

Studien zum Arbeitsrecht und zur Arbeitsrechtsvergleichung

Band 25

Elena Heimann

Substantielle Vereinbarungen
Europäischer Betriebsräte:
Praxis und Recht

Einleitung

A. Ausgangslage der Untersuchung und praktische Relevanz

Europäische Betriebsräte sind noch immer eine vergleichsweise junge Form der Arbeitnehmervertretung in Europa. Sie entstammen der Idee, dass sich die heutige Internationalität der Unternehmen auch auf Arbeitnehmerseite widerspiegeln sollte. Denn in europaweit agierenden Unternehmen oder Unternehmensgruppen werden wichtige unternehmerische Entscheidungen oftmals nicht mehr vor Ort getroffen, sondern von der zentralen Unternehmensleitung vorgegeben. Diese ist dann jedoch in einer Vielzahl der Fälle in einem anderen Mitgliedstaat (oder außerhalb) der EU ansässig mit der Folge, dass nationale Arbeitnehmervertretungen des Landes, auf welches sich die Entscheidung auswirkt, keinen Zugriff auf die tatsächlichen Entscheider haben¹. Auf nationaler Ebene kann es dann nur noch um Folgenbewältigung gehen.

Bei der Suche nach einem möglichen Modell der europaweiten Arbeitnehmerbeteiligung musste jedoch auch den stark divergierenden Formen der Arbeitnehmerbeteiligung im Unternehmen in den einzelnen Mitgliedstaaten der EU² Rechnung getragen werden. Schnell wurde klar, dass sich echte Mitbestimmungsrechte, wie sie etwa der deutsche Betriebsrat besitzt, nicht etablieren lassen. Daher setzte man auf ein europäisches Gremium zur Information und Konsultation der Arbeitnehmer auf Ebene der zentralen Unternehmensleitung³. Doch auch dagegen regte sich Widerstand, sowohl seitens der Arbeitgeber als auch beispielsweise von der britischen Arbeitnehmerseite⁴.

1 DKK/Däubler, Vorbem. EBRG Rn. 1.

2 Weiss, NZA 2003, 177; DKK/Däubler, Einl. Rn. 200: „Die Vielfalt dominiert, nicht die Einheit.“; Thüsing, § 10 Rn. 93 ff.

3 Vgl. unten Teil 2 A. III.; zur historischen Entwicklung hin zur RL 94/45/EG: Weiss in: FS Stahlhacke, 657, 665 ff.; Weiss, NZA 2003, 177, 179 f.

4 Weiss in: FS Stahlhacke, 657, 667 f.

Den Durchbruch erzielte man, in dem man bei der Einführung des Europäischen Betriebsrats weitgehend darauf verzichtete, zwingend zu befolgende juristische Vorgaben zu machen, und stattdessen auf eine Verhandlungslösung setzte⁵. Der Schlüssel zum Erfolg lag in einer verhandelten Europäisierung⁶. Bei der Gründung eines Europäischen Betriebsrats in einem Unternehmen oder einer Unternehmensgruppe wird daher zunächst ein sogenanntes „besonderes Verhandlungsgremium“ gebildet, welches mit der zentralen Unternehmensleitung über die konkrete Ausgestaltung einer Vereinbarung zur Gründung eines Europäischen Betriebsrats verhandelt. Dabei geben die EBR-Richtlinien⁷ sowie die nationalen Umsetzungsgesetze⁸ zunächst als Rahmen im Wesentlichen nur die Themen vor, über welche verhandelt werden soll. Im Übrigen genießen die Parteien eine weitreichende Vereinbarungsfreiheit bei der Ausgestaltung der individuellen EBR-Vereinbarung. Gleichzeitig gibt die EBR-Richtlinie jedoch vor, welche konkreten Regelungen Anwendung finden, falls sich die Parteien nicht einigen können. In diesem Fall wird ein „Europäischer Betriebsrat kraft Gesetzes“ gebildet. Auf diese Weise werden zum einen Regelungen vorgegeben, an welchen sich viele EBR-Vereinbarungen orientieren. Zum zweiten wird dadurch indirekt Druck auf die Parteien ausgeübt, zu einer individuellen Lösung zu gelangen, um nicht das starre Korsett des EBR kraft Gesetzes oktroyiert zu bekommen.

In der Praxis ist dieses Verhandlungsmoment bei der Etablierung der EBR prägend. Das heißt, die konkrete Ausgestaltung und damit auch die Stärke des

5 Vgl. zu dem Gedanken, dass Harmonisierung auf EU-Ebene nie komplette Vereinheitlichung bedeuten kann und zu pragmatischen Alternativen: *Weiss* in: FS Stahlhacke, 657 ff.

6 *Blanke*, EBRG, Vorwort, 5; *Lecher/Platzer/Rüb/Weiner*, Verhandelte Europäisierung, 21.

7 Richtlinie 94/45/EG über die Einsetzung eines Europäischen Betriebsrats oder die Schaffung eines Verfahrens zur Unterrichtung und Anhörung der Arbeitnehmer in gemeinschaftsweit operierenden Unternehmen und Unternehmensgruppen, ABLEG Nr. L 254 S. 64. Abgelöst durch: Richtlinie 2009/38/EG vom 6. Mai 2009 über die Einsetzung eines Europäischen Betriebsrats oder die Schaffung eines Verfahrens zur Unterrichtung und Anhörung der Arbeitnehmer in gemeinschaftsweit operierenden Unternehmen und Unternehmensgruppen, ABLEU Nr. L 122 S. 28. Die Richtlinie wird im Folgenden der Einfachheit halber als „EBR-Richtlinie“ bzw. in Abgrenzung zur ursprünglichen Fassung als „Richtlinie 2009“ bezeichnet.

8 In Deutschland: Europäische Betriebsräte-Gesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 7. Dezember 2011 (BGBl. I S. 2650) (EBRG).

Gremiums, hängen von dem individuellen Verhandlungsergebnis zwischen besonderem Verhandlungsgremium und der zentralen Unternehmensleitung ab. Aus diesem Grund gibt es in der Praxis eine große Varianz europäischer Betriebsräte: Die Bandbreite reicht vom symbolischen „zahnlosen Tiger“⁹ bis hin zu starken Arbeitnehmervertretungen mit gewichtigem Verhandlungspotential¹⁰.

Besonders interessant ist die Tatsache, dass es einigen Europäischen Betriebsräten gelungen ist, dieses Verhandlungsmoment in ihre tägliche Arbeit zu übertragen. Sie haben es geschafft, sich als Verhandlungs- und Vereinbarungspartner der zentralen Unternehmensleitung in europaweit tätigen Unternehmen oder Unternehmensgruppen zu etablieren. Dies gilt nicht nur für die Erneuerung der Gründungsvereinbarungen oder deren Anpassung an eine veränderte Unternehmensstruktur. Vielmehr existiert eine wachsende Zahl¹¹ Europäischer Betriebsräte, welche Vereinbarungen zu inhaltlichen Themen unterzeichnen, die weit über die Regelung der eigenen Angelegenheiten hinausgehen. Auch hier gibt es in der Praxis wieder eine enorme Bandbreite: Diese reicht von Vereinbarungen mit rein symbolischem Charakter – wie etwa der Deklaration eigentlich bereits durch Gesetzesrecht fest vorgeschriebener Arbeitnehmerrechte – bis hin zu detaillierten Vereinbarungen zu konkreten Restrukturierungsmaßnahmen. So gab es etwa bei *Ford of Europe* ab dem Jahr 2000 fünf transnationale EBR-Vereinbarungen, welche sich jeweils mit konkreten Restrukturierungsmaßnahmen befassen und detaillierte Vereinbarungen dazu beinhalten, welche Rechte die Arbeitnehmer infolge der Restrukturierung erhalten sollten. Beispielsweise wurde im Rahmen der Verselbstständigung der *Visteon*-Komponentensparte Anfang 2000 in einer EBR-Vereinbarung festgelegt, dass *Ford*-Mitarbeiter, welche in der ausgelagerten Sparte tätig waren, das Recht erhielten, innerhalb von fünf Jahren zu *Ford* zurück zu wechseln. Diese und vergleichbare Vereinbarungen waren nur der Auftakt zu einer ganzen Reihe substantieller EBR-Vereinbarungen zu konkreten Themen wie Restrukturierung, Arbeitnehmerda-

9 Gohde, Der Betriebsrat 3/2009, 22, 24; Hall/Marginson, nach table 3 („largely symbolic“).

10 Vgl. ausführlich zu den Typen und Akteursqualitäten Europäischer Betriebsräte: Lecher/Platzer/Rüb/Weiner, Verhandelte Europäisierung, 200 ff.

11 Dazu ausführlich unten in Teil 1 C.

tenschutz oder Gewinnbeteiligung der Arbeitnehmer im Unternehmen. Aus diesem Grund wird davon gesprochen, dass sich auf der Folie der EBR-Richtlinie die wohl massivste europaweit ausgreifende Verhandlungsstruktur entwickelt hat¹².

Diese substantiellen EBR-Vereinbarungen sind dabei nicht nur ein Instrument „jenseits des Nationalstaates“¹³, sondern auch jenseits jeglicher konkreter Regulierung. Denn die EBR-Richtlinie und deren Umsetzungsgesetze sehen nur Informations- und Konsultationsrechte für die Europäischen Betriebsräte vor. Historisch betrachtet ist diese tatsächliche Entwicklung der industriellen Beziehungen jenseits des rechtlich vorgegebenen Rahmens jedoch keine Besonderheit. Denn gerade im kollektiven Arbeitsrecht hat sich das Recht der Kollektivvereinbarungen in allen Mitgliedstaaten aus autonomen Vereinbarungen entwickelt, „deren rechtliche Verbindlichkeit zuerst in der sozialen Praxis und dann durch die Gerichte anerkannt wurde“¹⁴.

Den ersten Arbeiten zum grenzüberschreitenden bzw. supranationalen *Tarifvertrag* in der deutschsprachigen, arbeitsrechtlichen Literatur der 1960er Jahre wurde noch relative praktische Irrelevanz vorgehalten¹⁵. Dies kann dem vorliegenden Thema nicht mehr entgegen gehalten werden. Denn während im Bereich der europäischen Tarifverträge gesagt wird, dass dort das Recht der Praxis voraus sei¹⁶, ist dies im Bereich der substantiellen EBR-Vereinbarungen genau umgekehrt: Hier ist die Praxis dem Recht voraus. Heute gibt es etwa 1.000 Europäische Betriebsräte¹⁷. Von diesen waren Ende 2012 bereits mehr als zehn Prozent am Abschluss von sogenannten Transnational Company Agreements

12 Weiss in: FS Birk, 957, 968 ff., 970.

13 Müller/Platzer/Rüb, Transnationale Unternehmensvereinbarungen, 6.

14 Däubler/Schiek, TVG, Rn. 808.

15 Vgl. zum Einzelnachweis der damaligen Arbeiten sowie zum Vorwurf der relativen praktischen Irrelevanz: Däubler/Schiek, TVG, Rn. 707; Weiss in: FS Birk, 957.

16 Deinert, Internationales Arbeitsrecht, 5. Kapitel, § 15 Rn. 79.

17 ETUI geht von 1029 aktiven Gremien in 955 multinationalen Unternehmen aus (Stand: Mai 2013): http://www.ewcdb.eu/statistics_graphs.php; DKK/Däubler, Vorbem. EBRG Rn. 25 geht von 978 europäischen Betriebsräten im April 2011 aus.

beteiligt¹⁸. Gleichmaßen stetig wächst die Zahl substantieller EBR-Vereinbarungen (wenn auch auf niedrigem Niveau)¹⁹. Auch die europäische Kommission hat dem Thema praktische Relevanz zugesprochen²⁰ und daher eine Expertengruppe zu transnationalen Vereinbarungen eingesetzt²¹.

Im Vergleich dazu hinkt das Recht der Praxis jedoch hinterher. Substantielle Vereinbarungen durch Europäische Betriebsräte sind in den gesetzlichen Grundlagen nicht (explizit) geregelt. Auch gibt es bisher vergleichsweise wenig (insbesondere juristische) Literatur. Dabei werfen die substantiellen Vereinbarungen zwischen EBR und der zentralen Unternehmensleitung eine ganze Reihe tatsächlicher wie rechtlicher Fragen auf:

- (1) Wie ordnen sich substantielle EBR-Vereinbarungen in den Kontext der gesamten Entwicklung im Bereich des internationalen Arbeitsrechts ein?
- (2) Zu welchen Themen werden Vereinbarungen geschlossen oder könnten künftig Vereinbarungen geschlossen werden?
- (3) Welche Legitimität besitzt der EBR als Akteur jenseits von Information und Konsultation? Und damit zusammenhängend: Auf welcher Rechtsgrundlage basieren solche Vereinbarungen?
- (4) Welche rechtlichen Grenzen sind den Akteuren gesetzt?
- (5) Wie verhält es sich mit der Rechts- und Durchsetzungsqualität der Vereinbarungen?
- (6) Wie ist das Verhältnis des EBR zu den Gewerkschaften und internationalen Gewerkschaftsverbänden zu charakterisieren?

18 Transnational Company Agreements: realising the potential of social dialogue, Commission Staff Working Document SWD(2012) 264 final, 5.

19 Für eine aktuelle Übersicht vgl. die Datenbanken der Europäischen Kommission (<http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=978&langId=en>) sowie des europäischen Gewerkschaftsinstituts (www.ewcdb.eu).

20 Vgl. The Role of Transnational Company Agreements in the Context of Increasing International Integration, Commission Staff Working Document {SEC(2008) 2155}.

21 Die Ergebnisse der einzelnen Sitzungen sind online aufrufbar: <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=707&langId=en&intPageId=214>. Abschlussbericht der Kommission: Transnational Company Agreements: realising the potential of social dialogue SWD(2012) 264 final.

Mit diesen Fragen setzt sich die vorliegende Arbeit auseinander.

B. Methode

Der Lösungsansatz, mit welchem sich dieser Problemstellung genähert wird, basiert auf Prof. Hendrickx' Grundannahme, dass ein ausgereiftes System der Kollektivverhandlungen drei wichtige Voraussetzungen erfüllen müsse: Erstens einen rechtlichen Rahmen, zweitens einen institutionellen Rahmen und drittens eine gelebte Praxis industrieller Beziehungen²². Dabei wird hier – angesichts der Neuheit der Materie – jedoch davon ausgegangen, dass die Reihenfolge anders zu wählen ist: Bei der Etablierung neuer Strukturen der industriellen Beziehungen muss sich zuerst eine gelebte Praxis etablieren, welche es dann im zweiten Schritt rechtlich einzuordnen gilt, bevor als drittes über eine Institutionalisierung nachgedacht werden kann²³. Aus diesem Grund soll zunächst die soziologische und tatsächliche Perspektive berücksichtigt werden. Dementsprechend muss diese tatsächliche Entwicklung, im vorliegenden Fall also die Praxis substantieller EBR-Vereinbarungen, zunächst detailliert aufgezeigt und erörtert werden. Darauf aufbauend können die Vereinbarungen dann rechtlich eingeordnet werden²⁴.

Die vorliegende Arbeit wird zur juristischen Einordnung der aufgeworfenen Fragen die europäische und deutsche Ebene untersuchen. Ein Rechtsvergleich mit anderen Mitgliedstaaten der europäischen Union wird nicht angestrebt. Dem liegt die Annahme zugrunde, dass einer rechtsvergleichenden Analyse eine funktionelle Betrachtungsweise zugrunde liegen müsste²⁵. Dazu ist es notwendig, „alle auf Arbeitnehmerseite verfügbaren Instrumente einzubeziehen, deren Zusammenspiel zu analysieren und die Gesamtheit der daraus resultierenden

22 Hendrickx, ELLJ, Volume 1 (2010), 59, 76.

23 Weiss in: FS Birk, 957, 974; ferner Däubler/Schiek, TVG, Rn. 808.

24 Ähnlich auch die Herangehensweise bei Däubler/Schiek, TVG, Rn. 683 ff.

25 Schregle in: In memoriam Sir Otto Kahn-Freund, 675 ff., 679; Weiss, KritV 2012, 327, 333; zur funktionellen Betrachtungsweise im gewerkschaftlichen Bereich vgl. Däubler/Schiek, TVG, Rn. 684; ferner zum funktionalen Rechtsvergleich im Arbeitskollisionsrecht: Deinert, Internationales Arbeitsrecht, 1. Kapitel, § 1 Rn. 31.

Effekte auf Unternehmensentscheidungen zu gewichten“²⁶. Ein rein institutionenbezogener Vergleich, welcher mit relativ geringem Aufwand eventuell noch darstellbar wäre, verbietet sich ebenso wie eine reine Aufzählung der unterschiedlichen nationalen Systeme der Arbeitnehmerbeteiligung im Unternehmen. Mithin wird auf einen Rechtsvergleich ganz verzichtet, da dieser mit den gegebenen Mitteln und der gegebenen Zeit nicht adäquat darstellbar ist. Im Übrigen wird auf die bereits existierenden Arbeiten mit rechtsvergleichendem Schwerpunkt²⁷ bzw. mit einem Schwerpunkt auf gewerkschaftlichen Vereinbarungen²⁸ verwiesen.

Zudem soll der Arbeit keine historische Betrachtung voran gestellt werden, da es zur historischen Entwicklung hin zur Einführung des EBR und zur Erneuerung der EBR-Richtlinie ausreichend Literatur gibt²⁹.

C. Gang der Untersuchung

Die Untersuchung ist in drei Teile gegliedert. Im ersten Teil erfolgt eine Einführung in das Thema. Diese beginnt mit einer Begriffsbestimmung (A.), welche notwendig ist, da die Materie relativ neu ist und sich noch keine einheitliche Terminologie durchgesetzt hat. Anschließend wird mit der Bedeutungszunahme privater Verhaltenskodizes zunächst der tatsächliche Gesamtrahmen dargestellt (B.), in welchem sich die transnationalen EBR-Vereinbarungen entwickelt haben. Denn diese Vereinbarungen sind letztlich nur ein Teil einer größeren internationalen Entwicklung hin zu Kollektivvereinbarungen im internationalen Arbeitsrecht. Angesichts der Komplexität der Materie und der Vielzahl der existierenden Vereinbarungen und Akteure (inklusive der Gewerkschaften), war es je-

26 Weiss, KritV 2012, 327, 334.

27 Vgl. etwa *Bachner*, Die Rechtsstellung des Europäischen Betriebsrats nach französischem und deutschem Arbeitsrecht im Spannungsverhältnis zwischen europäischer Normsetzung und nationaler Arbeitsrechtstradition, 100 ff.; *Horcher*, Internationale betriebliche Vereinbarungen, 25 ff.

28 *Deinert*, Der europäische Kollektivvertrag – Rechtstatsächliche und rechtsdogmatische Grundlagen gemeineuropäischer Kollektivvertragsautonomie, 1999.

29 Weiss, ZRP 1992, 422, 423 ff.; Weiss, AuR 1995, 438 ff.; Weiss, NZA 2003, 177, 178 f.; *Bachner*, 35 ff.; *Blanke*, AuR 2009, 242 ff.; *Fuchs/Marhold/Fuchs*, 301 ff.

doch notwendig, das Thema auf Vereinbarungen der EBR zu begrenzen. Dennoch ist es für die Einordnung der transnationalen EBR-Vereinbarungen wichtig, deren Entwicklung in einen größeren Gesamtkontext zu setzen. Anschließend wird die Praxis der transnationalen EBR-Vereinbarungen ausführlich beleuchtet (C.). Es wird eine Liste substantieller EBR-Vereinbarungen eingeführt, deren Inhalt einsehbar ist und von denen (mehr oder weniger) gesichert feststeht, dass diese tatsächlich von dem EBR unterzeichnet wurden (C.I.). Sodann wird auf einzelne Themen eingegangen, welche schwerpunktmäßig in EBR-Vereinbarungen geregelt werden (C.II.). Darauf folgt eine Analyse der Verhandlungspraxis der EBR (C.III.) sowie der Interessen und Motive der Arbeitgeberseite (C.IV.). Dieser soziologische Blick auf das Recht ist ein entscheidender Aspekt dieser Arbeit. Angesichts der Tatsache, dass es sich bei dem vorliegenden Thema um eine tatsächliche Entwicklung handelt, welche es rechtlich einzuordnen gilt, ist es zwingend erforderlich, sich zunächst in der gebotenen Ausführlichkeit mit der Praxis der substantiellen EBR-Vereinbarungen auseinander zu setzen. Erst dann können diese im Anschluss rechtlich untersucht werden.

Im zweiten und wichtigsten Teil dieser Arbeit erfolgt eine rechtliche Einordnung transnationaler Unternehmensvereinbarungen der EBR *de lege lata*. Dabei wird zunächst aus rechtlicher Sicht die Herausbildung transnationaler Vereinbarungen auf europäischer Ebene nachvollzogen (A.). In diesem Teil geht es darum, welche rechtlichen Instrumente die Entwicklung transnationaler Vereinbarungen gefördert oder geprägt haben. Dabei wird auf die Charta der Grundrechte der EU (A.I.), die sogenannten gegenstandsbezogenen Richtlinien (A.II.), die EBR-Richtlinien (A.III.) sowie die Diskussion um einen optionalen Rahmen für transnationale Vereinbarungen (A.IV.) eingegangen.

Anschließend werden die aus dem europäischen Arbeitskollisionsrecht und Arbeitsverfahrensrecht relevanten Normen angesprochen (B.), auch wenn dies keinen Schwerpunkt der vorliegenden Arbeit darstellt³⁰. Ausführlich wird dann auf

30 Einen kollisionsrechtlichen Schwerpunkt setzte bereits *Horcher*, Internationale betriebliche Vereinbarungen, 2004; vgl. auch *Van Hoek/Hendrickx*, International private law aspects and dispute settlement related to transnational company agreements, 2009; ferner *Deinert*, Internationales Arbeitsrecht, 5. Kapitel, § 17 Rn. 30, welcher der kollisionsrechtlichen Einordnung transnationaler EBR-Vereinbarungen jedoch nur eine Randnotiz widmet.

die möglichen Rechtsgrundlagen für die Vereinbarungen eingegangen (C.). Dabei kommt zunächst die EBR-Richtlinie in Betracht (C.I.). Darauf aufbauend wird erörtert, ob sich der EBR auf die Vereinbarungsfreiheit berufen kann und woher sich diese herleiten lässt (C.II.). Auch wird diskutiert, ob sich die Beteiligungsbefugnisse des EBR durch die EBR-Gründungsvereinbarung erweitern lassen (C.III.). Schließlich wird beleuchtet, ob Art. 155 AEUV³¹ zum sozialen Dialog als Rechtsgrundlage herangezogen werden könnte (C.IV.).

Im Anschluss werden die Grenzen der Vereinbarungsfreiheit der Akteure aufgezeigt (D.). Dabei sind zunächst wiederum die Vorgaben der EBR-Richtlinie zu beachten (D.I.). Weitere Grenzen der Vereinbarungsfreiheit der Akteure ergeben sich aus der Zuständigkeit der nationalen Arbeitnehmervertretungen (D.II.) sowie der Tarifautonomie der Gewerkschaften (D.III.). Auch auf das Rechtskonstrukt des Vertrags zulasten Dritter wird eingegangen (D.IV.).

Schließlich wird der Frage nach der Rechtsqualität der Vereinbarungen (E.) und nach dem Klagerecht der Parteien (F.) Beachtung geschenkt.

Im dritten Teil der Arbeit werden ausgewählte Zukunftsfragen erörtert, welche bei der weiteren Entwicklung transnationaler Unternehmensvereinbarungen der EBR künftig eine Rolle spielen könnten und welche nicht bereits im Rahmen einzelner Rechtsprobleme inhaltlich aufgegriffen wurden. Dabei wird zunächst die mögliche Einbettung der transnationalen Vereinbarungen in ein System des kollektiven, europäischen Arbeitsrechts *de lege ferenda* erörtert. Ausgangspunkt ist dabei eine Untersuchung zu diesem Thema, welche 2006 von einer Expertengruppe rund um Professor Eduardo Ales veröffentlicht wurde. Anschließend wird untersucht, wie die vorliegende Entwicklung das Verhältnis der EBR zu den nationalen Akteuren (B.) sowie den Gewerkschaften und den internationalen Gewerkschaftsverbänden beeinflusst (C.). Schließlich wird darauf eingegangen, welche Auswirkungen sich für den mittelständischen Bereich ergeben könnten (D.).

Abschließend erfolgt eine Zusammenfassung der wichtigsten Ergebnisse und eine Schlussbetrachtung.

31 Bis 30.11.2009; Art. 139 EGV.