

Bonner Schriften zum deutschen und europäischen Recht der Arbeit und der Sozialen Sicherheit

Herausgegeben von Gregor Thüsing und Raimund Waltermann

Thomas Gerdorf

Gemeinschaftsrechtliche Unterrichtungs- und Anhörungspflichten und ihre Auswirkungen auf das Betriebsverfassungs-, Personalvertretungs- und Mitarbeitervertretungsrecht

Zum Umsetzungsbedarf der Richtlinie 2002/14/EG

Band 5

PETER LANG

Internationaler Verlag der Wissenschaften

Einleitung

Die „Richtlinie 2002/14/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 11. März 2002 zur Festlegung eines allgemeinen Rahmens für die Unterrichtung und Anhörung der Arbeitnehmer in der Europäischen Gemeinschaft“¹ ist die bislang umfassendste gemeinschaftsrechtliche Regelung zur Beteiligung der Arbeitnehmer.² Sie gibt nicht nur Themen vor, zu denen die nationalen Arbeitnehmervertreter auf der Ebene des Betriebs bzw. des Unternehmens zu unterrichten und anzuhören sind, sondern enthält auch Mindeststandards für den organisatorischen Rahmen der Beteiligung, den Schutz und die Sicherheiten der Arbeitnehmervertreter und die Durchsetzung der Beteiligungsrechte. Trotz zahlreicher Spielräume, welche die Mitgliedstaaten bei der Umsetzung der RL haben, erscheint es daher nicht übertrieben, wenn sie in der Literatur als „Durchbruch zu einer europäischen Betriebsverfassung“ bezeichnet wird.³

Zwar enthielt das europäische Arbeitsrecht bereits vor Erlass der RL 2002/14/EG eine Reihe von Regelungen zur Beteiligung der Arbeitnehmer an unternehmerischen Entscheidungen. Dieser rechtliche Rahmen war jedoch fragmentarisch. Allgemeine Regeln existierten nur für transnationale Sachverhalte (RL 94/45/EG⁴ und RL 2001/86/EG⁵). Für die nationale Ebene schrieb das Gemeinschaftsrecht dagegen lediglich punktuelle Beteiligungsrechte vor, insbesondere bei Massenentlassungen (Art. 2 RL 98/59/EG)⁶ und Betriebsübergängen (Art. 7 RL 2001/23/EG).⁷ Die RL 2002/14/EG soll diese spezifischen Regelungen ergänzen und vorhandene Lücken und Mängel schließen.⁸ Der zuvor bestehende rechtliche Rahmen wird der Präambel zu Folge insbesondere deshalb als unzureichend angesehen, weil er nicht immer habe verhindern können, dass Entscheidungen mit schwerwiegenden Auswirkungen auf die Arbeitnehmer getroffen und bekannt gemacht wurden, ohne dass zuvor angemessene Unterrichtungs- und Anhörungsverfahren durchgeführt wurden (Erwägungsgrund 6). Die vorhandenen rechtlichen Regelungen auf europäischer und auf nationaler Ebene seien zu sehr darauf ausgerichtet, Wandlungsprozesse im Nachhinein zu verarbeiten

1 ABl. EG 2002, L 80/29; im Folgenden zitiert als „RL“, wo für die Unterscheidbarkeit von anderen Richtlinien erforderlich als „RL 2002/14/EG“.

2 „Beteiligung“ ist nach gemeinschaftsrechtlicher Terminologie der Oberbegriff für Unterrichtung, Anhörung und Mitbestimmung, vgl. Art. 2 lit. h RL 2001/86/EG.

3 So der Titel des Aufsatzes von Reichold, NZA 2003, 289.

4 Richtlinie 94/45/EG des Rates vom 22.9.1994 über die Einsetzung eines Europäischen Betriebsrats oder die Schaffung eines Verfahrens zur Unterrichtung und Anhörung der Arbeitnehmer in gemeinschaftsweit operierenden Unternehmen und Unternehmensgruppen, ABl. EG 1994, L 254/64.

5 Richtlinie 2001/86/EG des Rates vom 8.10.2001 zur Ergänzung des Statuts der Europäischen Gesellschaft hinsichtlich der Beteiligung der Arbeitnehmer, ABl. EG 2001, L 294/22.

6 Richtlinie 98/59/EG des Rates vom 20.7.1998 zur Angleichung der Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten über Massenentlassungen, ABl. EG 1998, L 22/16.

7 Richtlinie 2001/23/EG des Rates vom 12.3.2001 zur Angleichung der Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten über die Wahrung von Ansprüchen beim Übergang von Unternehmen, Betrieben oder Unternehmens- und Betriebsteilen, ABl. EG 2001, L 82/16.

8 So die Begründung des Kommissionsentwurfs v. 17.11.1998, abgedruckt in BR-Drs. 1002/98, S. 5.

(Erwägungsgrund 13). Die RL 2002/14/EG wird demgegenüber als Teil einer europäischen Beschäftigungsstrategie verstanden, in deren Zentrum die Begriffe „Antizipation“, „Prävention“ und „Beschäftigungsfähigkeit“ („employability“) stehen (Erwägungsgrund 10). Unterrichtung und Anhörung und die hieraus resultierende Einbeziehung der Arbeitnehmer in die Unternehmensabläufe sollen die Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen erhöhen (Erwägungsgrund 7) und zur erfolgreichen Bewältigung von Umstrukturierungsprozessen beitragen (Erwägungsgrund 9).

Die starke Betonung des antizipativen Moments spiegelt die spezifische Rolle wider, welche die Schließung des Renault-Werks im belgischen Vilvoorde bei der Entstehung der RL gespielt hat. Am 27.2.1997 teilte der Geschäftsführer der Renault Industrie Belgique dem örtlichen Betriebsrat und zugleich der Wirtschaftspresse mit, dass der französische Mutterkonzern entschieden habe, das Werk in Vilvoorde zum 31.7.1997 zu schließen.⁹ Weder die örtlichen Arbeitnehmervertreter noch der bei Renault gebildete Europäische Betriebsrat waren im Vorfeld dieser Entscheidung unterrichtet und angehört worden. Das Vorgehen des Renault-Konzerns löste erhebliche Empörung sowohl in der Öffentlichkeit als auch beim Europäischen Parlament und der Kommission aus.¹⁰ Dies war der Hintergrund für den am 17.11.1998 von der Kommission vorgelegten Richtlinienentwurf,¹¹ der die Grundlage der jetzigen RL 2002/14/EG darstellt. Die RL wird daher auch als „Renault-Richtlinie“¹² oder als „Vilvoorde-Richtlinie“¹³ bezeichnet.

Während die RL vor allem für das britische Recht weitreichende Änderungen brachte,¹⁴ ist die Umsetzungsfrist in Deutschland mit Ablauf des 23.3.2005 verstrichen, ohne dass auf Bundes- oder Landesebene legislative Maßnahmen zur Anpassung des Betriebsverfassungs- und Personalvertretungsrechts ergriffen wurden. Die Bundesregierung ging davon aus, das geltende Recht genüge bereits den neuen europäischen Anforderungen und teilte der Kommission das BetrVG und das BPersVG als Umsetzungsvorschriften mit.¹⁵ In den Landespersonalvertretungsgesetzen Niedersachsens und Nordrhein-Westfalens weisen mittlerweile amtliche Anmerkungen darauf hin,

-
- 9 Ausführlich hierzu *Kolvenbach/Kolvenbach*, NZA 1997, 695 f.; *Schäfer*, Der europäische Rahmen für Arbeitnehmermitwirkung, S. 186 ff.
 - 10 S. hierzu die Entschließung des Europäischen Parlaments vom 12.3.1997, ABl. EG 1997, C 115/94; vgl. ausführlich zu den Reaktionen: *Kolvenbach/Kolvenbach*, NZA 1997, 695 f.; vgl. auch Generalanwalt *Mengozi*, Schlussanträge v. 12.9.2006 in der Rs. C-385/05 (CGT), Slg. 1997, I-611 in Fn. 5.
 - 11 ABl. EG 1999, C 2/3; die Begründung ist abgedruckt in BR-Drs. 1002/98. Zum Kommissionsentwurf S. *Deinert*, NZA 1999, 800 ff.; *Giesen*, RdA 2000, 298 ff.
 - 12 *Reichold*, NZA 2003, 289; *Weiler*, AiB 2002, 265.
 - 13 Generalanwalt *Mengozi*, Schlussanträge v. 12.9.2006 in der Rs. C-385/05 (CGT), Slg. 1997, I-611 Ziffer 2.
 - 14 Vgl. zur Umsetzung im Vereinigten Königreich: *Bercusson*, ILJ Vol 31 (2002), 209 ff.; *Ewing/Truter*, MLR Vol. 68 (2005), 626 ff.; *Lorber*, IJCLIR Vol. 19 (2003), 297 ff.; *ders.* IJCLIR Vol. 22 (2006), 231 ff.; *Morris*, in: FS Weiss, S. 359 ff.
 - 15 S. die Übersicht der Kommission über den Stand der Umsetzung der RL 2002/14/EG, http://ec.europa.eu/employment_social/labour_law/docs/ic-implementation_de.pdf (letzte Abfrage 20.1.2008).

dass die jeweiligen Gesetze auch der Umsetzung der RL dienen, aber auch hier sind keine materiellen Anpassungen erfolgt.

In der Tat scheint die RL auf den ersten Blick für das deutsche Recht mit seinen vielfältigen und weitreichenden Beteiligungsrechten der betrieblichen Arbeitnehmervertretungen kaum Anpassungsbedarf zu erzeugen. Erzwingbare Mitbestimmungsrechte, wie sie nicht nur im Betriebsverfassungs-, sondern auch im Personalvertretungsrecht bestehen, sind durch die RL nicht vorgegeben, sie beschränkt sich vielmehr auf Informations- und Konsultationsrechte. Allerdings kann das europäische Arbeitsrecht auch in Bereichen, in denen die bestehenden deutschen Bestimmungen bereits ein hohes Schutzniveau sicherstellen, erhebliche Auswirkungen haben. Ein Beispiel hierfür bietet die lange Zeit nur wenig beachtete RL 98/59/EG, die in Deutschland durch das Urteil des EuGH in der Rechtssache *Junk*¹⁶ in den Mittelpunkt des Interesses gerückt ist.

Auch für die RL 2002/14/EG ist in der Literatur bereits mehrfach Umsetzungsbedarf angemahnt worden.¹⁷ Schwerpunkte der Diskussion bilden die Frage der Unterrichtung und Anhörung in arbeitnehmervertretungslosen Betrieben, die Themenfelder Rechtsdurchsetzung und Sanktionen, der Tendenzschutz und die Richtlinienkonformität der in Deutschland für den kirchlichen Dienst bestehenden Bereichsausnahme. In der Rechtsprechung wurde mit unterschiedlichen Ergebnissen die Frage aufgeworfen, ob die RL die Anerkennung eines Unterlassungsanspruchs des Betriebsrats gegen beteiligungswidrig durchgeführte Betriebsänderungen gebietet.¹⁸ Weitere Entscheidungen betrafen die Beteiligung des Personalrats bei Umstrukturierungsentscheidungen des Gesetzgebers,¹⁹ die Bereichsausnahme des § 117 Abs. 2 BetrVG²⁰ und die Reichweite der Unterrichtung und Anhörung in Tendenzbetrieben.²¹ Das Urteil des EuGH in der Rechtssache *CGT*²² ist dagegen in Deutschland weitgehend unbeachtet geblieben,²³ obwohl es Implikationen für den Arbeitnehmerbegriff und die Schwellenwertregelungen des Betriebsverfassungs- und des Personalvertretungsrechts enthält.

Ziel der vorliegenden Arbeit ist es, unter Würdigung der bisher erschienenen Literatur und Rechtsprechung umfassend zu untersuchen, welche Konsequenzen die RL für das deutsche Recht hat. Um den Umsetzungsbedarf bemessen zu können, ist es zunächst

16 EuGH v. 27.1.2005, Rs. C-188/03 (*Junk*), Slg. 2005, I-885.

17 Vgl. *Bonin*, AuR 2004, S. 321 ff.; *Däubler*, in: Däubler/Kittner/Klebe, BetrVG, Einl. Rn. 219 ff.; *Kohte*, in: HaKo-BetrVG, RL 2002/14/EG (Anhang nach § 113); *Reichold*, NZA 2003, 289 ff.; *Ritter*, Der Wirtschaftsausschuss; *Spreer*, Die RL 2002/14/EG; *Schneider*, PersV 2003, 50 ff.; *Seifert*, in: FS Weiss, S. 177 ff.; *Vogelgesang*, PersV 2006, 364 ff.; v. *Roetteken*, PersR 2003, 181 ff.

18 Vgl. LAG Hamm v. 30.7.2007 – 10 TaBVGa 17/07 – juris; LAG Hamm v. 30.7.2007 – 13 TaBVGa 16/07 – juris; LAG Hessen v. 27.6.2007 – 4 TaBVGa 137/07 – juris; LAG Rheinland-Pfalz v. 24.11.2004 – 9 TaBV 29/04 – juris; LAG Rheinland-Pfalz v. 26.10.2006 – 11 TaBV 58/06 – juris; ArbG Gelsenkirchen v. 30.11.2006 – 5 BVGa 9/06 – AE 2007, 78.

19 OVG Sachsen-Anhalt v. 8.11.2005 – 5 L 15/05 – PersV 2006, 376 (377).

20 LAG Hessen v. 19.9.2006 – 4/9 TaBV 56/06 – juris (LS abgedruckt in AuR 2007, 226).

21 LAG Mecklenburg-Vorpommern v. 17.1.2006 – 5 TaBV 3/05 – juris.

22 EuGH v. 13.1.2007, Rs. C-385/05 (*CGT*), Slg. 2007, I-611.

23 Vgl. aber die Anmerkungen von *Waltermann*, ZESAR 2007, 330 f. und *Weber*, EuZA 2008, 355 ff.

erforderlich, Klarheit über die einzelnen Anforderungen der RL zu gewinnen. Hiermit beschäftigt sich der erste Teil der Arbeit. Im zweiten Teil werden die gewonnenen Ergebnisse auf das Betriebsverfassungsrecht angewendet. Soweit sich Defizite zeigen, werden konkrete Umsetzungsvorschläge unterbreitet. Bis zur Behebung etwaiger Umsetzungsdefizite durch den Gesetzgeber ist es Sache der Gerichte, im Rahmen ihrer Zuständigkeit der Richtlinie so weit wie möglich zu ihrer vollen Wirksamkeit zu verhelfen.²⁴ Einen Schwerpunkt der Untersuchung bildet daher die in der Literatur bislang kaum näher erörterte Frage, inwieweit das geltende Recht einer richtlinienkonformen Auslegung zugänglich ist. Der dritte Teil beschäftigt sich mit den Auswirkungen auf das Personalvertretungsrecht. Obwohl Einigkeit besteht, dass auch bestimmte in den Anwendungsbereich des Personalvertretungsrechts fallende Einrichtungen von der RL erfasst werden, findet die RL in der personalvertretungsrechtlichen Literatur bislang nur wenig Beachtung.²⁵ Eine eingehende Untersuchung, die insbesondere auch die teilweise erheblich voneinander und vom BPersVG abweichenden Landespersonalvertretungsgesetze einbezieht, liegt bisher nicht vor. In Deutschland existieren betriebliche, mit Beteiligungsrechten ausgestattete Arbeitnehmervertretungen nicht nur im privaten und öffentlichen Sektor, sondern auch im kirchlichen Bereich. Der vierte Teil der Arbeit untersucht daher, inwieweit die Mitarbeitervertretungsgesetze der beiden großen Kirchen den Anforderungen der RL genügen. Der Ansatz, die Untersuchung nicht auf das BetrVG zu beschränken, sondern auch das Personalvertretungsrecht des Bundes und der Länder sowie das kirchliche Mitarbeitervertretungsrecht einzubeziehen, ermöglicht es, Gemeinsamkeiten und Unterschiede zwischen diesen verschiedenen Arbeitnehmervertretungssystemen aufzuzeigen.

Eine Anmerkung zur Terminologie: Eine Richtlinie kann keine unmittelbare Wirkung zu Lasten privater Arbeitgeber entfalten. Wenn in dieser Arbeit dennoch von Rechten oder Pflichten „aus der RL“ die Rede ist, so erfolgt dies im Interesse der Lesbarkeit. Gemeint sind die Rechte oder die Pflichten, die sich bei ordnungsgemäßer Transformation der RL in nationales Recht aus der jeweiligen mitgliedstaatlichen Umsetzungsvorschrift ergeben.

24 Vgl. hierzu näher I. Teil: L.V.2.

25 Vgl. aber die Aufsätze von *Schneider*, PersV 2003, 50 ff.; *Vogelgesang*, PersV 2006, 364 ff. und v. *Roetteken*, PersR 2003, 181 ff.; *Spreer*, Die RL 2002/14/EG, behandelt das Personalvertretungsrecht nur „der Vollständigkeit halber“, so *Spreer* auf S. 128.