohne jede weitere Definition oder Verdeutlichung.**  
(EBR-Koordinator UNI Europa, Belgien)

**Es ist ein großes Problem, dass ein Management, das die Einrichtung oder auch die Arbeit eines EBR blockiert, mit keinerlei Sanktionen zu rechnen hat.**  
(EBR-Koordinator industriALL, Slowakei)

**Was Bestimmungen in puncto Sanktionen und juristische Verfahren angeht, ist zu betonen, dass ein Erwägungsgrund in der Richtlinie die Auslegung einer gesetzlichen Bestimmung zu beeinflussen vermag, per se jedoch keine gesetzliche Bestimmung darstellt.**  
(EBR-Rechtsexperte des DGB, Deutschland)

# 3. NOTWENDIGKEITEN UND FORDERUNGEN IM HINBLICK AUF DIE ÜBERPRÜFUNG DER EBR-RICHTLINIE

## 3.1 SCHLÜSSELBEREICHE DER EBR-RICHTLINIE UND IHRER UMSETZUNG, DIE DER VERBESSERUNG BEDÜRFTEN

Obgleich die Einschätzung der EBR-Koordinatoren zur Notwendigkeit von Verbesserungen und Änderungen der Richtlinie unterschiedlich ausfiel, so betonten doch alle, dass die Richtlinie in ihrer aktuellen Form nicht „zwecktauglich“ sei und dringender Nachbesserung bedürfe angesichts der Herausforderungen, vor denen die Länder Europas heute stehen (Unsicherheiten der Weltwirtschaft, technologische Umwälzungen wie Digitalisierung, anhaltende Sozial- und Beschäftigungskrise in großen Teilen Europas usw.).

Dieses Kapitel beleuchtet die Umfrageergebnisse in Bezug auf die Forderungen und Notwendigkeiten, die es im Rahmen der Überprüfung der EBR-Richtlinie zu berücksichtigen gilt. Nach Meinung der EBR-Koordinatoren sind weitere Eingriffe, Anpassungen und regulatorische Änderungen insbesondere in folgenden Bereichen erforderlich:

- ▶ Bessere Durchsetzung der Richtlinie als Schlüssel zu ihrer Zwecktauglichkeit
- ▶ Schließen der noch immer bestehenden Lücken und Schlußpfänder der Richtlinie
- ▶ Verbesserung der Antizipation von Wandel und des Umgangs mit Umstrukturierung
- ▶ Verknüpfung von EBR und anderen Strukturen der Arbeitnehmermitbestimmung und -interessenvertretung

## 3.2 BESSERE DURCHSETZUNG DER BESTIMMUNGEN DER RICHTLINIE UND HÄRTERE SANKTIONEN

Wie im vorangegangenen Abschnitt gezeigt, erreicht die praktische Umsetzung von Bestimmungen – zu den Punkten Unterrichtung und Anhörung wie auch zu anderen – lediglich bei denjenigen EBR einen ausreichenden Grad, die die Mitwirkung des Managements genießen und eingebettet sind in eine auf Zusammenarbeit und Dialog ausgerichtete Unternehmenskultur. Für die meisten EBR sind diese Voraussetzungen jedoch nicht gegeben, weshalb die EBR-Koordinatoren darauf drängen, zum einen genauer zu definieren, welche Konsequenzen bei Fehlverhalten oder Verletzung der gesetzlichen Bestimmungen drohen, und zum anderen härtere Sanktionen vorzusehen. Beim Thema Anhörung beziehen sie sich außerdem auf die gute Praxis einiger Länder, die eine ordentliche Anhörung erfordert, bevor irgendeine Entscheidung umgesetzt wird.

Darüber hinaus wirken sich schwache Durchsetzungs- und Sanktionsmechanismen, wie von einigen EBR-Koordinatoren angemerkt, auch negativ auf die Einrichtung von EBR aus, wenn dieser Prozess seitens des zentralen oder lokalen Managements behindert oder gar blockiert wird.

**Für Unternehmen ist es leicht, die Bestimmungen zu ignorieren, weil die Sanktionen, die darauf folgen, einfach nicht hart genug sind. Die Strafen sollten höher ausfallen. Mit diesen milden Sanktionen signalisiert die Richtlinie nur, dass ihre Einhaltung letztlich nicht wirklich von Bedeutung ist.**  
(EBR-Koordinator EGÖD, Schweden)

**Die Gesetzgebung sieht keine Sanktionen vor, wenn Unternehmen die Vorschriften nicht respektieren. Die finnische Gesetzgebung hat diese Lücke in der Richtlinie nicht geschlossen.**  
(EBR-Koordinator EFFAT, Finnland)

**Es gibt zahlreiche Fälle, in denen die Einrichtung eines EBR kraft Gesetzes schlicht an der Verweigerung der verpflichtend vorgeschriebenen Unterstützung durch das Management gescheitert ist, beispielsweise indem für die Wahl von Delegierten, für das Versenden der Einladungen zur ersten EBR-Sitzung oder auch für die Bereitstellung der nötigen Infrastruktur keine Informationen zur Zahl der Mitarbeiter herausgegeben wurden.**  
(EBR-Koordinator industriALL, Deutschland)

## 3.3 SCHLUPFLÖCHER UND UNZULÄNGLICHKEITEN NOCH IMMER GEGEBEN

Bei Betrachtung der Unterrichts- und Anhörungsverfahren mit Blick auf individuelle EBR-Vereinbarungen haben die befragten EBR-Koordinatoren außerdem die Notwendigkeit betont, die Anforderungen und einzelnen Schritte dieses gesamten Prozesses präziser und verbindlich zu definieren.

Vor dem Hintergrund der Tatsache, dass das Management nur allzu oft keine hinreichenden Informationen bereitstellt, hat sich der Großteil der EBR-Koordinatoren des Weiteren dafür ausgesprochen, genauere Bestimmungen hinsichtlich der Anwendung der Vertraulichkeitsklausel in die Richtlinie aufzunehmen. Darüber hinaus lassen ihrer Ansicht nach auch die Definitionen der Begriffe



„Transnationalität“ und „transnationale Angelegenheiten“ noch immer – d. h. trotz der klarer gefassten Leitlinie, die in Erwägungsgrund 16 zu finden ist – Raum für Fehlinterpretationen. Leider werde diese Orientierungshilfe in der Praxis allzu häufig nicht angewendet.

**Mit der Neufassung der Richtlinie hat sich ein Aspekt noch verschlimmert: Die Einführung des Aspekts der Transnationalität. Bei einem Drittel aller EBR in Italien haben sie es geschafft, diesen Aspekt aus der EBR-Vereinbarung auszuklammern.**

(EBR-Koordinator EFBH, Italien)

Absolute Einigkeit herrschte bei den EBR-Koordinatoren in Bezug auf die Notwendigkeit, die Richtlinie hinsichtlich des EBR-Rechts auf Weiterbildung, Qualifizierung und Kompetenzentwicklung nachzubessern (dieser Punkt sollte nicht nur als bloßes Recht des EBR, sondern vielmehr als Verpflichtung des Unternehmens verankert werden). Angesichts der Vielzahl verschiedenster Herausforderungen, vor die transnationale Unternehmen in Europa gestellt sind, kommt der Professionalisierung der Arbeit nicht nur eines Sonder- (oder Lenkungs-) Ausschusses, sondern des EBR im Ganzen große Bedeutung zu.

**Die Richtlinie muss sicherstellen, dass EBR-Mitgliedern mehr Zeit für ihre Arbeit zugestanden wird. In der Praxis ist es ihnen aus Zeitmangel oftmals schlicht unmöglich, ihren Aufgaben nachzukommen.**

(EBR-Koordinator EGÖD, Schweden)

**Die EBR-Richtlinie sieht weder Unterstützung noch Personal vor.**

(EBR-Koordinator industriALL, Belgien)

In diesem Kontext unterstrichen die EBR-Koordinatoren ebenso die Notwendigkeit, den Punkt der Verfügbarkeit von Ressourcen umfassend zu verbessern, da er den heutigen Anforderungen und Aufgaben der EBR-Delegierten nicht mehr gerecht wird. EBR-Delegierte üben ihre Arbeit heute zusätzlich zu ihren Funktionen auf nationaler und lokaler Ebene aus – ein Umstand, der mit Professionalisierungsanforderungen nicht länger vereinbar ist.

Darüber hinaus – und obwohl die neugefasste EBR-Richtlinie bestätigt, dass einem aktiven Sonderausschuss eine kritische Rolle zukommt – erachten viele EBR-Koordinatoren die Verbesserung der Bestimmungen und Leitlinien zur Einrichtung, Zusammensetzung sowie den Mindestaufgaben und -ressourcen des Lenkungsausschusses für erforderlich.

**Mitgliedern des Sonderausschusses sollte es gestattet sein, mit Mitarbeitern aller Standorte zu sprechen – insbesondere denen, die keinen EBR-Vertreter haben.**

(EBR-Koordinator EGÖD, Italien)

**Die Herausforderung besteht darin, einen aktiveren Sonderausschuss zu schaffen, da das Plenargremium – das nur einmal im Jahr zusammenkommt – auf beschleunigte Trends und Prozesse nicht flexibel genug reagieren kann. Sonderausschüsse können solche Aspekte besser handhaben.**

(EBR-Koordinator EFBH, Norwegen)

Die Richtlinie besagt, dass Gewerkschaftsexperten einzubinden sind. Nach Meinung der meisten EBR-Koordinatoren ist diese Bestimmung nicht klar genug und bedarf der Verdeutlichung, da sie von Managementseite regelmäßig nach eigenem Gutdünken interpretiert wird. Ist ein Gewerkschaftsexperte benannt, sollte er/sie an jeder Sitzung teilnehmen dürfen.

**Es ist nicht immer klar, wie genau die Einbindung von Gewerkschaften in den EBR aussieht, welche Kompetenzen und Verantwortlichkeiten sie haben und wie die Aufgaben zwischen EBR und Gewerkschaft zu verteilen sind. In der Richtlinie sollte die Rolle der Gewerkschaften daher klarer herausgearbeitet werden.**

(EBR-Koordinator industriALL, Slowakei)

Vor dem Hintergrund der notwendigen Professionalisierung der EBR-Arbeit hat die Rolle des Sonderausschusses – sowie der von Arbeitsausschüssen in größeren EBR – an Bedeutung gewonnen: Die gestiegenen Kompetenzanforderungen sind hier ebenso zu nennen wie die wesentliche Funktion des Sonderausschusses im Hinblick auf die Kommunikation und Koordination der Interessen innerhalb der EBR sowie zwischen den transnationalen und nationalen Interessenvertretungsgremien. Während die Bestimmung der Richtlinie, die besagt, dass der EBR lokale Vertreter zu informieren hat, seitens der EBR-Koordinatoren grundsätzlich begrüßt wird, ist nicht ausreichend klargestellt, wie dies konkret umgesetzt werden soll. Hier besteht somit Klärungsbedarf und die Notwendigkeit eines expliziten Verweises auf das in der Richtlinie niedergelegte Recht der EBR-Mitglieder, die einzelnen Standorte zu besuchen.

Was die Erfüllung der konkreteren Aufgaben sowie die heute allgemein zunehmenden Anforderungen angeht, vor die EBR heute gestellt sind, halten die EBR-Koordinatoren das gute Funktionieren eines EBR für unmöglich, wenn die zugrundeliegende Vereinbarung lediglich eine Versammlung pro Jahr vorsieht – selbst zwei seien möglicherweise nicht genug. Die Richtlinie sollte daher in Bezug auf regelmäßige und außerordentliche Sitzungen konkretere Vorgaben machen.

## Weitere Forderungen

Im Hinblick auf eine Überarbeitung der EBR-Richtlinie und ihrer spezifischen Bestimmungen stellten die EBR-Koordinatoren darüber hinaus noch eine Reihe weiterer Forderungen:

Recht einhellig merkten sie an, dass der Zeitrahmen für die (Neu-) Verhandlung von Vereinbarungen – aktuell sind hier bis zu 3 Jahre vorgesehen – zu lang sei. Dieser sollte viel stärker begrenzt werden, beispielsweise auf ein Jahr, bevor dann die Ausweichbestimmungen in Kraft treten.

Des Weiteren hat sich die überwältigende Mehrheit der EBR-Koordinatoren mit Nachdruck dafür ausgesprochen, eine Lösung zu finden, um alte Vereinbarungen nach Artikel 13 aufzulösen. Diese Forderung stellten insbesondere die Befragten aus dem Vereinigten Königreich, Belgien und Italien, wo Vereinbarungen nach Artikel 13 mit unbegrenzter Gültigkeitsdauer häufig herangezogen werden, um einen Standard transnationaler Unterrichtung und Anhörung einzufrizieren, der deutlich hinter den Bestimmungen der neugefassten Richtlinie zurückbleibt.

Nicht zuletzt äußerten die EBR-Koordinatoren mehrerer Länder den Wunsch, die Bestimmungen in Bezug auf die Neugründung von EBR sollten größere Flexibilität bieten und Trends sowie strukturelle Veränderungen im Kontext transnationaler Produktion und Dienstleistung in Europa reflektieren. Ihr Vorschlag diesbezüglich geht in Richtung einer Senkung der Schwellenwerte für die Gründung von EBR - sowohl in Bezug auf die Gesamtzahl der Mitarbeiter des Unternehmens als auch die nationale Belegschaft.

**Die Möglichkeiten der Mitwirkung im EBR sollten verbessert und die Schwellenwerte daher gesenkt werden. Das Unternehmen XY, beispielsweise, ist in 20 Ländern tätig, doch nur in vier dieser Länder wird der nationale Schwellenwert überschritten, so dass Delegierte zum EBR geschickt werden können.**

(EBR-Koordinator industriALL, Österreich)

### 3.4 VORSCHLÄGE ZUR VERBESSERUNG DER LEISTUNGSFÄHIGKEIT VON EBR IN UMSTRUKTURIERUNGSSITUATIONEN

Wie bereits im vorangegangenen Kapitel betont, können die gegenwärtige Praxis und Arbeitsweise von EBR – mit wenigen Ausnahmen – nicht als zufriedenstellend bezeichnet werden; vielmehr verlangen sie nach Ansicht aller EBR-Koordinatoren, die im Rahmen dieser Erhebung befragt wurden, nach spürbaren Verbesserungen. Erforderlich sind solche Verbesserungen nicht zuletzt deshalb, weil EBR nach dem aktuellen EU-Rahmenwerk für verbesserte und sozialverantwortliche Antizipation und Gestaltung von Wandel (dem sogenannten „Qualitätsrahmen“, siehe EU-Kommission 2013) eine Schlüsselrolle in diesem Zusammenhang spielen.

EBR-Koordinatoren sehen daher die dringende Notwendigkeit für substanzielle Veränderungen hinsichtlich der Handhabung von Umstrukturierungsmaßnahmen auf Unternehmensebene sowie für den Ausbau der Kapazität und Einbindung von Mitarbeitervertretern auf transnationaler Ebene, was die Antizipation von Wandel und Umstrukturierung in der Zukunft angeht.

Eine zentrale Forderung in diesem Kontext verlangt, eine bessere Umsetzung der Verpflichtungen des Managements in puncto Unterrichtung und Anhörung zu gewährleisten. Auch hier wieder werden Sanktionen und die Möglichkeit, Entscheidungen bis zum Abschluss der Anhörung auf EU-Ebene zu blocken, als Schlüssel angesehen.

Konfrontiert mit einer Realität, in der sich die EBR mehrheitlich mit Führungsstilen und Unternehmenskulturen auseinandersetzen müssen, die den von der EBR-Richtlinie vielbeschworenen „Kooperationsgeist“ klar vermissen lassen, verlangen die EBR-Koordinatoren heute eine starke gesetzliche Verpflichtung zur Zusammenarbeit und zur Einbeziehung der Mitarbeiter in Angelegenheiten, die sie unmittelbar betreffen.

**Um Umstrukturierung besser vorhersehen zu können, sollten Unterrichtung und Anhörung verpflichtend gemacht und falls erforderlich auch mithilfe von Sanktionen durchgesetzt werden. EBR-Mitgliedern sollte es möglich sein, an Vorstandssitzungen teilzunehmen, wenn soziale Angelegenheiten besprochen werden. Der EBR sollte in die Ausarbeitung von Sozialplänen einbezogen werden. Es sollte ihm erlaubt sein, soziale Angelegenheiten sowie Verhalten und Ethik des Managements zu bewerten. Die Kontrollmacht in dieser Hinsicht sollte beim EBR liegen.**

(EBR-Koordinator EGÖD, Italien)

Vor dem Hintergrund der begrenzten Ressourcen, die einem EBR zur Verfügung stehen und es – in Anbetracht der Dauerhaftigkeit von Wandel- und Umstrukturierungsprogrammen – zunehmend unmöglich machen, in zufriedenstellender Weise zu arbeiten, haben die EBR-Koordinatoren auch zum Ausdruck gebracht, dass nicht nur das Recht auf Hinzuziehung externer Experten der Nachbesserung bedarf, sondern im Hinblick auf Umstrukturierungssituationen auch die Rolle der Gewerkschaftsberater in EBR sowohl auf nationaler als auch auf europäischer Ebene gestärkt werden muss.

Darüber hinaus wiesen sie auf Erfordernisse rund um EBR-Mitglieder und ihre Kompetenzen hin: EBR-Mitglieder sollten besser vorbereitet und proaktiver sein, wenn sie Informationen vom Management einholen (sofern die Bereitschaft gegeben ist, Informationen zu teilen). Um gut informiert Fragen stellen und Wandel und Umstrukturierung besser vorhersehen zu können, sind zwei Dinge von zentraler Bedeutung: Weiterbildung (z. B. in Bezug auf Geschäfts- und Finanzberichte und -zahlen) sowie bessere und kontinuierlichere Unterstützung durch Gewerkschaften auf nationaler und europäischer Ebene.

**In Norwegen funktioniert die Kooperation zwischen Management und EBR in der Regel sehr gut; allerdings wird das Management in vielen Fällen auch gar nicht erst mit Fragen seitens des EBR konfrontiert. Das ist weniger eine Frage der Gesetzgebung als der Schulung und Kooperation innerhalb des EBR.**

(EBR-Koordinator EFBH, Norwegen)

Eine Reihe von EBR-Koordinatoren, beispielsweise aus dem privaten Dienstleistungssektor, betonte außerdem die Notwendigkeit, die EBR-Vorschriften so anzupassen, dass sie abhängige Unternehmen wie Franchise-Betriebe oder Joint-Ventures stärker abdecken. Ihrer Ansicht nach ist die gegenwärtige Definition von „kontrollierenden Unternehmen“ nicht präzise genug, um als klare Leitlinie für die Umsetzung in nationales Recht und individuelle EBR-Vereinbarungen zum Umgang mit abhängigen Unternehmen dienen zu können.

### **3.5 DIE NOTWENDIGKEIT EINER STÄRKUNG DER EUROPÄISCHEN GEWERKSCHAFTSKOORDINATION UND EINER STÄRKEREN VERANKERUNG DER EBR IM BREITEREN KONTEXT VON ARBEITNEHMERMITBESTIMMUNG**

Viele befragte Gewerkschaftskoordinatoren betonten ein Problem, das infolge der zunehmenden Umstrukturierung immer signifikanter wird – insbesondere seit der Krise von 2008 und dem verschärften Kostenwettbewerb zwischen den einzelnen Unternehmen aber auch den einzelnen Standorten ein- und desselben transnationalen Unternehmens: der „isolierte Charakter eines EBR“, d. h. der Mangel an Kommunikation, Austausch und Koordination zwischen lokalen und nationalen Interessenvertretungs- und Arbeitnehmermitbestimmungsgremien. Wie hervorgehoben wurde, wäre die Überwindung dieser Isolation nicht nur im Hinblick auf eine bessere Antizipation von Wandel und Umstrukturierung wichtig, sondern – in Anbetracht der einzigartigen Rolle eines EBR – auch für die Entwicklung sozialverantwortlicher Strategien im Umgang mit Wandel und Umstrukturierung, zum Wohle der gesamten europäischen Arbeitnehmerschaft. Was bessere Antizipation angeht, unterstrichen die EBR-Koordinatoren den positiven Effekt einer engeren Zusammenarbeit zwischen EBR und Mitarbeitervertretern auf Vorstandsebene – ein Aspekt, der ihrer Ansicht nach zu oft vernachlässigt wird.

EBR-Koordinatoren unterschiedlicher nationaler Hintergründe (die somit unterschiedliche Traditionen der Mitarbeitermitbestimmung auf Vorstandsebene widerspiegeln, siehe Darstellung unten) verwiesen im Zusammenhang mit Umstrukturierung und besserer Antizipation nachdrücklich auf die Notwendigkeit einer verstärkten Kooperation zwischen EBR und Vertretern auf Vorstandsebene. Die Kommunikation sollte insgesamt systematisch gestaltet werden und der Informationsfluss in Richtung der Arbeitnehmer – insbesondere über die eigenen Landesgrenzen hinaus – beständiger.

**In jeder Umstrukturierungssituation ist Zugang zu Informationen auf Vorstandsebene von entscheidender Bedeutung. Der EBR-Koordinator nimmt auch an Vorstandssitzungen teil (zwölfmal im Jahr) und verfügt somit über weit mehr Informationen. In vielen Fällen jedoch haben EBR-Mitglieder keinerlei Zugang zu solchen Informationen.**

(EBR-Koordinator EGÖD, Schweden)

**Um Strukturwandel besser vorhersehen zu können, sollte der EBR engeren Kontakt zum Aufsichtsrat pflegen. Da der EBR-Vorstand am Stammsitz des Unternehmens und somit nahe am Aufsichtsrat sitzt, ist er viel besser informiert.**

(EBR-Koordinator EGÖD, Österreich)

**EBR sind innerhalb ihrer Unternehmen tendenziell isoliert, ohne Verbindungen zu Vertretern auf Vorstands- oder nationaler Ebene. Um Wandel besser vorhersehen zu können, sollten lokale und zentrale Gewerkschaftsvertreter einbezogen werden.**

(EBR-Koordinator EGÖD, Schweden)

**Ältere EBR-Delegierte sind oftmals auch Mitglied im Vorstand des Unternehmens. Diese Doppelrolle erlaubt ihnen, Informationen zu möglichen Umbrüchen oder Veränderungen frühzeitig zu sammeln und weiterzugeben.**

(EBR-Koordinator UNI Europa, Deutschland)

**EBR-Vereinbarungen sollten vorsehen, dass von den Mitarbeitern gewählte Vorstandsmitglieder als Beobachter an Sitzungen von EBR und Arbeitsausschüssen teilnehmen. Es ist wichtig, sie so eng wie möglich einzubinden (so wie dies in einer Reihe norwegischer Unternehmen erfolgreich geschehen ist). Vorstandsmitglieder sind durch den EBR gut informiert und in der Lage, EBR-Mitglieder in ihrer Doppelrolle zu informieren.**

(EBR-Koordinator EFBH, Norwegen)

Obwohl sich die in 18 EU-Mitgliedstaaten existierenden nationalen Rahmenwerke zu Arbeitsbeziehungen bzw. zur Mitarbeitervertretung auf Vorstandsebene voneinander unterscheiden – so z. B. im Hinblick auf die Möglichkeit für Vertreter, eine Position im EBR und gleichzeitig im Vorstand zu haben (in den meisten Ländern zulässig, jedoch beispielsweise nicht in Frankreich) –, haben die EBR-Koordinatoren die praktischen Vorteile starker Verbindungen betont, insbesondere im Kontext einer frühzeitigen Antizipation und sozial ausgewogenen Gestaltung von Umstrukturierung. Solche Verbindungen ermöglichen es nicht nur, Informationen zu einem frühen Zeitpunkt zu erhalten, sondern auch, die Bedenken und Interessen der Arbeitnehmer in den Vorstand hineinzutragen und auf diese Weise dessen strategische Entscheidungsfindung zu beeinflussen.

Neben ihrer Forderung nach einem kontinuierlichen Informationsaustausch zwischen dem EBR und anderen Gremien und Institutionen der Arbeitnehmerinteressenvertretung innerhalb eines Unternehmens, betonten die EBR-Koordinatoren auch, von welcher hoher



Bedeutung nationale und europäische Gewerkschaften auf sektoraler Ebene für den EBR sind.

**EBR arbeiten besser, wenn sie sich eng mit Gewerkschaftsvertretern abstimmen. Da die einzelnen Mitglieder aus unterschiedlichen Ländern mit unterschiedlichen Traditionen und Betriebsratsrechten kommen, muss ihre Anhörung koordiniert werden.**

(EBR-Koordinatoren aus Deutschland, Österreich und der Schweden)

**Europäische Gewerkschaften sind sehr wichtig für die Arbeit eines EBR: Sie leiten und beraten die EBR und sollten sie auf europäischer Ebene vertreten.**

(EBR-Koordinator EGÖD, Italien)

**Die Einbindung der Gewerkschaften sollte verbessert werden – und das durchgängig, von der nationalen bis hinauf auf EU-Ebene. Ein Netzwerk, das die nationalen Ebenen einschließt, ist von entscheidender Bedeutung für den Erfolg der Arbeit eines EBR.**

(EBR-Koordinator UNI Europa, Schweden)

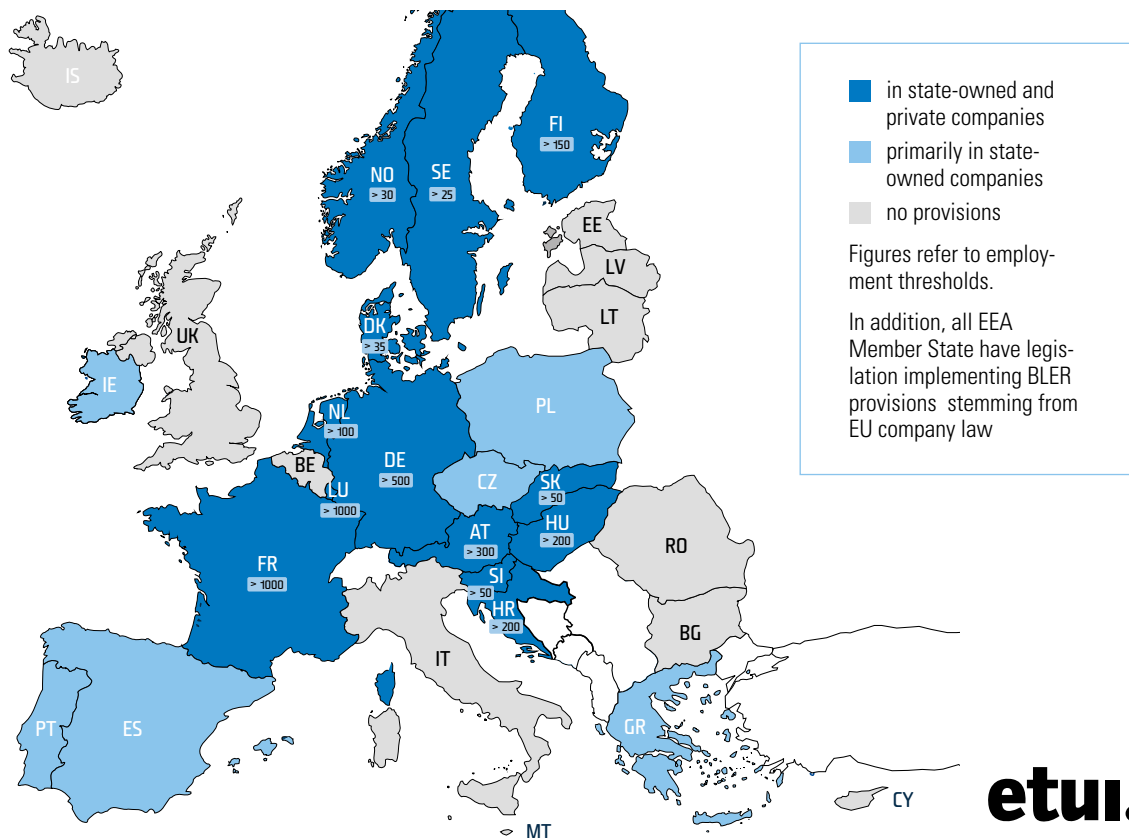
**Pro EBR sollte es mindestens einen EBR-Koordinator geben. Es obliegt den nationalen Gewerkschaften, diese Erwartung zu erfüllen. Gewerkschaften bedürfen einer besseren Strukturierung, um EBR-Mitglieder zu unterstützen. Im Tagesgeschäft stehen EBR nicht eben im Mittelpunkt der Aufmerksamkeit und oft bilden sie den letzten Punkt auf der Tagesordnung. Das muss sich ändern. Die Interaktion zwischen den einzelnen Akteuren funktioniert bereits gut, wenn ein Vertreter einer europäischen Gewerkschaft (z. B. industriALL) im EBR sitzt. Diese Einbindung sollte garantiert sein.**

(EBR-Koordinator industriALL, Belgien)

**Man sollte ein Gewerkschaftsnetzwerk aufbauen, um den Informationsaustausch mit europäischen Gewerkschaften anderer Sektoren zu gewährleisten (denn während beispielsweise die Zementbranche in Italien zum Bau-sektor gehört, wird sie in Spanien dem Chemiesektor zugerechnet). Will man bessere Antizipation erreichen, ist Kommunikation von entscheidender Bedeutung.**

(EBR-Koordinator EFBH, Italien)

## MITARBEITERVERTRETUNG AUF VORSTANDSEBENE IN EUROPA



Based on: "Worker board-level participation in the 31 European Economic Area countries", Conchon, Kluge, and Stollt. ETUI. Worker-participation.eu. Last updated August 2015

Wie von EBR-Koordinatoren unterschiedlicher nationaler Hintergründe hervorgehoben, profitieren EBR, die auf nationaler und europäischer Ebene von starker gewerkschaftlicher Koordination geprägt sind, gleich in mehrfacher Hinsicht: Sie funktionieren besser und sind effektiver in Sachen Leistung, transnationale Unterrichtung und Anhörung sowie im Hinblick auf ihre Ergebnisse in der Gestaltung von Wandel- und Umstrukturierungsprozessen. Angesichts der Vielfalt nationaler Interessenvertretungssysteme (so gibt es beispielsweise unterschiedliche Modelle der Arbeitnehmerinteressenvertretung am Arbeitsplatz und auf Unternehmensebene, der Arbeitnehmerbeteiligung und -mitbestimmung, oder der Rolle von Gewerkschaften in diesem Kontext), sind Gewerkschaften mit ihren sektoral organisierten Verbänden auf europäischer Ebene die einzigen Akteure, die in der Lage sind, gemeinsame Plattformen, Netzwerke und strategische Ausrichtungen zu koordinieren und weiterzuentwickeln. Weiter in diesem Zusammenhang haben die EBR-Koordinatoren angemerkt, dass die Einbindung der europäischen Branchenverbände als Unterzeichner der europäischen Rahmenvereinbarungen auf Unternehmensebene als Schlüssel für die erfolgreiche und umfassende Umsetzung dieser Vereinbarungen angesehen wird.

Darüber hinaus unterstrichen sie im Rahmen dieser Umfrage eine Reihe weiterer positiver Effekte, die sich aus einer starken Einbindung nationaler und europäischer Gewerkschaften in die Arbeit der EBR ergeben, so z. B. im Hinblick auf die Themen Kompetenzentwicklung, die Bereitstellung von Fachwissen und Beratung, die Unterstützung der Koordination und Artikulation von Interessen oder die Organisation des Austauschs zwischen den einzelnen EBR innerhalb spezifischer Sektoren.

Vor diesem Hintergrund sind EBR-Koordinatoren durchaus für verstärkte Bemühungen nationaler und europäischer Gewerkschaften zur Unterstützung von EBR. Jeder EBR sollte sowohl auf nationaler als auch auf europäischer Ebene von einem Gewerkschaftskoordinator und -berater unterstützt werden.

Doch nicht nur Gewerkschaften auf EU-Ebene sollten eine bedeutendere Rolle spielen. Ein Blick auf die Managementseite lässt erkennen, auch hier besteht – was Kompetenzentwicklung und Austausch angeht – Bedarf an stärkerer Unterstützung durch Arbeitgeberverbände auf nationaler und EU-Ebene, wie vor allem EBR-Koordinatoren aus zentral- und osteuropäischen Ländern betonten. Allzu häufig sehen sich EBR-Mitglieder Vertretern des Managements gegenüber, die über die Richtlinie und ihre nationale Umsetzung nur äußerst dürftig informiert sind.

**Koordination und Kommunikation zwischen Arbeitnehmervertretern ist nicht genug. Auch die Arbeitgeberseite sollte besser informiert sein. Das Management muss mehr über EBR und ihre Arbeit lernen. Europäische Arbeitgeberverbände sollten sich in die diesbezügliche Information und Weiterbildung der Führungsebene einbringen.**

(EBR-Koordinator industriALL, Slowakei)

**In Ländern ohne EBR-Tradition und dort, wo Unterrichtung und Anhörung in der nationalen Gesetzgebung nicht definiert sind, ist es viel schwieriger.**

(EBR-Koordinatoren aus Bulgarien, Frankreich und dem Vereinigten Königreich)

### 3.6 IST EINE ÜBERARBEITUNG ERFORDERLICH?

Die vorangegangenen Kapitel dieses Berichts präsentieren eine große Zahl verschiedener Forderungen, Wünsche und Vorschläge der EBR-Koordinatoren in Bezug auf eine Verbesserung der EBR-Richtlinie sowie ihrer Umsetzung in der Praxis. Zu unserer Erhebung und den durchgeführten Interviews gehörte auch die Frage, ob die EBR-Koordinatoren eine umfassende Überarbeitung der Richtlinie für notwendig erachten oder ob hier andere Lösungen denkbar wären. Die Antworten darauf fielen bemerkenswert detailliert und durchdacht aus: Sie berücksichtigten nicht nur bestehende Unzulänglichkeiten, Schwächen und Defizite der Richtlinie selbst, Probleme hinsichtlich ihrer Umsetzung in nationales Recht sowie Schwierigkeiten bei der Umsetzung der individuellen Vereinbarungen in der Praxis, sondern auch das aktuelle politische Klima auf EU-Ebene und die gegenwärtigen Machtkonstellationen.

Wo die Wurzel der Probleme liegt, wurde dabei recht unterschiedlich eingeschätzt: Ist sie im Gesetzestext und den in der Richtlinie niedergelegten Bestimmungen zu suchen oder in nationalen Umsetzungen? Weist die Richtlinie rechtliche Schlupflöcher und Unzulänglichkeiten auf, die im Wege einer Überarbeitung oder weiteren Neufassung korrigiert werden müssen, oder sollte der Fokus eher auf Änderungen, klareren Leitlinien und strikteren Vorschriften für die Umsetzung in der Praxis liegen?

**Die Umsetzung in nationales Recht ist nicht das Problem. Die aktuelle Richtlinie ist ziemlich vage und so ist es schwierig, mit ihr zu arbeiten.**

(EBR-Koordinator EFBH, Italien)

**Probleme bereiten die Schlupflöcher der Richtlinie. Sie definiert keinerlei echte Interventionsmacht für EBR. Ihre Bestimmungen sind nicht gerade präzise. Außerdem fehlen Sanktionen. Folglich sieht sich das Management auch nicht gezwungen, die Bestimmungen der Richtlinie einzuhalten. Die Umsetzung in nationales Recht hingegen hat keine Probleme verursacht.**

(EBR-Koordinator EGÖD, Italien)

Im Gegensatz zu diesen Einschätzungen sah die Mehrheit der Befragten das Hauptproblem vielmehr in der Richtlinie selbst begründet als in ihrer unzureichenden Umsetzung in nationales Recht oder der Durchsetzung ihrer wichtigsten Bestimmungen. Während die EBR-Koordinatoren mehrheitlich durchaus einige Schwächen im Haupttext der Richtlinie sehen (nach wie vor bestehende Unsi-

cherheiten im Hinblick auf Definitionen wie „transnationale Angelegenheiten“, die Notwendigkeit einer genaueren Klärung der Bedingungen, unter denen gewisse Informationen für vertraulich erklärt werden dürfen, mangelnde Orientierung in Bezug auf Berichterstattungsverfahren, die Rolle der Gewerkschaften usw.), betonten sie gleichzeitig, dass nur eine unzureichende Durchsetzung der in der Richtlinie niedergelegten Bestimmungen das größte Problem darstellt, mit dem sie derzeit konfrontiert sind.

**Die Umsetzung in nationales Recht ist ein Problem. Die größte Herausforderung besteht darin, die Richtlinie ordentlich um- und die bereits existierenden Bestimmungen durchzusetzen.**

(EBR-Koordinatoren aus Belgien, Deutschland, Skandinavien sowie Zentral- und Osteuropa)

**Die Umsetzung in nationales Recht ist sehr unterschiedlich, auch im Hinblick auf Strafen und Sanktionen. Es ist einfach billiger, das Gesetz zu brechen. Die Neufassung war ein Schritt vorwärts, aber immer noch ein Kompromiss.**

(EBR-Koordinator EGÖD, Schweden)

Auch hier wieder bezogen sich die EBR-Koordinatoren auf das Problem fehlender Sanktionen und Maßnahmen in Reaktion auf eine Verletzung der Bestimmungen der Richtlinie – dieser Punkt wird als Schlüsselaspekt gesehen, der der Nachbesserung bedarf: Art und Schärfe der vorgesehenen Maßnahmen sowie ihre Wirkung auf die Politik des jeweiligen Unternehmens unterscheiden sich dabei stark. Verbesserungen im Bereich der Durchsetzung von Bestimmungen und Verhängung von Sanktionen sollten daher als eine der wichtigsten Prioritäten betrachtet werden.

Vor diesem Hintergrund sprach sich die Mehrheit der EBR-Koordinatoren dafür aus, Nachbesserungen bei denjenigen Bestimmungen vorzunehmen, die sich als zu vage erwiesen haben, anstatt die Richtlinie komplett zu überarbeiten.

**Wir sollten den bestehenden Text hernehmen und seine Schwächen beseitigen. Im Großen und Ganzen sind die Bestimmungen gut, aber es gibt eben viele Missverständnisse und Fehlinterpretationen. Die Europäische Kommission sollte sich stärker auf die Verbreitung der Inhalte der Richtlinie konzentrieren, so dass Arbeitgeber nicht mehr so tun können, als existiere sie gar nicht.**

(EBR-Koordinator UNI Europa, Belgien)

**Wenn wir wieder bei Null anfangen, dauert es einfach zu lange, bevor eine neue Richtlinie steht. Es ist einfacher, die bestehende zu verbessern, selbst wenn das nur eine Art Kompromiss darstellt. Es ist ungewiss, ob beide Seiten tatsächlich nachbessern wollen.**

(EBR-Koordinator EGÖD, Schweden)

**Die aktuelle Richtlinie beinhaltet bereits wichtige Aspekte; der Fokus sollte daher darauf liegen, den bestehenden Text zu verbessern.**

(EBR-Koordinator EFFAT, Finnland)

Alles in allem enthüllt unsere Umfrage unter EBR-Koordinatoren eine klare Botschaft an Europas Politiker: Einerseits hat die neugefasste Richtlinie zu einer Reihe von Verbesserungen geführt – zumindest im Hinblick auf gewisse Aspekte des transnationalen Sozialdialogs sowie der Unterrichtung und Anhörung. Andererseits ist die Richtlinie in einer Reihe von Punkten noch nicht klar genug. Die daraus resultierenden Probleme und Aspekte erfordern strengere Vorschriften, die konkrete Anforderungen, Verpflichtungen und Durchsetzungsbestimmungen festlegen, um das effiziente Funktionieren der EBR in der Praxis zu gewährleisten. Nach Ansicht der EBR-Koordinatoren sind solche Änderungen von entscheidender Bedeutung, um die Qualität aller EBR zu steigern und ihre Rolle im Kontext von Umstrukturierung, Antizipation von Wandel und einer Verbesserung der Unterrichts- und Anhörungsverfahren zu stärken.

# 4. SCHLUSSFOLGERUNGEN: EBR-RICHTLINIE ZWECKTAUGLICH MACHEN

## 4.1 NOCHMALIGER BLICK AUF DIE UMFRAGEERGEBNISSE

Die Kernbotschaft dieser Umfrage besagt, dass die Richtlinie in ihrer aktuellen Form noch immer nicht zwecktauglich ist: Obwohl die Neufassung der Richtlinie aus dem Jahr 2009 in einigen Punkten für Klärung und Verbesserung im Hinblick auf die Unterrichts- und Anhörungsverfahren gesorgt und neue Post-2009-Vereinbarungen positiv beeinflusst hat, ist das Gesamtbild aus Sicht der Gewerkschaften nach wie vor nicht zufriedenstellend: Die überwältigende Mehrheit der EBR funktioniert noch immer nicht so, wie es entsprechend den zentralen Zielsetzungen der Richtlinie der Fall sein sollte, und wichtige Bestimmungen werden nicht ihrer Intention gemäß umgesetzt. In der Konsequenz sind die meisten EBR nicht in der Lage, ihrer Rolle umfassend gerecht zu werden, wenn es um Unterrichtung und Anhörung im Kontext der Gestaltung von Wandel und Umstrukturierung auf Unternehmensebene geht.

Eine weitere wichtige Aussage unserer Umfrage lautet: Die neugefasste Richtlinie hat nicht dazu beigetragen, die Kluft zwischen den gut und den nicht gut funktionierenden EBR zu schließen. Das Gegenteil ist der Fall: Nach Ansicht der EBR-Koordinatoren ist diese Kluft in den letzten acht Jahren nur noch breiter geworden.

Diejenigen EBR, die bereits vor der Neufassung der Richtlinie recht gut funktionierten, haben in dieser Hinsicht sowie in puncto Leistungsvermögen und Professionalisierung weitere Fortschritte gemacht. Wie in den vorangegangenen Kapiteln dargestellt, sind diese positiven Trends vor allem das Ergebnis der Bestätigung beider Seiten, dass EBR einen konkreten Mehrwert bieten, wenn es um Antizipation, Austausch und Anhörung geht oder um das Aushandeln sozialverantwortlicher Lösungen bei unternehmerischen Veränderungsprozessen, einschneidenden Änderungen und Umstrukturierungsmaßnahmen. Nach Meinung der EBR-Koordinatoren wurden diese Errungenschaften nur indirekt durch die neugefasste Richtlinie ausgelöst. Größtenteils habe sie lediglich gewisse (nicht alle) Elemente bereits bestehender bewährter Praktiken zusammengeführt.

Darüber hinaus hat diese Umfrage aber auch gezeigt, dass „gut funktionierende“ EBR in den vergangenen acht Jahren weitere Fortschritte gemacht haben, insbesondere im Hinblick auf eine weitergehende Professionalisierung bei der Organisation von Anhörungen vor dem Management, die immer öfter zur Aushandlung transnationaler Vereinbarungen geführt haben, die die Einrichtung, Stärkung und Institutionalisierung der Verbindungen zwischen europäischen und lokalen Ebenen der Interessenvertretungen und Gewerkschaftsaktivitäten unterstützen und die Integration von

EBR in die breitere Struktur diverser Formen der Mitarbeiterbeteiligung auf Unternehmensebene – von der Fertigung bis zum Vorstand – fördern.

Auf der anderen Seite haben die EBR-Koordinatoren jedoch auch betont, dass die neugefasste Richtlinie auf die Arbeitsweise und -qualität derjenigen EBR, die noch nicht als zufriedenstellend zu bezeichnen war (bzw. ist), kaum ausgewirkt hat. Positive Effekte wurden hauptsächlich bei formalen und technischen Aspekten berichtet, wie etwa bei Verfahren und Vorschriften in Bezug auf die Einrichtung eines EBR und die Zusammensetzung eines besonderen Verhandlungsgremiums oder in Sachen Recht auf Weiterbildung.

Gleichzeitig hat die neugefasste Richtlinie nach Ansicht der EBR-Koordinatoren für die Mehrheit der EBR weit weniger bis gar keine positive Wirkung, soweit es Unterrichtung, Anhörung und andere Aspekte angeht, die als unbedingte Voraussetzung für das gute Funktionieren eines EBR gelten. Zu den zentralen Herausforderungen und Problemen gehören:

- ▶ Zunehmende Schwierigkeiten bei der Gründung neuer EBR infolge von Widerstand aufseiten des Managements und eines Mangels an effektiven Durchsetzungsvorschriften.
- ▶ Obwohl die neugefasste Richtlinie Inhalte und Verfahren rund um Unterrichtung und Anhörung klären konnte, gibt es bei der Umsetzung in der Praxis noch immer Probleme – unter anderem (*inter alia*) in Zusammenhang mit nach wie vor bestehenden Mehrdeutigkeiten, dem Mangel an Klarheit, was das Verständnis von „Transnationalität“ angeht, und der über Gebühr strapazierten Vertraulichkeitsklausel.
- ▶ Ähnlich wurde die Situation in Bezug auf das europäische Mandat von EBR und die Verknüpfung zwischen den europäischen und lokalen Ebenen der Interessenvertretung eingeschätzt.
- ▶ Während die neugefasste Richtlinie anerkennt, dass ein ordentliches Funktionieren eines EBR hinreichende Ressourcen in Verbindung mit externer Unterstützung und Beratung durch Gewerkschaften und andere Experten erfordert, kann die Situation in den meisten EBR nicht als zufriedenstellend erachtet werden: Weit über die Hälfte aller EBR haben nur eine Vollversammlung pro Jahr und keine Möglichkeit, externe Experten hinzuzuziehen, ausreichende Weiterbildungs- und -qualifizierungsmaßnahmen durchzuführen oder die einzelnen Standorte zu besuchen.
- ▶ Nach Erfahrung der EBR-Koordinatoren ist die Mehrzahl der von ihnen betreuten EBR daher nicht in der Lage, in Umstrukturierungssituationen die ihnen durch die Richtlinie zugedachte Rolle effektiv wahrzunehmen. Anhörung findet kaum statt und der Mangel an Ressourcen, die für eine Antizipation von

Wandel nötig wären, bleibt selbst für besser funktionierende EBR eine Herausforderung.

An dieser Stelle bleibt anzumerken, dass EBR-Koordinatoren Fälle guter Praxis eher als die Ausnahme denn die Regel ansehen. Nach Aussage der überwältigenden Mehrheit der EBR-Koordinatoren sind Zahl und Anteil derjenigen EBR, von denen man sagen könnte, sie erfüllen die zentralen Ziele der Richtlinie was ihr Funktionieren angeht, im Laufe der vergangenen Jahre definitiv nicht gestiegen.

Darüber hinaus sollte erwähnt werden, dass die neugefasste Richtlinie weder zu einem signifikanten Anstieg bei der Zahl von EBR-Neugründungen nach 2009 geführt hat, noch zu einer deutlichen Reduzierung des Anteils an alten und freiwilligen Vereinbarungen, deren zentrale Bestimmungen oft erheblich hinter den in der neugefassten Richtlinie definierten Standards zurückbleiben.

#### 4.2 PRIORITÄTEN UND KONKRETE FORDERUNGEN IN BEZUG AUF DIE EBR-RICHTLINIE

Befragt zu ihren Forderungen im Zusammenhang mit der aktuellen Bewertung der EBR-Richtlinie, sprachen sich die meisten EBR-Koordinatoren dafür aus, die Verbesserung und Straffung dieser Richtlinie pragmatisch und „zielgerichtet“ anzugehen. In dieser Hinsicht verwiesen sie auch auf die allgemeinen politischen Bedingungen in der EU, die eine umfassende Überarbeitung der Richtlinie weniger machbar erscheinen lassen. Dennoch zeigt die Umfrage, dass die EBR-Koordinatoren eine Reihe klarer Prioritäten für die Nachbesserung der Richtlinie haben:

- ▶ Ganz oben auf der Liste stehen **Maßnahmen zur Verbesserung der Durchsetzbarkeit der Richtlinie sowie der Umsetzung ihrer zentralen Bestimmungen durch konkretere und verbindliche Vorschriften.**
- ▶ Die Notwendigkeit, **Durchsetzungs- und Sanktionsmechanismen** zu verschärfen, für den Fall unzureichender Unterrichtung und/oder Anhörung in Umstrukturierungssituation oder auch managementseitiger Behinderung im Hinblick auf die Gründung und/oder das ordentliche Funktionieren eines EBR. Die EBR-Koordinatoren sind sehr dafür, die **Möglichkeit einstweiliger Verfügungen durch das Gericht und der temporären Aussetzung von Managemententscheidungen** vorzusehen.
- ▶ Angesichts der Erfahrung von EBR-Koordinatoren, die zeigt, dass die Gründung von EBR infolge von Widerstand durch das Management zunehmend schwieriger wird, haben die EBR-Koordinatoren eine Reihe von Unzulänglichkeiten und Schlupflöchern in der Richtlinie aufgezeigt, wenn die Verhandlungen über eine EBR-Vereinbarung fehlschlagen und die **Anforderungen der Subsidiarität**, wie in der Richtlinie definiert, durchgesetzt werden müssen. In der Praxis ist es nicht möglich, die nötigen Informationen vom zentralen und/oder lokalen Management zu erhalten, ein besonderes Verhandlungsgremium einzurichten oder EBR-Delegierte zu wählen, wenn das Management keine Bereitschaft zur Kooperation

zeigt und die entsprechenden Prozesse behindert. Während die EBR-Koordinatoren eine Zunahme solcher Praktiken festgestellt haben, betonen sie auch die Notwendigkeit, den aktuell bei drei Jahren liegenden **Zeitraumen für Verhandlungen** über die Gründung eines EBR deutlich, d. h. auf beispielsweise ein Jahr, zu begrenzen.

- ▶ Im Hinblick auf Unterrichtung und Anhörung haben viele EBR-Koordinatoren angemerkt, dass – trotz Verbesserungen durch die neugefasste Richtlinie – noch immer eine bessere Definition dessen erforderlich sei, was unter „**transnationalen Angelegenheiten**“ zu verstehen ist, da die Frage, ob eine bestimmte Managemententscheidung transnationalen Charakter hat, nur allzu oft Anlass für Konflikte gibt und das ordentliche Funktionieren eines EBR verhindert. Der konkrete Vorschlag diesbezüglich lautet, das weiter gefasste Verständnis von Transnationalität, wie im Erwägungsgrund 16 der Richtlinie enthalten, in den Haupttext der Richtlinie (Artikel 1.4) zu übernehmen.
- ▶ Insbesondere im Hinblick auf EBR in Unternehmen, die die Unterrichtung und Anhörung von Arbeitnehmern kaum unterstützen, wird das Thema der **Vertraulichkeit von Informationen** als Problem und Konfliktquelle wahrgenommen. Nach Ansicht der EBR-Koordinatoren wird die Vertraulichkeitsklausel zu oft vorgeschoben, um EBR-Mitgliedern erforderliche Informationen vorzuenthalten. Die Richtlinie muss daher spezifisch festlegen, unter welchen Bedingungen die Bereitstellung von Informationen mit Verweis auf Vertraulichkeitsgründe eingeschränkt werden kann.
- ▶ In Bezug auf das Funktionieren und die Ressourcen transnationaler Interessenvertretungen haben die EBR-Koordinatoren recht einhellig eine Reihe von Forderungen zur Verbesserung des gegenwärtigen regulatorischen Rahmenwerks aufgestellt. Mit Blick auf die Zusammenführung bewährter Praktiken umfassen die zentralen Forderungen die Einführung der Verpflichtung, mindestens zwei **EBR-Vollversammlungen** pro Jahr abzuhalten, und des Rechts für den EBR, in Umstrukturierungssituationen und in der Vorbereitung auf Anhörungen auf die Unterstützung durch **externe Experten** bauen zu dürfen.<sup>15</sup>
- ▶ Was Umstrukturierung angeht und die neue Rolle, die EBR im Rahmen der **Antizipation von Wandel** spielen sollten, bevor Umstrukturierung nötig wird, fordern die EBR-Koordinatoren, die Richtlinie sollte spezifisch auf diese Aufgabe Bezug nehmen, um auf diese Weise EU-Strategien zur sozialverantwortlichen Gestaltung von Wandel und Umstrukturierung bei Unternehmen anzuerkennen und zusammenzuführen.
- ▶ Da sich EBR – im Kontext der Antizipation von Wandel und der Gestaltung von Umstrukturierung, aber auch im Zusammenhang mit Themen rund um Soziales und Beschäftigung – zunehmend in den Abschluss **Europäischer Rahmenvereinbarung (EFAs) mit dem Management** eingebunden sehen, unterstri-

<sup>15</sup> In der aktuellen EBR-Richtlinie ist die Bestimmung in Bezug auf das Recht des EBR und seines Sonderausschusses, Experten hinzuzuziehen, lediglich in den subsidiären Vorschriften enthalten. Nach Ansicht der EBR-Koordinatoren ist dies inkonsistent, weshalb die betreffende Bestimmung in Artikel 6 der Richtlinie überführt werden sollte.



chen die EBR-Koordinatoren, die EBR-Richtlinie müsse auch die Rolle eines EBR als Verhandlungspartner widerspiegeln, beispielsweise durch Verweis auf die zwei Arten der hauptsächlich verhandelten Vereinbarungen: zum einen diejenigen, die als Ergebnis der Anhörung zu spezifischen Punkten im Rahmen der Gestaltung von Wandel und Umstrukturierung geschlossen werden, und zum anderen Europäische Rahmenvereinbarungen zu einer breiteren Palette von Fragen, die die Themen Beschäftigung und Arbeitgeber-Arbeitnehmer-Beziehungen betreffen. Bei der Zusammenführung bewährter Praktiken sollte die Richtlinie auch Bestimmungen zu den Rollen der einzelnen Akteure, einschließlich der europäischen Gewerkschaftsverbände, vorsehen – ebenso wie Anforderungen und Verpflichtungen im Hinblick auf interne Unterrichtung und Umsetzung.

- ▶ Nicht zuletzt schlug die überwältigende Mehrheit der EBR-Koordinatoren vor, zentrale Bestimmungen der aktuellen Vorschrift, nach der **Vereinbarungen nach dem alten Artikel 13** aufzulösen sind, aufzunehmen, da die meisten dieser alten Vereinbarungen eindeutig hinter gewissen Standards der Richtlinie zurückbleiben. Eine mögliche Ausnahme von der Verpflichtung, Vereinbarungen nach dem alten Artikel 13 neu zu verhandeln, könnte für Fälle vorgesehen werden, in denen beide Parteien mit ihrer alten freiwilligen Vereinbarung zufrieden sind.

Während obige Prioritäten und Forderungen von allen Befragten hervorgehoben wurden, ist eine Reihe weiterer vor allem von EBR-Koordinatoren angeführt worden, die aus Ländern oder Unternehmen kommen, denen in Sachen Kooperation des Managements und Bereitstellung grundlegender Ressourcen ein eher negativer Ruf anhängt. Dennoch steht auch hier das Thema „bessere Durchsetzung“ im Mittelpunkt und so wurden folgende Verbesserungen vorgeschlagen:

- ▶ Aufstellung konkreterer Anforderungen im Hinblick auf den zeitlichen Aspekt der Unterrichts- und Anhörungsverfahren, um die Erfüllung zentraler Bestimmungen der Richtlinie – frühzeitige Unterrichtung und echte Anhörung – zu gewährleisten.
- ▶ Stärkung von **Kompetenzentwicklung und Ressourcenerhaltung** durch Verankerung der entsprechenden Bestimmungen nicht mehr nur als Recht des EBR, sondern als **Verpflichtung** des Arbeitgebers; einige EBR-Koordinatoren schlugen darüber hinaus vor, EBR sollten eigene Budgets erhalten.
- ▶ Ausdehnung der Richtlinie auf eine größere Anzahl von Unternehmen durch Senkung der **Schwellenwerte für die Gründung eines EBR**. Diese Forderung wurde insbesondere von EBR-Koordinatoren kleinerer Länder gestellt, die eine anhaltende Zunahme der Zahl kleinerer, aber dennoch transnational operierender Unternehmen erleben. Wie betont wurde, unterliegen solche Unternehmen derzeit nicht der EBR-Richtlinie, obwohl gerade hier besonderer Bedarf besteht, transnationale Unterrichts-, Anhörungs- und Dialogstrukturen und -verfahren einzurichten. In diesem Kontext wurde eine Senkung der Schwellenwerte vorgeschlagen oder die Einführung von Bestimmungen, die eine größere Flexibilität im Hinblick auf die Gründung von „Klein-EBR“ vorsehen.

### 4.3 DER EBR IM GESAMTZUSAMMENHANG VON MITARBEITERBETEILIGUNG

Die EBR-Koordinatoren betonten die positiven Auswirkungen der neugefassten Richtlinie auf die Interaktion und Artikulation zwischen verschiedenen Ebenen der Mitarbeitervertretung sowie auf die Rolle der europäischen Gewerkschaftsverbände. Sie unterstrichen dabei, dass beide Aspekte für das ordentliche Funktionieren und die effektive Erfüllung zentraler Rollen und Ziele eines EBR von entscheidender Bedeutung sind.

Infolge der Lehren, die die EBR-Koordinatoren aus bewährten Praktiken und aus Situationen ziehen konnten, in denen die Bestimmungen der Richtlinie nicht zufriedenstellend umgesetzt worden waren, formulierten sie folgende Forderungen und Verbesserungsvorschläge:

- ▶ Es bedarf einer Bestimmung, die **EBR-Delegierten explizit das Recht zuspricht, andere Standorte zu besuchen**, da dies eine unabdingbare Voraussetzung (*sine qua non*) für die Verbreitung von Informationen und die Berücksichtigung lokaler Arbeitnehmerinteressen und -belange im Zusammenhang mit Unterrichts- und Anhörungsverfahren sowie anderen EBR-Aufgaben darstellt.
- ▶ Die neugefasste EBR-Richtlinie erkennt die **wichtige Rolle der Gewerkschaften** an, die sie durch praktische Unterstützung und die Bereitstellung von Expertenrat und -wissen im Kontext der Gründung und des Funktionierens von EBR spielen. Unter Verweis auf bewährte Praktiken gaben die EBR-Koordinatoren an, dass **Gewerkschaften auf EU-Ebene** nicht nur im Kontext der Gründung von EBR eine wichtige und positive Rolle spielen, sondern – durch die Bereitstellung von Rat und Expertenwissen sowie die Verknüpfung der verschiedenen Ebenen der Mitarbeiterinteressenvertretung – auch im Rahmen der täglichen Arbeit der EBR. Diese Rolle sollte durch die Richtlinie klar herausgestellt werden. Darüber hinaus sollten sich die Bestimmungen des Artikels 5.4 zur Rolle der Gewerkschaften auch in den subsidiären Vorschriften widerspiegeln, wo sie aktuell fehlen.
- ▶ Zu guter Letzt – und mit Verweis auf ihre positiven praktischen Erfahrungen – betonten die EBR-Koordinatoren die Notwendigkeit, die Verbindungen zwischen dem EBR und anderen Gremien und Institutionen der Arbeitnehmermitbestimmung auf Unternehmensebene zu stärken, und das insbesondere was Aufsichts- und Verwaltungsräte angeht. Wo solche Verbindungen bestehen und aktiv genutzt werden, hat der EBR besseren, frühzeitigeren und umfassenderen Zugang zu Informationen – eine wichtige Voraussetzung für die Antizipation von Wandel und Umstrukturierungsprozessen sowie für die Einbindung in diese Vorgänge. In Anbetracht dessen sind ein weit regelmäßigerer Informationsaustausch und eine systematische Berichterstattung erforderlich – umsetzbar beispielsweise durch ein Recht des EBR, auf Vorstandsebene vertreten zu sein (was eine Praxis begründen würde, die – gemäß den Ergebnissen unserer Umfrage – in vielen Fällen bereits Realität ist).

#### **4.4 SCHLUSSFOLGERUNGEN IM HINBLICK AUF GESETZGEBERISCHE MASSNAHMEN**

Die EBR-Koordinatoren erkennen den Fortschritt an, den die neugefasste Richtlinie im Hinblick auf zentrale Themen rund um Unterrichtung und Anhörung sowie die Vertretung und Artikulation von Arbeitnehmerinteressen erzielt hat.

Durch die Hervorhebung noch immer bestehender Schlupflöcher, Unzulänglichkeiten und aufkommender Herausforderungen – insbesondere im Zusammenhang mit der zunehmend schneller werdenden Entwicklung, mit Umstrukturierung sowie wechselnden Mustern und Motoren in der Unternehmenswelt – haben sie jedoch gleichzeitig mit Nachdruck die Notwendigkeit betont, das regulatorische Rahmenwerk zu verbessern und anzupassen.

Bei der Frage nach der konkreten Herangehensweise zur Verankerung solcher Änderungen und Verbesserung der Zwecktauglichkeit von EBR – die gegebenen Alternativen umfassen u. a. die Überarbeitung der Richtlinie, eine weitere Neufassung oder auch andere Formen rechtswirksamer Änderungen – zeigen sich die EBR-Koordinatoren pragmatisch und einverstanden mit der Option, durch die die erwarteten Ergebnisse am wahrscheinlichsten zu erreichen sind.

# LITERATURE

- De Spiegelaere, S. and Jagodzinski, R. 2015: European Works Councils and SE Works Councils 2015. Facts & Figures, Brussels, European Trade Union Institute.
- Dorssemont F. and Blanke T. (eds.) 2010: The recast of the European Works Council Directive, Antwerp.
- ETUC 1999: Review of the Directive on European Works Councils. Resolution adopted at the Executive Committee, 2-3 December 1999, Brussels.
- ETUC 2004: ETUC Strategy in view of the revision of the European Works Council Directive. Resolution adopted at the Executive Committee, 4-5 December 2003 and final agreement given by the Steering Committee on 13 February 2004, Brussels, ETUC.
- ETUC 2008: Opinion of the ETUC on the second phase of consultation of the social partners of 20 February 2008: Consultation of the social partners on the revision of the Council Directive 94/45/EC, Brussels.
- ETUC n.d.: The New European Works Council Directive ('Recast'), Brussels.
- ETUC 2014: Towards a new framework for more democracy at work: ETUC resolution, Brussels.
- ETUC 2016: Position paper "Orientation for a new EU framework on information, consultation and board-level representation rights (Part I)". Adopted at the extraordinary ETUC Executive Committee on 13 April 2016 in The Hague, Brussels, 15 April 2016.
- ETUC and ETUI 2010: Benchmarking Working Europe 2010, Brussels.
- Eurofound 2009: European Works Councils in practice: Key research findings, Dublin.
- EU Commission 2010: Expert Group Report on Implementation of Recast Directive 2009/38/EC on European Works Councils, Brussels.
- EU Commission 2013: EU Commission 2013: Communication "EU Quality Framework for anticipating of change and restructuring", Brussels 13.12.2013, COM(2013) 887 final.
- Hoffmann, J., Hoffmann, R., Kirton-Darling, J., Rampeltshammer, L. (eds.) 2002: The Europeanisation of industrial relations in a global perspective, Eurofound, Dublin.
- Jagodzinski R. 2010: Review, revision or recast? The quest for an amended EWC directive, in Dorssemont, F. and Blanke, T. (eds.): The recast of the European Works Council Directive, Antwerp, 293-312.
- Jagodzinski R. 2014: Implementation of enforcement provisions of the European Works Councils Recast Directive: are sanctions really 'effective, proportionate and dissuasive'? Policy Brief 7/2014, Brussels.
- Jagodzinski R. (eds.) 2015: Variations on a theme? The Implementation of the EWC Recast Directive, Brussels.
- Jagodzinski R., Kluge N. and Waddington J. (eds.) 2009: European Works Councils. Memorandum. Recommendations for policy-making based on current experiences, Brussels.
- Picard, S. 2010: European works councils: A trade union guide to Directive 2009/38/EC, Report 114, Brussels.
- Pulignano, V. 2014: Negotiating flexibility and security in multinationals in Europe: the case for extending European Framework Agreements, ETUI Policy Brief, N° 1/2014.
- Van den Bergh A., Grift Y. and van Witteloostuijn A. 2008: Managerial perceptions of works councils' effectiveness in the Netherlands, *Industrial Relations: A Journal of Economy and Society*, 50(3), 497-513.
- Vitols, S 2003: Management cultures in Europe: European Works Councils and human resource management in multinational enterprises, Hans Böckler Stiftung, Düsseldorf.
- Voss, E. 2016: Revisiting restructuring, anticipation of change and workers participation in a digitalised world. Report to the ETUC, Brussels.
- Waddington J. 2010: European Works Councils and industrial relations: A Transnational Industrial Relations Institution in the Making. Routledge, London.





NOTES

A series of horizontal dotted lines for writing notes.



The ETUC is the voice of workers and represents 45 million members from 89 trade union organisations in 39 European countries, plus 10 European Trade Union Federations.



**ETUC - European Trade Union Confederation**  
**EGB - Europäischen Gewerkschaftsbund**

Boulevard du Roi Albert II, 5  
B - 1210 Brussels  
Tel +32 (0)2 224 04 11  
E-mail [etuc@etuc.org](mailto:etuc@etuc.org)  
[www.etuc.org](http://www.etuc.org)



With the support of the European Commission