

SCHAFFUNG EINES FÖRDERLICHEN RAHMENS FÜR FREIWILLIGE UND AUTONOME VERHANDLUNGEN AUF TRANSNATIONALER EBENE ZWISCHEN GEWERKSCHAFTEN UND MULTINATIONALEN UNTERNEHMEN





**„SCHAFFUNG EINES FÖRDERLICHEN RAHMENS FÜR
FREIWILLIGE UND AUTONOME VERHANDLUNGEN AUF
TRANSNATIONALER EBENE ZWISCHEN GEWERKSCHAFTEN
UND MULTINATIONALEN
UNTERNEHMEN“**

Abschlussbericht

Dieser Bericht wurde vom EGB als Resultat des Projekts „Schaffung eines förderlichen Rahmens für freiwillige und autonome Verhandlungen auf transnationaler Ebene zwischen Gewerkschaften und multinationalen Unternehmen“ erstellt. Das Projekt wurde gemeinsam mit EGÖD, ETF, IndustriAll und UNI Europa durchgeführt.

Es wurde von der Europäischen Kommission - GD Beschäftigung, Soziales und Integration kofinanziert.
Finanzhilfvereinbarung VS/2014/0371.



VORWORT

Erste Formen transnationaler Tarifverhandlungen entwickelten sich in den 1960er Jahren, aber erst in den 1980er Jahren wurden sie im Gefolge des Val Duchesse-Prozesses durch industrieübergreifende autonome Vereinbarungen und den Ausschuss für den sektoralen sozialen Dialog institutionalisiert und begannen eine zentrale Rolle zu spielen.

In den letzten Jahrzehnten rückte als Ergebnis einer noch stärkeren Integration des Binnenmarktes auch die Kollektivverhandlung auf Unternehmensebene in den Fokus. Während länderübergreifende Unterrichts- und Anhörungsrechte der Arbeitnehmer jedoch in einem europäischen gesetzlichen Rahmen verankert wurden, ist dies für transnationale Unternehmensvereinbarungen bislang nicht der Fall, obgleich die Europäische Kommission seit Jahren Interesse an TCA zeigt.

So hat das fortdauernde Fehlen eines Regelrahmens das effektive Potenzial von TCA behindert und Probleme der Durchführung und Umsetzung geschaffen. Da es sich um ein länderübergreifendes Phänomen handelt, erscheint es schlüssig, für eine Reihe fördernder Regeln auf EU-Ebene zu plädieren, um die Voraussetzungen, unter denen Gewerkschaften und multinationale Unternehmen autonom und freiwillig zwischen ihren Interessen vermitteln können, genauer zu definieren.

Anknüpfend an die Schlussfolgerungen der von der Europäischen Kommission eingerichteten Expertengruppe zu transnationalen Unternehmensvereinbarungen (November 2011) schloss der EGB-Exekutivausschuss, dass für mehr und bessere TCA¹ eine stärkere sektorübergreifende Koordinierung und eine Roadmap erforderlich seien, um einen Regelrahmen für transnationale Verhandlungen mit multinationalen Unternehmen zu schaffen. Einige Monate später, im Oktober 2012, begannen unsere Vorschläge Gestalt anzunehmen, als der Exekutivausschuss im Rahmen einer Anhörung der Europäischen Kommission auf die Notwendigkeit eines optionalen Rechtsrahmens hinwies, der die Autonomie der Sozialpartner und die Verfahren der europäischen Gewerkschaftsverbände achtet. Eine Anlage der Stellungnahme des EGB beschreibt die von den EGW angewendeten Verfahren und ihre prägenden Merkmale².

Die Diskussion trat in eine institutionelle Phase. Die Europäische Kommission erkannte das Potenzial von TCA³ für den Sozialdialog und das Europäische Parlament ersuchte die Kommission, die Möglichkeit der Erlassung eines optionalen Rechtsrahmens zu erwägen, um transnationale Verhandlungen zu unterstützen und Mediationsmechanismen zur Streitbeilegung im Zusammenhang mit der Umsetzung solcher Vereinbarungen zu schaffen⁴.

¹ More and Better European Company Framework Agreements: Enhancing Trade Unions in Transnational Negotiations with Transnational Companies (Diskussionspapier) Exekutivausschuss 5.-6. Juni 2012.

² EGB Stellungnahme: Anhörung der Europäischen Kommission zu länderübergreifenden Betriebsvereinbarungen. Die Stellungnahme des EGB wurde vom Exekutivausschuss beim Treffen am 17. und 18. Oktober 2012 angenommen.

³ Arbeitsdokument der Kommissionsdienststellen, *Transnational company agreements: realising the potential of social dialogue*, SWD (2012) 264 final.

⁴ Entschließung des Europäischen Parlaments zu grenzüberschreitenden Kollektivverhandlungen und zum transnationalen sozialen Dialog (2012/2292(INI)).

Im März 2014 bat der EGB drei herausragende Professoren⁵, einen Bericht zu verfassen, um die Weichen für einen optionalen Rechtsrahmen für TCA zu stellen. In dem Bericht wurde die Gewerkschaftsforderung nach klareren und transparenteren Regeln für transnationale Verhandlungen mit multinationalen Unternehmen auf eine solide Grundlage gestellt. Gemeinsam mit den europäischen Gewerkschaftsverbänden drängte der EGB die Kommission, Vorschläge für einen Beschluss zu unterbreiten, der einen optionalen Rechtsrahmen einführt, und arbeitete weiter an der Erreichung dieses Zieles⁶.

Der EGB-Kongress stimmte den betreffenden Positionen und Vorschlägen voll und ganz zu. Während dieser Zeit organisierte der EGB in Zusammenarbeit mit europäischen Gewerkschaftsverbänden Seminare, Workshops und Konferenzen, an denen seine Mitgliedsorganisationen beteiligt waren, und eröffnete einen Dialog mit der Europäischen Kommission und den Arbeitgeberverbänden.

Auf diesem Weg führte der EGB in enger Zusammenarbeit mit den EGV ein neues Projekt durch, das zur Publikation des vorliegenden Berichts führte, in dem Autonomie und Freiwilligkeit die Schlüsselemente für die Schaffung eines förderlichen Rahmens für TCA bilden. Wir plädieren für einen Regelrahmen, der darauf abzielt, das in der Praxis bereits Bestehende – wie es von den europäischen Gewerkschaftsverbänden intern und in Kooperation mit den an transnationalen Verhandlungen beteiligten multinationalen Unternehmen gestaltet wurde – zu unterstützen und den Verhandlungsführern Lösungen zu liefern, um die gegenwärtig bestehenden Probleme der Durchsetzung zu überwinden. Dank der wertvollen Unterstützung unserer Expertengruppe gelangen wir zu einem genaueren Verständnis des Themas und gewinnen Einblicke aus unterschiedlichen Blickwinkeln. Dies trägt zu einem genaueren Diskussionsrahmen für unseren Vorschlag eines optionalen Rechtsrahmens für freiwillige und autonome transnationale Unternehmensvereinbarungen bei.

Wir hoffen auf weitere Gespräche mit Gewerkschaften, Arbeitgebern und Institutionen, um unseren Vorschlag weiter zu verbessern. In einer so schwierigen Periode der anhaltenden Krise und des Misstrauens ist es an der Zeit, einige Schritte vorwärts zu tun und Instrumente für den gemeinsamen Aufbau Europas zu schaffen: für die Arbeitnehmer, Bürger und Unternehmen, aber auch für die Stärkung Europas.

Luca Visentini
EGB-Generalsekretär

Esther Lynch
EGB-Verbandssekretärin

Brüssel, 25. April 2016

⁵ S. Sciarra, M. Fucks, A. Sobczack, „Towards a Legal framework for Transnational Company Agreements“, Abschlussbericht des von der Europäischen Kommission mitfinanzierten Projekts.

⁶ EGB-Entscheidung: Proposal for an Optional Legal Framework for transnational negotiations in multinational companies, angenommen vom EGB-Exekutivausschuss am 11./12. März 2014.

Inhaltsverzeichnis

VORWORT	5
PRÄAMBEL	9
1. EIN FÖRDERLICHER RAHMEN FÜR TCA AUS DER SICHT DER EU-POLITIK	10
TCA ZUR VERBESSERUNG DES BINNENMARKTS	10
TCA ZUR STÄRKUNG DER STRATEGIE EUROPA 2020	13
HIN ZU EINEM OPTIONALEN RECHTSRAHMEN FÜR TCA	15
2. "SCHAFFUNG EINES FÖRDERLICHEN RAHMENS FÜR FREIWILLIGE UND AUTONOME VERHANDLUNGEN AUF TRANSNATIONALER EBENE ZWISCHEN GEWERKSCHAFTEN UND MULTINATIONALEN UNTERNEHMEN"	18
LEGITIMATION: MANDAT UND UNTERZEICHNENDE VERTRAGSPARTEIEN – DIE GEWERKSCHAFTSSEITE Prof. Dr. Reingard Zimmer, Hochschule für Wirtschaft und Recht Berlin	19
LEGITIMATION: MANDAT UND UNTERZEICHNENDE VERTRAGSPARTEIEN - DIE SEITE DER TRANSNATIONALEN UNTERNEHMEN Prof. Dr. Lukasz Pisarczyk, Universität Warschau	24
UNMITTELBARE RECHTLICHE WIRKUNGEN VON TCA: WO STEHEN WIR UND WAS WOLLEN WIR ERREICHEN? Prof. Dr. Giovanni Orlandini, Universität Siena	31
NICHTRÜCKSCHRITTSKLAUSELN UND DIE BESTE VERKNÜPFUNG ZWISCHEN TCA UND NATIONALEN KOLLEKTIVVEREINBARUNGEN Prof. Dr. Sylvaine Laulom, Universität Lumière Lyon 2	42
WÜRDEN DIE PRAXIS DER KOLLEKTIVVERHANDLUNGEN AUF EU-EBENE VON EINEM OPTIONALEN EU- MEDIATIONSMECHANISMUS PROFITIEREN, DER DARAUF ABZIHLT, DIE VERTRAGSPARTEIEN EINER TCA BEI DER LÖSUNG VON KONFLIKTEN IN BEZUG AUF DIE UMSETZUNG UND AUSLEGUNG EINER TCA UNTERSTÜTZEN? Prof. Dr. Aukje A.H. van Hoek, Universität Amsterdam	47
ÖFFENTLICHKEIT TRANSNATIONALER UNTERNEHMENSVEREINBARUNGEN Prof. Dr. Filip Dorsemont, Katholische Universität Louvain-la-Neuve	55
3. ANALYSE UND POSITION DES EGB ZU DEN KRITISCHSTEN PUNKTEN EINES OPTIONALEN RECHTSRAHMENS	61
VERHANDLUNGEN	61
VOLLSTRECKUNG UND AUFBAU DER VEREINBARUNG	67
STREITBEILEGUNG	70
ÖFFENTLICHKEIT	72
4. KONZEPTBEISPIEL FÜR EINEN MÖGLICHEN EUROPÄISCHEN OPTIONALEN RECHTSRAHMEN FÜR TRANSNATIONALE UNTERNEHMENSVEREINBARUNGEN	74

PRÄAMBEL

In Erwägung:

- des EGB-Berichts *Towards a Legal Framework for Transnational Company Agreements*;
- der EGB-Entscheidung *Proposal for an Optional Legal Framework for transnational negotiations in multinational companies*, angenommen vom EGB-Exekutivausschuss am 11./12. März 2014;
- der Entscheidung des Europäischen Parlaments zu grenzüberschreitenden Kollektivverhandlungen und zum transnationalen sozialen Dialog (2012/2292(INI)), angenommen am 12. September 2013 (Berichtersteller Thomas Händel);
- der Beiträge der Rechtsexperten beim Ersten und Zweiten Expertentreffen des EGB-Projekts „Schaffung eines förderlichen Rahmens für autonome und freiwillige Verhandlungen auf transnationaler Ebene zwischen Gewerkschaften und multinationalen Unternehmen“

hat das EGB-Sekretariat den vorliegenden Bericht „Schaffung eines förderlichen Rahmens für freiwillige und autonome Verhandlungen auf transnationaler Ebene zwischen Gewerkschaften und multinationalen Unternehmen“ publiziert, der den Vorschlag zu einem optionalen Rechtsrahmen (im Folgenden OLF) für die Aushandlung und Handhabung transnationaler Unternehmensvereinbarungen enthält, die von einem (oder mehreren) europäischen Gewerkschaftsverband/-verbänden auf der einen und der Geschäftsführung eines multinationalen Unternehmens auf der anderen Seite unterzeichnet werden.

1. EIN FÖRDERLICHER RAHMEN FÜR TCA AUS DER SICHT DER EU-POLITIK

Welche Vorteile hat er im Sinne der Politikumsetzung für die Europäische Union?

Ohne Zweifel muss jeder von den europäischen Institutionen beschlossene Akt sich im Rahmen der Hauptstrategien der EU-Politik bewegen. Er muss den Zielen dieser Politiken entsprechen und den Bürgern, Arbeitnehmern und Unternehmen in der Union zum Vorteil gereichen.

Nach Ansicht des EGB würden die Vorteile, die sich aus der Schaffung eines förderlichen Rahmens für TCA, einschließlich eines Rechtsrahmens, ergeben, den europäischen Politikzielen in mindestens zweierlei Hinsicht entsprechen, nämlich mit Blick auf:

1. die Vollendung des Binnenmarktes;
2. die Durchführung der Strategie Europa 2020.

TCA ZUR VERBESSERUNG DES BINNENMARKTS

Eine flexible Regulierungstechnik für eine stabilere Wirtschaft und einen engeren sozialen Dialog auf Unternehmensebene

Eine stärkere Integration zur Ausschöpfung des vollen Potenzials des Binnenmarktes zählt zu den Zielen der Europäischen Union. Vor allem trifft dies für die Eurozone zu, wie im sogenannten „Bericht der fünf Präsidenten“ jüngst erwähnt⁷.

Die Effizienz des Binnenmarkts lässt sich an der Anzahl der darin stattfindenden Tauschbeziehungen und vertraglichen Vereinbarungen messen. Ein weiterer qualitativer Indikator ist der Grad der Freiheit, den die auf diesem Markt tätigen Wirtschaftsteilnehmer genießen. Gesetze und Politiken bilden die Grundlage: Selbst neoliberale Theorien betrachten die Rechtsstaatlichkeit als Grundvoraussetzung für einen freien Markt.

Welche Regelungen werden vom europäischen Gesetzgeber erwartet, wenn er die Grundlage für eine Binnenmarktwirtschaft schafft?

- Ein Rechtsrahmen, der die Transparenz erhöht und die natürliche Tendenz eines freien Marktes zur Konzentration verfügbarer Ressourcen ausgleicht (z.B. Verhinderung marktbeherrschender Stellungen, Normen, Kennzeichnungen usw.);
- Ein Rechtsrahmen, der Hindernisse ausräumt, die der Entwicklung grenzüberschreitender Beziehungen (und der realen Mobilität von Kapital, Unternehmen und Arbeitnehmern) entgegenstehen.

Der zweitgenannte Punkt ist im Falle transnationaler Unternehmensvereinbarungen von besonderer Bedeutung. Verschiedene Regulierungstechniken können verwendet werden, um die grenzüberschreitende Dimension des Binnenmarkts zu gestalten. Oft spiegeln sie die national eingesetzten Techniken wider.

⁷ Europäische Kommission, *Die Wirtschafts- und Währungsunion Europas vollenden*, PDF-Fassung abrufbar unter: http://ec.europa.eu/priorities/economic-monetary-union/docs/5-presidents-report_de.pdf

Zusätzlich zu den traditionellen Mitteln (primäres und sekundäres EU-Recht, von Marktbehörden erlassene Verordnungen) richten sich andere bedeutende Techniken auf die gegenseitige Anerkennung nationaler Systeme, die Setzung privater Standards, die Selbstregulierung (Verhaltenskodizes, d.h. Regeln der Unternehmensführung börsennotierter Gesellschaften) und die Koregulierung. Diese Techniken sind für Marktregulatoren, vor allem die Sozialpartner, besonders vielversprechend, da sie eine Alternative zu bindenden Rechtsvorschriften darstellen, die oft als erstickend für die Wirtschaft empfunden werden, und da sie die Verwaltungslast für Institutionen wie für Unternehmen reduzieren können.

In dieser Hinsicht können TCA sich sowohl für die EU-Institutionen als auch für die Sozialpartner als vorteilhaft erweisen. Kurz: Je mehr die Sozialpartner zur Selbstregulierung der Beziehungen zwischen Arbeitnehmern und Unternehmensleitung in der Lage sind, desto weniger müssen Regulatoren mit verbindlichen Rechtsvorschriften in die Marktdynamiken eingreifen. Je größer die Fähigkeit der Sozialpartner zu grenzüberschreitenden Vereinbarungen ist, desto mehr kann der Gesetzgeber koregulierend tätig werden, um die verbindlichen Rechtsvorschriften und Tarifverträge zu ergänzen.

Ein solcher Multi Source-Ansatz ist in der Rechtsordnung der EU nicht unbekannt. Man denke nur an die Richtlinie zu Massenentlassungen, die auf die Fähigkeit der Sozialpartner zur Krisenbewältigung durch Tarifverträge setzt. Die EBR-Richtlinie stellt den Sozialpartnern die Aufgabe, sich darüber zu verständigen, wie die Unterrichts- und Anhörungsrechte auszuüben sind, während die Arbeitszeitrichtlinie Tarifverträge als Vervollständigung verbindlicher EU-Standards betrachtet, um nur einige Beispiele zu nennen. Aus diesem Grund hält der Vertrag die Europäische Kommission dazu an, den sozialen Dialog und die Beziehungen zwischen den Sozialpartnern zu fördern⁸. Vor diesem Hintergrund tritt der EGB für „mehr und bessere TCA“ ein⁹: Nicht weil die Aushandlung einer TCA ein Ziel an sich darstellen würde, sondern weil TCA zur Vermittlung zwischen unterschiedlichen Interessen beitragen können, während sie gleichzeitig den Regulierungsrahmen für den Binnenmarkt verbessern. Dazu müssen zwei Bedingungen erfüllt sein: gleiche Wettbewerbsbedingungen und verlässliche Vertragsvereinbarungen. In diesem Sinn kann ein OLF bei den Sozialpartnern Vertrauen und Einsatzbereitschaft im Hinblick auf grenzüberschreitende feste und langjährige Vereinbarungen schaffen. All dies würde mit der Absicht der Kommission, den sozialen Dialog (in diesem besonderen Fall auf Unternehmensebene) wiederzubeleben und zu stärken, perfekt übereinstimmen.

Mehr TCA können mit Sicherheit zum Ziel eines verbesserten Binnenmarkts beitragen. Sie schaffen Alternativen zu verbindlichen Rechtsvorschriften und sind eine Quelle für ein flexibles Management der industriellen Beziehungen, das seinerseits zu einer stabileren Wirtschaft beiträgt¹⁰. Ein Hauptmerkmal der Selbst- und Koregulierung ist, dass sie das Problem autonomer Regeln auf der Basis der Freiwilligkeit angeht. Ein Rahmen für die grenzüberschreitende Gesetzgebung sollte eine fördernde Rolle spielen, um die Arbeit der Sozialpartner zu erleichtern, statt sie zum Eintritt in Verhandlungen zu zwingen. Er sollte sie unterstützen und es ihnen ermöglichen, ohne Zwang in Verhandlungen einzutreten, um ihre gemeinsamen/abweichenden Interessen grenzüberschreitend zu regeln.

⁸ Art. 134 AEUV

⁹ Die entsprechende am 5. Juni 2012 vom Exekutivausschuss angenommene EGB-EntschlieÙung ist abrufbar unter: <http://collective.etuc.org/sites/default/files/12-EN-More-and-Better-European-Company-Framework-Agreements%20ADOPTED.pdf>

¹⁰ Die grundlegende Bedeutung eines gut strukturierten sozialen Dialogs für eine erhöhte wirtschaftliche Stabilität - einschließlich der Verhandlungen zwischen Arbeitnehmern und multinationalen Unternehmen - wurde in jüngerer Zeit von verschiedener Seite anerkannt. Ein Beispiel ist zu finden in Europäische Kommission, GD Beschäftigung, Soziales und Integration (2015), *Industrial relations report 2014*, S. 10 und weiter unten im Text. Der Bericht ist abrufbar unter: http://www.google.it/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=2&cad=rja&uact=8&ved=0CC4QFjABahUKEwic-72cicLIAhVE9HIKHRh-Bu4&url=http%3A%2Ffec.europa.eu%2Fsocial%2FblobServlet%3FdocId%3D13500%26langId%3Den&usq=AFQjCNFA|ZDrtkirq5_2fIC83xjBbRGxBw&bvm=bv.104819420,d.bGQ

Außerdem ist zu bemerken, dass die Kommission Nutzen aus derlei Verfahren ziehen könnte, um die Konvergenz in Regulierungsfragen und eine umfassendere Annahme von internationalen Standards zu verfolgen, wie in der Binnenmarktakte vorgesehen¹¹.

Neue Impulse für die soziale Marktwirtschaft

Dank des Rechtsumfelds des Binnenmarktes können multinationale Unternehmen ihre Aktivitäten leicht von einem Land in ein anderes verlegen. Sie können sich auch Unterschiede der nationalen Gesetzgebung (Schiedsgerichtbarkeit) zunutze machen, ihre Investitionen diversifizieren und die Unterschiede der Arbeitskosten und Arbeitsschutzregeln ausnutzen. Gleichzeitig könnten Unternehmen, die nicht im oberen Marktsegment operieren, versucht sein, allein durch eine fortschreitende Senkung der Arbeitskosten wettbewerbsfähig zu sein. Mit anderen Worten schafft der freie Markt eine Konkurrenzsituation, in welcher der Wettbewerb unerwünschte Formen annimmt (z.B. Sozialdumping, Steuerdumping, schiedsgerichtliche Kostenzuordnung, usw.). Es ist also Aufgabe der Regelgeber, Mindeststandards festzusetzen und bestimmte wirtschaftlich relevante Felder vom Wettbewerbsspiel auszuschließen. Dieser Ausschluss bildet das Konzept der „sozialen Marktwirtschaft“, wie es in den Verträgen verankert ist¹².

Die EU ist somit dazu aufgerufen, gleiche Wettbewerbsbedingungen zu schaffen, um es allen Unternehmen zu ermöglichen, zum Wohl der ganzen Gesellschaft zu operieren. Diesbezüglich heißt es in der Binnenmarktakte: „In einer sozialen Marktwirtschaft muss ein stärker vereinheitlichter europäischer Dienstleistungsmarkt garantieren, dass die Unternehmen ihre Dienstleistungen EU-weit leichter anbieten können, ohne dass dies mit einer Nivellierung nach unten verbunden ist. *Gleichzeitig müssen die Schaffung von mehr Arbeitsplätzen von besserer Qualität und ein hoher Schutz der Arbeitnehmer und ihrer sozialen Rechte gewährleistet werden*“.¹³

Von den ausgehenden 70er bis zu den 90er Jahren waren gewisse Bereiche des Arbeitsmarkts und gewisse Regelungen der Arbeitsbeziehungen vor solchen unerwünschten Folgen geschützt. Es war festgelegt, dass der Marktwettbewerb sich nicht auf Kosten bestimmter Arbeitnehmerrechte vollziehen konnte. Diese Rechte mussten im Fall der Krise eines Unternehmens (Massenentlassungen, Veräußerung eines Unternehmens) geschützt werden. Die Arbeitnehmer mussten umfassend über ihre Anstellungsverhältnisse unterrichtet werden und geeignete Gesundheits- und Sicherheitsstandards genießen. Entsprechend den sozialen Errungenschaften der EU erhalten Frauen den gleichen Lohn wie Männer, Arbeitnehmer werden zu den strategischen Unternehmensentscheidungen angehört und über sie unterrichtet und genießen Mindeststandards für den Erziehungsurlaub. Sie sind vor Missbräuchen der Verwendung von befristeten und Teilzeitverträgen und vor jeder Form von Diskriminierung am Arbeitsplatz geschützt. In jüngerer Zeit haben grundlegende Rechte (verankert in der **Grundrechtscharta**) ein Gegengewicht zur Dominanz des Binnenmarktes und der EWWU in der EU-Politik geschaffen. All diese sozialen Standards werden unter direkter Beteiligung der Sozialpartner entworfen, angenommen und umgesetzt.

Aus den 282 bestehenden Texten¹⁴ ist zu ersehen, dass eine TCA verschiedenen Zielen zum Schutz der Arbeitnehmer in einem Unternehmen oder einem Unternehmenskonzern dienen kann. TCA können eine einheitliche Unternehmenskultur in transnationalen Unternehmen fördern¹⁵. Sie können zur Kontrolle der

¹¹ Binnenmarktakte I, S. 24.

¹² Art. 3 (3) EUV und Art. 151 AEUV.

¹³ Binnenmarktakte I, S. 18.

¹⁴ **Quelle:** Datenbank der Europäischen Kommission, GD Beschäftigung, Soziales und Integration, zu transnationalen Unternehmensvereinbarungen; abrufbar unter <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=978>. Die Zahl umfasst sowohl europäische als auch globale Rahmenvereinbarungen.

¹⁵ Die Bedeutung dieses Aspekts sollte nicht unterschätzt werden, da er zu einer erhöhten Produktivität beitragen kann. Größere Unternehmen investieren gewöhnlich in das Personalmanagement. Die meisten von ihnen wenden HRM-Strategien an, in denen das Wohlbefinden der Individuen ausschlaggebend ist. Diese Strategien zielen also darauf ab,

Lieferkette beitragen. Sie können spezifische Gesundheits- und Sicherheitsstandards aufstellen. Sie können den Arbeitnehmern sogar einige grundlegende Rechte zusprechen und sichern und sind in anderen Fällen nützlich für den Macht- und Interessenausgleich in grenzübergreifenden Umstrukturierungsplänen von multinationalen Unternehmen. Viele weitere Bereiche sind außerdem noch unerforscht¹⁶.

Überdies stellt die Schaffung gleicher Rahmenbedingungen, unter denen multinationale Unternehmen und Gewerkschaften in Verhandlungen eintreten können, einen spezifischen Mehrwert für die EU dar. Es ist sicher richtig, dass KMU in der EU-Wirtschaft dominieren¹⁷ und das Profil multinationaler Unternehmen sich verändert: während die Größe der grenzüberschreitend tätigen Unternehmen abnimmt, steigt ihre Zahl; dennoch zeigen ökonometrische Analysen, dass multinationale Unternehmen bis zu 51% der volkswirtschaftlichen Wertschöpfung erwirtschaften und rund 43% der europäischen Arbeitskräfte im nichtfinanziellen Wirtschaftsbereich beschäftigen¹⁸. Welche Beziehung besteht zwischen der Schaffung eines förderlichen Rahmens für TCA, den vorstehenden Betrachtungen und der sozialen Dimension des Binnenmarktes? Wie wirkt sie sich auf die sozialen Standards aus?

Durch diese Vereinbarungen können Standards auf freiwillig ausgehandelter und unternehmensspezifisch zugeschnittener Basis erhöht werden, wobei Zusatzkosten und Nutzen im Voraus absehbar sind. Dann liegt es bei den Akteuren abzuwägen, ob die Investition lohnt.

Die Unterzeichner von TCA erklären häufig, dass die Vereinbarung für alle Operationen des multinationalen Unternehmens verbindlich und in den Ländern, in denen es tätig ist, durchsetzbar ist. Außerdem sehen TCA oft Klauseln vor, mit denen das Unternehmen seine Subunternehmen oder Zulieferbetriebe auffordert, den Unternehmenswerten zu entsprechen oder sogar bestimmte Standards in kommerzielle Abmachungen mit Geschäftspartnern aufzunehmen. Das heißt, dass eine TCA ihre Wirkungen manchmal auch auf Dritte auszudehnen sucht. Dies könnte auch in den schlechter bezahlten Bereichen des Binnenmarkts bessere Arbeits-, Sozial- und Umweltstandards fördern, so dass die soziale Dimension und der soziale Dialog wirklich einen „Neuanfang“ nehmen könnten¹⁹.

TCA ZUR STÄRKUNG DER STRATEGIE EUROPA 2020

Durchführbare TCA als Beitrag zu einem stärker integrativen Wachstum

„Um [...] zur Erreichung der Ziele der Strategie Europa 2020 beizutragen, muss der Binnenmarkt neu ausgerichtet werden und an Dynamik gewinnen. Der Binnenmarkt sollte zur Erreichung der Ziele Nachhaltigkeit und effizientere Ressourcennutzung, zu Innovation, sozialer Integration und territorialem Zusammenhalt sowie zur Beschäftigungsstrategie beitragen“.²⁰ „Die Binnenmarktpolitik muss das Problem der

ein gutes Arbeitsumfeld und gute Arbeitsbeziehungen zu schaffen, um die Arbeitszufriedenheit der Beschäftigten zu steigern und somit ihre Produktivität zu erhöhen.

¹⁶ Man denke beispielsweise an die Möglichkeit von Vereinbarungen zu einheitlichen Arbeitsbedingungen für Arbeitnehmer, die für mehrere unabhängige Arbeitgeber am selben Arbeitsort („multi-employer worksites“) tätig sind.

¹⁷ Multinationale Unternehmen und solche mit mehreren Standorten machen nur 2% der Gesamtzahl der in Europa operierenden Unternehmen aus. Quelle: Eurostat.

¹⁸ Quelle: Eurostat.

¹⁹ Die notwendige Stärkung der sozialen Dimension der Wirtschafts- und Währungsunion wurde am 29. September 2015 auch von Präsident Juncker in seiner Rede beim 13. EGB-Kongress unterstrichen. Der vollständige Text ist abrufbar unter: http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-15-5741_en.htm. Außerdem unternimmt das Kollegium der Kommissionsmitglieder Schritte, um konkrete Vorschläge zum sogenannten sozialen Pfeiler einzubringen.

²⁰ Binnenmarktakte I, S. 24.

Ausgrenzung in unserer Gesellschaft an der Wurzel packen“.²¹ Die Strategie Europa 2020 steckt sich ehrgeizige, wichtige Ziele, zu deren Erreichung alle übrigen EU-Politiken beitragen sollten. Ohne Einbeziehung der Marktteilnehmer – Arbeitnehmer, Unternehmen und ihre jeweiligen Vertretungsorganisationen – können Gesetze und Regulierungsakte allein die EU-Ziele 2020 kaum erreichen. Eines der konkreten Ziele der Leitinitiative „Eine Agenda für neue Kompetenzen und Beschäftigungsmöglichkeiten“ besteht nämlich darin, „die Kapazitäten der Sozialpartner zu stärken und das Problemlösungspotenzial des sozialen Dialogs auf allen Ebenen (EU, national/regional, sektoral, unternehmensintern) voll auszuschöpfen“.²² Ebenso hat die Europäische Kommission anerkannt, dass TCA einem nützlichen Zweck dienen können, nämlich der Identifizierung und Umsetzung durchführbarer ausgehandelter Lösungen, die für die Struktur und die Umstände eines jeden Unternehmens maßgeschneidert sind, insbesondere im Falle großer Umstrukturierungsprozesse und dass dies den Grundsätzen und Zielsetzungen der Strategie Europa 2020 entspricht.

Mit Blick auf gängige Praktiken kann definitiv behauptet werden, dass TCA zum Ziel des integrativen Wachstums beitragen. Über zwei Drittel der seit dem Start der Strategie Europa 2020 unterzeichneten TCA greifen die entsprechenden Themen auf²³ und leisten einen Beitrag zu diesen Zielen. Insbesondere haben TCA eine Rolle für die Förderung von Investitionen in Kompetenzen und Fachausbildung gespielt und Menschen dadurch befähigt, „Veränderungen zu antizipieren und zu bewältigen“. Sie haben die nationalen und EU-Maßnahmen zur Umsetzung der Grundsätze des lebenslangen Lernens unterstützt und ergänzt, indem sie Rahmenregelungen geschaffen haben, die es den Arbeitnehmern ermöglichen, neue Kenntnisse zu erwerben und sich an neue Bedingungen und möglichen Berufswechsel anzupassen, und die gleichzeitig die Abstimmung von Stellenangebot und -nachfrage auf dem Arbeitsmarkt verbessern. TCA haben grenzüberschreitende Rahmen für die interne Mobilität (innerhalb eines Unternehmens oder eines Konzern) und die Karriereentwicklung geschaffen und dabei die Gleichstellung der Geschlechter und die Chancengleichheit für alle garantiert. In einigen Fällen haben sie auch Bestimmungen zur Beschäftigung junger Menschen vorgesehen. Zudem haben Unternehmen durch TCA ihre freiwillige Verpflichtung zu sozial- und umweltpolitischen Maßnahmen in all ihren Einrichtungen verstärkt.

Die europäischen Institutionen haben erkannt, dass „TCA als neuer Faktor des sozialen Dialogs in der EU entsprechend den Bestimmungen des Vertrags (Artikel 152 und 153) gefördert zu werden verdienen“²⁴ und dies auch „positive Auswirkungen auf die in der Europäischen Menschenrechtskonvention verankerten Rechte (Artikel 27 und 28) hätte“.²⁵ Trotzdem wurden keine konkreten Schritte unternommen. TCA wurden bisher in einem Rahmen abgeschlossen, der durch das Fehlen jeder institutionellen Unterstützung und eine anhaltende Ungewissheit hinsichtlich ihres Rechtsstatus gekennzeichnet war. Die Schaffung eines förderlichen Umfelds für TCA, einschließlich des Rechtsrahmens, kann eine große, kostenlose Chance für die EU-Institutionen darstellen, um die Sozialpartner effektiv einzubeziehen, ihre Rolle zu stärken und den sozialen Dialog bei der Umsetzung der Ziele der Strategie Europa 2020 zu fördern.

²¹ Binnenmarktakte II, S. 18.

²² EUROPA 2020 - Eine Strategie für intelligentes, nachhaltiges und integratives Wachstum, S. 22. Die PDF-Fassung ist abrufbar unter: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:2020:FIN:DE:PDF>

²³ Für eine eingehendere Analyse der EFAs, die Ziele der Strategie Europa 2020 berücksichtigt haben, siehe: S. Marassi, 'European Framework Agreements at Company Level and the EU 2020 Strategy' (2016) Working Paper, im Erscheinen.

²⁴ Arbeitsdokument der Kommissionsdienststellen, *Transnational company agreements: realising the potential of social dialogue*, SWD (2012) 264 final, S. 7.

²⁵ Ebd. Diese Artikel erkennen das Unterrichts- und Anhörungsrecht von Arbeitnehmern sowie das Recht auf Kollektivverhandlungen und andere kollektive Aktionen an.

HIN ZU EINEM OPTIONALEN RECHTSRAHMEN FÜR TCA

Es ist davon auszugehen, dass ein Regulierungsrahmen keine Kosten für Unternehmen verursacht, weil er optional ist und Vereinbarungen fördert, die an sich ein ausgewogenes Ergebnis für beide Unterzeichnerparteien beinhalten.

Ein erläuterndes Dokument zu einer solchen Regelungsinitiative sollte auch die Vorteile erklären, die ein Rechtsrahmen für die Hauptadressaten des Regulierungsaktes mit sich bringt. Denn die Förderlichkeit des Rechtsrahmens muss bewiesen werden. Ebenso wichtig ist es zu ermitteln, wer die Kosten trägt und wer den Nutzen hat (z.B. wie Streitfragen gehandhabt werden sollen, die aus der Umsetzung des Rechtsrahmens erwachsen).

- **Keine Maßnahme:** Gegenwärtig werden in den EU-Mitgliedstaaten mehr als 280 TCA angewendet²⁶, die über 10 Millionen Arbeitnehmer betreffen²⁷. Mangels Kriterien, die ihre Rechtsnatur festlegen, zeigt die Praxis, dass die Durchsetzung von TCA komplexe Verfahren verlangt, die den unterzeichnenden Parteien ungewünschte Zusatzkosten aufbürden. Die Praxis zeigt, dass Unterzeichnerparteien auf nationaler Ebene in Verhandlungsrunden zur Umsetzung gehen oder Mediationsverfahren durchlaufen müssen, um Streitfragen, die aus der Umsetzung von TCA erwachsen, zu lösen. Die Unterzeichner haben Zusatzkosten zu tragen, um die bei Unterzeichnung einer TCA identifizierten Vorteile zu erzielen. Transnationale Unternehmen und Gewerkschaften können aufgrund fehlender Regeln auch davon abgehalten werden, in transnationale Verhandlungen einzutreten. Das Fehlen von Regeln kann ein Grund für zusätzliche Kosten im Zusammenhang mit den Verhandlungsrunden und der Umsetzung der Verhandlungsergebnisse sein, was vor allem dann der Fall ist, wenn keine Verhandlungsverfahren festgelegt sind und ihre Festlegung kostspielige und zeitraubende Vorbereitungstreffen erforderlich macht. Mangelnde Klarheit über den Rechtscharakter des Verhandlungsergebnisses ist zudem ein Hindernis für die Erreichung stabiler, langwährender Vereinbarungen. Transnationale Unternehmen und Gewerkschaften, die einen möglichen Gewinn in einer TCA erkennen, können daher vor dem Eintritt in Verhandlungen zurückschrecken. Allgemein kann man sagen, dass ein fehlendes Eingreifen zu weniger TCA oder zu Schwierigkeiten bei der Umsetzung von TCA führen würde. Dies hätte eine Ineffizienz des Binnenmarktes, eine Schwächung der Strategie Europa 2020 und eine Beschränkung der Koregulierungs-Option in der EU-Politik zur Folge.
- **„Soft Law“-Option:** Auch diese Option kann einen förderlichen Rahmen für mehr und bessere TCA schaffen. Soft Law-Akte können verdeutlichen, dass Verhandlungen mit multinationalen Unternehmen ein Teil des EU-Sozialdialogs sind. Dieser Ansatz kann die europäischen Sozialpartner,

²⁶ Die TCA-Datenbank führt 282 Texte auf, aber nur 265 Vereinbarungen sind für Benutzer zugänglich. Außerdem wurden 38 von 265 von multinationalen Unternehmen unterzeichnet, die ihren Sitz nicht in einem EU- oder EWR-Land haben, auch wenn sie letztlich auch in Europa gelten.

²⁷ Es ist schwierig, genau festzustellen, wie viele Arbeitnehmer direkt und indirekt bei multinationalen Unternehmen tätig sind. Die Datenlage ist schlecht und sogar die Schätzungen der UNCTAD und der IAO sind widersprüchlich, wie in einem Eurofound-Bericht erwähnt wird (abrufbar unter:

<http://www.eurofound.europa.eu/observatories/eurwork/comparative-information/multinational-companies-and-collective-bargaining>). Laut dem Arbeitspapier der Kommissionsdienststellen mit dem Titel *Transnational company agreements: realising the potential of social dialogue*, SWD (2012) 264 final, abrufbar unter:

<http://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=8767&langId=en>) waren zum Zeitpunkt seiner Ausarbeitung im September 2012 „244 solcher Vereinbarungen in 144 Unternehmen, vorwiegend mit Hauptsitz in Europa, registriert, die 10 Millionen Arbeitnehmer betreffen“.

die nationalen Sozialpartner und multinationalen Unternehmen ermutigen, bewährte Verfahren auszutauschen und autonome Regeln aufzustellen. Soft Law-Instrumente können den Verhandlungsführern Richtlinien an die Hand geben, um die Qualität und Wirksamkeit ihrer Vereinbarungen zu verbessern. Es können Instrumente geschaffen werden, um die Transparenz und den Zugang zu Verhandlungen und Vereinbarungen sicherzustellen sowie Leitfäden für die Offenlegung von Mandaten zu bieten, die die gegenseitige Anerkennung der Verhandlungsführer unterstützen und die Kosten der Verhandlungsaufnahme senken. Solche Soft Law-Instrumente können den Aufbau von Mediationsstrukturen mit dem Ziel einer Senkung der Umsetzungskosten einleiten.

- **Hard-Law Option 1 – Ein europäischer Rechtsakt zur Verhandlungsregelung und Umsetzung von TCA:** Die Regelung transnationaler Unternehmensvereinbarungen durch bindendes EU-Recht würde die Aufstellung von Regeln betreffend die Verhandlungsmacht der Verhandlungsführer, ihre Repräsentativität sowie die Beziehungen zwischen transnationalen und nationalen Tarifverträgen einschließen. Sie würde auch eine Änderung in nationalen Rechtsordnungen implizieren, um den europäischen Rechtsakt umzusetzen oder anzuerkennen. Diese Option würde über die Kompetenzen der EU hinausgehen und eine übermäßige Verwaltungslast für die Mitgliedstaaten zur Folge haben. Sie würde auch die Autonomie der Sozialpartner beeinträchtigen, die als Hauptakteure für die Schaffung der Voraussetzungen von TCA verantwortlich sind.
- **Hard-Law Option 2 – Ein Optionaler Rechtsrahmen zur Förderung von mehr und besseren TCA:** Ein europäischer Akt mit einer fördernden Absicht kann die Grundlage für effizientere transnationale Verhandlungen mit multinationalen Unternehmen bilden. Ein Rechtsakt kann transnationale Verhandlungen mit multinationalen Unternehmen aufbauend auf bestehenden Praktiken unterstützen und sich derjenigen Regulierungsfragen annehmen, die von den Sozialpartnern selbst nicht geregelt werden können. Der OLF sollte Regeln festlegen, die die Verhandlungen vorbereiten, die Wirkungen der Verhandlungsergebnisse verdeutlichen, die Transparenz des Prozesses stärken und bei der Lösung möglicher Streitfragen hilfreich sind. Die Verhandlungsführer regt er dazu an, sich auf einen EU-Rechtsrahmen zu beziehen, während sie gleichzeitig die Wahl haben, außerhalb des OLF zu verhandeln. Ein optionaler Rechtsrahmen sollte aus einem Rechtsakt hervorgehen, der den Mitgliedstaaten keine administrativen Verpflichtungen auferlegt und weder auf europäischer noch auf nationaler Ebene in die Autonomie der Sozialpartner eingreift. Er sollte nicht mit den europäischen Tarifverhandlungsstrukturen in Konflikt geraten. Ein OLF kann folgende Vorteile für die Sozialpartner vorsehen: Identifizierung von Akteuren, die Zugang zu dem OLF haben können, Mechanismen zur Unterstützung der Offenlegung des Mandats und der gegenseitigen Anerkennung der Repräsentativität, die Aufstellung zusätzlicher Regeln, um die Beziehung zwischen transnationalen und anderen kollektiven Verhandlungsebenen zu regeln, die Einrichtung einer EU-Datenbank der TCA und die Schaffung alternativer Streitbeilegungsmechanismen. Der OLF kann im Rahmen eines Ratsbeschlusses oder einer autonomen Vereinbarung der europäischen Sozialpartner entworfen werden oder im Rahmen eines Beschlusses des Rates, der eine autonome Vereinbarung der europäischen Sozialpartner umsetzt.

Der EGB hat seine Wahlkreise an einer langen Debatte beteiligt, um die obengenannten Optionen mit Unterstützung wissenschaftlicher Experten zu analysieren. Aus zwei von der GD Beschäftigung kofinanzierten Projekten ist der Bericht:

- *Toward an Optional Legal Framework for TCA* hervorgegangen, der 2014 vom EGB-Exekutivausschuss verabschiedet wurde. Wissenschaftliches Expertenteam: Prof. Silvana Sciarra, Prof. Dr. Maximilian Fuchs André Sobczak;
- Dieser Bericht ist das Resultat des Projektes „Schaffung eines förderlichen Rahmens für freiwillige und autonome Verhandlungen auf transnationaler Ebene zwischen Gewerkschaften und multinationalen Unternehmen“. Wissenschaftliches Expertenteam: Prof. Filip Dorssemont, Prof. Sylvaine Laulom, Prof. Giovanni Orlandini, Prof. Lukasz Pisarczyk, Prof. Aukje Van Hoek und Prof. Reingard Zimmer, mit Beiträgen von Dr. Giulia Frosecchi, Ph.D Auriane Lamine und Dr. Stefania Marassi.

Der Prozess, um faire Bedingungen für Verhandlungen zwischen multinationalen Unternehmen und ihren Arbeitnehmern zu erreichen, sollte von den Sozialpartnern gesteuert werden. Gewerkschaften und Arbeitgeberverbände sollten in der Lage sein, ihren eigenen Vorschlag zu vertreten, der ihres Erachtens den Interessen der EU-Institutionen entspricht, insofern er sich in die allgemeinen politischen Strategien einfügt.

Zweck, Ziele und mögliche Inhalte eines Beschlusses, der einen optionalen Rechtsrahmen für TCA bereitstellt, sollten somit genauer definiert werden.

In den folgenden Abschnitten wird erörtert, was ein EU-Rechtsakt tatsächlich regeln sollte und in welchem Umfang dies geschehen sollte. Die Ausführungen werden sich auf die Aushandlung von TCA, ihre Umsetzung und die möglicherweise bei der Verwaltung einer TCA auftretenden Streitfragen konzentrieren.

2. “SCHAFFUNG EINES FÖRDERLICHEN RAHMENS FÜR FREIWILLIGE UND AUTONOME VERHANDLUNGEN AUF TRANSNATIONALER EBENE ZWISCHEN GEWERKSCHAFTEN UND MULTINATIONALEN UNTERNEHMEN”

Bericht des vom EGB eingesetzten wissenschaftlichen Expertenteams

Herzlich gedankt sei an dieser Stelle Filip Dorssemont, Sylvaine Laulom, Giovanni Orlandini, Lukasz Pisarczyk, Aukje van Hoek und Reingard Zimmer, die für die erfolgreiche Durchführung des Projekts und die Abfassung des nachstehenden Berichts eng mit dem EGB zusammengearbeitet haben.

Unser besonderer Dank gilt auch Giulia Frosecchi, Auriane Lamine und Stefania Marassi für ihren Beitrag zu unserer Arbeit und die Unterstützung des Teams bei der Ausarbeitung des Abschlussberichts.

LEGITIMATION: MANDAT UND UNTERZEICHNENDE VERTRAGSPARTEIEN – DIE GEWERKSCHAFTSSEITE

Prof. Dr. Reingard Zimmer, Hochschule für Wirtschaft und Recht Berlin

Einleitung

Das Recht zur Führung von Tarifverhandlungen und zum Abschluss von Tarifverträgen kann als wesentlicher Aspekt des Rechts auf Bildung von Gewerkschaften und Mitgliedschaft in einer Gewerkschaft zum Schutz der Arbeitnehmerinteressen gelten²⁸, das seinerseits als ein Grundrecht einzustufen ist²⁹. Gewerkschaften wirken zugunsten ihrer Mitglieder, um die Arbeitnehmerinteressen zu schützen, und die Mitglieder bestimmen die Aktivität der Gewerkschaft. Gewerkschaftsrechte können deshalb „enabling rights“ genannt werden. Tarifverhandlungen sind eines der Mittel, durch welche Gewerkschaften die Interessen ihrer Mitglieder schützen. Die Rechtslehre in den EU-Mitgliedstaaten hat spezifische Kriterien erarbeitet, um Gewerkschaften zu definieren und die wesentlichen Elemente von Tarifverhandlungen festzulegen³⁰. Doch diese Kriterien sind nicht Gegenstand dieses Beitrags. Er handelt vielmehr von der Legitimation der Gewerkschaften als Unterzeichnerpartei transnationaler europäischer Kollektivvereinbarungen³¹.

Die Mitgliedschaft ist der Ausgangspunkt für autonome Kollektivverhandlungen³². Gewerkschaften sind durch ihre Mitglieder gebildet und handeln *in ihrem Namen*. Sie sind in ihrer Arbeit durch ihre Mitglieder legitimiert und erhalten in den meisten europäischen Ländern von diesen ein Mandat für Tarifverhandlungen³³. Es besteht also ein gegenseitiger Einfluss zwischen den Vertretenen und ihren Vertretern³⁴. Auch Gewerkschaftsverbände handeln im Namen ihrer Mitglieder: der Einzelgewerkschaften. Verbände brauchen daher ein Mandat dieser Mitgliedsgewerkschaften für Tarifverhandlungen.

Gesetzliche Anforderungen für die Fähigkeit von Gewerkschaften zu Tarifverhandlungen

²⁸ Jacobs, Antoine, Artikel 11, EMRK: The Right to Bargain Collectively under Article 11 ECHR, in: Dorssemont, Filip/Lörcher, Klaus/Schömann, Isabelle, The European Convention on Human Rights and The Employment Relation, Oxford, Oxford and Portland 2013, S. 310 f; Patrick Macklem, The Right to Bargain Collectively in International Law: Workers' Right, Human Right, International Right?, in: Philip Alston (ed.), Labour Rights as Human Rights, Oxford, Oxford University Press 2005.

²⁹ Leader, Sheldon, Freedom of Association, New Haven/London, 1992, S. 13 und 17; Veneziani, Bruno, Right of Collective Bargaining, in: Bercussion, Brian (ed.), European Labour Law and the EU-Charter of Fundamental Rights, Baden-Baden 2006, S. 313.

³⁰ Zu diesen Kriterien gehört vor allem die Repräsentativität.

³¹ Zum Rechtswert von TCA siehe den Bericht von Giovanni Orlandini.

³² Waltermann, Raimund, Differenzierungsklauseln im Tarifvertrag in der auf Mitgliedschaft aufbauenden Tarifautonomie, HSI-Schriftenreihe Bd. 15, Frankfurt 2015, S. 17.

³³ In Belgien rührt das Mandat für Tarifverhandlungen dagegen aus gesetzlichen Vorschriften und wird nicht von den Mitgliedern bei ihrem Beitritt zu der Organisation erteilt.

³⁴ Kollonay-Lehoczy, Csilla, How international standards can guarantee the right to collective bargaining, in: Däubler, Wolfgang and Zimmer, Reingard (Hg.), Arbeitsvölkerrecht. Festschrift für Klaus Lörcher, Baden-Baden 2013, S. 154 (156).

Die nationalen Rechtsordnungen der EU-Mitgliedstaaten akzeptieren auf Arbeitnehmerseite entweder Gewerkschaften oder Gewerkschaftsverbände als Partner für Tarifverhandlungen. Tarifverhandlungen werden vorwiegend auf Branchenebene, zum Teil aber auch auf nationaler³⁵ oder Unternehmensebene³⁶ geführt. Nur in Irland ist eine Genehmigung erforderlich, um eine Gewerkschaft zu gründen und „Verhandlungen zur Festlegung von Löhnen und anderen Arbeitsbedingungen zu führen.“³⁷ Diese Anforderung ist kein gewöhnliches europäisches Konzept. Der Ausschuss für Vereinigungsfreiheit der Internationalen Arbeitsorganisation (IAO) beschreibt sie vielmehr als einen Affront gegen die Autonomie der Gewerkschaften³⁸. In den Mitgliedstaaten (einschließlich Irland und Großbritannien) ist keine Abstimmung erforderlich, um in Tarifverhandlungen einzutreten.

Gewerkschaften als Tarifverhandlungspartner

Tarifverhandlungen und Tarifabschlüsse sind in Gewerkschaftssatzungen als eine zentrale Aufgabe definiert und stehen gewöhnlich im Abschnitt Zielsetzungen. Mit dem Beitritt zur Gewerkschaft unterschreiben die Mitglieder, dass sie die „Regeln der Organisation“ - die Satzungen - akzeptieren und die Organisation zu Tarifverhandlungen bevollmächtigen.

Gewerkschaftsverbände

Gewerkschaftsverbände brauchen für Tarifverhandlungen ein Mandat von ihren Mitgliedsorganisationen, die entscheiden, ob der Verband zu Tarifverhandlungen befähigt ist. Der Verband kann dieses Mandat entweder durch Vollmacht oder durch den Abschluss von Kollektivvereinbarungen im Namen der Mitgliedsorganisationen erhalten, wenn dies in der Verbandssatzung als Aufgabe vorgesehen ist. In Deutschland ist dies beispielsweise in Art. 2.2 und 3 des Tarifvertragsgesetzes (TVG) geregelt. Die Satzungen der verschiedenen Gewerkschaften enthalten entsprechende Bestimmungen.

³⁵ In Belgien legt ein nationales Abkommen alle zwei Jahre die Löhne und andere Bedingungen fest; in Dänemark werden nationale Rahmenabkommen zwischen dem Dänischen Gewerkschaftsbund (LO) und dem Dänischen Arbeitgeberverband (DA) ausgehandelt, während in Finnland nationale Vereinbarungen (die allgemeinen einkommenspolitischen Abmachungen) gewöhnlich Empfehlungen für die Verhandlungsführer auf Branchenebene enthalten. In Estland wird der Mindestlohn in Folge nationaler Verhandlungen zwischen Gewerkschaftsverbänden und Arbeitgebern festgesetzt. In Irland finden die Verhandlungen im öffentlichen Sektor wie dem Gesundheitswesen oder dem öffentlichen Dienst auf nationaler Ebene statt. Nationale Vereinbarungen gibt es auch in Griechenland, Slowenien (im öffentlichen Sektor) und Spanien, siehe: L. Fulton (2013), Worker representation in Europe. Labour Research Department and ETUI. Produced with the assistance of the SEEurope Network, Onlinepublikation abrufbar unter <http://www.worker-participation.eu/National-Industrial-Relations>.

³⁶ In folgenden EU-Ländern gibt es Tarifverhandlungen auf Unternehmensebene, meistens in Ergänzung zu Verhandlungen auf Branchenebene: Bulgarien, Kroatien, Zypern, Dänemark, Irland, Estland, Griechenland, Italien, Luxemburg, Niederlande, Schweden, Portugal, Rumänien, Slowakei und Spanien; zum Teil auch in Belgien und Deutschland, obwohl Verhandlungen auf Branchenebene weiterhin überwiegen. In Ungarn finden Tarifverhandlungen vorwiegend auf Unternehmensebene statt; dasselbe gilt für Lettland, Litauen (obwohl das Gesetz auch Tarifverhandlungen auf nationaler, sektoraler und regionaler Ebene zulässt), Malta, Polen und das Vereinigte Königreich. In Irland ist dies im Privatsektor der Fall. Siehe: L. Fulton (2013), Worker representation in Europe. Labour Research Department and ETUI. Produced with the assistance of the SEEurope Network, Onlinepublikation abrufbar unter <http://www.worker-participation.eu/National-Industrial-Relations->

³⁷ Irish trade union act von 1941, part II, section 5 ff.

³⁸ IAO, Bericht 334, Fall Nr. 2282, Abs. 638; Bericht 332, Fall Nr. 2268, Abs. 733; Bericht 329, Fall Nr. 2140, Abs. 295 und Fall Nr. 2133, Abs. 545; Bericht 324, Fall Nr. 2090, Abs. 200 und Fall Nr. 2053, Abs. 231; Bericht 318, Fall Nr. 2038, Abs. 530; Bericht 313, Fall Nr. 1987, Abs. 111; Bericht 308, Fall Nr. 1894, Abs. 536.

1. *Mandat durch Vollmacht*

Wenn das Mandat dem Verband von Fall zu Fall per Vollmacht erteilt wird, wird die Tarifzuständigkeit von den Mitgliedsorganisationen übertragen. Damit werden die Gewerkschaften unmittelbar Partei des Tarifabschlusses und binden die Mitgliedsorganisationen unmittelbar.

2. *Mandat durch Satzungsbestimmung*

Wenn der Abschluss von Tarifverträgen als Aufgabe des Verbandes in seiner Satzung festgelegt ist, sind die einzelnen Mitgliedsgewerkschaften **nicht** unmittelbar Partei des Tarifvertrags, obgleich sie durch ihn gebunden sind.

Beide Mandatsformen übertragen dem Verband zusätzliche Kompetenzen. Dennoch bleiben Tarifabschlüsse auf der Ebene darunter (durch Mitgliedsgewerkschaften) möglich.

Gegenwärtige Satzungen europäischer Gewerkschaftsverbände

Weder europäische Branchenverbände noch der Europäische Gewerkschaftsbund (EGB) legen in ihren Satzungen den Abschluss von Tarifverträgen im Namen ihrer Mitgliedsorganisationen als Aufgabe fest.

1. SATZUNG DER INDUSTRIALL EUROPE

Art. 3 der Satzung: Ziele und Mittel: „Die industriAll European Trade Union wird gegründet, um die Durchsetzungsfähigkeit der Beschäftigten in Europa zu organisieren und zu erhöhen, ihre Rechte zu verteidigen und ihre gemeinsamen Interessen gegenüber den Unternehmen und Staaten voranzubringen. Um dies zu erreichen, arbeitet die industriAll European Trade Union daran, die Koordinierung und Entwicklung der Tarifpolitik, die Arbeitsbeziehungen und Sozialpolitik zu stärken.“

Obwohl dies einen politischen Willen ausdrückt, ist es kein rechtsgültiges Mandat, um im Namen der Mitgliedsorganisationen zu verhandeln. Zum internen Mandatsverfahren heißt es im Anhang der industriAll-Satzung: „Über das Mandat für diese Verhandlungen, einschließlich gemeinsamer Position und Verhandlungsdelegation, wird von Fall zu Fall entschieden. Das Mandat muss von den beteiligten Gewerkschaften möglichst einstimmig erteilt werden.“³⁹ Mit solchen Einzelfall-Mandaten durch Vollmacht werden die Mitgliedsgewerkschaften unmittelbar Partei der Kollektivvereinbarung.

2. UNI EUROPA-SATZUNG

³⁹ Die frühere Satzung des Europäischen Metallgewerkschaftsbundes (EMB - ergänzt durch die internen Verfahren des EMB für Verhandlungen auf der Ebene multinationaler Unternehmen) enthielt eine Bestimmung, wonach der Exekutivausschuss dem EMB mit Zweidrittelmehrheit ein Mandat für die Aushandlung einer Europäischen Rahmenvereinbarung erteilen konnte. Dennoch wäre ein direktes Mandat des Mitgliedstaats entweder auf Einzelfallgrundlage oder in der Satzung selbst notwendig.

Art. 3.1 der Satzung – Methoden: „UNI Europa wird die in Artikel 2 ausgeführten Zielsetzungen erfüllen durch: ...
o) Durchführung von Tarifverhandlungen und Abschluss von Abkommen auf regionaler Ebene gemäß entsprechender Auftragserteilung durch den UNI Europa-Vorstand“.

Auch die Satzung von UNI Europa unterstreicht den politischen Willen, aber auch hier ist es kein Mandat, um im Namen der Mitgliedsorganisationen zu verhandeln, denn die Formulierung „im Namen der Mitgliedsorganisationen“ bzw. „der Mitglieder“ fehlt. Die internen Mandatsregeln⁴⁰ im Abschnitt über das Verfahren zur Aushandlung von TCA verdeutlichen, dass das konkrete Mandat von Fall zu Fall gemäß den besonderen Erfordernissen erteilt wird⁴¹. Bei einem solchen Einzelfallmandat durch Vollmacht werden die Mitgliedsgewerkschaften direkt Partei des Tarifvertrags.

3. EFFAT-SATZUNG

Art. V. 3.a): „Darüber hinaus hat der Exekutivausschuss insbesondere folgende Aufgaben: [...] Verhandlungen mit europäischen Arbeitgeberverbänden und Geschäftsleitungen transnationaler Konzerne.“

Art. V. 3, Abs. 5: „Der Exekutivausschuss entscheidet außerdem über Zusammensetzung und Mandat der für die Verhandlungen mit europäischen Arbeitgeberverbänden zuständigen Delegation. Der Exekutivausschuss wird regelmäßig über die Fortschritte der laufenden Verhandlungen informiert. Die Entscheidung über die Verhandlungsergebnisse wird vom Exekutivausschuss getroffen. Die Entscheidung bedarf der Zustimmung von mindestens zwei Dritteln der von den Verhandlungen direkt betroffenen Mitgliedsorganisationen, die zuvor Gelegenheit hatten, interne Konsultationen abzuhalten. Vom Exekutivausschuss wird eine interne Geschäftsordnung erarbeitet, die bei den Verhandlungen Anwendung findet. Das Sekretariat ist in der Regel der Sprecher der mit den Verhandlungen beauftragten Delegation.“

Art. V.3: „Die Entscheidung bedarf der Zustimmung von mindestens zwei Dritteln der von den Verhandlungen direkt betroffenen Mitgliedsorganisationen, die zuvor Gelegenheit hatten, interne Konsultationen abzuhalten. Vom Exekutivausschuss wird eine interne Geschäftsordnung erarbeitet, die bei den Verhandlungen Anwendung findet. Das Sekretariat ist in der Regel der Sprecher der mit den Verhandlungen beauftragten Delegation.“

Art. VI.3: „Das Präsidium hat insbesondere folgende Einzelaufgaben: die Verhandlungen mit den Geschäftsleitungen transnationaler Konzerne und europäischen Arbeitgeberverbänden zu überwachen und vorzubereiten.“

Einige mögen diese Regeln bereits als Mandat für die EFFAT einstufen, mit europäischen Arbeitgeberorganisationen oder Unternehmen zu verhandeln. Um rechtlich gesehen auf der sicheren Seite zu sein, müsste bezüglich solcher Verhandlungen „im Namen der Mitgliedsorganisationen“ bzw. „die Verhandlungsergebnisse sind für die Mitgliedsorganisationen verbindlich“ hinzugefügt werden.

4. EGÖD-SATZUNG

⁴⁰ Diese Verfahrensregeln wurden bei der Uni Europa-Konferenz vom 14.-16. März 2016 in Rom angenommen.

⁴¹ Siehe insbes. Abs.(17).

Art. 4.5: *“EGÖD entwickelt angemessene Systeme der Arbeitsbeziehungen für Beschäftigte des öffentlichen Dienste unter:*

- a) Förderung und Einrichtung des Sozialdialogs auf nationaler und europäischer Ebene in Unternehmen, Sektoren und auf sektorübergreifender Ebene, wo der Verband Teil der EGB-Delegation ist;*
 - b) Aushandlung von Vereinbarungen mit europäischen Arbeitgebern auf europäischer Ebene.”*
- Anhang VI: Verfahren und Mandate für den sozialen Dialog*

Das dem EGÖD erteilte Mandat bezieht sich nur auf Verhandlungen im klassischen Dialog zwischen den Sozialpartnern nach Art. 154 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) – einschließlich Regeln für die Entscheidungsfindung und Abstimmung. Es wäre erforderlich zu betonen, dass das Mandat auch die Aushandlung von Vereinbarungen über den sozialen Dialog nach Art. 154 AEUV hinaus einschließt, und hinzuzufügen: *„im Namen der Mitgliedsorganisationen“* bzw. *„die Verhandlungsergebnisse sind für die Mitgliedsorganisationen verbindlich“*.

In Ergänzung ihrer Satzungen haben die europäischen Gewerkschaftsverbände (grundsätzlich ähnliche) spezifische Verfahren für die Aushandlung von TCA beschlossen ⁴². Diese Verfahrensregeln legen organisationsinterne Kriterien für die Auswahl der Verhandlungsführer, die Verhandlungsführung usw. fest.

Notwendige Änderungen für die europäischen Gewerkschaftsverbände

Europäische Gewerkschaftsverbände benötigen ein Mandat von ihren Mitgliedsorganisationen, entweder durch Vollmacht oder durch Änderung der Satzungen der europäischen Verbände, so dass der Abschluss von Tarifvereinbarungen im Namen der Mitgliedsorganisationen als Aufgabe des Verbandes definiert wird. Ohne ein solches aus der Satzung hervorgehendes Mandat kann ein rechtsgültiges Mandat nur von Fall zu Fall durch Vollmacht erteilt werden (wie z.B. von IndustriAll-Europe vorgesehen).

⁴² Der EMB (IndustriAll) war der erste europäische Gewerkschaftsverband, der solche Verfahrensregeln für die Aushandlung von TCA verabschiedet hat.

LEGITIMATION: MANDAT UND UNTERZEICHNENDE VERTRAGSPARTEIEN - DIE SEITE DER TRANSNATIONALEN UNTERNEHMEN

Prof. Dr. Lukasz Pisarczyk, Universität Warschau

Die aktuelle Situation

Die bestehenden transnationalen Unternehmensvereinbarungen („TCA“) variieren hinsichtlich ihres Anwendungsbereichs⁴³. In der Regel beziehen sich TCA auf das transnationale Unternehmen, das als Vertragspartei der Vereinbarung auftritt. In einigen Fällen legen die Vereinbarungen ausdrücklich fest, dass die Bestimmungen für alle Tochterunternehmen verbindlich sind. Ein solcher Schluss ist auch ausgehend von Bestimmungen möglich, die vorsehen, dass eine Vereinbarung auf den gesamten Konzern oder (alle) Arbeitnehmer Anwendung findet. Manchmal benennen TCA die Unternehmenseinheiten, die durch spezifische Vereinbarungen gebunden sind, genauer. Einige TCA nehmen auf kontrollierte Unternehmen oder Unternehmen Bezug, über die der Konzern eine direkte (operationale) Kontrolle ausübt. Bisweilen wird diese Kontrolle genauer definiert. Bestimmungen, welche die abhängigen Unternehmen, insbesondere durch eine Liste (einen Anhang) im Einzelnen ermitteln, sind eher selten. Wenn eine Vereinbarung für alle Tochtergesellschaften gelten soll, darf zu Recht davon ausgegangen werden, dass sie auch die in Zukunft kontrollierten Unternehmen betrifft (wenn nicht anders festgelegt). In manchen Vereinbarungen wird diese automatische Ausweitung ausdrücklich bestimmt. Andererseits scheinen andere Vereinbarungen einen solchen Automatismus (mindestens teilweise) auszuschließen.

Das zentrale Management oder andere Organe sind manchmal verpflichtet, die Arbeitnehmer und ihre Vertretungen über den Inhalt der Vereinbarung zu informieren. Einige TCA sehen ausdrücklich die Pflicht zur Verteilung des Textes an (das Management) alle(r) angegliederten Unternehmen (mit Übersetzung) und (jährlichen) Überprüfungsmechanismen vor. Was Zulieferer oder Auftragnehmer anbelangt, sehen TCA gewöhnlich vor, dass das multinationale Unternehmen verpflichtet ist, sie mit den TCA bekannt zu machen und zur Einhaltung der aus den Vereinbarungen hervorgehenden Standards aufzufordern. Manchmal wird unterstrichen, dass die Einhaltung der Standards eine Voraussetzung für Geschäftsbeziehungen darstellt oder das Unternehmen Partner suchen muss, deren Politik mit dem eigenen Verhaltenskodex übereinstimmt.

Das transnationale Unternehmen als Partei einer TCA

Wie bereits erwähnt, wäre es praktisch unmöglich zu erwarten, dass die gesetzlichen Vertreter aller Tochtergesellschaften die TCA mitunterzeichnen. Daher sollte die Vereinbarung von der zentralen Leitung (Hauptsitz) im Namen (aller) Tochtergesellschaften abgeschlossen werden⁴⁴. Transnationale Unternehmen bestehen aus einer Mutter (Holding)-Gesellschaft und ihren Tochtergesellschaften, die getrennte Einheiten (Unternehmensteile) mit Rechtspersönlichkeit sind⁴⁵. Die Organisationsstrukturen können auch differenzierter

⁴³ Vgl. I. Schöman, *Transnational collective bargaining: in search of a legal framework*, in T. Jaspers (ed.), *Transnational collective bargaining at company level. A new component of European industrial relations?*, Brüssel, ETUI, 2012, S. 223.

⁴⁴ S. Sciarra, M. Fuchs, A. Sobczak, *Towards a Legal Framework for Transnational Company Agreements. Report to the European Trade Union Confederation*, „Report“, S. 26.

⁴⁵ Vgl. A. Sobczak, *Legal dimensions of international framework agreements in the field of corporate social responsibility* in K. Papadakis (ed.) *Cross-border social dialogue and agreements: an emerging global industrial relations framework*, IAO, Genf 2008.

und komplexer sein. So kann unterschieden werden zwischen direkten Tochtergesellschaften (der ersten Ebene) und indirekten (nachgeordneten) Tochtergesellschaften, die von denen der ersten Ebene abhängen. Überdies sind Unternehmer (und folglich die Tochtergesellschaften) in einigen Ländern, vor allem in Mittel- und Osteuropa, nicht nur Unternehmensteile mit Rechtspersönlichkeit. Das Gesetz erkennt interne Unternehmer an, sofern sie bekannt sind. Es handelt sich um Unternehmensteile, die als Unternehmer agieren. Interne Unternehmer müssen organisatorisch und finanziell getrennt sein, haben aber keine Rechtspersönlichkeit. Sie handeln Arbeitsbedingungen auf Betriebsebene aus, aber sie sind keine wirklichen Unternehmer (die hinter der durch die internen Unternehmer errichteten Wand verborgen sind). Interne Unternehmer sollten als besondere Art von Tochtergesellschaften behandelt werden.

Die Kontrolle über alle Arten von Tochtergesellschaften wird mittels Rechtsinstrumenten ausgeübt, die von der Muttergesellschaft gehandhabt werden. In der Regel ergeben sich diese Instrumente aus der Funktionsweise der Holdingstrukturen und sind organisatorischer und gewerblicher Art. Der Beschluss wird in diesem Bereich keine neuen Instrumente einführen. Zulieferbetriebe und Auftragnehmer sind Einheiten, die mit den transnationalen Unternehmen (ihren internen Teilen) in geschäftlicher Beziehung stehen, aber außerhalb der Strukturen des Konzerns bleiben.

Die Hauptfrage ist, in welchem Umfang die Anforderungen an das Verhandlungsmandat gesetzlich festgelegt sein sollten. Das Recht, zu verhandeln und Rahmenabkommen abzuschließen, kann – insbesondere aus dem Blickwinkel der Gewerkschaften – aus dem Recht zu Kollektivvereinbarungen abgeleitet werden, das in der Vereinigungsfreiheit wurzelt. Natürlich muss das Gesetz die Sicherheit der Rechtsbeziehungen garantieren, aber es sollte nicht allzu restriktiv sein. Das Hauptkriterium besteht darin, ein Mandat zu haben, im Namen der Unternehmensteile zu verhandeln, die durch die ausgehandelte Vereinbarung gebunden sein sollen.

Das Ausgangsproblem ist die Definition der Abhängigkeit (Kontrolle). Einer ersten Lösung entsprechend erklärt die zentrale Leitung, dass sie im Namen der Tochtergesellschaften (abhängige Unternehmensteile) verhandeln wird. Weder eine formale Bestätigung der Kontrollbeziehung noch irgendeine Genehmigung sind erforderlich. Einen solchen flexiblen Ansatz legt z.B. die Richtlinie 98/59/EG nahe, die nur auf das herrschende Unternehmen Bezug nimmt⁴⁶. Sie legt daher keine detaillierten Kriterien für die Abhängigkeit fest. Einerseits entspricht dieser flexible Ansatz voll und ganz dem freiwilligen Charakter von Verhandlungen. Andererseits kann er zu Kommunikationsschwierigkeiten zwischen der zentralen Leitung und den Tochtergesellschaften und schließlich zu Problemen bei der Anwendung der Vereinbarung führen (das Problem des Verhandlungsmandats). Die zweite Option besteht darin, die Vorlage einer Bestätigung der über die Tochtergesellschaften ausgeübten Kontrolle zu verlangen. Der Beschluss könnte entweder seine eigene Definition von Kontrolle liefern oder auf bestehende Konzepte, z.B. auf die Definition im Sinne der Richtlinie 2009/38/EG, Bezug nehmen⁴⁷. Kontrolle schließt eine Ausweitung des Anwendungsbereichs nicht von vornherein aus.

⁴⁶ Die in der Richtlinie festgelegten Pflichten finden Anwendung unabhängig davon, ob die Entscheidung in Bezug auf Massenentlassungen vom Arbeitgeber oder von einem den Arbeitgeber kontrollierenden Unternehmen getroffen wird. Hinsichtlich angeblicher Verstöße gegen die in dieser Richtlinie enthaltenen Informations-, Konsultations- und Meldepflichten findet der Einwand des Arbeitgebers, das für die Massenentlassungen verantwortliche Unternehmen habe ihm die notwendigen Informationen nicht übermittelt, keine Berücksichtigung.

⁴⁷ Im Sinne dieser Richtlinie gilt als „herrschendes Unternehmen“ ein Unternehmen, das zum Beispiel aufgrund von Eigentum, finanzieller Beteiligung oder sonstiger Bestimmungen, die die Tätigkeit des Unternehmens regeln, einen beherrschenden Einfluss auf ein anderes Unternehmen („abhängiges Unternehmen“) ausüben kann. Die Fähigkeit, einen beherrschenden Einfluss auszuüben, gilt bis zum Beweis des Gegenteils als gegeben, wenn ein Unternehmen in Bezug auf ein anderes Unternehmen direkt oder indirekt a) die Mehrheit des gezeichneten Kapitals dieses Unternehmens besitzt oder b) über die Mehrheit der mit den Anteilen am anderen Unternehmen verbundenen Stimmrechte verfügt oder c)

Ein strenger Kontrollansatz wirft eine Reihe von Fragen auf. Es gibt keine gemeinsame Definition der Abhängigkeit⁴⁸. Kontrolle wird in verschiedenen Rechtsgebieten unterschiedlich verstanden. Es gibt eine Vielzahl von Beziehungen zwischen herrschenden Unternehmen und Arbeitgebern und es bestehen erhebliche Unterschiede zwischen den innerstaatlichen Rechtsordnungen. Außerdem bedeutet Kontrolle nicht, dass Vereinbarungen automatisch auf Tochtergesellschaften angewendet werden. Nicht zuletzt würde ein solcher Ansatz (mindestens zum Teil) dem freiwilligen Charakter von Verhandlungen und Vereinbarungen zuwiderlaufen. Es stellt sich die Frage, warum der Beschluss deren Anwendungsbereich beschränken sollte. Die dritte Option ist ein Verhandlungsmandat, das sich auf eine von abhängigen Unternehmensteilen erteilte Ermächtigung stützt. Angesichts der aktuellen Lage ist die Anwendung des Abhängigkeitskriteriums ohne nähere Bestimmung der Kontrollbeziehung die naheliegendste Lösung⁴⁹. Jedenfalls sollten TCA vorsehen, dass die zentrale Leitung ein Verhandlungsmandat im Namen der Tochtergesellschaften besitzt. Die Verhandlungsmacht sollte von den Gewerkschaften, die beschließen, Verhandlungen aufzunehmen, anerkannt werden⁵⁰. Das Verhandlungsmandat kann in jedem Fall auf einer von Tochtergesellschaften oder anderen Unternehmensteilen erteilten Ermächtigung basieren.

Die Gewerkschaften werden über die Position eines Unternehmens zur Aushandlung einer Vereinbarung unterrichtet. Der Beschluss kann formale Mitteilungspflichten festlegen (z.B. die schriftliche Offenlegung, wie die Kontrolle ausgeübt wird). Der Beschluss kann ein Verzeichnis der einzureichenden Dokumente festlegen. Von dem transnationalen Unternehmen kann schließlich auch verlangt werden, eine Liste der von ihm kontrollierten Tochtergesellschaften vorzulegen (unabhängig von der Definition von Kontrolle). Die Sozialpartner können selbstverständlich weitere Bestimmungen einführen.

Transnationale Unternehmen haben einen internationalen Charakter: Die Führungsgesellschaft und die Tochtergesellschaften sind in unterschiedlichen Ländern ansässig (insbesondere in verschiedenen EU- und/oder EWR-Ländern). Daher kann ein transnationales Unternehmen definiert werden als ein herrschendes Unternehmen und seine abhängigen Unternehmen mit mindestens zwei Konzernunternehmen in verschiedenen Mitgliedstaaten. Angesichts der Natur und des Zwecks von TCA ist es nicht erforderlich, die Anzahl von Arbeitnehmern anzugeben, die im gesamten Konzern und den einzelnen Tochtergesellschaften in verschiedenen Mitgliedstaaten beschäftigt sind⁵¹. Es wäre jedoch sinnvoll, von der zentralen Führung zu verlangen, dass sie die Tochtergesellschaften über die Aufnahme von TCA-Verhandlungen verständigt. Der Beschluss kann in diesem Fall auch einige Vorschriften über Form und Inhalt dieser Mitteilung enthalten. Es kann auch erwogen werden, ob die Tochtergesellschaften das Recht haben sollten, Einspruch dagegen zu erheben, in dem Verfahren vertreten zu werden (z.B. wegen fehlender Abhängigkeit). Die Handhabung dieses Einspruchs wäre ein weiteres Problem. Ein gerichtliches oder ähnliches Verfahren kommt wohl eher nicht in Frage. Zum einen wäre eine Lösung des Problems zwischen der Leitung der Muttergesellschaft und den widersprechenden „Tochtergesellschaften“ vorstellbar, zum anderen eine Verhandlung im Namen aller Tochtergesellschaften mit Ausnahme des widersprechenden Unternehmensteils. Außerdem sollte der

mehr als die Hälfte der Mitglieder des Verwaltungs-, Leitungs- oder Aufsichtsorgans des anderen Unternehmens bestellen kann.

⁴⁸ Vgl. Report, S. 17.

⁴⁹ Die Gewerkschaften werden über die Position eines Unternehmens zur Aushandlung einer Vereinbarung unterrichtet. Der Beschluss kann formale Mitteilungspflichten festlegen (z.B. die schriftliche Offenlegung, wie die Kontrolle ausgeübt wird). Diese Mitteilung wird die für die Definition von Kontrolle herangezogenen Kriterien widerspiegeln. Der Beschluss kann das Verzeichnis der einzureichenden Dokumente festlegen. Von dem transnationalen Unternehmen kann schließlich auch verlangt werden, eine Liste der von ihm kontrollierten Tochtergesellschaften vorzulegen.

⁵⁰ Report, S. 26.

⁵¹ Report, S. 27.

Beschluss die Identifizierung eines transnationalen Unternehmens vorschreiben, das Vertragspartei einer TCA ist.

Was Zulieferfirmen und Subunternehmen angeht, sind verschiedene Lösungen denkbar⁵². Erstens kann der Beschluss es zur Pflicht machen, nur mit denjenigen Geschäftsbeziehungen aufzubauen, die sich zur Einhaltung der aus den TCA erwachsenden Standards verpflichten. Ein Vertragsabschluss mit Tochtergesellschaften, welche die aus der TCA sich ergebenden Standards nicht einhalten, würde als Bruch der Vereinbarung behandelt. Das Hauptproblem scheint die Überprüfung der Einhaltung zu sein. Zur Beurteilung der Politik von Auftragnehmern wäre die Einrichtung eines Kontroll- und Bewertungsmechanismus notwendig. Eine mögliche Lösung ist die Einrichtung spezieller Organe, die sich der Durchführung der Vereinbarung in unternehmensexternen Einheiten widmen. Zweitens kann das transnationale Unternehmen verpflichtet werden, seine Auftragnehmer über die Standards zu informieren und zur Einhaltung der Regeln aufzufordern. Drittens kann die Entscheidung den Sozialpartnern überlassen werden. Die zweite Lösung (Information und Aufforderung) garantiert einen gewissen Schutz und erscheint als realistisch. Selbstverständlich können die Sozialpartner den Schutz verstärken, indem sie z.B. als Bedingung für die geschäftliche Zusammenarbeit verlangen, dass die Auftragnehmer die TCA (Grundrechte) anwenden. Jedenfalls wäre es möglich, die Opt-in-Klausel für Zulieferfirmen und Auftragnehmer einzuführen. Durch Opting-in würden die unternehmensexternen Einheiten erklären, dass sie die aus der TCA resultierenden Standards einhalten.

Zusammensetzung der Verhandlungseinheit

Typischerweise werden TCA von der zentralen Leitung eines transnationalen Unternehmens (praktisch von der HR-Abteilung der Muttergesellschaft) ausgehandelt. Weitere Teilnehmer könnten Tochtergesellschaften (vertreten durch das lokale Management und lokale HR-Vertreter)⁵³ sowie interne Unternehmer sein. Die Parteien könnten auch Experten hinzuziehen, die sich verschiedener Verhandlungsaspekte annehmen.

Die Anzahl der Vertreter sollte an die Umstände des Einzelfalls und die Bedürfnisse der Sozialpartner angepasst werden. In der Regel sollten die Mitglieder einer Verhandlungseinheit auf Arbeitgeberseite durch die Geschäftsleitung der Muttergesellschaft ermächtigt sein. Was die Anforderungen an die Mitglieder einer Verhandlungseinheit angeht (z.B. betreffend ihre Stellung, Funktionen und Kompetenzen) reicht es sicherzustellen, dass sie ordnungsgemäß bevollmächtigt sind. Das Unternehmen kann ebenso durch seine Arbeitnehmer wie durch andere bevollmächtigte Personen vertreten werden (z.B. einen Experten für Arbeitsbeziehungen). Auf jeden Fall kann die Benennung im Sinne des guten Glaubens der Vertragsparteien beurteilt werden (was ein allgemeines Prinzip bei Tarifverhandlungen sein sollte⁵⁴). Der Beschluss kann die formalen Anforderungen an diese Ermächtigung regeln.

Anwendungsbereich der Vereinbarung

Beim Abschluss einer TCA muss ihr die Unternehmen und Arbeitnehmer umfassender Anwendungsbereich festgelegt werden. Der Beschluss kann die Parteien verpflichten, die Unternehmen (Einheiten) eines

⁵² Siehe z.B. I. Schöman, *Transnational collective bargaining: in search of a legal framework*, in T. Jaspers (ed.), *Transnational collective bargaining at company level. A new component of European industrial relations?*, Brüssel, ETUI, 2012, S. 223-224.

⁵³ Report, S. 39.

⁵⁴ Vgl. z.B. B. Gernigon, A. Odero, H. Guido, *ILO Principles concerning Collective Bargaining*, International Labour Review 1/2000, S. 43.

gegebenen Konzerns zu benennen, die durch ihn gebunden sind. Eine praktische Form einer solchen Erklärung wäre ein Anhang zu der Vereinbarung, der ein Verzeichnis der Tochtergesellschaften enthält, für die sie gilt (oder nicht gilt)⁵⁵. Folglich gelten die Standards der Vereinbarung, wenn nicht anders vereinbart, für alle Arbeitnehmer, die bei den darunter fallenden Unternehmensteilen beschäftigt sind. Vereinbarungen zu bestimmten Angelegenheiten (z.B. Umstrukturierungen) können auf die betroffenen Teile eines transnationalen Unternehmens beschränkt werden⁵⁶.

Ein anderes Problem ist die Anwendung von TCA auf Zulieferfirmen und Auftragnehmer. Sie hängen weder von der zentralen Leitung noch von den Tochtergesellschaften ab. In der Regel können die zentrale Leitung und die Tochtergesellschaften keinerlei Unternehmenseinfluss auf Subunternehmen ausüben und haben kein Mandat, um in ihrem Namen zu verhandeln. Die Pflicht zur Einhaltung bestimmter Beschäftigungsstandards würde (im Rahmen des Möglichen) durch Geschäftsverträge eingeführt. Der Beschluss könnte vorsehen, dass die Einheiten, die mit dem Unternehmen in geschäftliche Beziehung treten, zur Befolgung der Standards der Vereinbarung verpflichtet sind (eine der möglichen Optionen, siehe oben). Dies würde zu einer faktischen Ausdehnung des Anwendungsbereichs führen (indirekte Anwendung). Sanktionen (einschließlich Schadenersatzansprüchen und Vertragsstrafen) können angesetzt werden, um für die Einhaltung zu sorgen. Subunternehmen könnten auch dazu verpflichtet werden, die Beschäftigungsstandards anzugeben, die sie ihren Arbeitnehmern gegenüber anwenden. Man sollte zwischen bestehenden und zukünftigen Handelsverträgen unterscheiden. In der Regel sind die zentrale Unternehmensleitung und die Tochtergesellschaften nicht in der Lage, geltende Verträge abzuändern. Die vereinbarten Standards würden also in der Zukunft Anwendung finden. Untersucht werden muss die Vereinbarkeit mit dem Zivil- und Handelsrecht (auch auf nationaler Ebene). Es gibt auch weitere Möglichkeiten zur Einbeziehung von Zulieferfirmen und Auftragnehmern. Sie können zu den Verhandlungen eingeladen werden und werden so eine Partei der Vereinbarung. Sie können auch die Berechtigung erteilen, in ihrem Namen zu verhandeln. Beide Lösungen sind ziemlich unwahrscheinlich. Eine weitere Option ist eine in der Vereinbarung vorgesehene Opt-in-Klausel für Zulieferfirmen und Auftragnehmer. Der Beschluss könnte also ein freiwilliges Verfahren für die Einbeziehung von Zulieferfirmen festlegen. Wenn der Beschluss die Pflicht zur Unterrichtung und Aufforderung der Zulieferfirmen und Auftragnehmer zur Einhaltung der Standards der TCA vorsieht, sind diese nur indirekt von den Vorschriften betroffen, denn sie stehen außerhalb des Anwendungsbereichs im engen Sinn.

Die zentrale Geschäftsleitung könnte auch dazu verpflichtet werden, ein Verzeichnis der Zulieferfirmen und Auftragnehmer beizufügen, die durch die vertraglichen Verpflichtungen der fraglichen Vereinbarung gebunden sind. Das Verzeichnis könnte von den Gewerkschaften bestätigt werden. Für Auftragnehmer würde der Anwendungsbereich sich in Folge des Abschlusses neuer Verträge ergeben, die Verpflichtungen zur Einhaltung der in einer Vereinbarung festgelegten Standards enthalten (bzw. durch die Beendigung solcher Verträge). Die zentrale Geschäftsleitung könnte verpflichtet werden, das Verzeichnis der Auftragnehmer und Zulieferfirmen, die von dieser Vereinbarung betroffen sind, zu aktualisieren. In der Praxis könnte sich die Erfüllung dieser Verpflichtung als schwierig erweisen.

⁵⁵ Report, S. 28.

⁵⁶ Vgl. Report, S. 27.

Es stellt sich die Frage, wie damit umzugehen ist, wenn sich die Struktur eines transnationalen Unternehmens ändert. Der Beschluss sollte festlegen, ob Unternehmen, die aus dem transnationalen Unternehmen ausgegliedert wurden, das Recht haben sollten, die Vereinbarung nicht länger einzuhalten. Ein weiteres Problem ist die Ausweitung des Anwendungsbereichs von TCA (auf neue Tochtergesellschaften). Der Beschluss könnte festlegen, ob die Ausweitung automatisch erfolgt⁵⁷ oder in jedem Einzelfall Verhandlungen notwendig macht. Die erste Lösung unterstreicht den Willen der Sozialpartner, die Arbeitsbedingungen der Beschäftigten zu verbessern. Sie würde zum Schutz auch der nicht gewerkschaftlich vertretenen Arbeitnehmer beitragen (die Gewerkschaftsdichte variiert von Land zu Land erheblich). Die zweite Option legt den Schwerpunkt auf die Verhandlungsfreiheit und lässt den Vertragsparteien Handlungsspielraum. Die automatische Ausweitung sollte durch die Verpflichtung zur Abänderung des Anhangs (Verzeichnis der Tochtergesellschaften) ergänzt werden. Der Wechsel kann durch eine Vereinbarung eingeführt werden. Er sollte jedoch Verhandlungen zwischen den Sozialpartnern einleiten. Eine Alternative ist die einseitige Abänderung vonseiten des Unternehmens (zentrale Leitung). Bei Zweifeln könnten die Gewerkschaften den Anspruch darauf haben, Beschwerde einzulegen. Dies wäre im Fall von Veränderungen anwendbar, die durch das Ausscheiden einer Organisationseinheit aus dem Konzern verursacht werden.

Der Beschluss könnte die zentrale Leitung dazu verpflichten, den Text der Vereinbarung allen davon betroffenen Unternehmen zur Verfügung zu stellen. Er könnte auch ein (freiwilliges) Verfahren zur Kontrolle der Durchführung der TCA festlegen. Beispielsweise könnten die Tochtergesellschaften verpflichtet werden – etwa durch jährliche Berichte - über die Umsetzung Bericht zu erstatten. Auf der anderen Seite könnte vorgesehen werden, dass die Geschäftsleitung der Muttergesellschaft überwachen darf und muss, wie die Vereinbarung funktioniert. Darüber hinaus wird vorgeschlagen, dass die Offenlegung der vereinbarten Mechanismen der Kontrolle, die die Geschäftsleitung einer Muttergesellschaft über andere Unternehmenseinheiten ausübt, eine Vorbedingung darstellt, damit ein transnationales Unternehmen eine TCA abschließen darf⁵⁸.

Die Position der Arbeitgeber

Der Abschluss einer TCA wirft sowohl für die zentrale Leitung als auch für die Tochtergesellschaften eine Reihe von Problemen auf. Aus der Sicht der zentralen Geschäftsleitung werden TCA möglicherweise als weitere Ebene der Verpflichtung (zusätzlich zu Unternehmensvereinbarungen, Arbeitnehmerbeteiligung oder Branchenvereinbarungen) gesehen. In vielen Fällen sind sie nicht daran interessiert, Vorschriften im Zusammenhang mit der Beschäftigung zu entwickeln. Außerdem lässt die Gesetzgebung den Sozialpartnern in einigen Ländern nur sehr wenig Raum. Tarifverträge enthalten womöglich nur Bestimmungen, die für die Arbeitnehmer vorteilhaft sind (employee privilege principle), und die Liste der Ausnahmen ist relativ kurz. Nicht zuletzt ziehen Unternehmen Nutzen aus den Unterschieden der Beschäftigungsbedingungen. Sie verlagern ihre Tätigkeit in Niedriglohnländer. Überdies mögen die Tochtergesellschaften skeptisch sein im Hinblick auf TCA. Sie werden auf einer höheren Ebene ausgehandelt und können zu zusätzlichen Kosten und

⁵⁷ Der Anwendungsbereich würde sich kraft Gesetz entwickeln, z.B. nach einem bestimmten Zeitraum nach der Übermittlung der Information. Neue Tochtergesellschaften hätten eine gewisse Übergangszeit, um ihre innerbetrieblichen Regelungen den TCA-Vorschriften anzupassen.

⁵⁸ I. Schöman, *Transnational collective bargaining: in search of a legal framework*, in T. Jaspers (ed.), *Transnational collective bargaining at company level. A new component of European industrial relations?*, Brüssel, ETUI, 2012, S. 221; Report, S. 27..

Verwaltungsaufwand führen. Zudem haben die EU-Erweiterung und die Wirtschaftskrise erhebliche Veränderungen mit sich gebracht. Daher stellt sich die Frage: Welches sind die Vorteile für Unternehmen und Arbeitgeber?

Erstens bilden die Verhandlungen bezüglich TCA eine neue Plattform des sozialen Dialogs. Dies ist besonders wichtig in Ländern, in denen Tarifverhandlungen eine ernste Krise durchlaufen oder sogar fast inexistent sind (mittel- und osteuropäische Länder). Sie stellen eine reale Chance dar, um den Dialog mit den Gewerkschaften aufzunehmen. Zweitens können die Verhandlungen ein „Frühwarnsystem“ bilden, das die auf verschiedenen Ebenen auftretenden Probleme sichtbar macht. Sie können zur Vermeidung von Tarifkonflikten oder anderer Formen von Unzufriedenheit der Arbeitnehmer beitragen. Drittens können TCA die Vorbereitung des Umstrukturierungsprozesses unterstützen. Viertens kann der Abschluss einer Vereinbarung für das Unternehmensimage von Bedeutung sein (und sich folglich für die Geschäftsbeziehungen als hilfreich erweisen). Fünftens erhalten die Tochtergesellschaften ein fertiges System anzuwendender Standards, das den Vorwurf der Ungleichbehandlung beseitigt.

UNMITTELBARE RECHTLICHE WIRKUNGEN VON TCA: WO STEHEN WIR UND WAS WOLLEN WIR ERREICHEN?

Prof. Dr. Giovanni Orlandini, Universität Siena

Vorbemerkungen 1: Staatliche Rechtsordnung und Ordnung der Arbeitsbeziehungen

Um das Thema der rechtlichen Wirkungen einer TCA in den richtigen Kontext zu stellen, sollte zunächst der Unterschied zwischen einer „Ordnung der Arbeitsbeziehungen“ („ordinamento intersindacale“) und einer ‚staatlichen Rechtsordnung‘ („ordinamento statale“) erläutert werden, der sich am Denken zweier italienischer Rechtsgelehrter inspiriert. Gino Giugni erarbeitete diese Konzepte 1960 ausgehend von der Theorie von Santi Romano über die Vielfalt der Rechtssysteme.

Die Ordnung der Arbeitsbeziehungen ist durch die Regeln geprägt, die von den Sozialpartnern als Ergebnis von Kollektivverhandlungen beschlossen werden. Die gegenseitige Anerkennung der Sozialpartner impliziert, dass diese Regeln von ihnen als verbindlich betrachtet werden. Deshalb werden diese Regeln ohne staatliches Eingreifen angewandt (der Staat braucht nicht einzugreifen, damit sie angewandt werden). Zudem werden Streitigkeiten durch außergerichtliche Beilegungsmechanismen gelöst, die vorab von den Vertragsparteien beschlossen werden. Dennoch haben Gewerkschaften als letztes Mittel, um die Glaubwürdigkeit der Verhandlung und die Achtung vereinbarter Regeln sicherzustellen, das Recht zu streiken.

Die Ordnung der Arbeitsbeziehungen und die staatliche Rechtsordnung können nebeneinander bestehen und positiv zusammengehen, insofern die gesetzlichen Bestimmungen die Autonomie der Sozialpartner, wechselseitig bindende Regeln zu schaffen, nicht beschränken, sondern ihre Autonomie vielmehr unterstützen. Anders gesagt haben staatliche Normen die Möglichkeit, die kollektive Autonomie durch die Schaffung eines (verfahrenstechnischen) Rechtsrahmens, der den Dialog zwischen den Sozialpartnern erleichtert, zu stärken.

Das EU-Rechtssystem kann die Unterscheidung zwischen einer Ordnung der Arbeitsbeziehungen und einer staatlichen Rechtsordnung entborgen: Die (primären und sekundären) EU-Normen und die Normen, die aus den Verhandlungen und dem Dialog zwischen den sozialen Akteuren in Europa hervorgehen, können nebeneinander bestehen. Damit Letztere Anwendung finden, ist entsprechend dem unter Titel X AEUV formulierten Modell keine Übertragung in EU-Normen erforderlich, vor allem nicht, wenn sie Angelegenheiten der Unternehmensebene betreffen.

Die EU-Normen können eine fördernde Rolle spielen, das heißt, sie haben die Kraft, sowohl den Dialog zwischen den europäischen Sozialpartnern als auch die Anwendung des Endergebnisses durch die nationalen Sozialpartner – der Vereinbarung, die aus solchen Verhandlungen hervorgeht – zu stärken.

Wenn von den „Rechtswirkungen“ einer TCA (im engen Sinn) die Rede ist, muss auf die staatliche Ordnung Bezug genommen werden. Geht es dagegen um die Ordnung der Arbeitsbeziehungen, so ist die Frage die der „Wirksamkeit“ der von den Sozialpartnern durch Verhandlungen festgelegten Regeln, nicht die ihrer Rechtswirkung. Auf den folgenden Seiten werde ich eine Reihe rechtlicher Probleme in den Blick nehmen. Die bestehenden Probleme müssen untersucht werden, doch untergraben sie nicht den Wert eines EU-Aktes, der auf die Regulierung von TCA abzielt. Es ist eine Chance, die ergriffen werden muss, um die kollektive Autonomie auf europäischer Ebene zu fördern. Demzufolge werde ich in diesem Beitrag zunächst die strikt rechtlichen Probleme bewerten und dann empfehlen, die Perspektive der Ordnung der Arbeitsbeziehungen anzulegen, die es ermöglicht, die rechtlichen Hindernisse der staatlichen Rechtsordnung zu umgehen.

Vorbemerkungen 2: ‚Rechtliche‘ und ‚unmittelbare‘ Wirkung

Klären wir zunächst, was mit der Rechtswirkung einer TCA gemeint ist. Dazu ist der Unterschied zwischen 1. „rechtlicher (und verbindlicher) Wirkung“ und 2. „unmittelbarer Wirkung“ zu erklären.

1. „Rechtliche (und verbindliche) Wirkung“ ist ein allgemeiner Begriff. Er bezieht sich auf die Rechtswirkung, die eine Person unabhängig von den Normen, die diese Rechtswirkung selbst regeln, in einem bestimmten Umfang bindet. Gewöhnlich entfalten TCA bereits Rechtswirkungen, gleich ob ein optionaler Rechtsrahmen (OLF) Anwendung findet.

2. „Unmittelbare Wirkung“ ist ein innerhalb des EU-Rechtssystems entwickeltes Konzept. Es bezieht sich auf die Wirkungen, die einige (in Primär- oder Sekundärquellen vorgesehene) EU-Rechtsregeln entfalten, die deshalb innerhalb der mitgliedstaatlichen Rechtssysteme verbindlich sind, so dass sich Rechte und Pflichten für gesetzliche und natürliche Personen daraus ableiten. Die unmittelbare Wirkung ergibt sich, ohne dass die Mitgliedstaaten nationale Maßnahmen anwenden müssten. Denn die EU-Maßnahme mit unmittelbarer Wirkung hat den Vorrang vor der entsprechenden nationalen Rechtsquelle, die daher entfällt. Verordnungen und Beschlüsse haben unmittelbare Wirkung, während Richtlinien nur für Mitgliedstaaten und Behörden vertikale unmittelbare Wirkung haben, sofern ihre Bestimmungen unbeschränkt und klar und genau genug sind sowie wenn das EU-Land die Richtlinie nicht fristgerecht umgesetzt hat.

Was bedeutet es, TCA unmittelbare Wirkung zu verleihen? Es bedeutet, dass die Unterzeichnung einer TCA auf EU-Ebene ausreicht, um auf nationaler Ebene als verbindliche Kollektivvereinbarung anerkannt zu werden, selbst wenn sie von der nationalen Kollektivvereinbarung (auf Branchen-, lokaler oder Unternehmensebene) abweicht. Aufgrund einer TCA bestehen somit Rechte und Pflichten sowohl zwischen den Repräsentanten der Tochtergesellschaft und der Arbeitnehmer (je nach dem System der Arbeitsbeziehungen) als auch zwischen der Geschäftsleitung und den einzelnen Arbeitnehmern. Sollte also eine der Vertragsparteien die TCA nicht einhalten, so können Arbeitgeber, nationale Arbeitnehmervertretungen und einzelne Arbeitnehmer ihr möglicherweise sogar vor einem nationalen Gericht Geltung verschaffen, selbst wenn keine nationale Vereinbarung zur Durchsetzung der TCA unterzeichnet wurde.

Außerdem muss die unmittelbare Wirkung mit Blick auf die Lösung der umstrittenen Frage der Beziehung zwischen TCA und nationalen Kollektivvereinbarungen, insbesondere Unternehmensvereinbarungen, erörtert werden. Wenn eine Nichtrücktrittsklausel vorgesehen ist, könnte die unmittelbare Wirkung ausschließlich für die günstigeren Bestimmungen ins Auge gefasst werden (siehe Beitrag von Sylvaine Laulom).

Die meisten bestehenden TCA – diejenigen mit ausreichend klaren Bestimmungen, die keine bloßen Absichtserklärungen sind – entfalten eine „Rechtswirkung“. Solche Bestimmungen wirken sich auf die Rechtssphäre der unterzeichnenden Vertragsparteien sowie – wenngleich auf andere Art – auf die von ihnen vertretenen Personen aus. Allerdings hängen diese Wirkungen von Entscheidungen ab, die auf transnationaler Ebene von den Vertragsparteien getroffen werden (verwendete Verfahren), sowie in einer zweiten Phase (nach Unterzeichnung einer TCA) von nationalen Gesetzen und internationalen privaten Regeln (siehe Van Hoek, A. und Hendrickx, F., *International private law aspects and dispute settlement related to transnational company agreements*, Brüssel, 2009). Solche Bedingungen machen die TCA uneinheitlich und unvorhersehbar.

Verfahren der europäischen Gewerkschaftsverbände

Die europäischen Gewerkschaftsverbände (EGV) haben spezifische (weitgehend ähnliche) Verfahren zur Aushandlung von TCA angenommen, die Kriterien für die Auswahl der durch Mandat der nationalen

Gewerkschaften legitimierten Verhandlungsführer festlegen. Die bestehenden Mandatsverfahren, die sich am Verfahren des EMB (jetzt IndustriAll) inspirieren, sind begrenzt, insofern sie nur die Gewerkschaftsseite betreffen. Dennoch haben sie den Wert, dass sie die Sicherheit der Verfahrensregeln erhöhen, da der EGV nicht verhandelt, wenn das Verfahren nicht befolgt wird. Die Unsicherheit würde noch weiter verringert, wenn dieses Verfahren die Grundlage einer Vereinbarung zwischen den Sozialpartnern auf EU-Ebene, namentlich mit den Arbeitgeberverbänden, bilden würde.

Was die Wirkungen von TCA anbelangt, stellen die EGV-Verfahren keine Antwort auf den Mangel an Homogenität zwischen den einzelnen Mitgliedstaaten dar. Denn die TCA muss auf nationaler Ebene von den Sozialpartnern irgendwie umgesetzt werden. Falls die TCA nicht als Kollektivvereinbarung in einer nationalen Rechtsordnung anerkannt ist, kann sie bei Nicht-Einhaltung einer der Vertragsparteien (Tochtergesellschaft, Gewerkschaften/Vertretungsgremien, Arbeitnehmer) nicht durchgesetzt werden. Wird die TCA dagegen in eine nationale Vereinbarung umgesetzt, so entfaltet sie diese Wirkungen je nach dem nationalen Rechtssystem. Kommt es zur Umsetzung, so ist die Quelle der (kollektiven und individuellen) Rechte und Pflichten der Parteien nicht die TCA, sondern die Umsetzungsvereinbarung, die unter das nationale Recht und die nationalen Praktiken fällt.

Um die Unsicherheiten der Wirkungen einer TCA zu überwinden, darf die Festlegung der Verhandlungsregeln also nicht vollständig den Sozialpartnern überlassen werden (selbst wenn diese weitgehend übereinstimmen). Obwohl das Mandatsverfahren die unmittelbare Wirkung der TCA nicht garantiert, stärkt sie aufgrund des den europäischen Gewerkschaftsverbänden erteilten Mandats sicher die rechtliche Wirkung. Die nationalen Sozialpartner sollten verpflichtet werden, die TCA aufgrund des Mandats umzusetzen (in diesem Sinn entfaltet die TCA rechtliche Wirkung). Dennoch bleibt offen, was geschieht, wenn die nationalen Partner die Vereinbarung nicht umsetzen oder bei der Umsetzung über das hinausgehen, was das Mandat vorsieht. Offensichtlich würde es weniger Probleme betreffend die Unsicherheit der rechtlichen Wirkung geben, wenn ein gemeinsamer Mechanismus der Streitbeilegung auf transnationaler Ebene bestünde.

Die heteronome Lösung: vom Ales- und Rodriguez-Bericht zum Sciarra-Bericht

Um die aus einer „autonomen“ Regelung der TCA entspringende Unsicherheit zu überwinden, hat in jüngerer Zeit die Idee der Entwicklung einer „heteronomen“, auf einen EU-Akt gestützten Lösung Fuß gefasst und wird auch von EU-Institutionen unterstützt. Die EU-Kommission hat die Erarbeitung zweier Vorschläge angeregt, aus denen zwei Berichte hervorgegangen sind, welche die Sache eingehend untersuchen (Ales *et al.*, *Transnational collective bargaining: past, present and future*, Brüssel, 2006; Rodríguez *et al.*, *Study on the characteristic and legal effects of agreements between companies and workers' representatives*, Brüssel, 2012). Was ist daraus zu lernen?

Eine radikale Lösung wurde freilich ausgeschlossen, da sie politisch unmöglich wäre. Die radikale Lösung würde im Erlass eines Rechtsrahmens wie einer Verordnung oder Richtlinie bestehen, die der TCA, die nach einem bestimmten EU-weiten Verhandlungsverfahren unterzeichnet würde, eine unmittelbare und gleiche Wirkung in allen Mitgliedstaaten sichern würde. Eine solche Lösung kann nicht vorgesehen werden, auch nicht mit einem „optionalen“ Rechtsrahmen, insofern sie eine Änderung der Struktur und Rollen des Tarifverhandlungssystems und der Arbeitnehmervertretung in den nationalen Rechtsordnungen mit sich bringen würde. Außerdem gibt es gültige Argumente, die Zweifel an der Kompetenz der EU aufwerfen, ein solches Gesetz zu erlassen, da er das Vereinigungsrecht berühren würde, das (nach Art. 153.5 AEUV) unter die ausschließliche Zuständigkeit der Mitgliedstaaten fällt.

Die Vorschläge des Ales- und Rodriguez-Berichts sind daher zurückhaltender. Beide Dokumente legen den Erlass einer Richtlinie nahe, die einen optionalen Rechtsrahmen vorsieht. Die Parteien, die in transnationale Verhandlungen eintreten möchten, können entscheiden, ob sie für den Rechtsrahmen optieren oder nicht. Die Richtlinie verpflichtet die Mitgliedstaaten, die Einzelheiten der Umsetzung von TCA, die auf EU-Ebene ausgehandelt wurden, in ihren nationalen Rechtssystemen zu regeln. In beiden Vorschlägen ist die Rechtswirkung der TCA die Folge eines Umsetzungsaktes auf nationaler Ebene: einer „Vorstandsentscheidung“ (Ales) oder einer Beitrittsvereinbarung auf Unternehmensebene, die auch ein ad hoc geschaffenes Verhandlungsgremium einbeziehen könnte. Die TCA wird dergestalt rechtsverbindlich, wenngleich indirekt (durch den Umsetzungsakt) und nicht direkt (als direkte Folge der Unterzeichnung der TCA). Die Rechtswirkung ist nicht gleichförmig, da der Umsetzungsakt (bzw. die Vereinbarung) unter das nationale Recht fällt; er wird also die Rechtswirkung haben, die das entsprechende nationale Gesetz vorsieht. Welche Wirkung? Dem Rodriguez-Vorschlag zufolge dieselben wie nationale Unternehmensvereinbarungen. Gemäß dem Ales-Vorschlag sollte der Inhalt der TCA dagegen durch eine unternehmerische Entscheidung des Arbeitgebers (Tochtergesellschaft) umgesetzt werden, so dass ihre Wirkung von der nationalen Gesetzgebung abhängt.

Nach beiden Vorschlägen erlangen weder der OLF noch die TCA unmittelbare Wirkung. Die weniger radikalen Lösungen haben jedoch den Vorteil, die TCA verbindlich zu machen und gleichzeitig die nationalen Rechtssysteme zu achten, denn über die Wirkung der TCA entscheidet das jeweilige nationale Rechtssystem. Warum stellen sie gegenüber der gegenwärtigen Situation (autonome Regulierung) dennoch eine Verbesserung dar? Die TCA würde in jedem Mitgliedstaat Wirkung entfalten und diese Wirkung hätte aufgrund der Umsetzung des Rechtsrahmens in den nationalen Rechtsordnungen zugleich eine solidere gesetzliche Grundlage. Die Umsetzungsakte sind einfach. Es muss nämlich keine wirkliche Verhandlung geführt werden: Die TCA wird einfach vollständig in einen Akt „kopiert“, anerkannt und unter das für die Vertragsparteien verbindliche nationale Recht gestellt. Da der Umsetzungsprozess einer TCA (das heißt die „Kopie“ ihres Inhalts) auf nationalem Recht beruht, also auf der Gesetzgebung zur Umsetzung der Richtlinie, sind die Umsetzungsregeln für die nationalen Akteure auf jeden Fall bindend.

Zweifel bleiben hinsichtlich der Vollstreckung: Wie kann sichergestellt werden, dass die TCA in der nationalen Rechtsordnung umgesetzt wurde? Was geschieht, wenn sie nicht oder auf falsche Weise umgesetzt wurde? Der Rodriguez-Bericht nimmt auf nationale Rechtsmittel, einschließlich außergerichtlicher Lösungen, falls vorhanden, Bezug, während der Ales-Bericht das Thema nicht behandelt. Da der OLF durch eine Richtlinie erlassen ist, sollte es theoretisch den Mitgliedstaaten obliegen sicherzustellen, dass die TCA innerhalb der nationalen Rechtssysteme rechtliche Wirkung erlangt. Doch legen weder der Ales- noch der Rodriguez-Bericht den Mitgliedstaaten nahe, den Tochtergesellschaften und/oder Sozialpartnern diese Pflicht aufzuerlegen, denn dies würde die nationalen Systeme der Arbeitsbeziehungen berühren. Die Frage bleibt daher offen.

Die Option, einen optionalen Rechtsrahmen mittels Richtlinie zu verabschieden, wird von den Sozialpartnern als zu großer Eingriff in die nationalen Systeme betrachtet. Die Umsetzung der Richtlinie könnte die Struktur und Funktionsweise des nationalen Arbeitsbeziehungssystems infolge des Erfordernisses, die Durchführung der TCA zu gewährleisten, gefährden, doch diese Gründe werden in keinem der Berichte explizit genannt. Außerdem hängt die rechtliche Wirkung gemäß diesen Vorschlägen von einem nationalen Umsetzungsakt ab, wodurch die Gefahr von Unsicherheit und Unterschiedlichkeiten in der Durchführung der TCA nicht vermieden wird.

Die im Ales- und im Rodriguez-Bericht unterbreiteten Vorschläge lösen das Grundproblem der rechtlichen Wirkung der TCA nicht: Der OLF soll „*Rechtssicherheit*“ in Bezug auf die Rechtswirkung der TCA schaffen, indem er ihre unmittelbare Wirkung vorsieht, und gleichzeitig das Subsidiaritätsprinzip und die „kollektive

Autonomie“ der nationalen Sozialpartner achten. Der Sciarra-Bericht (Sciarra S., Fuchs M., Sobczak A., *Optional Legal Framework for Transnational Company Agreements*, Brüssel, 2014) sucht diese scheinbar „widersprüchlichen“ Ziele miteinander in Einklang zu bringen. Wie?

Die Idee ist, gestützt auf Art. 152 AEUV mittels Beschluss einen OLF zu verabschieden, der „in allen Teilen verbindlich ist“ und „für MS und Verhandlungsführer Verpflichtungen erzeugt“; „die Verpflichtungen werden den TCA einen rechtsverbindlichen Charakter verleihen und ihnen insbesondere eine normative Funktion zuschreiben“. Der Beschluss soll die Hauptregeln für die Verhandlung aufstellen, die – wie im Modell der IndustriAll – auf einem umfassenden Mandat beruhen, das die nationalen Partner den europäischen Akteuren verleihen. Das Verhandlungsverfahren sieht keinerlei Umsetzungsakt (Managemententscheidung, Vereinbarung zwischen den nationalen Partnern oder nationale Verhandlungsgremien) vor. Es gibt also zwei Aspekte dieses jüngsten Vorschlags, welche die Überwindung der bislang herausgestellten Probleme ermöglichen sollen: die EU-Rechtsquelle (ein Beschluss, keine Richtlinie) und das Rechtsinstrument des Mandats für die Verhandlungsführer, das den Umsetzungsakt überflüssig machen würde.

Wirkungen des Beschlusses und Wirkungen der TCA

Der Beschluss soll die TCA für alle nationalen Akteure in den Mitgliedstaaten entsprechend den Regeln jedes nationalen Systems unmittelbar verbindlich machen, also ohne zu Änderungen der Verhandlungsstrukturen und der nationalen Systeme der Arbeitnehmervertretung zu zwingen. Deshalb lohnt es, sich der Natur und Wirksamkeit eines Beschlusses zuzuwenden, um zu verstehen, ob und in welchem Umfang dieser Rechtsakt - im Unterschied zur Verordnung und zur Richtlinie - eine solche Wirkung von TCA gewährleisten kann.

Erstens hat ein Beschluss unmittelbare Wirkung. Es ist also kein Umsetzungsakt seitens der Mitgliedstaaten nötig, um in den nationalen Rechtsordnungen eine Rechtswirkung zu produzieren. Das bedeutet jedoch nicht, dass die TCA automatisch unmittelbare Wirkung erlangt, nur weil sie aufgrund des im Beschluss vorgesehenen Verfahrens ausgehandelt und unterzeichnet wurde.

Zur näheren Erläuterung dieser Frage ist es hilfreich, die in der AEUV vorgesehenen Rahmenvereinbarungen zu diskutieren. Rahmenvereinbarungen werden durch Primärnormen der EU geregelt, die für die Mitgliedstaaten verbindlich sind. Die Vereinbarungen erlangen rechtliche Wirkung innerhalb der nationalen Systeme, wenn sie gemäß dem in Art. 154-155 verankerten Verfahren unterzeichnet wurden, da sie in diesem Fall in einen „Beschluss“ (praktisch eine Richtlinie) des Rates verwandelt werden. Die Rechtswirkung innerhalb der nationalen Rechtsordnungen beruht auf dem EU-Rechtsakt. Die „autonomen“, das heißt nicht durch den Rat umgesetzten Vereinbarungen erlangen Rechtswirkung je nachdem, ob und wie sie „nach den jeweiligen Verfahren und Gepflogenheiten der Sozialpartner und der Mitgliedstaaten“ (Art. 155.2 AEUV) durchgeführt wurden. Die Tatsache, dass sie durch den Vertrag vorgesehen sind, hat keinerlei Folgen für ihre Wirkung. Da der Vertrag nichts über ihre Wirksamkeit spezifiziert, impliziert mit anderen Worten das Fehlen eines Rechtsakts auf nationaler Ebene, der den Vereinbarungen Rechtswirkung verleihen würde, dass ihre Durchführung vollständig vom Wunsch der Sozialpartner abhängt, sie auf nationaler Ebene umzusetzen.

Insgesamt sagt der Erlass einer EU-Rechtsquelle mit unmittelbarer Wirkung, welche die Verhandlungsregeln für TCA formuliert, nichts über die Art der Rechtswirkung aus, die diese TCA entfalten kann. Worum es geht ist, zu verstehen, ob und wie es möglich ist, dass TCA durch einen Beschluss unmittelbare Wirkung in nationalen Rechtssystemen entfalten.

Der Beschluss als EU-Rechtsquelle zeichnet sich durch eine Reihe ambivalenter Aspekte aus, die mit dem Lissabonner Vertrag (der seine Funktionen verbessert hat) zugenommen haben und in der Forschung breit diskutiert werden. Wie die Verordnung hat er unmittelbare Wirkung, ist jedoch ein an eine oder mehrere

spezifische Parteien gerichteter Einzelakt. Seine unmittelbare Wirkung besteht in einer Verpflichtung, die dem Adressaten auferlegt wird. Aus diesem Grund wird er von italienischen Wissenschaftlern mit einem von öffentlichen Behörden erlassenen „Verwaltungsakt“ verglichen. Der Adressat kann eine private Partei oder ein Mitgliedstaat bzw. mehrere Mitgliedstaaten sein, und der Beschluss besitzt nur für diejenigen, an die er sich richtet, bindende Wirkung. Richtet er sich an einen Mitgliedstaat, so ist er womöglich von einer Verordnung oder Richtlinie schwer zu unterscheiden, namentlich wenn alle Mitgliedstaaten angesprochen sind. Der Beschluss legt womöglich auch gar nicht fest, an wen er gerichtet ist, wenn er sich auf die Einrichtung von EU-Organen oder institutionelle Aspekte bezieht (zum Beispiel der Beschluss 98/500/EG zu Ausschüssen für den sozialen Dialog). In diesem Fall bezieht sich die unmittelbare Wirkung jedoch nicht auf die Wirkung, die der Beschluss innerhalb der nationalen Rechtssysteme entfaltet, sondern es handelt sich um eine „unmittelbare Wirkung“ auf das Rechtssystem der EU (institutionelles Gefüge und Tätigkeiten der Organe).

Welche Art von Beschluss kommt für einen OLF in Frage?

Option 1: Eine erste Option ist eindeutig auszuschließen: dass nämlich die nationalen Sozialpartner die Adressaten des Beschlusses sind. Zu den Argumenten, die dagegensprechen, zählt die Unwahrscheinlichkeit, dass jeder einzelne potenziell an der Aushandlung einer TCA beteiligte Akteur über den Beschluss unterrichtet werden kann. Daher kann ihnen durch den Beschluss keine Verpflichtung zur Durchführung und Einhaltung der TCA auferlegt werden.

Option 2: Die zweite mögliche Option ist ein an die Mitgliedstaaten gerichteter Beschluss, der sie zur Gewährleistung der unmittelbaren Wirkung der TCA verpflichtet. Auch diese Option weist verschiedene kritische Aspekte auf. A) Wir gehen über die eigentliche Funktion eines Beschlusses hinaus. Ein solcher Beschluss hätte nämlich de facto dieselbe Funktion wie eine Richtlinie. Daher würde diese Option die gleichen Probleme aufwerfen wie die Vorschläge des Ales- und **Rodriguez**-Berichts. B) Wenn ein Beschluss erlassen wird, müsste klargestellt werden, welche Art von „unmittelbarer Wirkung“ die TCA in jedem Mitgliedstaat entfalten soll. Zur Überwindung dieses Problems könnte man argumentieren, dass der Beschluss die TCA lediglich als eine Vereinbarung mit unmittelbarer Wirkung ohne weitere Spezifizierung definieren könnte, also ohne zu erläutern, welche Art von rechtlicher Wirkung aus der TCA erfolgt, und stattdessen einfach auf das verweisen, was jedes nationale Rechtssystem durch Gesetze, Regeln und Praxis vorsieht. Diese Lösung ist vergleichbar mit dem Weg, den der europäische Gesetzgeber bereits zu anderer Gelegenheit im Hinblick auf arbeitsbezogene Themen beschritten hat. Beispielsweise kommt das Wort „Arbeitnehmer“ in verschiedenen Richtlinien vor (Richtlinie 2002/14 zu den Unterrichts- und Anhörungsrechten; Richtlinie 1996/71 über die Entsendung von Arbeitnehmern usw.), aber die Bedeutung des Begriffs hängt von den nationalen Rechtsordnungen ab. Diese Konstruktion scheint auch auf den OLF anwendbar zu sein, aber das stimmt nicht. Die Situation stellt sich in Wirklichkeit genau umgekehrt dar, denn in den nationalen Rechtsordnungen gibt es überhaupt keine Regelung für TCA. Wenn es keine nationalen Begriffe einer TCA gibt, ist es also völlig bedeutungslos, einfach auf nationale Gesetze und Gepflogenheiten zu verweisen. Es ist Sache des EU-Gesetzgebers zu definieren, welche Wirkungen TCA entfalten sollen. Die nationalen Rechtsordnungen müssten folglich abgeändert werden, um sicherzustellen, dass TCA diese Wirkungen tatsächlich entfalten.

Option 3: Dem Sciarra-Bericht zufolge sollte der Beschluss sich an die Mitgliedstaaten richten, aber diese sollten nicht in die kollektive Autonomie der „nationalen“ Sozialpartner eingreifen, da sie *„lediglich eine Nebenrolle zur Unterstützung kollektiver Entscheidungen hätten. Die Staaten können auch bewährte Verfahren fördern, die sich in erster Linie auf die Unterzeichnung von TCA und in zweiter Linie auf ihre Durchführung richten, mit besonderem Augenmerk für die Mediation“*. Einige Pflichten, die den Mitgliedstaaten auferlegt werden könnten, sind: Aufstellung von Leitlinien und Indikatoren, Überwachung, Förderung der Mediation, Berichterstattung an die Kommission und Austausch bewährter Verfahren zwischen den Mitgliedstaaten. Eine

Verpflichtung der Mitgliedstaaten zum Erlass von Gesetzen/Verordnungen, um TCA wirksam und durchsetzbar zu machen, wird ausgeschlossen, da davon ausgegangen wird, dass sie im Widerspruch zur Achtung der nationalen Traditionen und zur kollektiven Autonomie der Sozialpartner steht. Um sicherzustellen, dass TCA in der nationalen Rechtsordnung umgesetzt und eingehalten werden, sollten die Staaten also nur Soft-Law-Verfahren zur Durchsetzung anwenden. Diese Option ist vereinbar mit der nachstehenden Option 4.

Option 4: Das Rechtsinstrument, das am besten für einen OLF geeignet zu sein scheint, ist der Beschluss ohne Adressaten. Doch wird in diesem Fall ein Verhandlungsverfahren anstelle eines Organs festgelegt, wie es für den mit Beschluss 98/500/EG eingesetzten Ausschuss der Fall war. Es gibt zudem einen weiteren Grund, warum der Vergleich mit dem Beschluss 98/500 nicht trägt. Der OLF würde einen ganz anderen Zweck haben, denn die TCA-Regeln würden nationale Rechtssysteme beeinflussen (diese Art von Beschluss würde sich nämlich nicht auf die EU-Ebene beschränken). Es wäre daher eine „hybride“ Beschlussform, für die es anscheinend keinen Präzedenzfall im Rechtssystem der EU gibt.

Wenn ein Beschluss mit solchen Merkmalen erlassen wird, stellt sich als nächstes die Frage: Kann die unmittelbare Wirkung von TCA auf einen Beschluss gegründet werden, der weder an die Mitgliedstaaten noch an die Sozialpartner adressiert ist? Die Antwort scheint negativ zu sein. Ein solcher Beschluss formuliert lediglich ein die (europäischen) Sozialpartner betreffendes Verfahren und kann keine unmittelbar bindende Wirkung der TCA für die nationalen Sozialpartner haben. Das Rechtsinstrument, das eine solche Wirkung allgemeiner Art in den Mitgliedstaaten hervorbringen kann, ist vielmehr die Verordnung. Der Beschluss kann sich bloß auf die Wirkungen beziehen, die gemäß nationalem Recht aus der Einhaltung der darin beschriebenen Verfahren folgen.

Folgt man also der Option 4, kombiniert mit der dritten Option, wie es rein rechtlich betrachtet ratsam erscheint, so ist es sinnlos, in dem Beschluss festzustellen, dass die TCA unmittelbare Rechtswirkung haben, da eine in einem Beschluss verankerte Norm keine unmittelbare Rechtswirkung entfalten kann, sondern diese (potenziell) die Folge des mit dem Beschluss erlassenen Verfahrens ist. An diesem Punkt stellt sich ein weiteres Problem: Die unmittelbare Wirkung von TCA soll sich auf das Verhandlungsverfahren stützen, das durch den Beschluss festgelegt wird, mit anderen Worten auf das Mandatsverfahren. Ist dies machbar?

Aus dem Verfahren sich ergebende Rechtswirkungen: das Verhandlungsmandat

Vorausgesetzt, das Rechtsinstrument, das die unmittelbare Wirkung garantieren soll, ist das Mandat, so gilt es eine weitere Frage zu beantworten. Wenn TCA, die nach den Mandatsverfahren der europäischen Gewerkschaftsverbände (EGV) unterzeichnet werden, auf nationaler Ebene noch neu ausgehandelt oder zumindest umgesetzt werden müssen, um in den nationalen Rechtssystemen volle Rechtswirkung zu erlangen, warum sollte dasselbe nicht für TCA gelten, die aufgrund des mit EU-Beschluss erlassenen OLF unterzeichnet wurden?

Nicht der Beschluss, sondern das Mandat bestimmt die Wirkungen von TCA. Der einzige Zweck des Beschlusses besteht darin, das Verfahren einheitlicher und strenger zu regeln. Dennoch kann der Beschluss die Wirkungen des Mandats nicht ändern oder ausweiten, wie er auch keine Rechtswirkungen der TCA in den Mitgliedstaaten durchsetzen kann, denn diese fallen unter das anwendbare nationale Gesetz.

So sind wir wieder am Ausgangspunkt unserer Überlegung. Es gilt zu klären, welche Rechtswirkungen sich aus der Einhaltung des Verhandlungsverfahrens und insbesondere aus dem Mandat ergeben, welches die nationalen Sozialpartner den unterzeichnenden Vertragsparteien erteilen.

Entsprechend dem Sciarra-Bericht gehen wir davon aus, dass die Unterzeichnerparteien auf der Arbeitgeberseite die gesetzlichen Vertreter der Hauptniederlassung des transnationalen Unternehmens sind, die im Namen der Tochtergesellschaften handeln, und auf Arbeitnehmerseite europäische Gewerkschaftsverbände, die im Namen nationaler Verbände agieren. Welche Rechtswirkungen entfaltet eine TCA, die aufgrund eines solchen Mandatsverfahrens unterzeichnet wurde, in jedem Mitgliedstaat? Sind diese Wirkungen vorhersehbar? Und können sie angesichts ihrer Merkmale als „unmittelbare Wirkungen“ betrachtet werden?

Wie im Rodriguez-Bericht dargelegt, sind die Verhandlungsführer der TCA durch das Mandat zur Vertretung der nationalen Akteure berechtigt, doch dies macht die TCA nicht in den Rechtsordnungen der Mitgliedstaaten rechtlich durchsetzbar (und aus diesem Grund empfiehlt der Bericht stattdessen den „Beitritt“ als Rechtsinstrument). Beide Arten von Wirkung sowie die Chance, dass die TCA überhaupt in einem Mitgliedstaat irgendeine Rechtswirkung entfaltet, hängen von der staatlichen Rechtsordnung ab. Anders gesagt hängen die Rechtswirkungen von den nationalen Mandatsregeln ab, wie sie in den spezifischen/nationalen Arbeitsbeziehungssystemen Anwendung finden. Das Ziel, die TCA entsprechend der nationalen Gesetzgebung verbindlich zu machen und mit unmittelbarer Wirkung auszustatten, wird durch das Mandat allein nicht erreicht, da es den Verhandlungsführern der TCA jedenfalls unter nationalem Gesetz an der Befugnis fehlen kann.

Gleich welche Wirkung das Mandat in jedem Mitgliedstaat entfaltet, wo weder das Gesetz noch nationale Tarifvereinbarungen die TCA erwähnen (die TCA also nicht als gültige Vereinbarung anerkannt ist), wird der Konflikt um die Frage, welche Regel in dem Tochterunternehmen anwendbar ist, unvermeidlich sein, weil es an einer Koordination zwischen der TCA und der nationalen Ebene von Kollektivverhandlungen fehlt. Wenn solche Konflikte entstehen, werden die nationalen Gerichtshöfe aufgefordert sein, auf der Basis des nationalen Rechts zu entscheiden. Es kann also sein, dass die TCA nicht als gültige Vereinbarung anerkannt wird, die hierarchisch über den bereits bestehenden und in der Tochtergesellschaft umgesetzten Vereinbarungen steht. Wie Teun Jaspers zu Recht bemerkt, *„gibt es gegenwärtig keine rechtliche Hierarchie [zwischen TCA und lokalen Kollektivvereinbarungen] und [...] es gibt keine Gewähr dafür, dass dieses Prinzip in allen Mitgliedstaaten angewandt werden kann“* (*Effective transnational collective bargaining. Binding transnational company agreements: a challenging perspective*, in Schömann I. et al., *Transnational collective bargaining at company level. A new component of European industrial relations?*, Brüssel, 2012).

Im Allgemeinen ist dies sicher richtig, doch sollte zwischen den verbindlichen und den normativen Teilen der TCA unterschieden werden. Die erstgenannten Teile haben mit Verfahrensregeln zu tun, die den nationalen Sozialpartnern (Tochtergesellschaften und nationalen Gewerkschaften) Verpflichtungen auferlegen. Dagegen hat der normative Teil mit Klauseln zu tun, die den einzelnen in der Tochtergesellschaft beschäftigten Arbeitnehmern subjektive Rechte einräumen.

Im Prinzip kann davon ausgegangen werden, dass der „verbindliche“ Teil der TCA sowohl die „europäischen“ Unterzeichnerparteien als auch die nationalen Sozialpartner bindet, angesichts der Unterzeichnung eines Mandats, das sie gegenseitig und unmittelbar bindet. Dennoch:

- Ihre Durchsetzung hängt von der nationalen Gesetzgebung ab. Selbst wenn die TCA für die Tochtergesellschaften und die nationalen Gewerkschaften, die den europäischen Gewerkschaftsverbänden das Mandat erteilen, Wirkungen entfaltet, heißt das nach nationalem Recht nicht, dass nationale Gewerkschaften (oder Arbeitnehmervertretungen) vor Gericht gehen können, um die Vereinbarung einzuklagen, wenn die Tochtergesellschaft sie nicht einhält. Außerdem ist es wahrscheinlich, dass das Mandat aufgrund des anwendbaren nationalen Rechts Wirkungen entfaltet, die rein „intern“ innerhalb der Arbeitnehmervereinigung gelten, und die Tochtergesellschaft ausschließlich gegenüber der

Hauptniederlassung verantwortlich ist. Kurz, die Rechtswirkungen der obligatorischen Klauseln in den einzelnen Mitgliedstaaten sind unvorhersehbar, wie auch nicht vorausgesagt werden kann, ob diese Klauseln rechtlich durchgesetzt werden könnten, und wenn, durch wen und gegen wen.

- Der potenzielle Konflikt zwischen Klauseln in TCA und (von der Tochtergesellschaft angewandten) nationalen Vereinbarungen auf Branchen-, lokaler oder Unternehmensebene ist Sache der nationalen Gesetzgebung und Praktiken. Das Mandat zur Unterzeichnung auf europäischer Ebene bietet keinerlei Gewähr dafür, dass die Bestimmungen der TCA den Vorrang vor ihnen widersprechenden Klauseln in nationalen Tarifvereinbarungen (auf jeglicher Ebene) hätten, die aufgrund der nationalen Gesetzgebung eines Mitgliedstaats unterzeichnet wurden (man kann vielmehr behaupten, dass die Gerichte im entgegengesetzten Sinn entscheiden würden).

- „Nicht einverständene“ nationale Gewerkschaften, die kein Mandat erteilen, sind nicht gebunden; für sie ergeben sich aus der TCA weder Rechte noch Pflichten.

Noch strittiger sind die Wirkungen des Mandats in Bezug auf einen möglichen „normativen“ Teil der TCA, der den einzelnen Arbeitnehmern individuelle Rechte verleiht.

Das Mandat ist nicht das richtige Instrument, um Wirkungen für jeden Arbeitnehmer in den verschiedenen Mitgliedstaaten zu entfalten, da es nicht möglich ist, den Arbeitsvertrag abzuändern. Dies ist nur dann möglich, wenn die TCA in eine Vereinbarung umgesetzt wird, die solche Wirkungen aufgrund des nationalen Rechts entfaltet. Die normative Kraft hängt von den besonderen Regeln jedes Tarifverhandlungssystems ab, das nicht durch ein Verhandlungsmandat überwunden werden kann, das lediglich die nationalen mit den europäischen Sozialpartnern verbindet und Rechtswirkungen zwischen ihnen hervorruft.

Sicher sind wenigstens Tochtergesellschaften aufgrund des Mandats gebunden, so dass – könnte argumentiert werden – der Arbeitgeber in jedem Mitgliedstaat den Inhalt der TCA in jedem Fall einseitig umsetzen müsste. Die einseitige Umsetzung der TCA, wie der Ales-Bericht sie vorschlägt, könnte mit anderen Worten die natürliche Folge des Mandatsverfahrens sein. Trotzdem wirft diese Perspektive einige unüberwindbare Probleme auf, die der Rodriguez-Bericht zum Teil herausstellt. Generell kann ein Unternehmen sich gemäß dem Rechtssystem aller Mitgliedstaaten einseitig verpflichten, wenn dies zu einer Verbesserung der Beschäftigungsbedingungen führen würde. Das Problem ergibt sich, wenn das Unternehmen die günstigeren Klauseln, welche die TCA vorsieht, nicht umsetzt, sondern stattdessen die weniger günstigen Bedingungen anwendet, die eine nationale Kollektivvereinbarung oder die allgemeinen arbeitsrechtlichen Bestimmungen festlegen. Ist der Arbeitgeber zur Umsetzung jener Klauseln verpflichtet, so dass ihre einheitliche Anwendung in den Mitgliedstaaten in jedem Fall gewährleistet ist, wie Antonio Lo Faro meint (*Bargaining in the shadows of 'optional framework'? The rise of transnational collective agreements and EU law*, in *Journal of Industrial Relations*, 2012)? Es handelt sich lediglich um eine italienische Perspektive, denn dies ist das Argument, das die nationalen Gerichte vorbringen, um die Unternehmensvereinbarung allgemein anwendbar zu machen, unabhängig davon, ob die Arbeitnehmer Mitglieder einer Gewerkschaft sind, die die Vereinbarung unterzeichnet hat, oder nicht. Mit Sicherheit kann dieses Argument nicht für stärker institutionalisierte nationale Rechtssysteme herangezogen werden, vor allem nicht für solche, in denen Unternehmensvereinbarungen gesetzlich geregelt sind und sich nicht, wie in Italien, auf bloße zivilrechtliche Regeln in Bezug auf Mandate stützen. Außerdem ist die TCA in vielen Mitgliedstaaten nur insoweit als einseitige Verpflichtung durchsetzbar, als das Unternehmen nicht beschließt, ihr ein Ende zu setzen. Ihre Durchführung liegt mit anderen Worten im Ermessen des Arbeitgebers. Selbst im italienischen Rechtssystem ist die Pflicht des Arbeitgebers zur einseitigen Umsetzung der Kollektivvereinbarung eine Folge des Nicht-Diskriminierungsprinzips, das heißt, die Unternehmensvereinbarung ist für alle Arbeitnehmer, die Mitglied der unterzeichnenden Gewerkschaft sind, rechtsverbindlich. Diese Annahme fehlt indes im Falle der TCA.

Angesichts der vorstehenden Ausführungen kann eine TCA entweder durch einen Akt der nationalen Sozialpartner, der die TCA umsetzt (eine neue Verhandlung oder mindestens ein Beitrittsakt), auf nationaler Ebene rechtlich durchsetzbar werden oder durch eine staatliche Maßnahme (Durchführungsgesetzgebung), die darauf abzielt, der TCA, die unter Befolgung des auf EU-Ebene festgelegten Verfahrens unterzeichnet wurde, eine solche Wirkung zu verleihen; oder durch ein EU-Gesetz, das dafür sorgt, indem es die nationalen Regeln der Kollektivverhandlungen direkt beeinflusst.

Schlussfolgerungen: Wirksamkeit statt unmittelbarer Wirkung von TCA

Der Zweck des OLF sollte nicht darin bestehen, TCA „unmittelbare rechtliche Wirkung“ zu verleihen. Ein solches Ziel ist durch einen Rechtsakt wie den Beschluss, der einfach ein Verhandlungsverfahren auf europäischer Ebene regelt, nicht erreichbar. Ein OLF sollte eher die möglichst einheitliche Durchführung von TCA in den Mitgliedstaaten unterstützen. Wenn dies das Ziel ist, ist ein streng geregeltes Mandat ohne Zweifel sehr wirksam. Um seine bindende Wirkung zu stärken, wäre es jedoch besser, unter den das Mandat erteilenden Parteien die Akteure einzuschließen, die in verschiedenen Mitgliedstaaten zur Führung von Kollektivverhandlungen auf Unternehmensebene befugt sind, also auch ein Wahlorgan, wo dies der legitime Verhandlungsführer ist. Die Verpflichtung der Akteure, die das Mandat erhalten, sollte klar definiert sein und sowohl seine Inhalte als auch die Adressaten sollten ausreichend klar und präzise ermittelt werden. Dies sollte eine Bedingung sein, um TCA auf der Grundlage des OLF abzuschließen; umgekehrt könnten die Parteien beschließen, gar keine Rechtswirkungen anzustreben und aus der TCA eine bloße Absichtserklärung zu machen.

Ist das Verhandlungsmandat erst einmal angemessen geregelt, so hat es vom strikt rechtlichen Standpunkt keinen Wert, in dem Beschluss eine ausdrückliche Vorschrift zur Rechtswirkung der TCA vorzusehen: Die TCA wird diejenigen Wirkungen entfalten, die gemäß dem Recht jedes Mitgliedstaats aus dem Verfahren folgen. Wählt man jedoch die Perspektive der „Ordnung der Arbeitsbeziehungen“, so ist die Schlussfolgerung eine andere. Der Beschluss, der den OLF festlegt, ist als ein Fördergesetz zu betrachten, das auf die Stärkung der Arbeitsbeziehungen auf europäischer Ebene durch die volle Anerkennung der europäischen Verhandlungsführer abzielt. Die Verpflichtungen, die sich aus der TCA ergeben, beruhen auf der gegenseitigen Anerkennung der Parteien auf europäischer wie auf nationaler Ebene und mögliche Streitigkeiten hinsichtlich dieser Verpflichtungen sollten durch außergerichtliche Streitbeilegungsmechanismen gelöst werden. Dies ist der hauptsächliche Mehrwert eines OLF. Natürlich kann eine eigentliche Ordnung der Arbeitsbeziehungen nicht ohne das Recht auf Kollektivaktionen bestehen; die Sanktion als letztes Mittel ist notwendig, wenn die gegenseitige Anerkennung versagt. Bekanntlich gibt es in der EU weder auf rechtlicher Ebene (Artikel 153.5 AEUV) noch auf praktischer Ebene (Arbeitsbeziehungen) den Erzwingungsstreik. Doch existiert dieses Mittel auf nationaler Ebene, wo es mindestens theoretisch und in den Grenzen der nationalen Gesetzgebung herangezogen werden könnte, wenn die Tochtergesellschaft die mit der TCA eingegangene Verpflichtung nicht einhält oder sich weigert, die Streitbeilegungsmechanismen anzuwenden.

Es empfiehlt sich daher, in dem OLF eine Verpflichtung der unterzeichnenden Vertragsparteien vorzusehen, wonach beide Seiten die TCA-Klauseln als voll verbindlich anerkennen und die Durchführung in jeder Tochtergesellschaft garantieren, ohne dass der Inhalt erneut verhandelt werden müsste. Was die Wirkungen anbelangt, die der TCA in den einzelnen Mitgliedstaaten zukommen sollten, besteht die Option, die dem Subsidiaritätsprinzip und der Notwendigkeit, die nationalen Systeme der Arbeitsbeziehungen zu achten, am besten entspricht, darin, die TCA als eine „Unternehmensvereinbarung“ im Sinne der nationalen Gesetze und Praktiken zu betrachten. Würde man die TCA stattdessen als Ebene für sich im Unterschied sowohl zur sektoralen wie zur Unternehmensebene anerkennen, so bliebe die Frage ihrer Wirkungen offen, da jeder Mitgliedstaat letztlich entscheiden müsste, wie eine solche Ebene mit den bestehenden Ebenen zu

koordinieren wäre und möglicherweise eine neue – die TCA-Ebene – in den nationalen Rechtsordnungen vorgesehen werden müsste. Diese Alternative würde zwangsläufig eine Änderung der nationalen Tarifverhandlungssysteme mit sich bringen. Die Anerkennung, dass die TCA dieselben Wirkungen hervorbringt wie Unternehmensvereinbarungen, würde auch von vornherein die Probleme der Koordinierung mit der Ebene der nationalen Tarifverträge lösen, da die TCA den Vorrang gegenüber (möglichen) widersprüchlichen Klauseln nationaler Tarifverträge (auf lokaler, Branchen- oder Unternehmensebene) hätten, die in der Tochtergesellschaft Anwendung finden, sofern dies gesetzlich vorgesehen ist, sowie gegenüber Praktiken, welche die Unternehmensvereinbarungen im System der Arbeitsbeziehungen des betreffenden Mitgliedstaats regeln.

Die Bestimmung zur Rechtskraft des OLF könnte wie folgt niedergelegt werden:

„Die unterzeichnenden Vertragsparteien erkennen an, dass die TCA dieselbe Rechtskraft haben wird wie die nationale Unternehmensvereinbarung. Sie wird dieselben Arbeitnehmer betreffen, für die eine Unternehmensvereinbarung in dem entsprechenden Rechtssystem gelten würde, und sie wird auf dieselbe Weise durchgesetzt wie diese. Denn das Mandatsverfahren impliziert, dass die nationalen Gewerkschaften und Tochtergesellschaften, die den europäischen Sozialpartnern ein Mandat zur Aushandlung und zum Abschluss der Vereinbarung erteilt haben, die TCA im nationalen Rechtssystem als gleichwertig mit einer Unternehmensvereinbarung betrachten, die gemäß den nationalen Gesetzen und Gepflogenheiten unterzeichnet wurde.“

Ein solcher Absatz kann der TCA zwar keine unmittelbare Rechtswirkung in den nationalen Rechtssystemen sichern, verbessert aber mit Sicherheit ihre „Wirksamkeit“. Wir müssen uns jedoch darüber im Klaren sein, dass die Probleme bezüglich der Durchsetzung von TCA ungelöst bleiben, wenn eine der Parteien gewillt ist, sie vor Gericht einzuklagen.

NICHTRÜCKSCHRIKTSKLAUSELN UND DIE BESTE VERKNÜPFUNG ZWISCHEN TCA UND NATIONALEN KOLLEKTIVVEREINBARUNGEN

Prof. Dr. Sylvaine Laulom, Universität Lumière Lyon 2

Ein Blick auf die verschiedenen Dokumente zu einem Optionalen Rechtsrahmen zeigt, dass eine Nichtrückschrittsklausel einhellig für notwendig erachtet wird. Die Nichtrückschrittsklausel kann verschiedene Funktionen erfüllen, von denen die Verknüpfung, die sie zwischen der transnationalen und der nationalen Ebene von Kollektivverhandlungen schafft, eine der wichtigsten ist. Doch der genaue Inhalt dieser Klausel sollte näher geklärt werden.

Die Notwendigkeit einer Nichtrückschrittsklausel in den Überlegungen zu einem Optionalen Rechtsrahmen

Ein Blick auf die verschiedenen Dokumente zu einem Optionalen Rechtsrahmen zeigt, dass eine Nichtrückschrittsklausel einhellig für notwendig erachtet wird.

Das Arbeitspapier der Kommissionsdienststellen sieht das Hauptproblem bei der Umsetzung von TCA in Konflikten zwischen verschiedenen Ebenen des sozialen Dialogs: *„Dies kann zu Interferenzen bei der Anwendung nationaler Kollektivvereinbarungen führen und das Fehlen von Nichtrückschrittsklauseln kann Grund zur Sorge bieten“*.⁵⁹

Die Entschließung des Europäischen Parlaments zu den grenzüberschreitenden Kollektivverhandlungen betont außerdem, dass die *„Aufnahme des Meistbegünstigungsprinzips“* und der *„Nichtrückschrittsklausel“* notwendig ist, um die Gefahr, dass durch eine europäische transnationale Unternehmensvereinbarung nationale Tarifverträge und nationale Unternehmensvereinbarungen unterlaufen oder beeinträchtigt werden, auszuschließen“.⁶⁰

Der Sciarra-Bericht vertritt die Ansicht, dass eine TCA *„eine Ebene für sich ausmacht, die sich von nationalen Branchentarifverträgen und Unternehmensvereinbarungen klar unterscheidet. Zur Unterstützung dieses Punktes plädieren wir für die Aufnahme von Nichtrückschrittsklauseln in TCA. Wir entlehnen diese Begrifflichkeit aus dem sekundären EU-Recht, namentlich aus sozialpolitischen Richtlinien und ausgewählten Entscheidungen des EuGH“*.⁶¹

Die Notwendigkeit einer Verknüpfung zwischen TCA und nationalen Tarifverträgen

Will man TCA eine rechtsverbindliche Wirkung garantieren⁶², so stellt sich sogleich die Frage ihrer Verknüpfung mit nationalen Tarifverträgen. Welche Beziehung sollte zwischen einer TCA und einem lokalen Tarifvertrag bestehen, wenn sie einander widersprechen? Wie können mögliche Rückschritte bei nationalen oder lokalen Arbeitnehmerrechten vermieden werden? Wie kann die Gefahr von Verschlechterungsvereinbarungen auf

⁵⁹ Arbeitspapier der Kommissionsdienststellen, *Transnational company agreements: realising the potential of social dialogue*, SWD (2012) 264 final, 10.9.2012.

⁶⁰ Entschließung des Europäischen Parlaments vom 12. September 2013 zu den grenzüberschreitenden Kollektivverhandlungen und zum transnationalen sozialen Dialog (2012/2292(INI)), Punkt 8 der Entschließung.

⁶¹ S. Sciarra, M. Fuchs, A. Sobczak, *Towards a Legal Framework for Transnational Company Agreements*, Report to the ETUC, April 2014.

⁶² Siehe G. Orlandini, *Direct Effects of TCA*.

nationaler Ebene vermieden werden, dadurch, dass transnationale Unternehmen von der Möglichkeit angezogen sein könnten, national (auf Branchen- oder lokaler Ebene) festgelegte Mindeststandards aufzuheben, indem sie transnationale Tarifverhandlungen auf die Unternehmensebene beziehen⁶³.

Diese Gefahr kann de facto von vornherein im Verhandlungsprozess vermieden werden. Das war die im Ales-Bericht empfohlene Lösung. Außerdem befassen sich TCA mit spezifischen Fragen und sind nicht dazu gedacht, nationale Vereinbarungen zu ersetzen. Sie ergänzen nationale Tarifverträge und zielen nicht darauf ab, an die Stelle der nationalen Verhandlungsebene zu treten. Wie der Sciarra-Bericht unterstreicht, bilden TCA „eine Ebene für sich [...], die sich von nationalen Branchentarifverträgen und Unternehmensvereinbarungen klar unterscheidet“.

Doch bei der Ausweitung der in TCA behandelten Thematiken und bei den Unterschieden der nationalen Tarifverhandlungssysteme besteht die Gefahr des Konflikts zwischen den Ebenen, und ein OLF kann nicht umhin, die Frage nach der Verknüpfung der Ebenen von Kollektivverhandlungen zu beantworten. Das Fehlen geordneter Verbindungen zwischen transnationalen Unternehmensvereinbarungen und den nationalen Ebenen von Tarifverhandlungen können Angst und Ungewissheit hervorrufen und Misstrauen gegenüber der transnationalen Ebene erzeugen. Außerdem kann Konkurrenz zwischen den Ebenen daraus erwachsen und es besteht die Gefahr einer Verringerung des nationalen Schutzes, so dass ein zerstückeltes statt eines koordinierten Systems von Kollektivverhandlungen entsteht.

Welches ist also der beste Weg, um diese Verbindung und diese Verknüpfungen zwischen der nationalen und transnationalen Ebene zu schaffen? Ist die Nichtrückschrittsklausel die beste Lösung zur Gliederung des Systems und was ist eine Nichtrückschrittsklausel genau? Für die Beantwortung dieser Frage ist es hilfreich, sich anzusehen, wie nationale Systeme das Problem lösen.

Verschiedene Formen der Verknüpfung von nationalen Tarifverhandlungsebenen

Selbstverständlich sind die nationalen Formen der Verknüpfung der verschiedenen Verhandlungsebenen unterschiedlich⁶⁴. In erster Linie hängen die Lösungen von den Verhandlungsstrukturen und der Existenz verschiedener Verhandlungsebenen selbst ab sowie von der Rechtswirkung, die den Tarifverträgen zukommt. Zum Beispiel gibt es im Vereinigten Königreich keine vertikale Hierarchie der Vereinbarungen, weil Tarifverträge als solche nicht rechtsverbindlich sind, und das System ist dezentralisiert. In einigen Mitgliedstaaten besteht dagegen ein klarer hierarchischer Aufbau, wobei Vereinbarungen der höheren Ebene (Branchenverträge) Standards setzen, die von den Vereinbarungen der niedrigeren Ebene nur verbessert werden dürfen. Das Meistbegünstigungsprinzip gilt in den meisten Mitgliedstaaten, in denen ein hierarchischer Aufbau der Vereinbarungen besteht, und ist gesetzlich anerkannt. In Deutschland sind die Beziehungen zwischen Tarifverträgen und Arbeitsverträgen mehr durch die Aufteilung der jeweils abgedeckten Themen geprägt.

Doch selbst in Ländern, in denen das Meistbegünstigungsprinzip gilt, könnte es durch jüngere Regelungen bedroht werden, welche die kontrollierte oder unkontrollierte Dezentralisierung von Tarifverhandlungen auf Unternehmensebene favorisieren.

⁶³ E. Ales, S. Engblom, T. Jaspers, S. Laulom, S. Sciarra, A. Sobczak und F. Valdes Dal-Ré, *Transnational Collective Bargaining: Past, Present and Future*. Abschlussbericht, Brüssel: Europäische Kommission, GD Beschäftigung, Soziales und Integration, 2006.

⁶⁴ Rodríguez, R. et al. (2012). *Study on the characteristics and legal effects of agreements between companies and workers' representatives*. Studienbericht für die Europäische Kommission.

T. Jaspers schlägt drei mögliche Betrachtungsweisen der Beziehungen zwischen TCA und lokalen Vereinbarungen vor⁶⁵.

- *Lex posterior derogat legi priori* (entscheidend ist hier das Datum des Inkrafttretens). Während dieses Prinzip für staatliche Regelungen gelten kann, lässt es sich nicht leicht im Bereich von Tarifvereinbarungen anwenden und verhindert auch nicht den potenziellen Widerstreit zwischen einer TCA und einem lokalen Tarifvertrag.

- *Lex specialis derogat legi generali*. Hier besteht das Problem darin zu definieren, welche Vereinbarung als allgemeine bzw. als besondere angesehen werden kann, je nachdem ob die TCA von einem lokalen Branchentarifvertrag abweicht oder mit einer lokalen Unternehmensvereinbarung konkurriert. In jedem Fall „bedeutet die Anwendung dieses Prinzips, dass das Ziel einer einheitlichen Anwendung der TCA in allen Tochtergesellschaften nicht erreicht werden kann“.

- Die Abweichung von der höheren Regulierung ist nur gestattet, wo diese es zulässt. Nach T. Jasper wird die Anwendung dieses dritten Prinzips dem Ziel, der TCA eine unmittelbare Rechtswirkung zu sichern, am besten gerecht. Es sichert der TCA den Vorrang.

Eine Lösung könnte darin bestehen, die verschiedenen Themen zu definieren, mit denen TCA bzw. nationale Tarifverträge sich zu befassen haben. Man könnte dies als eine Art Anpassung des Prinzips *Lex specialis derogat legi generali* begreifen. Es würde bedeuten, dass es keine Überschneidungen zwischen den beiden Ebenen geben würde, da sie sich nicht denselben Fragen annehmen. Doch wäre dies, wie gesagt, keine praktische Lösung und könnte auch die Entwicklung von TCA hemmen.

Deshalb scheint die dritte Option der praktischste Weg für die Verbindung zwischen TCA und nationalen Vereinbarungen zu sein. Sie könnte als Anwendung des Meistbegünstigungsprinzips verstanden werden, und selbst wenn dieses nicht in allen Mitgliedstaaten bekannt ist und es an den transnationalen Charakter von Kollektivvereinbarungen angepasst werden muss, könnte es doch die nationale Verhandlungsebene schützen und der Entwicklung von TCA förderlich sein. So ist im Folgenden der Inhalt dieses Prinzips in Bezug auf eine Nichtrückschrittsklausel zu klären.

Die Bedeutung einer Nichtrückschrittsklausel

Nicht immer definieren die verschiedenen Dokumente, die auf die Nichtrückschrittsklausel Bezug nehmen, den Inhalt dieser Klausel genau, und wenn sie es tun, so mit einigen Unterschieden.

Im Sciarra-Bericht ist der Begriff „Nichtrückschrittsklausel“ aus dem sekundären EU-Recht, namentlich aus sozialpolitischen Richtlinien und ausgewählten Entscheidungen des EuGH, entlehnt. Dem Bericht zufolge wäre „die Nichtrückschrittsklausel besser als eine „Transparenzklausel“ zu beschreiben. Bei der Umsetzung von EU-Recht in nationales Recht erlegt sie den nationalen Gesetzgebern die Last auf zu beweisen, dass es nicht als eine Verpflichtung aus EU-Recht zu interpretieren ist, falls Rechtsstandards abgesenkt werden. Es ist vielmehr ein Ausdruck souveräner nationaler Parlamente, die selbstständig beschließen, das Gleichgewicht der Rechtsgarantien innerhalb der nationalen Rechtsordnung zu ändern. Ähnlich können TCA keine Verschlechterung von Arbeitsnormen und -bedingungen im Verhältnis zu den national auf Branchen- oder Unternehmensebene vereinbarten auferlegen. Dennoch steht es den nationalen Verhandlungsführern frei, nötigenfalls Konzessionsvereinbarungen oder andere Formen von Vereinbarungen in Bezug auf

⁶⁵ T. Jasper, *Effective transnational collective bargaining. Binding transnational company agreements: a challenging perspective* in I. Schömann, R. Jagodzinski, G. Boni, S. Clauwaert, V. Glassner und T. Jaspers, *Transnational collective bargaining at company level: a new component of European industrial relations?*, EGB, 2012.

vorübergehende Maßnahmen einzugehen, etwa um die Auswirkungen von Konjunkturschwächen und Finanzkrisen zu bekämpfen“.

Seit den 1990er Jahren enthalten europäische Sozialrichtlinien eine sogenannte Nichtrücktrittsklausel, die gewöhnlich festlegt, dass die Umsetzung der betreffenden Richtlinie nicht als Rechtfertigung für eine Senkung des allgemeinen Niveaus des Arbeitnehmerschutzes in dem von dieser Richtlinie abgedeckten Bereich dienen darf. Es wurden verschiedene Rechtssachen zur Wirkung von „Nichtrücktrittsklauseln“ vor den EuGH gebracht. Nach Ansicht von Generalanwalt Tizzano in seinen Schlussanträgen in der Rechtssache Mangold⁶⁶ ist eine Nichtrücktrittsklausel keine Stillhalteklausele, die jede Senkung des zur Zeit der Umsetzung der Richtlinie im nationalen Recht bestehenden Schutzniveaus absolut verbietet. Es handele sich vielmehr um eine „Transparenzklausel“, „d. h. eine

Klausel, die es, um Missbräuche zu verhindern, den Mitgliedstaaten verbietet, die Umsetzung der Richtlinie zum Anlass zu nehmen, um in einem sensiblen Bereich wie dem der Sozialpolitik einen Abbau des in ihrer eigenen Rechtsordnung bereits gewährleisteten Schutzes vorzunehmen und diesen dann (was leider öfter vorkommt!) statt einer unabhängigen Entscheidung auf nationaler Ebene nicht existierenden Gemeinschaftsverpflichtungen zuzuschreiben. Dies ergibt sich vor allem aus dem Wortlaut der Bestimmung, der die Senkung des Niveaus des den Arbeitnehmern gewährten Schutzes nicht allgemein untersagt, sondern nur ausschließt, dass die „Umsetzung“ der Richtlinie als „Rechtfertigung“ dafür dienen kann. Auch bei Beachtung der Bestimmungen der Richtlinie ist es somit sehr wohl möglich, den Schutz auf der nationalen Ebene abzubauen, aber nur aus anderen Gründen als der Notwendigkeit der Umsetzung der Richtlinie. Das Vorliegen dieser Gründe hat der Mitgliedstaat zu beweisen“.

Die Nichtrücktrittsklauseln wurden in einem ganz spezifischen Kontext eingeführt, in dem die europäischen Sozialrichtlinien auch eine Klausel zur „günstigeren Regelung“ enthalten. Diese Klauseln präzisieren normalerweise, dass die Richtlinie das Recht der Mitgliedstaaten, für die Arbeitnehmer günstigere Rechts- und Verwaltungsvorschriften anzuwenden oder zu erlassen oder die Anwendung von für die Arbeitnehmer günstigeren Tarifverträgen zu fördern oder zu gestatten, nicht berührt. Die Bestimmungen der sozialen Richtlinien sehen einen Mindestsockel an Rechten vor, hinter welche die Mitgliedstaaten nicht zurückgehen können, und die Nichtrücktrittsklausel besagt, dass die Mitgliedstaaten die Umsetzung der Richtlinie nicht als Vorwand für eine Verringerung der Rechte benutzen dürfen.

Ganz ähnlich ließe sich argumentieren, dass TCA notwendigerweise diese beiden Klauseln enthalten sollten:

- Eine Nichtrücktritts- (oder Transparenzklausel), wonach eine TCA keine Verschlechterung der Arbeitsbedingungen gegenüber den national vereinbarten auferlegen und die TCA kein Vorwand für nationale Tarifverhandlungen sein darf, um das Schutzniveau zu senken;
- Eine Meistbegünstigungsklausel, wonach im Falle von Konflikt zwischen den Bestimmungen einer TCA und jeder anderen anwendbaren nationalen Vereinbarung für die Arbeitnehmer die günstigere Bestimmung gilt.

Die Nichtrücktrittsklausel und das Meistbegünstigungsprinzip sind in Wirklichkeit sehr ähnlich, erfüllen jedoch nicht genau dieselbe Funktion. Die Nichtrücktrittsklausel ist im Moment der Umsetzung der TCA wichtig, während das Meistbegünstigungsprinzip die Beziehungen zwischen der nationalen und transnationalen Ebene in einer stärker dynamischen Perspektive regelt, nicht nur im Moment der Umsetzung,

⁶⁶ Die Mangold-Entscheidung war die erste Rechtssache zur Interpretation der Nichtrücktrittsklausel, siehe C-144/04.

sondern während der ganzen Dauer der Vereinbarung. Es bedeutet auch, dass keine wirkliche Hierarchie zwischen den verschiedenen Ebenen besteht, denn die günstigere Bestimmung wird in jedem Fall angewandt.

Eine andere, ähnliche Option könnte darin bestehen, diese Klauseln nicht ausdrücklich in die TCA aufzunehmen, ihr aber selbst bei Fehlen der Klauseln diese Wirkungen zu sichern.

Ein wichtiges Problem bleibt bestehen: Wie soll man TCA-Bestimmungen mit Bestimmungen nationaler Tarifverträge vergleichen? Es könnten entweder zwei Bestimmungen, welche dieselbe Frage behandeln, oder die Kollektivvereinbarungen als Ganze miteinander verglichen werden. Man kann argumentieren, dass die Vergleichsform vom Inhalt der Vereinbarung abhängig gemacht werden könnte und es keine einzige Lösung gibt.

Schlussfolgerungen

- Eine Nichtrückschrittsklausel und ein Meistbegünstigungsprinzip sind erforderlich.
- Sie könnten als zwingende Klauseln in TCA enthalten sein oder der OLF könnte diese spezifischen Wirkungen vorsehen.
- Auch die Vergleichsmethode sollte abgeklärt werden.
- Das Meistbegünstigungsprinzip impliziert nicht notwendigerweise eine Hierarchie zwischen der transnationalen und der nationalen Ebene.

WÜRDEN DIE PRAXIS DER KOLLEKTIVVERHANDLUNGEN AUF EU-EBENE VON EINEM OPTIONALEN EU-MEDIATIONSMECHANISMUS PROFITIEREN, DER DARAUF ABZIelt, DIE VERTRAGSPARTEIEN EINER TCA BEI DER LÖSUNG VON KONFLIKTEN IN BEZUG AUF DIE UMSETZUNG UND AUSLEGUNG EINER TCA UNTERSTÜTZEN?

Prof. Dr. Aukje A.H. van Hoek, Universität Amsterdam

Dieser Bericht ist als Anregung für die Debatte über einen optionalen Rahmen für transnationale Kollektivverhandlungen gedacht, insbesondere mit Bezug auf die Einrichtung eines optionalen Mediationsmechanismus auf EU-Ebene⁶⁷. In diesem Bericht werden folgende Fragen angegangen:

- 1- Wie sieht die derzeitige Situation in Bezug auf die Streitbeilegung im Kontext von TCA aus und besteht diesbezüglich ein Problem (warum)?
- 2- Sollte die EU bei der Lösung dieses Problems eine Rolle spielen und falls ja, wie könnte die Rechtsgrundlage für die Einrichtung eines Mediationsmechanismus aussehen?
- 3- Welche Rolle spielen die anderen internationalen Interessenträger und welche Wechselwirkung würde es mit einem EU-Mediationsmechanismus geben?
- 4- Welches Format könnte ein solcher Mechanismus annehmen?

Identifizierung des Problems

Die Aushandlung von transnationalen Unternehmensvereinbarungen auf EU-Ebene ist zu einer etablierten Praxis geworden. Das aktuelle Verzeichnis der transnationalen Unternehmensvereinbarungen und der Texte, die von der ILO und der Europäischen Kommission im April 2015 identifiziert und in das Verzeichnis aufgenommen wurden, enthält 282 getrennte Vereinbarungen. In Ermangelung eines europäischen rechtlichen Rahmens für transnationale Unternehmensvereinbarungen fehlt es diesen Vereinbarungen an einem klar definierten rechtlichen Status sowohl in Bezug auf ihre verbindliche Wirkung als solche als auch in Bezug auf die normativen Auswirkungen in der nationalen Rechtsordnung. Sie werden nicht automatisch nationalen Kollektivvereinbarungen gleichgestellt und sind unter Umständen rechtlich nicht verbindlich.⁶⁸ Das Problem in Bezug auf den rechtlichen Status von TCA wird durch den internationalen Charakter der Vereinbarungen weiter verschärft, was zu sehr komplexen Problemen des internationalen Privatrechts (in Bezug auf die Gerichtsstand und das anwendbare Recht führt) und zu Ungewissheit in Bezug auf die

⁶⁷ Zur Streitbeilegung als Teil eines optionalen Rahmens siehe unter anderem S. Sciarra, M. Fuchs & A. Sobczak, *Towards a Legal Framework for Transnational Company Agreements*, Report to the ETUC 2012 <http://www.ucl.ac.uk/laws/lri/labour-law/content/docs/Report-TCA-towards-legal-framework-transnational-company-agreements.pdf> S. 13; S. Leonardi (ed), *Final Report EURACTA European Action on Transnational Company Agreements: a stepping stone towards a real internationalisation of industrial relations?* IRES 2012 p. 15; Entschließung des EGB „*Proposal for an Optional Legal Framework for transnational negotiations in multinational companies*“ (vom EGB-Exekutivausschuss am 11.-12.März 2014 angenommen) <https://www.etuc.org/documents/etuc-resolution-proposal-optional-legal-framework-transnational-negotiations-multinational#.Vh6WpKPCTGg> S. 5; Initiativbericht des EP - Grenzüberschreitende Kollektivverhandlungen und transnationaler sozialer Dialog (2012/2292(INI))¹, angenommen vom Europäischen Parlament am 15. Juli 2013 – Berichterstatter Thomas Händel (GUE) und Arbeitsdokument der Kommission, SEC(2008)2155, *The role of transnational company agreements in the context of increasing international integration*, S. 11.

⁶⁸ R. Rodriguez et al, *Study on the characteristics and legal effects of agreements between companies and workers' representatives*, Abschlussbericht für die Europäische Kommission, GD Beschäftigung, Soziales und Integration, S. 119 ff.

rechtliche Stellung der an den Verhandlungen, der Unterzeichnung und der Umsetzung von TCA beteiligten Parteien führt.⁶⁹ Diese Probleme führen dazu, dass das Anrufen nationaler Gerichte bei Rechtsstreitigkeiten im Zusammenhang mit der Auslegung und Umsetzung von TCA in den meisten Fällen kein gangbarer Weg ist. Ferner sind auch die traditionellen außergerichtlichen Konfliktlösungsmechanismen auf nationaler Ebene unter Umständen für die Lösung von Konflikten im Zusammenhang mit TCA nicht verfügbar⁷⁰. Dies gilt insbesondere für Streitigkeiten, die die TCA selbst direkt betreffen und für Streitigkeiten, an denen europäische Partner beteiligt sind.

Unter diesen Umständen kann die Einrichtung eines europäischen Streitbeilegungsmechanismus zwei Funktionen haben. Dieser Mechanismus könnte ein Weg sein, um einzelnen Personen und kollektiven Einrichtungen Zugang zu Rechtsmitteln zu ermöglichen, in den Fällen, in denen der rechtliche Status der TCA nicht bestimmt ist⁷¹. Es gibt verschiedene Beispiele von TCA, die Privatpersonen Zugang zu Beschwerdemechanismen im Falle der Verletzung ihrer in der TCA vorgesehenen Rechte bieten. In diesen Fällen ersetzt oder ergänzt der Mechanismus die bestehenden nationalen Vollstreckungsmechanismen und sorgt für einen normativen Effekt außerhalb des nationalen oder internationalen Rechtsrahmens. Ein europäischer ADR-Mechanismus könnte jedoch auch darauf abzielen, einen transnationalen Vollstreckungsmechanismus zu schaffen, für etwas, was von seinem Wesen her ein transnationales Phänomen ist. In diesem Fall zielt der ADR-Mechanismus spezifisch darauf ab, transnationale Konflikte anzugehen.⁷² Der Mechanismus schließt die gegenwärtige Vollstreckungslücke und soll den autonomen Charakter der transnationalen Vereinbarung stärken. Er ersetzt die nationalen Vollstreckungsmechanismen nicht und beeinflusst diese auch nicht. Die TCA-Praxis enthält verschiedene Beispiele derartiger transnationaler Mechanismen.

Die von Auriane Lamine durchgeführte Forschungsstudie beweist, dass die Sozialpartner immer häufiger Streitbeilegungsklauseln in die TCA aufnehmen.⁷³ Es gibt jedoch wenige Informationen über das Auftreten von Streitigkeiten im Kontext der Auslegung und Umsetzung von TCA oder über die von den Sozialpartnern bei Auftreten solcher Konflikte eingesetzten Mechanismen.⁷⁴ Folglich ist das Problem nicht ausreichend identifiziert, da nur ungelöste Konflikte als solche identifiziert werden. Dies ist jedoch nicht der einzige Weg, auf dem diese Frage angegangen werden kann: Die autonome Streitbeilegung spielt eine wichtige Rolle bei der Entwicklung und der Beibehaltung des Sozialdialogs. Dies gilt auf der nationalen Ebene, mehr noch aber auf der europäischen Ebene.⁷⁵ Aus Forschungsarbeiten in Bezug auf die Entwicklung von

⁶⁹ Aukje van Hoek & Frank Hendrickx, *International private law aspects and dispute settlement related to transnational company agreements*, Studie im Auftrag der Europäischen Kommission, Vertragsnummer VC/2009/0157, Abschlussbericht, 20. Oktober 2009, <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=707&langId=en&intPagelId=21>.

⁷⁰ Arbeitsdokument der Kommission SWD(2012)264 - [Transnational company agreements: realising the potential of social dialogue, p. 17](#); Expert Group on transnational company agreements, Bericht vom 31. Januar 2012, S. 114.

⁷¹ Oder wenn der Rechtsschutz auf nationaler Ebene für unangemessen betrachtet wird.

⁷² Vgl. die Position des Gewerkschaftsexperten von NORD im [Protokoll der sechsten Sitzung](#) der Expertengruppe über transnationalen Unternehmensvereinbarungen vom 11. Oktober 2011, S. 4.

⁷³ A. Lamine, "TCAs in the EU: Which Dispute Settlement Mechanisms?", Studie, die im Rahmen der Sitzungen akademischer Experten des EGB erarbeitet wurde, 2015, S. 24. Siehe auch Stefania Marassi, *Globalization and Transnational Collective Agreements, International and European Framework Agreements at Company Level*, Bulletin of Comparative Labour Relations (R. Blanpain, Herausgeber), 2015, S. 172.

⁷⁴ Expert Group on transnational company agreements, Bericht vom 31. Januar 2012 S. 113; International Training Center - ILO, *Key issues for management to consider with regard to Transnational Company Agreements (TCAs); Lessons learned from a series of workshops with and for management representatives*, Dezember 2010, VP 2009/003, S. 22.

⁷⁵ F. Valdés Dal-Ré, Synthesis Report on conciliation, mediation and arbitration in the European Union of March 2002 <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=707&langId=en&intPagelId=214>; Study on the characteristics and legal effects of agreements between companies and workers' representatives - Expert Group on transnational company agreements: Sechste Sitzung der Expertengruppe vom 11. Oktober 2011, S. 89, Grünbuch über alternative Verfahren

Mediationsmechanismen auf nationaler Ebene ist auch bekannt, dass die Mediation von Regierungsseiten unterstützt werden muss, um eine bedeutungsvolle Alternative zu Gerichtsverfahren darzustellen.⁷⁶ Folglich kann die Einrichtung eines Mediationsmechanismus auf EU-Ebene ein wirksamer Weg zur Unterstützung des EU-Sozialdialogs insgesamt darstellen⁷⁷.

Die möglichen Rollen der EU und deren Rechtsgrundlage

Die Einrichtung privater Mechanismen zur Streitbeilegung ist vor allem die Aufgabe privater Parteien selbst. Dennoch ist die EU im Bereich der Mediation schon seit langem aktiv. Die meisten der Maßnahmen der EU betreffen Rechtsstreitigkeiten von Verbrauchern und zielen darauf ab, den Zugang zur Justiz sowohl auf einzelstaatlicher Ebene als auch in grenzüberschreitenden Fällen zu verbessern. Sie basieren auf unterschiedlichen Bestimmungen der Verträge und sind unterschiedlich gestaltet. Das einzige EU-Instrument, das auf Arbeitsstreitigkeiten Anwendung findet, ist die Mediations-Richtlinie von 2008. Diese Richtlinie regelt vor allem die Interaktion zwischen Gerichten und die Mediationsverfahren, ein Aspekt der *per definitionem* rechtlich behandelt werden muss und nicht von den Parteien selbst geregelt werden kann. Die Richtlinie befasst sich unter anderem mit der Vertraulichkeit der in einem Mediationsverfahren offengelegten Informationen in späteren Gerichtsverfahren, die Wirkung von Mediationsverfahren auf Verjährungsfristen und die Vollstreckung von Vergleichsvereinbarungen.⁷⁸ Zu diesen Fragen enthält sie verbindliche Vorschriften. Die Richtlinie basiert auf Bestimmungen des Vertrags zur justiziellen Zusammenarbeit in Zivilsachen; sie findet nur auf die grenzüberschreitende Mediation Anwendung. Weitere EU-Instrumente (die hier nicht anwendbar sind) enthalten Vorschriften zur Mediation selbst und zur Qualität der Mediatoren und/oder bieten Unterstützung für Mediationsmechanismen, z.B. durch die Bereitstellung einer Plattform für den Informationsaustausch.⁷⁹

Die Einrichtung von Regeln ist nicht der einzige Weg, um ADR zu fördern. In den nationalen Systemen ist zur Schaffung eines Mediation-Marktes auch eine praktische Unterstützung seitens der Regierung erforderlich, beispielsweise durch die Erteilung von Informationen und die Bereitstellung von Bildungsangeboten, die Finanzierung und Organisation von Forschungsarbeiten über bewährte Praktiken und Wirksamkeit, Subventionen und die Einrichtung von Infrastrukturen⁸⁰. Die Entwicklung der ADR-Mechanismen für Verbraucher zeigt, wie eng diese verschiedenen Möglichkeiten der Unterstützung miteinander verbunden

zur Streitbeilegung im Zivil- und Handelsrecht (KOM(2002) 196 endg.), S. 8-10, Brüssel (Laeken), Europäischer Rat vom Dezember 2001, Rn. 25 der Schlussfolgerungen der Ratspräsidentschaft.

⁷⁶ Vgl. V. Tilman, *Lessons learnt from the implementation of the EU Mediation Directive:*

the business perspective, Bericht für das Europäische Parlament, Fachabteilung C: Bürgerrechte und konstitutionelle Angelegenheiten, 2011

<http://www.europarl.europa.eu/document/activities/cont/201105/20110518ATT19584/20110518ATT19584EN.pdf> S. 13.

⁷⁷ Vgl. Grünbuch über alternative Verfahren zur Streitbeilegung im Zivil- und Handelsrecht (KOM(2002) 196 endg.), S. 22

⁷⁸ Richtlinie 2008/52/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 21. Mai 2008 über bestimmte Aspekte der Mediation in Zivil- und Handelsachen (ABl. L 2008 vom 20.10.2010, S. 33).

⁷⁹ Siehe beispielsweise Verordnung (EU) Nr. 524/2013 über die Online-Beilegung verbraucherrechtlicher Streitigkeiten, ABl. 2013 L 165/1, Richtlinie 2013/11/EU über die alternative Beilegung verbraucherrechtlicher Streitigkeiten, ABl. 2013 L 165/63. Die in diesen Rechtsinstrumenten enthaltenen Vorschriften zur Mediation sind teilweise angelehnt an die älteren Empfehlungen der Kommission 98/257/EG (vom 30. März 1998 betreffend die Grundsätze für Einrichtungen, die für die außergerichtliche Beilegung von Verbraucherrechtsstreitigkeiten zuständig sind, ABl. L 115/31) und 2001/310/EG (vom 4. April 2001 über die Grundsätze für an der einvernehmlichen Beilegung von Verbraucherrechtsstreitigkeiten beteiligte außergerichtliche Einrichtungen, ABl. L 109/56).

⁸⁰ Tilman, wie oben zitiert, Fußnote 10.

sind: im ADR-/ODR-Paket⁸¹ unterstützt die EU finanziell die Entwicklung und Beibehaltung einer Plattform, über welche die Verbraucher Zugang zu nationalen ADR-Mechanismen erhalten, um ihre transnationalen Rechtsstreitigkeiten zu lösen. Um der Plattform beizutreten, müssen die nationalen ADR-Mechanismen die Qualitätsanforderungen gemäß ADR-Richtlinie erfüllen.

Sollte sich die EU in Bezug auf die Streitbeilegung bei TCA für die Unterstützung und nicht die Regulierung entscheiden, könnte die Formulierung von Mindestanforderungen sowohl für die TCA als auch für die Streitbeilegungsmechanismen, die darin vorgesehen sind, ein Weg nach vorne sein, ebenso wie das Angebot praktischer Mediationsdienste, sofern sowohl die TCA als auch die internen Verfahren diese Mindestanforderungen erfüllen. Andere unterstützende Maßnahmen könnten im Sammeln bewährter Praktiken, der Formulierung von den Parteien angenommenen Musterklauseln und/oder von Verfahrensordnungen und in der Einrichtung eines Verzeichnisses spezialisierter Mediatoren bestehen. Keine dieser Maßnahmen scheint die Annahme von verbindlichen Rechtsakten erforderlich zu machen. Eine Maßnahme und eine Haushaltslinie könnten ausreichend sein. Damit die EU verbindliche Regeln zur Mediation in Arbeitsstreitfällen formulieren kann, wäre eine Rechtsgrundlage in den Verträgen erforderlich.

Die Aktivitäten anderer internationaler Regierungsorganisationen

In den vorstehenden Abschnitten sind wir zu dem Schluss gelangt, dass obgleich die Vertragsparteien eines TCA selbst Mechanismen zur Beilegung von Rechtsstreitigkeiten im Zusammenhang mit der Umsetzung und Auslegung von TCA vorsehen können, was in der Tat auch geschieht, könnte der transnationale Sozialdialog von der institutionellen Unterstützung im Bereich der Konfliktlösung profitieren. Da TCA *per definitionem* transnational sind, befinden sich die einzelnen Staaten nicht in der besten Lage, eine derartige Unterstützung anzubieten. TCA sind aber nicht notwendigerweise auf Unternehmen innerhalb der EU beschränkt. Es gibt eine Gleitskala von rein europäischen Vereinbarungen (EFA) bis hin zu globalen Vereinbarungen (IFA). Folglich ist es auch erforderlich, die Position anderer internationaler Einrichtungen zu diesem Punkt zu berücksichtigen. Die wichtigsten Akteure sind der Europarat, Uncitral, die OECD, die ILO und die Vereinten Nationen.

Der Europarat hat verschiedene Empfehlungen angenommen, deren Ziel es ist, die Mediation in unterschiedlichen Bereichen des Rechts zu fördern. 2002 nahm das Ministerkomitee die Empfehlung (2002)10 zur Mediation in Zivilsachen an, in dem die Staaten angehalten werden, die Mediation zu unterstützen. Die Empfehlung enthält eine Reihe von Leitprinzipien für die Mediation. Sie ist auch für Arbeitsstreitigkeiten anwendbar. Der Europarat unterstützt keine individuellen Mediationsfälle und verwaltet diese auch nicht. Folglich hätte es keine Auswirkungen auf die Arbeit des Europarates, wenn die EU derartige Mediationsdienste anbieten würde. Dennoch sollte die EU dem Rat ihre Pläne mitteilen und sicherstellen, dass alle etwaigen Mediationsdienste den Grundsätzen der Empfehlung 2002(10)⁸² entsprechen.

Uncitral ist ein spezialisiertes Organ innerhalb der Vereinten Nationen, das an der Modernisierung und Harmonisierung der Regeln des internationalen Geschäftsverkehrs beteiligt ist. Im Bereich der einvernehmlichen Streitbeilegung nahm Uncitral eine Reihe von Mustervorschriften und 2002 ein Mustergesetz an. Die Schlichtungsordnung bietet einen umfassenden Satz von Verfahrensregeln, ausgehend

⁸¹ Verordnung (EU) Nr. 524/2013 über die Online-Beilegung verbraucherrechtlicher Streitigkeiten, ABl. 2013 L 165/1; Richtlinie 2013/11/EU über die alternative Beilegung verbraucherrechtlicher Streitigkeiten, ABl. 2013 L 165/63.

⁸² <http://www.coe.int/en/>; Empfehlung (2002)10 des Ministerkomitees an die Mitgliedstaaten zur Mediation in Zivilsachen (angenommen vom Ministerkomitee am 18. September 2002 bei der 808. Sitzung des Komitees auf Stellvertreterebene); zum Bedarf an Zusammenarbeit zwischen dem Europarat und der EU siehe Entschließung Nr. 1 über die Gerichtsverwaltung im 21. Jahrhundert, die von den europäischen Justizministern bei ihrer 23. Konferenz vom 8.-9. Juni 2000 in London angenommen wurde, Rn. 5a.

von welchen, die Parteien die Durchführung von Schlichtungsverfahren im Rahmen ihrer geschäftlichen Beziehung vereinbaren könne.⁸³ Das Mustergesetz über die internationale Handelsschiedsgerichtsbarkeit⁸⁴ enthält ebenfalls Standardregeln für Verfahrensfragen, geht aber auch direkt auf die Wechselwirkung zwischen Schlichtung und Adjudikation ein. Sowohl die Schlichtungsordnung als auch das Mustergesetz sind nur für geschäftliche Streitfälle anwendbar, was Arbeitsstreitfälle auszuschließen scheint. Sie könnten dennoch eine Quelle der Inspiration für ähnliche Leitlinien in Bezug auf die Mediation im Arbeitsbereich in der EU darstellen.⁸⁵ Uncitral selbst bietet keine Schlichtungsdienste an.

Die ILO setzt sich für die Rechte am Arbeitsplatz, angemessene Beschäftigungschancen, eine Stärkung des sozialen Schutzes und des Dialogs über arbeitsrelevante Themen ein.⁸⁶ Die ILO richtet sich hauptsächlich an Staaten und überwacht die Einhaltung ihrer Normen im Rahmen eines Berichterstattungssystems. Dennoch richtet sich die Aufmerksamkeit der ILO auch auf die Position der multinationalen Unternehmen. Die ILO nahm bereits 1967 die "Trilaterale Grundsatzklärung über multinationale Unternehmen und Sozialpolitik" (MNE-Erklärung) an. Die Abteilung für multinationale Unternehmen und das Engagement der Unternehmen der ILO ist für die Förderung und die Folgemaßnahmen zu dieser Erklärung verantwortlich. Vor kurzem verpflichtete sich die ILO unverbindlich zum Angebot von Mediationsdiensten in diesem Bereich. Auf der den multinationalen Unternehmen gewidmeten Website erklärte die ILO, dass sie Unternehmen und Gewerkschaften, die diese Möglichkeit in Anspruch nehmen möchten, die Gelegenheit bietet, Fragen von gegenseitigem Interesse zu erörtern. In verschiedenen vor kurzem herausgegebenen Dokumenten wird dieser Dienst zur Vereinfachung des Dialogs zwischen Unternehmen und Gewerkschaften erwähnt.⁸⁷ In dem vor kurzem abgeschlossenen Vertrag zur Verbesserung der Arbeitssicherheit im Textilsektor in Bangladesch wurde ein ILO-Bediensteter zum neutralen Vorsitzenden des Lenkungsausschusses ernannt, der die Umsetzung der Vereinbarung überwacht.⁸⁸ Obgleich durchaus auch Gegenstimmen vorliegen,⁸⁹ scheint es klar zu sein, dass die ILO die Möglichkeit prüft, den Sozialdialog durch das Angebot von Streitbeilegungsdiensten, auch in Bezug auf multinationale Unternehmen, zu unterstützen. Angesichts der engen Verbindung zwischen den CSR-Standards und dem Inhalt (insbesondere) der internationalen Rahmenvereinbarungen, überschneidet sich dieses Thema ganz eindeutig mit der erörterten Initiative und der Arbeit der ILO. Es erscheint ratsam, eine Initiative der EU in diesem Bereich mit der ILO abzusprechen, insbesondere angesichts der Tatsache, dass die Kommission und die ILO bereits bei der Pflege der TCA-Datenbank zusammenarbeiten.

⁸³ http://www.uncitral.org/uncitral/en/uncitral_texts/arbitration/1980Conciliation_rules.html

⁸⁴ http://www.uncitral.org/pdf/english/texts/arbitration/ml-conc/03-90953_Ebook.pdf

⁸⁵ UNCITRA-Mustergesetz über die internationale Handelsschiedsgerichtsbarkeit mit Durchführungsleitfaden, S. 20. Interessant ist ferner, dass die Rana Plaza-Vereinbarung von 2013 eine Schiedsklausel enthält, in der explizit auf das Mustergesetz (und nicht auf die Mustervorschriften) Bezug genommen wird.

⁸⁶ Vgl. <http://www.ilo.org/global/about-the-ilo/lang--en/index.htm>.

⁸⁷ Implementation strategy for the follow-up mechanism of and promotional activities on the Tripartite Declaration of Principles concerning Multinational Enterprises and Social Policy (MNE Declaration), Governing Body 320th Session, Genf, 13.–27. März 2014 GB320-POL_10_[ENTER-140214-1]-En.docx S. 3 Punkt A.f. Dialogue 14. Der von der Arbeitsgruppe und dem Verwaltungsrat der ILO vorgeschlagene Dienst zur Erleichterung des Dialogs zwischen der Unternehmensseite und den Gewerkschaften wird über die Website des ILO-Helpdesk für Unternehmen und in der neuen Werbebroschüre angeboten.

⁸⁸ Vorläufiger Sitzungsbericht der 102. Sitzung der Internationalen Arbeitskonferenz, Genf, Juni 2013, 6.

Tagesordnungspunkt: Recurrent discussion on the strategic objective of social dialogue under the ILO Declaration on Social Justice for a Fair Globalization - Report of the Committee for the Recurrent Discussion on Social Dialogue ILC102-PR11-[RELCO-130617-3]-En.docx 11/28 Punkt 95. 102. Sitzung der Internationalen Arbeitskonferenz, vorläufiger Sitzungsbericht Genf, Juni 2013, 6. Tagesordnungspunkt: Recurrent discussion on the strategic objective of social dialogue under the ILO Declaration on Social Justice for a Fair Globalization - Report of the Committee for the Recurrent Discussion on Social Dialogue ILC102-PR11-[RELCO-130617-3]-En.docx 11/28 Punkt 96.

⁸⁹ Siehe oben zitierten Bericht S. 11/27 Punkt 94, in der ein Arbeitgeber unterstreicht, dass multinationale Unternehmen keine vierter „Zuständigkeitsbereich“ der ILO sind.

Ein weiteres wichtiges Instrument ist in den OECD-Leitlinien für multinationale Unternehmen enthalten.⁹⁰ Diese nicht verbindlichen Leitlinien enthalten Empfehlungen für die Sozialverantwortung von Unternehmen seitens der Regierungen der OECD-Mitgliedstaaten an multinationale Unternehmen, die in deren Staatsgebiet geschäftstätig sind. Diese Leitlinien werden von einem Streitbeilegungsmechanismus begleitet.⁹¹ Dieser Streitbeilegungsmechanismus wird über die nationalen Kontaktstellen betrieben. Die Aktivitäten der nationalen Kontaktstellen sind auf Beschwerden in Bezug auf Verletzungen der Leitlinien begrenzt, zu denen es auf dem Staatsgebiet eines Mitgliedstaates oder durch ein dort angesiedeltes multinationales Unternehmen kommt. Diese Beschwerden werden als „spezifische Umstände“ bezeichnet. Aus der Website geht hervor, dass spezifische Umstände keine Rechtsachen sind und dass die nationalen Kontaktstellen keine Rechtsorgane sind. Die nationalen Kontaktstellen sind auf die Problemlösung fokussiert - sie bieten gute Dienste und erleichtern den Zugang zu einvernehmlichen und nichtstreitigen Verfahren (über die Schlichtung oder Mediation).⁹² Das Verfahren beginnt mit einer spezifischen Beschwerde und endet mit einer öffentlichen Erklärung der nationalen Kontaktstelle, sofern spezifische Datenschutzinteressen dies nicht verbieten. Die Behörde, die eine Erklärung abgibt, erteilt der nationalen Kontaktstelle eine besondere Befugnis über die streitigen Parteien, was in der rein einvernehmlichen Mediation nicht vorgesehen ist.

2011 nahm der UN-Menschenrechtsrat in seiner Entschliessung 17/4 vom 16. Juni 2011⁹³ die sogenannten „Ruggie-Leitprinzipien“ an. Diese Leitprinzipien zu multinationalen Unternehmen und Menschenrechten sehen das Recht auf wirksame Rechtsmittel im Falle der Verletzung der Menschenrechte oder anderer Beschwerden in Bezug auf die Umsetzung dieser Grundsätze vor.⁹⁴ Die Regel 31 enthält detaillierte Grundsätze in Bezug auf außergerichtliche Beschwerdemechanismen.⁹⁵ Ähnlich wie die OECD-Grundsätze wird in den Leitlinien auf die Frage der Einbeziehung anderer Interessenträger im Verfahren eingegangen. Obgleich die Leitlinien keinen Mediationsmechanismen einrichten und (vorrangig) im Kontext des Schutzes der Menschenrechte anzuwenden sind, können die darin enthaltenen Grundsätze für Beschwerdemechanismen zusammen mit anderen diesbezüglich formulierten Regeln und Prinzipien als Inspirationsquelle dienen.

Abschließend muss auch der in Den Haag eingerichtete Ständige Schiedshof erwähnt werden. Der 1899 eingerichtete Ständige Schiedshof ist eine zwischenstaatliche Organisation, die der internationalen Gemeinschaft eine Vielzahl von Streitbeilegungsdiensten anbietet.⁹⁶ In den späten 1990er Jahren und den frühen 2000er Jahren prüfte der Schiedshof den Bedarf an spezialisierten Streitbeilegungsdiensten in spezifischen Bereichen, wozu auch der Bereich des Arbeitsrechtes zählte.⁹⁷ Darauf aufbauend wurden zwei spezialisierte Dienste eingerichtet: einer für den Umweltbereich und der andere für Massenforderungen. Für diese Arten von Rechtsstreitigkeiten wurden optionale Schlichtungs- und Mediationsregeln aufgestellt sowie

⁹⁰ Zusammen mit dem Global Compact der Vereinten Nationen und den Leitprinzipien für Unternehmen und Menschenrechten gelten die ISO 26000-Normen und die ILO-Übereinkommen als Kernstück der international anerkannten Leitprinzipien und Leitlinien für die soziale Verantwortung der Unternehmen. Die derzeitige Version der Leitlinien wurde 2011 angenommen. <http://mneguidelines.oecd.org/>

⁹¹ Siehe zu diesen Instrumenten: Martje Theuws & Mariette van Huijstee, *Corporate Responsibility Instruments: A Comparison of the OECD Guidelines, ISO 26000 & the UN Global Compact* Amsterdam: Somo, Dezember 2013.

⁹² Siehe <http://mneguidelines.oecd.org/specificinstances.htm>. Dieses Handbuch wird vom Consensus Building Institute herausgegeben und von Dänemark, den Niederlanden und dem Vereinigten Königreich unterstützt.

⁹³ Siehe SOMO Bericht, S. 9 und http://www.ohchr.org/Documents/Publications/GuidingPrinciplesBusinessHR_EN.pdf.

⁹⁴ Vgl. Guiding Principles, Chapter III: access to remedy -

http://www.ohchr.org/Documents/Publications/GuidingPrinciplesBusinessHR_EN.pdf.

⁹⁵ Diese sollten legitim, verlässlich, zugänglich, vorhersehbar, gerecht, transparent, mit den Rechten vereinbar und eine Quelle des kontinuierlichen Lernens sein.

⁹⁶ <http://www.pca-cpa.org/>.

⁹⁷ Zur letztgenannten Initiative siehe: International Bureau of the PCA, *Labor law beyond borders: ADR and the internationalization of labor dispute settlement*, Den Haag: Kluwer Law International 2003.

ein Handbuch für die Aushandlung und das Verfassen von Streitbeilegungsklauseln herausgegeben. Der Schiedshof führt ein Verzeichnis spezialisierter Schlichter und leitet auf Anfrage der Parteien ein Verfahren ein. Für Rechtsstreitigkeiten im Bereich des Arbeitsrechts wurde kein separater Dienst eingerichtet. In den öffentlichen Aufzeichnungen ist leider keine Begründung dafür enthalten.

Dieser Überblick zeigt, dass die meisten der internationalen Akteure sich auf die eine oder die andere Weise mit der alternativen Streitbeilegung beschäftigt haben. Diese wird als ein wesentlicher Aspekt der Wirksamkeit des Rechtsschutzes und des Zugangs zur Justiz betrachtet. Ferner gilt die Mediation als ein wichtiger Weg zur Stärkung der Zusammenarbeit zwischen den Interessenträgern und zur Stärkung der wirksamen Umsetzung der Grundsätze des Arbeitsrechts und der Menschenrechte. Verschiedene Organisationen haben diesbezüglich Regeln und Grundsätze formuliert, die für einen EU-Mediationsmechanismus als Inspirationsquelle verwendet werden könnten. Dennoch werden nur in wenigen Organisationen ADR-Mechanismen auch wirklich durchgeführt. Sollte sich die EU für diesen Weg entscheiden, sollte sie sowohl die ILO als auch die OECD konsultieren. Auch der Ständige Schiedshof ist als eine wichtige Informationsquelle zu betrachten.

Mediationsmodelle

Eine Analyse der in der EU-/ILO-Datenbank registrierten TCA zeigt, dass ein steigender Prozentsatz von TCA Bestimmungen zur Streitbeilegung enthält⁹⁸. Diese Klauseln sind jedoch inhaltlich unterschiedlich gestaltet. Es ist zu unterscheiden zwischen Beschwerdeverfahren, die einzelnen Arbeitnehmern offenstehen, und Streitbeilegungsmechanismen, die sich nur auf Rechtsstreitigkeiten zwischen dem Management und den Arbeitnehmervertretern beziehen. Wenn TCA komplexe und gut definierte Mechanismen enthalten, ist in der Regel ein vielschichtiges System vorgesehen, bei dem ein auf nationaler Ebene bestehender Konflikt erst auf dieser Ebene behandelt wird und nur dann auf die internationale/europäische Ebene verlagert wird, wenn der Versuch der Streitbeilegung auf nationaler Ebene erfolglos verläuft. Auf dieser letztgenannten Ebene versuchen die unterzeichnenden Vertragsparteien den Konflikt untereinander zu lösen, bevor sie Außenstehende hinzuziehen.⁹⁹

In all diesen Fällen scheint der Konflikt zwischen den verschiedenen Seiten (Arbeitnehmer gegen Arbeitgeber) und nicht zwischen den unterschiedlichen Ebenen derselben Seite (innerhalb der Arbeitnehmervertretung oder innerhalb des Managements) zu bestehen. Aus der Literatur über die Umsetzung von TCA geht hervor, dass Konflikte bezüglich der Umsetzung von TCA sich auch auf die Wechselwirkung zwischen der nationalen und der transnationalen Ebene innerhalb derselben Seite der Industrie beziehen können: Die nationalen Gewerkschaften können versuchen, Änderungen an den Rechten und Pflichten im TCA vorzunehmen, die vom europäischen / internationalen Verband vereinbart wurden; das nationale Management könnte sich dagegen sträuben, eine Vereinbarung des zentralen Managements umzusetzen.¹⁰⁰ Die Mediation könnte auch bei diesen (vertikalen) Konflikten hilfreich sein. Die bestehenden Klauseln gehen jedoch diese Art von Konflikt, der eng mit den „internen Angelegenheiten“ einer der Vertragsparteien verbunden ist (entweder mit der

⁹⁸ Studie von Auriane Lamine, in den Akten der Autoren, "TCAs in the EU: Which Dispute Settlement Mechanisms?", Studie, die im Rahmen der Sitzungen akademischer Experten des EGB erarbeitet wurde, 2015, S. 24. Siehe auch Marassi-Bericht, wie oben zitiert, Fußnote 7, S. 160 ff. Marassis Überblick zeigt, dass internationale Rahmenvereinbarungen häufiger Streitbeilegungsmechanismen enthalten als europäische Rahmenvereinbarungen (38 von 62 der internationalen Vereinbarungen im Vergleich zu 15 der 60 europäischen Vereinbarungen).

⁹⁹ Sofern dies überhaupt vorgesehen ist. Siehe Überblick in Auriane Lamine und Sobczak 2012, S. 145-146.

¹⁰⁰ A. Sobczak, *Ensuring the effective implementation of transnational company agreements*, European Journal of Industrial Relations 18(2) 2012, S. 139-151 unter 146-8. Siehe auch Leonardi, wie oben zitiert, Fußnote 1, S. 13.

Arbeitnehmervertretung oder der Managementstruktur des multinationalen Unternehmens), nicht unmittelbar an.

In einigen TCA wird auf den Eingriff eines Dritten verwiesen, aber nur als letzter Ausweg. In diesem Fall scheint es so zu sein, dass nur die unterzeichnenden Parteien auf diesen externen Mechanismus zurückgreifen können, obgleich der Wortlaut der Klauseln diesbezüglich nicht immer klar ist.¹⁰¹ Der Vorteil einer solchen Beschränkung besteht darin, dass der autonome Mechanismus keinen Einfluss auf bestehende nationale Streitbelegungsmechanismen hat (Subsidiarität). Die Nachteile bestehen darin, dass nicht alle Interessenträger an der (Definition und) Lösung des Problems beteiligt sind und vertikale Probleme unter Umständen nicht angemessen angegangen werden.

Wird die Mediation als letzter Ausweg zur Lösung von Problemen bei der Auslegung und Umsetzung zwischen den unterzeichnenden Vertragsparteien gefördert, scheint es erforderlich zu sein, die zu erwartenden Vorteile aus der „Externalisierung“ der Rechtsstreitigkeit durch Einbeziehung eines Dritten näher zu beleuchten. Sollte der „neutrale Dritte“ die Parteien bei ihrer Kommunikation unterstützen (Mediation im Harvard-Stil), ohne eine Stellungnahme zum Rechtsstreit oder dessen möglicher Lösung abzugeben? Oder sollte der Dritte befugt und ermächtigt sein, eine Stellungnahme abzugeben oder sogar eine Lösung vorzuschlagen oder aufzuerlegen?¹⁰² Von der gewählten Möglichkeit hängt auch die Wahl des Dritten ab, insbesondere im letztgenannten Fall könnte die Europäische Kommission eine aktive Rolle beim Angebot „guter Dienste“ leisten. Das Beispiel der ILO und der nationalen Kontaktstellen kann diesbezüglich eine Orientierungshilfe darstellen. Es sollte jedoch berücksichtigt werden, dass die Rolle der Kommission in Bezug auf TCA sich wesentlich von der Rolle der nationalen Kontaktstellen gemäß OECD-Leitlinien unterscheidet: Die Rolle der Kontaktstellen ist nicht nur auf Rechtsstreitigkeiten bezüglich der korrekten Anwendung der Leitlinien beschränkt, diese sind vielmehr auch befugt, ihre Bewertung des Konflikts zu veröffentlichen. Weder die Beschränkung noch die „Sanktion“ findet Anwendung, wenn die Kommission bei Konflikten in Bezug auf die Umsetzung und Anwendung von TCA als Mediator agiert.

¹⁰¹ Studie von Auriane Lamine. Siehe beispielsweise die TCS von Loomis 2013, Skanska 2001 und G4S 2008 (unklare Abgrenzung), GDF Suez Global Agreement on Fundamental Rights, Social Dialogue and Sustainable Development 2010 (nur die unterzeichnenden Parteien).

¹⁰² Vgl. Drouin in: Papadakis (ed), *Cross-Border Social Dialogue and Agreements: An emerging global industrial relations framework?* Genf: ILO International Institute for Labour Studies/International Labour Office 2008, S. 255 ff.

ÖFFENTLICHKEIT TRANSNATIONALER UNTERNEHMENSVEREINBARUNGEN

Prof. Dr. Filip Dorssemont, Katholische Universität Leuven

Öffentlichkeit von Kollektivvereinbarungen

Zu Zwecken des vorliegenden Dokuments bezieht sich der Begriff „Öffentlichkeit“ auf Strategien oder Mittel, die zur *Verbreitung* des Inhalts von Kollektivvereinbarungen hilfreich sind. Kollektivvereinbarungen haben einen doppelten Charakter. Sie dienen der Regulierung der Beziehungen zwischen den unterzeichnenden Vertragsparteien (verbindlicher Teil) und zwischen dem Arbeitgeber/den Arbeitgebern und deren Arbeitnehmern (normativer Teil). Kollektivvereinbarungen sind selbstverständlich den unterzeichnenden Vertragsparteien bekannt. Der verbindliche Teil bedarf keiner Öffentlichkeit. Um dagegen den normativen Teil den betroffenen Arbeitgeberern und Arbeitnehmern bekanntzumachen, ist mehr erforderlich. Im Falle transnationaler Unternehmensvereinbarungen sind selbst die betroffenen Arbeitgeber nicht notwendigerweise die unterzeichnenden Parteien der Vereinbarung. Diesbezüglich unterscheiden sich die TCA von nationalen Unternehmensvereinbarungen. Sehr häufig werden transnationale Kollektivvereinbarungen ausschließlich von der Muttergesellschaft oder von einer Gesellschaft abgeschlossen, die an der Spitze eines Netzwerks von Gesellschaften steht. Die Tochtergesellschaften und Subunternehmen werden unter Umständen auch bei den Verhandlungen nicht einbezogen. Was die Arbeitnehmerseite angeht, sind die einzelnen Arbeitnehmer nie unterzeichnende Vertragsparteien dieser Vereinbarungen. Bestenfalls gibt es eine indirekte Vertragsbeziehung mit einer unterzeichnenden Gewerkschaft, d. h. mit einer Organisation, die Mitglied der unterzeichnenden Organisation ist.

Die Öffentlichkeit kann auf unterschiedliche Art und Weise sichergestellt werden. Erstens können die unterzeichnenden Vertragsparteien den (normativen) Inhalt der Vereinbarung den betroffenen Arbeitgebern und den Arbeitgebern im Rahmen direkter Kontakte offenlegen. Zweitens können sie die Vereinbarung bei einer öffentlich-rechtlichen Einrichtung registrieren, die wiederum verpflichtet sein kann, Kopien der Vereinbarung an Dritte zu verteilen, die ein authentisches Interesse an einer Kopie der Vereinbarung bezeugen. In einer moderneren Welt könnte die Öffentlichkeit eines solchen Registers verbessert werden, indem der Inhalt in eine Datenbank der Vereinbarungen aufgenommen wird, die dann heruntergeladen werden können. Drittens könnte eine öffentliche Behörde beschließen, Vereinbarungen, die als allgemeinverbindlich gelten, in einem Amtsblatt zu veröffentlichen oder diese Vereinbarungen zumindest für allgemeinverbindlich erklären. In der Praxis wird eine solche Maßnahme im Falle von Kollektivvereinbarungen angenommen, die sektoral oder sektorübergreifend für verbindlich erklärt werden, nicht jedoch im Falle von Unternehmensvereinbarungen. Das erste System der Öffentlichkeit kann ausschließlich auf einem autonomen Rechtsrahmen basieren. Da die anderen Mittel der Öffentlichkeit einen Eingriff einer öffentlichen Behörde erforderlich machen, fällt eine solche Maßnahme nicht in den Anwendungsbereich von Kollektivverhandlungen. Eine solche Maßnahme muss von Behörden angenommen werden, die befugt sind, öffentliche Einrichtungen zu beauftragen, ein solches Register zu organisieren oder Kollektivvereinbarungen zu veröffentlichen. Diese Maßnahmen basieren auf einem heterogenen Rechtsrahmen.

Einige dieser heterogenen Rechtspraktiken können durch spezifische Gesetzesbestimmungen erläutert werden (Textfeld 1).

Die Unterscheidung zwischen Kommunikation und Registrierung entspricht nicht immer der Unterscheidung zwischen autonomen und fremdbestimmten Quellen. Einige Gesetzesbestimmungen verpflichten deshalb die

Vertragsparteien von Kollektivvereinbarungen zur Bekanntgabe des Inhalts der Kollektivvereinbarungen gegenüber ihren Mitgliedern.

Ein Beispiel dieser Rechtspraxis ist Artikel 4 des niederländischen Gesetzes über Kollektivvereinbarungen, das Folgendes besagt:

„Eene vereeniging, welke eene collectieve arbeidsovereenkomst heeft aangegaan, draagt zorg dat ieder harer leden, die bij de overeenkomst betrokken is, zoo spoedig mogelijk den woordelijken inhoud der overeenkomst in zijn bezit heeft. Indien door de partijen eene toelichting op de collectieve arbeidsovereenkomst is opgesteld, geldt deze verplichting ook ten aanzien van de toelichting“.

In anderen Rechtsordnungen ist für eine derartige Verpflichtung keine Gesetzesbestimmung erforderlich, da sie aus der allgemeinen Pflicht, eine Vereinbarung nach Treu und Glauben zu treffen, abgeleitet werden kann.

103

Die Öffentlichkeit von Kollektivvereinbarungen: Die potenziellen Gefahren für die Kollektivautonomie

Obgleich fremdbestimmte gesetzliche Verpflichtungen in Bezug auf die Öffentlichkeit als ein Mittel zur Förderung von Kollektivverhandlungen betrachtet werden können, gibt es bestimmte Bedingungen im Zusammenhang mit der Anerkennung dieser Vereinbarungen in den innerstaatlichen Rechtsordnungen. In einigen Ländern verwenden die öffentlichen Einrichtungen das Registrierungsverfahren zur Durchführung einer Ex-Ante-Prüfung der Rechtmäßigkeit des Inhalts dieser Vereinbarungen.¹⁰⁴ Das Bestehen eines Registrierungsverfahrens ist oft eine notwendige Voraussetzung für die Verbindlichkeit der Vereinbarung mit der betroffenen Rechtsordnung (z. B. in Frankreich, den Niederlanden und Belgien).

Die autonome Öffentlichkeit transnationaler Unternehmensvereinbarungen

Die Frage der Öffentlichkeit wird teilweise in den transnationalen Unternehmensvereinbarungen selbst autonom geregelt. Eine Verpflichtung zur Registrierung eines autonomen Instruments bei einer öffentlichen Einrichtung, die in dem autonomen Instrument selbst enthalten ist, ist problematisch. Die Sozialpartner selbst sind nicht befugt, diesen Einrichtungen eine Verwaltungslast aufzubürden, indem sie sie zwingen, diese Instrumente zu registrieren, wenn die unterzeichnenden Parteien dies fordern und schon gar nicht, Kopien dieser Dokumente auszugeben. Es können jedoch einige Beispiele autonomer Verpflichtungen zur Registrierung des Textes bei einer nationalen öffentlichen Einrichtung¹⁰⁵ oder sogar bei einer europäischen oder internationalen öffentlichen Organisation erwähnt werden.¹⁰⁶

Häufiger jedoch enthalten transnationale Unternehmensvereinbarungen Bestimmungen in Bezug auf die Pflicht zur Bekanntgabe ihres Inhalts. Was die von dieser Pflicht zur Bekanntgabe betroffenen Parteien angeht, ist in den meisten dieser Vereinbarungen vorgesehen, dass diese Pflicht der zentralen Unternehmensleitung

¹⁰³ Siehe J. Buelens en M. Rigaux, *Inhoud van de collective arbeidsovereenkomst*, G. Cox, M. Rigaux en J. Rombouts, *Collectief onderhandelen*, Mechelen, Kluwer, 2006, 122.

¹⁰⁴ Für Belgien sei verwiesen auf: G. Cox, *CAO's: moeilijk evenwicht tussen autonomie en wettigheid*, in P. Humblet en A. Van Regenmortel, *Markante standpunten*, Antwerpen, Intersentia, 2015, 14-15.

¹⁰⁵ Siehe Suez (2007) (Direction départementale du travail et de l'emploi/ Conseil des prud'hommes).

¹⁰⁶ Siehe Vivendi (1999): ILO.

obliegt, während sie seltener¹⁰⁷ auf alle unterzeichnenden Vertragsparteien ausgedehnt wird. Einige dieser Bestimmungen sind in Bezug auf eine oder mehrere der folgenden Fragen nicht ausreichend klar formuliert:

- a) die zu unterrichtenden Personen. Zu diesen Personen können Arbeitnehmer oder neu eingestellte Personen, Arbeitnehmervertreter und/oder Gewerkschaften zählen oder auch Gewerkschaften oder Gewerkschaftsvertreter, sofern es keine Arbeitnehmervertreter gibt;
- b) die Frage, ob Kopien des Textes verteilt werden müssen;
- c) die Übersetzung der Texte¹⁰⁸;
- d) die Unterrichtung über Subunternehmer und Zulieferer (extrem relevant im Falle der CRS). Bestimmungen, die einen verbindlichen Charakter der Vereinbarung gegenüber Subunternehmern / Zulieferern suggerieren, gibt es praktisch nirgends. Häufig werden sehr schwammige Formulierungen verwendet¹⁰⁹;
- e) die Frage, ob die Verbreitung an die Arbeitnehmer von „oben nach unten“ oder über das lokale Management an die Arbeitnehmerseite auf lokaler Ebene erfolgt.

Einige der Vereinbarungen sehen explizit eine Form der Öffentlichkeit vor, indem sie vorschreiben, dass der Text im Intranet oder Internet veröffentlicht wird.¹¹⁰

Die Frage der Öffentlichkeit in der Debatte über einen (optionalen) Rechtsrahmen

Die Frage der Öffentlichkeit transnationaler Vereinbarungen wurde in einer Reihe von vorgesehenen „optionalen Rechtsrahmen“ hervorgehoben. In seiner Doktorarbeit¹¹¹ schlug Mathieu Hecquet eine gesetzliche Verpflichtung (*pour la partie la plus diligente*) zur Registrierung von Tarifvereinbarungen bei der zuständigen Behörde auf europäischer Ebene (Europäische Kommission) vor, die die Rechtmäßigkeit der Vereinbarung prüfen könnte. In Ermangelung einer solchen Registrierung kann gegen die Vereinbarung rechtlich kein Einspruch erhoben werden (*non-opposabilité*). Ferner sieht der Autor eine gesetzliche Verpflichtung zur Übermittlung des Textes an gewählte und nicht gewählte Arbeitnehmervertreter auf der Ebene des gemeinschaftsweiten Unternehmenskonzerns vor.

¹⁰⁷ Siehe Arcelor (2005/2008), AKER (2008), EDF (2005/2009), Petrobas (2011), Norske Skog (2013), Danske Bank (2008).

¹⁰⁸ Siehe AKER (2008) (angemessene Übersetzungen), Siemens (2012) (Verantwortlichkeit regionaler Geschäftseinheiten für die Übersetzung in zusätzliche Sprachen), SODEXO (2011) (diese Vereinbarung wird auf globaler und lokaler Ebene in die nationalen Sprachen übersetzt), AREVA (2011) (Übersetzung in die Sprachen der Länder, die im EBR von AREVA vertreten sind), Norske Skog ((2013) (angemessene Übersetzungen müssen an allen Arbeitsplätzen verfügbar sein), Pfeiffer (2010) (Pfeiffer unterrichtet die Arbeitnehmer der Gesellschaft über diese Vereinbarung in der jeweiligen nationalen Sprache) (siehe auf ähnliche Weise auch 2008), Generali (2013) (Verbreitung in allen Sprachen der EU-Mitgliedstaaten, in denen das Unternehmen geschäftstätig ist), Veidekke (2012) (angemessene Übersetzungen werden am Arbeitsplatz zur Verfügung gestellt), Total (2015). (Übersetzung in eine Reihe von aufgeführten Sprachen), Danone (2011) (in der Sprache des betroffenen Lands).

¹⁰⁹ Siehe Arcelor (2005/2008): ARCELOR unterstützt und ermutigt die eigenen Vertragsnehmer und Zulieferer zur Berücksichtigung dieser Vereinbarung bei der Gestaltung der eigenen Unternehmenspolitik; EDF (2013) (der EDF-Konzern informiert die Subunternehmen über das Bestehen dieses Textes, insbesondere über die sie betreffenden Grundsätze), ENI (2002/2009) (die Parteien kommen darüber überein, die in dieser Vereinbarung akzeptierten Werte und Übereinkünfte innerhalb und außerhalb von ENI bekanntzumachen), VALEO Group (2012) (informiert die eigenen Subunternehmen über die Existenz des Texts und insbesondere die für Subunternehmen anwendbare Grundsätze), Danone (2011) (Weiterleitung an Zulieferer und Subunternehmen).

¹¹⁰ Siehe AKER (2008), Solvay (2013), Safran (2015), Veidekke (2012), Umicore (2009), Total (2015).

¹¹¹ M. Hecquet, *Essai sur le dialogue social*, Paris, LGDJ, 2007.

In einer späteren Doktorarbeit spricht sich Even¹¹² für eine gesetzliche Verpflichtung zur Registrierung der Kollektivvereinbarung aus, in der eine Reihe von Elementen enthalten ist (in Anlehnung an Artikel 16 des belgischen Gesetzes über Kollektivvereinbarungen und paritätische Ausschüsse). Werden diese formellen Anforderungen nicht erfüllt, wird die Vereinbarung nicht registriert und folglich nicht als eine Vereinbarung gemäß Richtlinienvorschlag anerkannt.

Im Richtlinienvorschlag (der auf Artikel 115 AEUV basiert), der ausgehend vom Vorschlag der von Edoardo Ales geleiteten Arbeitsgruppe „Transnational collective bargaining in Europe, Past, Present and future“ vorgelegt wurde, sind keine „gesetzlichen“ Bestimmungen im Zusammenhang mit der Registrierung oder der Öffentlichkeit vorgesehen. Der Vorschlag der Arbeitsgruppe sieht jedoch vor, dass eine EU-TCA im Rahmen von so vielen Entscheidungen des Managements (**die gemäß innerstaatlichem Recht oder Rechtspraktiken verbindlich sind**) umgesetzt werden muss, wie es Unternehmen im Sektor gibt, die Teil der Branchen- oder multisektoralen Organisationen sind, die im JNB-SL vertreten sind oder Unternehmen des Konzerns, die im JNBCL vertreten sind.

Im Sciarra-Bericht (*Towards a legal Framework for Transnational Company Agreements*) wird ein Vorschlag für einen Beschluss (basierend auf dem vormaligen Artikel 288 i. V. m. Artikel 152 AEUV) angestrebt (da nur dieser für die Mitgliedstaaten als Adressaten verbindlich ist), der einen optionalen Rechtsrahmen vorsieht und die Europäische Kommission ermächtigt, nichtlegislative Rechtsakte allgemeiner Natur anzunehmen. Dieser Vorschlag für einen Beschluss verpflichtet die Mitgliedstaaten dazu, die transnationalen Unternehmensvereinbarungen gemäß nationaler Rechtstradition umzusetzen und einschlägige Rechtsänderungen vorzugeben. Außerdem enthält der Sciarra-Bericht interessante Aussagen in Bezug auf die Öffentlichkeit. Dem Bericht ist zu entnehmen, dass der Beschluss die Kommission in die Lage versetzen könnte, eine Website als verlässliche Quelle für alle relevanten Informationen und als Mittel der Öffentlichkeit und Zeichen für die effektive Zusammenarbeit zwischen den staatlichen Verwaltungen zu verwalten. Meiner Meinung nach enthält der Bericht keine klare Aussage dazu, ob das Management oder die unterzeichnenden Vertragsparteien verpflichtet sein werden, die Vereinbarung auf einer solchen Website zu registrieren, obgleich eine solche „Verpflichtung“ Teil eines freiwilligen „Opt-in“ zu sein scheint.

Gerahmter Text 1

Gesetzliche Verpflichtung zur Registrierung einer Kollektivvereinbarung bei einer öffentlichen Einrichtung

a) Artikel 18 des belgischen Gesetzes zu Kollektivvereinbarungen und Paritätischen Ausschüssen:

‘Art. 18. La convention est déposée au Ministère de l'Emploi et du Travail. Le dépôt est refusé lorsque la convention ne satisfait pas aux dispositions des articles 13, 14 et 16. Sont également déposées au Ministère de l'Emploi et du Travail:

- 1. l'adhésion à la convention d'une organisation ou d'un employeur;*
- 2. la dénonciation d'une convention à durée indéterminée ou d'une convention à durée déterminée comportant une clause de reconduction’.*

¹¹² Z. Even, *Transnational collective bargaining in Europe*, Den Haag, Boom Juridische Uitgevers, 2008.

Es ist gesetzlich keine formelle Sanktion vorgesehen, wenngleich eine Kollektivvereinbarung, die nicht registriert wurde, nicht die im Gesetz vorgesehene verbindliche Natur haben wird. Eine Registrierungsverpflichtung ist für Kollektivvereinbarungen auf Unternehmens-, Sektor- und sektorübergreifenden Ebene (anders als bei der Frage der Veröffentlichung, die nur auf sektorale und sektorübergreifende Vereinbarungen anwendbar ist) relevant. Der *Grefte* händigt auf Anfrage Kopien der Kollektivvereinbarungen aus, vorausgesetzt, es wird eine „Gebühr“ („*redevance*“) bezahlt.

b) § 7 des deutschen Tarifvertragsgesetzes:

„(1) Die Tarifvertragsparteien sind verpflichtet, dem Bundesministerium für Arbeit und Soziales innerhalb eines Monats nach Abschluß kostenfrei die Urschrift oder eine beglaubigte Abschrift sowie zwei weitere Abschriften eines jeden Tarifvertrags und seiner Änderungen zu übersenden; sie haben ihm das Außerkrafttreten eines jeden Tarifvertrags innerhalb eines Monats mitzuteilen. Sie sind ferner verpflichtet, den obersten Arbeitsbehörden der Länder, auf deren Bereich sich der Tarifvertrag erstreckt, innerhalb eines Monats nach Abschluß kostenfrei je drei Abschriften des Tarifvertrags und seiner Änderungen zu übersenden und auch das Außerkrafttreten des Tarifvertrags innerhalb eines Monats mitzuteilen. Erfüllt eine Tarifvertragspartei die Verpflichtungen, so werden die übrigen Tarifvertragsparteien davon befreit.

*(2) Ordnungswidrig handelt, wer vorsätzlich oder fahrlässig entgegen Absatz 1 einer Übersendungs- oder Mitteilungspflicht nicht, unrichtig, nicht **vollständig oder nicht rechtzeitig genügt. Die Ordnungswidrigkeit kann mit einer Geldbuße geahndet werden.***

(3) Verwaltungsbehörde im Sinne des § 36 Abs. 1 Nr. 1 des Gesetzes über Ordnungswidrigkeiten ist die Behörde, der gegenüber die Pflicht nach Absatz 1 zu erfüllen ist“.

Das deutsche Gesetz sieht eine Geldbuße vor, wenn die Vertragsparteien ihrer Pflicht zur Registrierung nicht nachkommen.

c) Artikel L2261-1 Code du Travail (Frankreich):

‘Les conventions et accords sont applicables, sauf stipulations contraires, à partir du jour qui suit leur dépôt auprès du service compétent, dans des conditions déterminées par voie réglementaire’.

Folglich sind die Registrierung und die verbindliche Natur miteinander verknüpft.

D) Dasselbe gilt für die Niederlande, wo Artikel 4 des „Wet op de Loonvorming“ vorsieht, dass Kollektivvereinbarungen beim Arbeitsministerium registriert sein müssen, um in Kraft treten zu können.

Gesetzliche Verpflichtung öffentlicher Behörden in Bezug auf die Veröffentlichung der Entscheidung oder die Erklärung der allgemeinverbindlichen Wirkung von Vereinbarungen, teilweise mit Veröffentlichung des Texts der Vereinbarungen

a) Die Artikel 25 und 26 des belgischen Gesetzes zu Kollektivvereinbarungen und paritätischen Ausschüssen lauten wie folgt:

„Art. 25. L'objet, la date, la durée, le champ d'application et le lieu de dépôt d'une convention conclue au sein d'un organe paritaire sont publiés par la voie d'un avis au Moniteur belge.

Est, de même, publiée par la voie d'un avis au Moniteur belge, la dénonciation d'une convention à durée indéterminée ou d'une convention à durée déterminée comportant une clause de reconduction“.

„Art. 30. Le dispositif de la convention rendue obligatoire est publié au Moniteur belge, en annexe à l'arrêté royal qui la rend obligatoire.

Lorsque la convention est rédigée en une seule langue, sa publication se fait toutefois en français et en néerlandais“.

b) § 5 7) TVG (Deutschland):

„§ 5 7) Die Allgemeinverbindlicherklärung und die Aufhebung der Allgemeinverbindlichkeit bedürfen der öffentlichen Bekanntmachung. Die Bekanntmachung umfasst auch die von der Allgemeinverbindlicherklärung erfassten Rechtsnormen des Tarifvertrages“.

c) Artikel 5 des niederländischen Gesetzes vom 25. Mai 1937 „tot het algemeen verbindend en het onverbindend verklaren van bepalingen van collectieve arbeidsovereenkomsten“:

„Artikel 5

- 1. Het besluit, waarbij de verbindendverklaring wordt uitgesproken, houdt in:
 - a. eene opgaaf van de bepalingen, waarop de verbindendverklaring betrekking heeft;
 - b. eene opgaaf van het tijdstip, waarop de verbindendverklaring begint te werken en dat, waarop hare werking eindigt;
 - c. voor zoover noodig eene omschrijving van het gebied, waar en van de werkzaamheden, waarop de verbindend verklaarde bepalingen van toepassing zijn.
- 2. Van een besluit omtrent verbindendverklaring wordt mededeling gedaan door plaatsing in de Staatscourant.
- 3. Van de verbindendverklaring wordt aanteekening gehouden in een register, dat ingericht is volgens voorschriften door Onzen Minister gegeven. De collectieve arbeidsovereenkomsten, waarvan bepalingen verbindend zijn verklaard, worden als bijlagen bij het register bewaard.
- 4. Het in het vorige lid bedoelde register met bijlagen ligt voor een ieder kosteloos ter inzage. Schriftelijke inlichtingen, het register betreffende, worden tegen betaling der kosten vanwege Onzen Minister aan een ieder verstrekt“.

Veröffentlichung der Entscheidung, eine sektorale Vereinbarung *erga omnes* im Staatscourant zu verbreiten, nicht die sektorale Vereinbarung als solche. Letztere kann kostenfrei eingesehen werden, da die Regierung ein Register der für allgemeinverbindlich erklärten Vereinbarungen unterhält.

3. ANALYSE UND POSITION DES EGB ZU DEN KRITISCHSTEN PUNKTEN EINES OPTIONALEN RECHTSRAHMENS

Der optionale Rechtsrahmen (OLF) zielt darauf ab, die weitere Entwicklung der transnationalen Unternehmensvereinbarungen zu unterstützen und zu fördern. Ein solcher OLF sollte diese neuen Instrumente des europäischen Sozialdialogs ausgehend von den Bestimmungen der Verträge, der Europäischen Sozialcharta und der Charta der Grundrechte der Europäischen Union fördern. Es sollte dabei die Autonomie der Sozialpartner vollumfänglich gewährleistet werden und die Regeln und Praktiken der Kollektivverhandlungen, die auf nationaler Ebene bestehen, sollten dadurch nicht ausgehöhlt oder geändert werden.

Ein OLF könnte eingeführt werden durch:

- einen Beschluss des Rats auf Vorschlag der Europäischen Kommission;
- einen Beschluss, der von den europäischen Sozialpartnern gemäß Artikel 155 AEUV ausgearbeitet, unterzeichnet und autonom umgesetzt wird.

VERHANDLUNGEN

Der nachstehend vorgestellte Vorschlag entspricht und wahrt die Autonomie der Sozialpartner, die im Vertrag über die Europäische Union verankert ist, und deren Recht, Kollektivverhandlungen zu führen, das in Artikel 6 der Europäischen Sozialcharta sowie in Artikel 28 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union verankert ist.

Zur Wahrung dieser Rechte muss Folgendes gewährleistet werden:

- 1) Der OLF anerkennt, dass die europäischen Gewerkschaftsverbände die einzigen Verhandlungsführer auf Gewerkschaftsseite sind, die Zugang zum OLF haben.
- 2) Der OLF darf keinen Einfluss auf die internen Verfahren der EGV bei der Einholung des Mandats und der Unterzeichnung und Ausführung von TCA ausüben.

1. Verfahren der EGV und Zugang zum OLF

Das Mandat ist für die verstärkte Verbindlichkeit einer TCA und folglich für deren Vollstreckbarkeit von zentraler Bedeutung. Einige EGV haben Verfahren zur Einholung eines Mandats für die Aushandlung und Unterzeichnung eines TCA ausgearbeitet. Diese Regeln sind eine erforderliche aber unabhängige Komponente des optionalen Rechtsrahmens.

Der OLF sollte folglich die Autonomie der EGV nicht beeinflussen. Er sollte keine Beschränkungen der Fähigkeiten der EGV zur Festlegung der eigenen Verfahren einführen.

Wie bereits ausgeführt, können die EGV ihre eigenen Verfahren völlig frei definieren und dies muss auch weiterhin gewährleistet sein. Die Rolle des EGB selbst kann nur darauf beschränkt sein, die bestehenden bewährten Praktiken zu fördern.

Eine Konvergenz der Verfahren der EGV ist erstrebenswert, für die reibungslose Funktionsweise des OLF aber nicht unbedingt erforderlich. Es muss darauf hingewiesen werden, dass eine solche Konvergenz von den EGV

selbst autonom vereinbart werden sollte. Der OLF selbst ist für die EGV ein Anreiz dafür, Verfahren für Verhandlungen auf grenzüberschreitender Ebene mit multinationalen Unternehmen zu vereinbaren.

In der bestehenden Praxis können jedoch einige gemeinsame Schlüsselemente identifiziert werden:

- a) die führende Rolle der EGV bei den Verhandlungen in Bezug auf TCA;
- b) die Einbeziehung von EBR in die Verhandlungen mit multinationalen Unternehmen, sofern dort EBR bestehen;
- c) die Unterzeichnung durch einen EGV ist für alle Mitglieder verbindlich, sofern dieser ausgehend von den internen Regeln zuvor ein Mandat erhalten hat.

In diesem Kontext würde der EGB mit Blick auf die Stärkung des Mandats vorschlagen, dass die Verfahren der EGV explizit vorsehen sollten, dass dieses Mandat zur Verhandlung und Unterzeichnung von Vereinbarungen „im Namen ihrer Mitgliedsorganisationen erteilt“ wird. Diese Klausel kann entweder in der Gründungsurkunde des EGV oder in einer formellen EntschlieÙung enthalten sein, die von den entscheidungsbefugten Organen des EGV angenommen wird. Es obliegt den EGV selbst, die eigenen Verfahren unter Berücksichtigung der Besonderheiten ihrer Gründungsvorschriften und des Sektors, in dem sie angesiedelt sind, zu gestalten.

Die Analyse sollte dagegen auf die Beziehung zwischen den oben genannten Verfahren und den OLF fokussiert sein.

Der OLF sollte insbesondere die Frage der Repräsentativität auf zwei unterschiedlichen Ebenen regeln.

1. Die erste Ebene bezieht sich auf den Zugang zum OLF selbst. Hier bezieht sich die Repräsentativität auf die sektorale Repräsentativität, so wie diese in den Ausschüssen für den sektoralen Dialog geregelt ist. Die einzige Aufgabe des OLF sollte darin bestehen, die Organisationen auszuwählen, die Zugang zum OLF selbst haben. Zu diesem Zweck wäre es angemessen, auf dem aufzubauen, was im gegenwärtigen Besitzstand (*acquis*) der EU bereits vorgesehen ist. Der Beschluss 98/500/EG wäre dafür eine gute Ausgangsbasis.
2. Die zweite Ebene sollte sicherstellen, dass der EGV effektiv die Arbeitnehmer des an den Verhandlungen beteiligten Unternehmens vertritt. In diesem Fall muss die Repräsentativität zu Beginn der Verhandlungen bestätigt werden, indem die Verhandlungsführer aufgefordert werden, ihr Mandat offenzulegen und zu erklären, wie dieses erteilt wurde. Der OLF führt die folgenden Regeln ein (die für beide Parteien anwendbar sind):
 - a) Offenlegung des Mandats und
 - b) gegenseitige Anerkennung der Parteien.

In einem Erwägungsgrund könnte jedoch erwähnt werden, dass die Verfahren des EGV den OLF ergänzen, ohne dass weiter auf die Merkmale der Verfahren des EGV selbst verwiesen wird. Auf der anderen Seite könnten Definitionen, zur genauen Klärung des Zugangs zum OLF wie folgt eingeführt werden:

Artikel X: Ziel

Mit dem Beschluss wird ein optionaler Rechtsrahmen für europäische transnationale Unternehmensvereinbarungen (nachstehend als „TCA“ bezeichnet) eingeführt, die auf der einen Seite von einem oder mehreren europäischen Gewerkschaftsverbänden und auf der anderen Seite von einem grenzüberschreitenden Unternehmenskonzern oder zwei oder mehr Unternehmen mit Sitz in mindestens zwei unterschiedlichen Mitgliedstaaten (nachstehend bezeichnet als „Verhandlungsführer“) unterzeichnet werden.

Artikel X: Begriffsbestimmungen

- a) *Europäischer Gewerkschaftsverband: eine Organisation, die - wie in Artikel 1 des Beschlusses 98/500/EG vorgesehen -Arbeitnehmer auf europäischer Ebene vertritt, und Verfahren zur Einholung eines Mandats zur Aushandlung und Unterzeichnung einer transnationalen Unternehmensvereinbarung angenommen hat.*
- b) *Verfahren zur Aushandlung und Unterzeichnung einer TCA: ein offiziell von den Entscheidungsgremien eines europäischen Gewerkschaftsverbands angenommenes Verfahren mit dem spezifischen Zweck der Einrichtung von Rahmenvorschriften für die Aushandlung, die Unterzeichnung und die Umsetzung von TCA.*

2. Rolle der EBR

Ein wesentlicher Punkt - der eng mit dem Verhandlungsverfahren verbunden ist - betrifft die Einbeziehung der Europäischen Betriebsräte. Dem vom Europäischen Parlament angenommenen Bericht ist Folgendes zu entnehmen: *„europäische Betriebsräte [sollten] gegebenenfalls umfassend an den Verhandlungen mit europäischen Gewerkschaftsverbänden beteiligt werden [...], gerade weil sie in der Lage sind, die Notwendigkeit/Möglichkeit zur Schließung von transnationalen Unternehmensvereinbarungen zu erkennen, das Verfahren einzuleiten und den Weg für Verhandlungen zu ebnen, und auf diese Weise zur Sicherstellung der Transparenz und der Verbreitung von Informationen über die Vereinbarungen bei den betroffenen Arbeitnehmern beitragen.“*

Es ist eine Tatsache, dass die EBR in diesem Bereich eine Rolle spielen und ein OLF sollte die Verbindung zwischen den EBR und den EGW bei der Verhandlung und Umsetzung von TCA stärken. Zu sagen, dass die EGW die EBR als Verhandlungsführer betrachten müssten, geht jedoch über das hinaus, was das EP ausführt und dies könnte in Kontrast stehen zur Autonomie der Sozialpartner und dem Vorrecht der Gewerkschaften, kollektiv zu verhandeln. Dies entspricht auch genau der vom Parlament selbst vorgestellten Idee, wonach TCA von EGW unterzeichnet werden sollten.

Das Parlament selbst erkennt an, dass einige der europäischen Gewerkschaftsverbände Verfahrensregeln zur Einbeziehung von EBR entwickelt haben. Der Ansatz des Parlaments spiegelt die Wirklichkeit wieder und verdient es, angemessen berücksichtigt zu werden.

Diese Erfahrung zeigt, dass der OLF neutral sein sollte und keinen Verweis auf die EBR-Richtlinie enthalten sollte. Die Entscheidung darüber, wie eine Partnerschaft aufgebaut wird, sollte den Verhandlungsführern und dem EBR selbst überlassen werden. Es muss auch gesagt werden, dass ein Beschluss zur Einrichtung eines OLF nicht das richtige Instrument ist, um den Zuständigkeitsbereich der EBR zu erweitern. Die Richtlinie 2009/38/EG gewährt den EBR das Recht auf Unterrichtung und Anhörung zu den Verhandlungen und zur Umsetzung einer TCA. Dies ist eine ausreichende Grundlage dafür, dass ein EBR die Gespräche mit den EGW einleitet, um autonom zu entscheiden, welche Rolle der EBR bei der Umsetzung der Vereinbarung spielen sollte.

In einem Erwägungsgrund könnte der EGW aufgefordert werden, zu prüfen, ob die Rolle des EBR im Verfahren zu erwähnen ist, beispielsweise:

(xx) in der Erwägung, dass EBR, sofern sie eingerichtet wurden, ordnungsgemäß über das Verfahren unterrichtet und an der Aushandlung, der Verwaltung und der Umsetzung einer TCA gemäß den von den EGW und in der TCA selbst vorgesehenen Regeln beteiligt werden müssen;

3. Vollstreckbarkeit in kontrollierten Unternehmen und Tochtergesellschaften. Definition eines multinationalen Unternehmens

Die Arbeitgeberseite hat ein Interesse daran, den effizientesten Weg zur Aushandlung, Unterzeichnung und Umsetzung einer TCA zu identifizieren. Die Praxis hat gezeigt, dass die zentrale Geschäftsleitung eines multinationalen Unternehmens nicht immer befugt ist, die lokalen Manager und Tochtergesellschaften rechtlich zu etwas zu verpflichten. Teilweise ist dies darauf zurückzuführen, dass diese rechtlich unabhängige Einheiten einer Unternehmensstruktur sind, in anderen Fällen, sind diese Tochtergesellschaften der zweiten Ebene (d.h. indirekt abhängige Unternehmen).

Diese Umstände führen nicht dazu, dass eine TCA zu einer Multi-Employer-Vereinbarung wird. Im OLF gilt das multinationale Unternehmen jedoch insgesamt als eine einzige wirtschaftliche Einheit. Der OLF geht von dem Interesse der unterzeichnenden Arbeitgeberseite aus, alle Betriebe, für die die TCA gilt, in die Pflicht zu nehmen.

Unter Berücksichtigung der Gesellschaftsstruktur von multinationalen Gesellschaften, scheint die Definition von Kontrolle nicht von grundlegender Bedeutung für die reibungslose Vollstreckung der unterzeichneten Vereinbarungen zu sein. Durch eine Definition des dominanten Einflusses würde der OLF Einfluss nehmen auf den freiwilligen Charakter der Verhandlungen und/oder die förderliche Rolle, die der OLF selbst spielen soll.

Eine einfachere Lösung bestünde darin, dass die örtlichen Manager und Tochtergesellschaften verpflichtet werden, die Bestimmungen der Vereinbarung einzuhalten. Zu diesem Zweck sollte das kontrollierende Unternehmen (die Muttergesellschaft), die betroffenen Tochtergesellschaften von Beginn an einbeziehen und unterrichten. Es könnten verschiedene Lösungen identifiziert werden¹¹³. Eine Lösung bestünde darin, dass ein Mechanismus vorgesehen wird, über den die Tochtergesellschaften der an den Verhandlungen beteiligten Einheit einer Art „Vollmacht“¹¹⁴ erteilen und erklären, dass sie sich an die Vereinbarung halten werden. Auf diese Weise könnten die kontrollierten Unternehmen und die Tochtergesellschaften (selbst auf niedrigeren Ebenen) verpflichtet werden, die Bestimmungen einzuhalten und wären vertraglich für eine Nichtumsetzung haftbar. Diese Lösung könnte selbst für Tochtergesellschaften der zweiten Ebene eingesetzt werden, obgleich es schwierig sein könnte, sich dafür das Mandat zu verschaffen. Wie oben bereits in Bezug auf die EGV ausgeführt, stellt dies ein Vorschlag dar, über den die multinationalen Unternehmen selbst entscheiden sollten.

Wie für die Gewerkschaftsseite vorgesehen, sollte auch das Mandat des an den Verhandlungen beteiligten multinationalen Unternehmens zu Beginn der Verhandlungen offengelegt werden, um die Reichweite der zu verhandelnden Vereinbarung zu klären. Zu diesem Zweck wäre eine spezifische Bestimmung zu begrüßen, die eine beizulegende Liste der kontrollierten Unternehmen und Tochtergesellschaften vorsieht, die unter die TCA fallen.

Im Gegensatz dazu, sollte der OLF keine Bestimmung enthalten, welche die Parteien verpflichtet, Klauseln aufzunehmen, die Verpflichtungen vorsehen, deren Einhaltung von Dritten abhängt. Dies bezieht sich insbesondere auf Klauseln, welche die Anwendung der Bestimmungen der Vereinbarung seitens Subunternehmen und Zulieferern vorsieht. Die Aufnahme einer solchen Verpflichtung sollte dem Willen der unterzeichnenden Parteien überlassen werden, um die förderliche Rolle des OLF nicht zu beeinflussen.

Angesichts dieser Anmerkungen sollte ein OLF nicht über die förderliche Rolle hinausgehen und es sollte vermieden werden, dass der Rahmen Grenzen vorsieht, welche die reibungslose Durchführung von Verhandlungen behindern würden. Es gibt keinen objektiven Grund dafür, allein ausgehend von der Gesellschaftsstruktur vorab zu bestimmen, welche Unternehmen Zugang haben und welche nicht.

Es wäre ausreichend, dass:

- a) das Unternehmen effektiv einen transnationalen Charakter aufweist;

¹¹³ Vgl. Pisaczyk

¹¹⁴ Was die Gewerkschaftsseite angeht, sollte die Zusammensetzung der verhandlungsführenden Einheiten ganz der autonomen Entscheidung der betroffenen Parteien überlassen werden. In jedem Fall schlägt Prof. Pisarczyk vor, dass die zentrale Geschäftsleitung Vertreter aus den unteren Managementebenen in das Team aufnehmen sollte.

- b) die zentrale Geschäftsleitung das eigene Mandat offenlegt. Die Offenlegung sollte es der anderen Partei erlauben, zu wissen, welche Tochtergesellschaften von den Verhandlungen betroffen sind, und unter welchen Bedingungen diese Tochtergesellschaften verpflichtet sind, sich an die Vereinbarung zu halten.

Ein OLF könnte diese Fragen in den Erwägungsgründen und im Hauptteil behandeln.

(Xi) in der Erwägung, dass die Definition eines grenzüberschreitenden Unternehmens oder eines Konzerns über die Ziele und den Geltungsbereich des förderlichen Ziels des optionalen Rechtsrahmens hinausgehen würde, und ferner in der Erwägung, dass die zentrale Geschäftsleitung eines grenzüberschreitenden Unternehmens oder die zentrale Geschäftsleitung des kontrollierenden Unternehmens eines grenzüberschreitenden Konzerns offenlegt, inwieweit die Unterzeichnung für ihre Tochtergesellschaften und kontrollierten Unternehmen verbindlich ist und welche Tochtergesellschaften oder kontrollierten Unternehmen unter die TCA fallen;

(Xii) in der Erwägung, dass eine Vorbedingung dafür, dass ein grenzüberschreitendes Unternehmen oder ein grenzüberschreitender Konzern eine TCA abschließen kann, die Offenlegung der vereinbarten Kontrollmechanismen ist, die von der zentralen Geschäftsleitung über die anderen Einheiten innerhalb und außerhalb der EU ausgeübt werden;

Artikel XX Begriffsbestimmungen

...

- x) *Grenzüberschreitendes Unternehmen: jedes Unternehmen, das Arbeitnehmer in mindestens zwei Mitgliedstaaten beschäftigt;*
- y) *Grenzüberschreitender Konzern: jeder Unternehmenskonzern, der Arbeitnehmer in mindestens zwei Mitgliedstaaten direkt oder über ein kontrolliertes Unternehmen beschäftigt;*
- z) *Unternehmen: jeder in einem Mitgliedstaat als solcher registrierte Arbeitgeber;*

Artikel XX: Offenlegung des Mandats

Zu Beginn des Verhandlungsprozesses sind beide Parteien verpflichtet, das ihnen erteilte Mandat offenzulegen. Die Offenlegung des Mandats liefert den Beweis für die Befugnis der Verhandlungsführer im Namen der von ihnen vertretenen Parteien zu handeln und diese zu verpflichten.

Artikel X: Geltungsbereich der TCA

Die Verhandlungsführer definieren mittels einer der nachstehend aufgeführten Optionen die Betriebe oder Unternehmen, die durch die Maßnahmen gebunden sind, die in der TCA vereinbart wurden:

- a) *Identifizierung einer Liste von Betrieben und Unternehmen, die unter die TCA fallen;*
- b) *Festlegung von Kriterien, über welche es möglich ist, die Kontrolle der Muttergesellschaft über ihre Tochtergesellschaften zu bestimmen.*

Im Rahmen der Option a) bestimmen die Parteien auch die Verfahren zur Aktualisierung etwaiger Änderungen der Liste.

Im Rahmen der Option b) muss die Organisation, die im Namen der Arbeitnehmer handelt, im Geiste des guten Glaubens und der fairen Zusammenarbeit mit der zentralen Geschäftsleitung, in der Lage sein, Änderungen der Zusammensetzung des grenzüberschreitenden Unternehmens oder des grenzüberschreitenden Konzerns regelmäßig zu prüfen.

VOLLSTRECKUNG UND AUFBAU DER VEREINBARUNG

1. Direkte Wirkung

Der OLF zeigt eine Präferenz für eine Lösung, die dafür sorgt, dass die Vereinbarung in allen Mitgliedstaaten direkt anwendbar ist. Dies bedeutet, dass die „europäische“ Unterzeichnung nicht nur für die unterzeichnenden Vertragsparteien verbindlich wäre, sondern auch für diejenigen, die von diesen vertreten werden, wodurch einzelnen Beschäftigten Rechte eingeräumt werden.

Der Vorteil dieser Lösung würde darin bestehen, dass die Vereinbarung in jedem Mitgliedstaat gemäß einzelstaatlichem Recht und kollektiv vereinbarten Regeln und Praktiken umgesetzt werden würde, welche das Kollektivverhandlungssystem im jeweiligen Land regeln. Dies bedeutet, dass eine TCA in der nationalen Rechtsordnung auf dieselbe Weise anwendbar wäre wie eine nationale Kollektivvereinbarung. Diese legislative Technik ist im EU-Recht nicht unbekannt, führt aber dazu, dass eine TCA in jedem Mitgliedstaat unterschiedlich umgesetzt wird. Die hätte keine negativen Auswirkungen auf das förderliche Ziel des OLF, sondern würde dieses vielmehr weiter stärken. Der Zweck des OLF besteht nicht darin, die nationalen Systeme zu harmonisieren oder zu beeinflussen. Da keine neuen Vollstreckungsmechanismen eingeführt werden, würde der OLF klären, wie der TCA auf nationaler Ebene funktioniert. Die europäische Unterzeichnung (die durch das zuvor gemäß internen Verfahren eingeholte Mandat vollumfänglich legitimiert wurde) würde in der Tat dazu beitragen, dass die Vertragsparteien die gewünschten Wirkungen erzielen, ohne in jedem einzelnen Land, kostspielige und unvorhersehbare Verhandlungsrunden durchlaufen zu müssen.

Diese Art von Ansatz wird in der akademischen Literatur erwähnt und spiegelt die Wirklichkeit zahlreicher TCA wider.

„Acceptance of national diversity means that a [TCA] has direct effect in every Member State in the same way as national collective agreements in the specific national legal order. ... Acceptance of diversity is not only a political idea. It is also a legal principle and an issue of effectiveness” [Die Akzeptanz der nationalen Diversität bedeutet, dass eine [TCA] auf dieselbe Art und Weise wie nationale Kollektivvereinbarungen in der spezifischen einzelstaatlichen Rechtsordnung direkte Auswirkungen auf jeden Mitgliedstaat hat. [...] Die Akzeptanz der Diversität ist nicht nur eine politische Idee. Sie ist auch ein Rechtsgrundsatz und eine Frage der Effektivität.]

Anstatt Details zu regulieren, verfolgt der OLF seinen *effet utile*.

“We can retain the concept that social partners at community level do not depend on transposition agreements. The [TCA] is effective as if it had been transposed because ... in every Member State the [TCA] is to be treated as a national agreement” ¹¹⁵. [Wir können das Konzept beibehalten, dass die Sozialpartner auf Gemeinschaftsebene nicht von Umsetzungsvereinbarungen abhängen. Die [TCA] ist so wirksam, als wäre sie umgesetzt worden, da [...] die TCA in jedem Mitgliedstaat als eine nationale Vereinbarung zu behandeln ist.]

Dieses Argument, das zur Untermauerung der Gültigkeit der Verhandlungen gemäß Artikel 154 und 155 AUEV entwickelt wurde, kann durchaus auf die Debatte über die Rechtsnatur der TCA angewandt werden. Was ist der Grundsatz der gegenseitigen Anerkennung? Noch einmal die Akzeptanz der nationalen Diversitäten.

TCA müssen als eine Ebene für sich betrachtet werden. Aber nachdem eine Vereinbarung erzielt und unterzeichnet wurde, muss sie auf nationaler Ebene angewandt werden. Zum Zeitpunkt der Umsetzung sind die nationalen/lokalen Sozialpartner (ausgehend von dem zuvor erteilten Mandat) gemeinsam dafür verantwortlich und verpflichtet, es umzusetzen, als wäre es eine Betriebsvereinbarung, die gemäß innerstaatlichen Vorschriften anwendbar ist. Wenn dies gewährleistet ist, kann davon ausgegangen werden, dass TCA vergleichbar sind mit Betriebsvereinbarungen und deren Anwendungsweise.

¹¹⁵ Bitte Zitate stammen aus O. Deinert, *Modes of Implementing European Collective Agreements and Their Impact on Collective Autonomy*, *Industrial Law Journal*, Band 32, S. 317-325, Oxford University Press, 2003

Um das Mandat weiter zu stärken, wäre es wichtig, die Opt-in-Klausel zu ergänzen durch eine Bestimmung, die die Verbindung zwischen den unterzeichnenden Parteien und denjenigen, die für die Vollstreckung auf nationaler/lokaler Ebene verantwortlich sind, klärt. Diese Bestimmung könnte wie folgt lauten:

„Durch die Inanspruchnahme des OLF erkennen die unterzeichnenden Parteien und diejenigen, die von ihnen vertreten werden an, dass die TCA denselben rechtlichen Wert wie eine Unternehmensvereinbarung auf nationaler Ebene haben wird, sich auf dieselben Arbeitskräfte bezieht, die von einer Unternehmensvereinbarung im Rechtssystem betroffen wären, das abgedeckt ist, und auf dieselbe Weise wie eine nationale Unternehmensvereinbarung vollstreckt werden wird. Das Mandatsverfahren führt dazu, dass im nationalen Rechtssystem die nationalen Gewerkschaften und die Tochtergesellschaften, die den Verhandlungsführern ein Mandat erteilt haben und die die Vereinbarung unterzeichnen, davon ausgehen, dass die TCA dieselben Wirkungen wie eine Unternehmensvereinbarung haben wird, die von ihnen gemäß nationalem Recht unterzeichnet wurde bzw. wie kollektiv vereinbarte Regeln und Praktiken.“

2. Rückschrittsklausel und Meistbegünstigungsklausel

Eine der Konsequenzen einer TCA besteht in der potenziellen Beeinflussung von bestehenden Kollektivvereinbarungen, die für dasselbe Unternehmen oder denselben Betrieb anwendbar sind. Wenn die Verhandlungsführer Themen aufgreifen, die nicht mit denjenigen der nationalen Kollektivvereinbarungen übereinstimmen (was bei transnationalen Verhandlungen häufig der Fall ist), stellt sich diese Frage nicht. Bei einer Analyse der TCA wurde festgestellt, dass die Gewerkschaften und die multinationalen Unternehmen sich selbst beschränken, ganz so, als gingen sie spontan davon aus, dass der Grundsatz der Subsidiarität auch bei Kollektivverhandlungen anwendbar sei.

Da die potenzielle Überschneidung zwischen der transnationalen und der nationalen Ebene der Kollektivverhandlungen als Grund dafür angeführt werden kann, keine transnationalen Verhandlungen zu führen, darf der OLF diese Frage nicht außer Acht lassen

Diese Frage muss angegangen werden, indem Garantien eingeführt werden, die auf zwei unterschiedlichen Ebenen greifen.

1. Ein OLF sollte zwar einerseits einen stärker strukturierten Ansatz an transnationale Verhandlungen fördern, andererseits aber keine Gründe für die Reduzierung des gesetzlich oder im Rahmen von Kollektivvereinbarungen und Praktiken vorgesehenen allgemeinen Niveaus des Arbeitnehmerschutzes in den Ländern, in denen die TCA umgesetzt wird, liefern. Es besteht die Notwendigkeit im OLF eine Rückschrittsklausel vorzusehen. Es wird an das im EU-Recht zu Arbeitsfragen bereits bestehende Konzept angeknüpft und stellt in das Zentrum der Funktionsweise einer TCA das Ziel, das sich die Parteien gesetzt haben (*effet utile*)
2. Die zweite Garantie betrifft die einzelne TCA und die Konformität ihrer Bestimmungen mit denjenigen der gemäß nationalen Vorschriften für die unter die TCA fallenden Betriebe anwendbaren Kollektivvereinbarungen. Angesichts der beschränkten Zuständigkeit der EU im Bereich der Arbeitsbeziehungen, darf bei der Gestaltung des OLF nicht vernachlässigt werden, dass davon auszugehen ist, dass der jeweilige nationale Rahmen vermutlich eine ausgeglichene und stabile Beziehung zwischen den beiden Seiten der Industrie hervorbringt. Aus Effizienzgründen sollte dieses Gleichgewicht der Interessen, das in den nationalen Kollektivvereinbarungen begründet ist, bewahrt werden, ohne dadurch den Mehrwert der transnationalen Verhandlungen zu schmälern. Diese Frage muss ausgehend von einer Einzelfallprüfung angegangen werden. Jede einzelne TCA muss eine Transparenzklausel umfassen, welche die Beziehung zwischen der TCA selbst und anderen geltenden Tarifvereinbarungen regelt, die in den verschiedenen Betrieben des multinationalen Unternehmens bestehen. Der OLF sollte eine Rückfallklausel vorsehen, falls die Parteien keine solche Transparenzklausel in ihre TCA aufnehmen. Die Rückfallklausel basiert auf dem Grundsatz, dass eine TCA keine Verschlechterung der auf nationaler Ebene vereinbarten Bedingungen vorsehen kann und sollte vorsehen, dass die Klauseln der TCA, die weniger günstige

Bedingungen für Arbeitnehmer vorsehen, automatisch ausgesetzt werden. Im Gegensatz dazu gilt die Meistbegünstigungsklausel für Arbeitnehmer.

Artikel X Rückschrittsklausel

Dieser Beschluss enthält keine gültigen Gründe für die Reduzierung des allgemeinen Niveaus des Arbeitnehmerschutzes. Von diesem Beschluss bleibt das Recht der Sozialpartner unberührt, auf angemessenerer Ebene, darunter auch auf europäischer Ebene, Vereinbarungen abzuschließen, mit denen die Bestimmungen dieses Beschlusses angenommen und/oder ergänzt werden, um besonderen Umständen Rechnung zu tragen..

Artikel X Transparenzklausel

Die Verhandlungsführer vereinbaren eine Transparenzklausel, die vorgibt, welche Klauseln im Falle eines Konfliktes zwischen den Bestimmungen einer TCA und einer anderen anwendbaren einzelstaatlichen Vereinbarung der Vorrang einzuräumen ist.

In Ermangelung einer solchen Transparenzklausel gilt im Falle eines Konflikts zwischen den Normen einer TCA und einer anderen anwendbaren einzelstaatlichen Vereinbarung der Grundsätze der Meistbegünstigung der Arbeitnehmer:

3. Überwachung der Wirkungen von TCA

Dies ist eine der am häufigsten in TCA vorkommenden Klauseln. Diese Klauseln umfassen Verfahren zur gemeinsamen Bewertung, Berichterstattung und Einrichtung von Sonderausschüssen usw.

Mit derartigen Klauseln sollen gewöhnlich die Wirkungen auf Dritte (Subunternehmen und Zulieferer) erweitert werden. Wie bereits ausgeführt, kann der OLF nicht als Grundlage für die Erweiterung der Wirkungen von TCA auf die oben genannten Subjekte verwendet werden. Auf der anderen Seite kann der OLF die Vollstreckbarkeit der TCA verbessern, indem direkte und verbindliche Wirkungen für Überwachungsverfahren vorgesehen werden, einschließlich solcher, die alle Tochterunternehmen des Konzerns dazu zwingen, die Sozialklauseln einer TCA umzusetzen, wenn sie geschäftliche Vereinbarungen mit Subunternehmen und Zulieferer treffen.

Ein Erwägungsgrund könnte folglich die unterzeichnenden Vertragsparteien dazu anhalten, sich gemeinsam zur Überwachung und Bewertung der Vollstreckung der Vereinbarung zu verpflichten. Sie sollten ferner dazu gedrängt werden, in der TCA ein spezifisches diesbezügliches Verfahren vorzusehen. Dieser Erwägungsgrund könnte wie folgt lauten:

„(xx) in der Erwägung, dass die unterzeichnenden Parteien sich gemeinsam dazu verpflichten sollten, über die effektive Durchsetzung regelmäßig Bericht zu erstatten und diese zu bewerten und diesbezüglich ein Verfahren einzurichten;“

STREITBEILEGUNG

Die unterzeichnenden Parteien haben bewiesen, dass sie in der Lage sind, unterschiedliche Verfahren zur einvernehmlichen Lösung von Streitigkeiten in Bezug auf die Auslegung oder Anwendung einer TCA einzurichten¹¹⁶. Dies muss bewahrt werden und der OLF sollte die Parteien dazu anhalten, eigene Lösungen vorzusehen.

Wenn man jedoch berücksichtigt, dass jede TCA in unterschiedlichen nicht harmonisierten Rechtsordnungen anwendbar ist, dass ihre rechtliche Gültigkeit auf einem europäischen Rechtsakt basiert und dass sie Gegenstand einer mehrsprachigen Auslegung ist, ist davon auszugehen, dass nicht alle Rechtsstreitigkeiten, zu denen es in Bezug auf die Umsetzung kommen kann, von den Bestimmungen der TCA selbst gelöst werden können. Ferner kann auch die Gefahr bestehen, dass in Ermangelung eines externen Verfahrens zur Streitbeilegung die Parteien es für erforderlich betrachten könnten, die Verhandlungen erneut zu eröffnen, was zu einem unendlichen Versuch des Ausgleichs der Interessen der streitigen Parteien führen könnte. Damit jedoch eine TCA ihren sozioökonomischen Wert vollumfänglich entfalten kann, müssen die Stabilität und die Bewahrung der in der Vereinbarung erzielten Ergebnisse gewährleistet sein. Diesbezüglich wäre es hilfreich, wenn das interne Verfahren einen Verweis auf eine Schlichtungsstelle enthielte.

Das außergerichtliche Streitbeilegungsverfahren würde es den Parteien gestatten, den Streit beizulegen und die Vereinbarung zu bewahren. Diese Lösung würde außerdem einen wichtigen Mehrwert aufweisen: Die private Rechtsprechung könnte insgesamt in einer Art Handbuch zusammengefasst werden, das wiederum eine Quelle der Praktiken wäre, die dazu beitragen könnte, zukünftige vergleichbare Rechtsstreitigkeiten zu lösen.

Beim Entwurf des OLF sollten alle möglichen Lösungen berücksichtigt werden, die eine Alternative zu öffentlichen Gerichten darstellen. Die Schlichtung entspricht nicht dem Geiste des OLF, da darin gewöhnlich jedes Ereignis auf eine Weise genutzt wird, welche die zugrundeliegende Vertragsbeziehung schwächt. Dadurch fokussieren sich die Parteien mehr auf die Bestimmung der Kosten und Vorteile des Vertragsbruchs und werden nicht dazu angehalten, sich an die Bestimmungen der Vereinbarung zu halten.

Ein Rechtsrahmen, der die Verhandlungen unterstützt, aber nicht beeinflusst, sollte vielmehr nach Lösungen streben, die dem Grundsatz *pacta servanda sunt* (Verträge sind einzuhalten) entsprechen. Von diesem Standpunkt aus betrachtet, entspricht die Mediation den Zielsetzungen des OLF. Dadurch wird das Risiko der Neuverhandlung eingedämmt, die Stabilität der Vereinbarung verbessert und die mögliche Einflussnahme Dritter in die Beziehung vermieden. Aus diesem Grund gehen Lösungen, die den Zugang zum ADR-Mechanismus für Parteien, die die Vereinbarung nicht unterzeichnet haben, über die Absicht des OLF selbst hinaus. Dies bedeutet, dass Dritte, die sich auf die Nichteinhaltung der TCA-Bestimmungen berufen, sich zuerst an die unterzeichnenden Vertragsparteien zu wenden haben. Nur diese können sich dann an das ADR-Organ wenden, wenn sie nicht in der Lage sind, den Konflikt unter Einsatz des internen Verfahrens, das im TCA selbst geregelt ist, beizulegen. Dies könnte den autonomen Charakter dieser Art von Vereinbarung stärken.

Dies ist der Fall, solange die Verletzung der Vereinbarung oder die Vereinbarung selbst keine negative Auswirkung auf ein legitimes Interesse einer Partei oder eines betroffenen Dritten hat. Falls dies der Fall ist, können diese nicht davon abgehalten werden (ganz gleich, ob sie unterzeichnende Parteien sind oder nicht) die Verletzung der Justiz zu melden, um für Abhilfe zu sorgen.

Im Beschluss über einen OLF sollten folgende Grundsätze eingehalten werden:

- Der OLF sollte die Verhandlungsführer dazu anhalten, Lösungen für die Konfliktvermeidung in ihren Vereinbarungen vorzusehen und als endgültigen Schritt an ein ADR-Organ zu verweisen;

¹¹⁶ A. Lamine, "TCAs in the EU: Which Dispute Settlement Mechanisms?", Studie, die im Rahmen der Sitzungen akademischer Experten des EGB erarbeitet wurde, 2015, S. 24.

- nur unterzeichnende Vertragsparteien sollten Anspruch darauf haben, sich auf den ADR zu beziehen und Zugang dazu zu erlangen;
- die Einrichtung des ADR-Mechanismus sollte gemäß Artikel 290 AEUV der Europäischen Kommission übertragen werden, da die Förderung und Erleichterung des Dialogs zwischen den Arbeitnehmern und Arbeitgebern zu ihren Aufgaben zählt, wie in Artikel 154 AEUV vorgesehen;
- die delegierte Rechtsakte sollten bestimmte Auflagen umfassen, die Teil des Beschlusses über einen OLF sind.

Der Geist der Bestimmung können in einem Erwägungsgrund wie folgt ausgeführt werden:

(xx) in der Erwägung, dass aus der TCA die gemeinsame Verantwortung der unterzeichnenden Parteien bei der Umsetzung hervorgehen sollte und diese den internen Beschwerdemechanismus für Vertreter der Arbeitnehmer und der Geschäftsleitung gemäß Text nennen sollte, sollte jede der unterzeichnenden Parteien dennoch die Möglichkeit haben, die Rechtsstreitigkeit einer Mediationsstruktur auf europäischer Ebene zu melden;

(xxi) in der Erwägung, dass eine solche Mediationsstruktur durch einen delegierten Rechtsakt der Europäischen Kommission bestimmt werden sollte, um einen außergerichtlichen Streitbeilegungsmechanismus einzurichten, der gebührenfrei ausschließlich den Vertragsparteien der TCA zugänglich sein sollte. Der Rat der Mediatoren besteht aus je einem Mediator, der von jedem der unterzeichnenden Vertragsparteien ernannt wird, und einem dritten neutralen Sachverständigen, der von der Europäischen Kommission ernannt wird.

Außerdem sollte ein Artikel des Beschlusses folgenden Wortlaut aufweisen:

Artikel X: Streitbeilegung

Innerhalb von neun Monaten nach Inkrafttreten des Beschlusses richtet die Europäische Kommission in Übereinstimmung mit den europäischen Sozialpartnern eine Mediationsstruktur ein, die folgende Merkmale aufweist:

- *Es werden drei Verzeichnisse von Experten eingerichtet, um eine ausgewogene Vertretung von Arbeitnehmern, Arbeitgebern und neutralen Mediatoren zu gewährleisten;*
- *Jedes Verzeichnis umfasst mindestens einen Mediator aus jedem Mitgliedstaat;*
- *Ein Verzeichnis der Lösungen, die in bestehenden TCA gefunden wurden;*
- *Bestimmungen zur Definition der Funktionsweise der Mediationsstruktur, einschließlich der Maßnahme, dass nur die unterzeichnenden Vertragsparteien den ADR-Mechanismus in Anspruch nehmen können.*

ÖFFENTLICHKEIT

Die Öffentlichkeit ist ein Rechtsinstrument, das normalerweise zu Systemen zählt, die Kollektivvereinbarungen *erga omnes* Wirkungen in Bezug auf die Gewährleistung der Rechtsgewissheit zuerkennen. Die Registrierung von Vereinbarungen kann eine Lösung für die Erreichung des Ziels der Unterrichtung/Kommunikation über das Bestehen der Vereinbarung darstellen. Die Notwendigkeit, eine solche Vereinbarung zu veröffentlichen, sollte jedoch definiert werden.

Es ist unstrittig, dass für TCA das „*erga omnes-Prinzip*“ nicht gilt. Noch ist strittig, dass die Verknüpfung der Gültigkeit einer TCA mit einem Registrierungsprozess über die förderliche Absicht des OLF selbst hinausgehen würde. In jedem Fall sollten angesichts der grenzüberschreitenden Dimension der durch TCA eingerichteten Beziehungen bestimmte zusätzliche Elemente berücksichtigt werden:

- Der Verbreitung von Informationen über das Bestehen einer TCA sollte größere Aufmerksamkeit gewidmet werden. Eine Website kann heutzutage eine wirksame Möglichkeit zur Speicherung von Texten sein und dafür, diese für alle zugänglich zu machen.
- Der abschließende Text einer Vereinbarung wird häufig von einer Vielzahl von Personen verfasst, die getrennt voneinander, auf Distanz daran arbeiten. Deswegen ist es wichtig, dass die offizielle abschließende Version klar identifiziert wird.
- Der Text kann in unterschiedlichen Sprachen zur Verfügung gestellt werden, die vermutlich nicht denjenigen entsprechen, in denen der Text ausgehandelt wurde, oder der Sprache, die als offizielle Sprache von den Parteien vereinbart wurde. Die offizielle Version, die zur Auslegung der eigentlichen Absicht der unterzeichnenden Parteien heranzuziehen ist, ist wichtig. Dieses Problem ist den Rechtsexperten, die sich mit EU-Recht befassen, durchaus bekannt.

Der OLF sollte folglich einen Registrierungsmechanismus vorsehen, eine Zwischenlösung zwischen einer Pflicht zur Veröffentlichung und einem reinen Instrument der Unterrichtung/Kommunikation.

Eine Lösung für den OLF besteht darin, dass auf Artikel 152 AEUV verwiesen wird und dass es der Europäischen Kommission überlassen wird, einen angemessenen Registrierungsmechanismus einzurichten. In jedem Fall sollte in dem OLF angegeben werden, dass die Rolle der Kommission sich nicht auf eine Prüfung der Rechtmäßigkeit erstreckt. Die Kommission sollte nur prüfen, dass die im Beschluss vorgesehenen Elemente, die erforderlich sind, um eine Vereinbarung als TCA einzustufen, gegeben sind. Es handelt sich folglich um eine rein externe oder formelle Ex-ante-Kontrolle.

Eine mögliche Lösung könnte wie folgt lauten:

Artikel X Öffentlichkeit

Innerhalb von sechs Monaten nach Inkrafttreten des Beschlusses richtet die Europäische Kommission ein Verfahren zur Veröffentlichung der transnationalen Unternehmensvereinbarungen ein. Dieses Verfahren weist folgende Merkmale auf:

- *Einrichtung einer frei zugänglichen Website in der Form einer Datenbank;*
- *klare Identifizierung der Verfahren zur Einreichung eines neuen Texts oder relevanter Änderungen bestehender Texte;*
- *die offiziellen Texte der TCA werden zur Verfügung gestellt und sind einfach zugänglich;*
- *ist die TCA in anderen Sprachen verfügbar, wird eindeutig angegeben, welches die offizielle Version ist, die zur Auslegung des Textes heranzuziehen ist.*

Die Verfahren zur Gewährleistung der Öffentlichkeit erfüllen die Anforderungen in Bezug auf die Transparenz und die Verbreitung bestehender Vereinbarungen zum Nutzen der Empfänger und Dritter. Die Verhandlungsführer legen den offiziellen Text der Europäischen Kommission zur Veröffentlichung vor. Ausschließlich zum Zwecke der Gewährleistung einer noch weiterreichenden Verbreitung der Vereinbarung können die unterzeichnenden Parteien der Kommission auch Versionen in anderen Sprachen vorlegen.

Dieser Mechanismus zur Gewährleistung der Öffentlichkeit beeinflusst die rechtliche Gültigkeit der Vereinbarung nicht.

4. KONZEPTBEISPIEL FÜR EINEN MÖGLICHEN EUROPÄISCHEN OPTIONALEN RECHTSRAHMEN FÜR TRANSNATIONALE UNTERNEHMENSVEREINBARUNGEN

BESCHLUSS NR. [NUMMER] DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS UND DES RATES VOM [DATUM] [oder alternativ
BESCHLUSS DER EUROPÄISCHEN SOZIALPARTNER]

zu einem optionalen Rechtsrahmen für die Aushandlung transnationaler Unternehmensvereinbarungen zwischen europäischen Gewerkschaftsverbänden und grenzüberschreitenden Unternehmen oder grenzüberschreitende Unternehmenskonzerne.

[Die europäischen Sozialpartner]

oder

[Das Europäische Parlament und der Rat]

gestützt auf den Vertrag über die Europäische Union und den Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union,

gestützt auf Artikel 6 EUV,

gestützt auf Artikel 152, Artikel 154 und Artikel 156 AEUV,

gestützt auf Artikel 290 AEUV,

gestützt auf die Gemeinschaftscharta der sozialen Grundrechte der Arbeitnehmer und insbesondere auf Artikel 12 und 13,

gestützt auf die Europäische Sozialcharta und insbesondere auf Artikel 6,

gestützt auf Artikel 28 der Europäischen Menschenrechtskonvention,

gestützt auf die Entschließung des Europäischen Parlaments zu grenzüberschreitenden Kollektivverhandlungen und zum transnationalen sozialen Dialog (2012/2292(INI)),

gestützt auf den Beschluss 98/500/EG der Kommission vom 20. Mai 1998 über die Einsetzung von Ausschüssen für den sektoralen Dialog zur Förderung des Dialogs zwischen den Sozialpartnern auf europäischer Ebene,

(1) in der Erwägung, dass die Union und die Mitgliedstaaten dafür sorgen, dass die notwendigen Voraussetzungen für die Wettbewerbsfähigkeit der europäischen Industrie bestehen und ihr Handeln zu diesem Zweck, im Einklang mit einem System offener und wettbewerbsorientierter Märkte, auf die Begünstigung eines förderlichen Umfelds für die Kooperation zwischen Unternehmen gerichtet sein soll;

(2) in der Erwägung, dass zu den Zielen der Union und der Mitgliedstaaten die Förderung der Beschäftigung, die Verbesserung der Lebens- und Arbeitsbedingungen, um dadurch auf dem Wege des Fortschritts ihre Angleichung zu ermöglichen, ein angemessener sozialer Schutz, der soziale Dialog, die Entwicklung des

Arbeitskräftepotenzials im Hinblick auf ein dauerhaft hohes Beschäftigungsniveau und die Bekämpfung von Ausgrenzungen zählen;

(3) in der Erwägung, dass eine solche Entwicklung nicht nur durch das Funktionieren des Binnenmarktes gewährleistet wird, das eine Harmonisierung der Sozialsysteme fördern wird, sondern auch durch in den Verträgen vorgesehene Verfahren und durch die Angleichung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften;

(4) in der Erwägung, dass das Grünbuch der Kommission „Umstrukturierung und Antizipation von Veränderungen“ (KOM(2012) 7 endgültig) feststellt, dass transnationale Unternehmensvereinbarungen (TCA) eines der Instrumente darstellen, um die sozialen und wirtschaftlichen Folgen der Umstrukturierung sozialverantwortlich zu bewältigen. Aufbauend auf der Erfahrung des sozialen Dialogs auf Unternehmensebene können sie im Voraus oder in Krisensituationen zu einer fairen Verteilung der Anpassungskosten in multinationalen Unternehmen und somit zur Vermeidung, Milderung oder Verkürzung von Arbeitskonflikten beitragen;

(5) in der Erwägung, dass transnationale Unternehmensvereinbarungen das Potenzial des sozialen Dialogs zur Bewältigung der Umstrukturierung, Neuordnung und erwarteten Maßnahmen nutzen. Zusätzlich zur Organisation des sozialen Dialogs selbst nehmen sich die Vereinbarungen spezifischer Themen an, wie Gesundheit und Sicherheit am Arbeitsplatz, gleiche Beschäftigungsbedingungen, Ausbildung und Mobilität, Planung des Beschäftigungs- und Qualifikationsbedarfs, Maßnahmen zur Vermeidung von Entlassungen und Begleitmaßnahmen im Fall von Umstrukturierungen;

(6) in der Erwägung, dass es Probleme gibt, welche die Fortentwicklung von Verhandlungen auf länderübergreifender Ebene behindern, und diese Probleme hauptsächlich die Ermittlung der beteiligten Akteure und die Transparenz transnationaler Unternehmensvereinbarungen betreffen;

(7) in der Erwägung, dass, wenn man die Vorteile von TCA für den Aufbau des Binnenmarkts nutzen will, Unsicherheiten bezüglich der Rechtsnatur von TCA durch ein Regelwerk ausgeräumt werden müssen, das freiwillige und autonome Verhandlungen zwischen der Geschäftsleitung von transnationalen Unternehmen bzw. Konzernen und ihren Arbeitnehmern fördert;

(8) in der Erwägung, dass mehr als 280 transnationale Unternehmensvereinbarungen von multinationalen Unternehmen und Arbeitnehmervertretungen unterzeichnet wurden und alle in mehr als einem Mitgliedstaat anwendbar sind oder Unternehmen mit Sitz in mindestens einem Mitgliedstaat betreffen;

(9) in der Erwägung, dass ein europäischer optionaler Rechtsrahmen (OLF) für freiwillige und autonome TCA erforderlich und nützlich wäre, um für größere Rechtssicherheit, größere Transparenz, vorhersehbare und durchsetzbare Wirkungen von Vereinbarungen zu sorgen, die den Rahmenbestimmungen entsprechen;

(10) in der Erwägung, dass Praktiken in Bezug auf TCA gefördert werden sollten und gleichzeitig die Autonomie der Vertragsparteien respektiert werden sollte;

(11) in der Erwägung, dass die Verhandlungsführer autonom entscheiden sollten, ob sie unter Bezugnahme auf den optionalen Rechtsrahmen verhandeln möchten;

(12) in der Erwägung, dass TCA autonome Entscheidungen der Verhandlungsführer widerspiegeln sollten, was die gegenseitige Anerkennung ihres Mandats und ihrer Repräsentativität anbelangt;

(13) in der Erwägung, dass eine weiterreichende Definition grenzüberschreitender Unternehmen oder Unternehmenskonzern als die, dass sie in mehr als einem Mitgliedstaat tätig sind, über die Ziele und den Anwendungsbereich des Förderziels eines optionalen Rechtsrahmens hinausgehen würde und es in der Verantwortung der zentralen Geschäftsleitung eines grenzüberschreitenden Unternehmens bzw. eines beherrschenden Unternehmens eines grenzüberschreitenden Konzerns liegt, mitzuteilen, in welchem Umfang die Unterzeichnung seine Tochtergesellschaften und kontrollierten Unternehmen einbezieht und welche Tochtergesellschaften und kontrollierten Unternehmen von der TCA betroffen sind;

- (14) in der Erwägung, dass eine Vorbedingung für grenzüberschreitende Unternehmen oder Konzerne, um eine TCA abzuschließen, die Offenlegung der Kontrollmechanismen ist, welche die zentrale Leitung über die anderen innerhalb und außerhalb der EU ansässigen Unternehmensteile ausübt;
- (15) in der Erwägung, dass die autonom von den europäischen Gewerkschaftsverbänden angewendeten Verfahren sich als effizient erwiesen haben, um von den Arbeitnehmern grenzüberschreitender Unternehmen oder Konzernen ein Mandat zu erhalten;
- (16) in der Erwägung, dass die Unterzeichnung des europäischen Gewerkschaftsverbands und der zentralen Geschäftsleitung ausreichen sollte, um den Rechtsstatus einer TCA zu gewährleisten;
- (17) in der Erwägung, dass ein europäischer Gewerkschaftsverband nur unter der Voraussetzung eine TCA abschließen kann, dass er die vereinbarten Mechanismen offenlegt, mittels deren er von den Arbeitnehmern des grenzüberschreitenden Unternehmens bzw. des Konzerns ein Mandat erhält;
- (18) in der Erwägung, dass die EBR – wo sie eingerichtet sind und wo dies angemessen ist – ordnungsgemäß über den Prozess unterrichtet und gemäß den von den EGV und der TCA festgelegten Regeln in die Verhandlung, Verwaltung und Durchsetzung einer TCA einbezogen werden sollten;
- (19) in der Erwägung, dass ein grenzüberschreitendes Unternehmen oder ein Konzern in mehr als einem Sektor tätig sein und mehr als ein EGV betroffen sein kann, sollten die EVG mitteilen, welches interne Verfahren für die entsprechenden Verhandlungen gilt;
- (20) in der Erwägung, dass der TCA eine Namensliste aller von ihr betroffenen Tochtergesellschaften beigefügt werden sollte, es sei denn, die TCA legt Kriterien zur Bestimmung der Unternehmen, Tochtergesellschaften oder Operationen des grenzüberschreitenden Unternehmens oder der Konzern fest, die unter den Anwendungsbereich der TCA fallen. Die TCA sollte auch das anzuwendende Verfahren für die Aktualisierung der Liste von Unternehmen, Tochtergesellschaften oder Operationen nennen, die unter ihren Anwendungsbereich fallen;
- (21) in der Erwägung, dass dieser Beschluss kein Grund für die Senkung der gesetzlich festgelegten oder auf nationaler Ebene vereinbarten Arbeitsnormen und -bedingungen sein darf;
- (22) in der Erwägung, dass jede TCA eine Transparenzklausel enthalten sollte, die festlegt, welche Klauseln im Fall von Konflikten zwischen den Bestimmungen der TCA und jeder geltenden nationalen Vereinbarung den Vorrang haben sollen. Fehlt eine solche Transparenzklausel, so sollen im Fall von Konflikten zwischen Bestimmungen der TCA und denen einer nationalen Vereinbarung die für Arbeitnehmer günstigeren Bestimmungen gelten;
- (23) in der Erwägung, dass eine angemessene Verbreitung des Bestehens einer TCA sicherzustellen ist und die Registrierungsmechanismen der Europäischen Kommission übertragen werden sollten, die in Übereinstimmung mit den europäischen Sozialpartnern über den Mechanismus zur Registrierung von TCA entscheiden wird;
- (24) in der Erwägung, dass die unterzeichnenden Vertragsparteien sich gemeinsam verpflichten sollten, die Wirksamkeit der Umsetzung zu überwachen, zu bewerten und periodisch Bericht zu erstatten und zu diesem Zweck ein Verfahren festzulegen;
- (25) in der Erwägung, dass die TCA die gemeinsame Verantwortung der unterzeichnenden Vertragsparteien für ihre Durchführung festlegen und auch die internen Beschwerdeverfahren für eine autonome Streitbeilegung angeben sollte, sollten die Unterzeichnerparteien dennoch die Möglichkeit haben, den Streit vor eine europäische Mediationseinrichtung zu bringen;
- (26) in der Erwägung, dass eine solche Mediationseinrichtung durch einen delegierten Rechtsakt von der Europäischen Kommission im Hinblick auf die Einführung eines außergerichtlichen Streitbeilegungsmechanismus geschaffen werden sollte, der ohne irgendwelche Kosten ausschließlich für die

Vertragsparteien der TCA zugänglich ist; der Mediationsausschuss sollte aus je einem von den Vertragsparteien ernannten Mediator und einem dritten, neutralen Experten bestehen;

(27) in der Erwägung, dass jede TCA ein Anlauf- und Auslaufdatum oder ein Verfahren für ihre Neuaushandlung, Beendigung oder Erneuerung nennen sollte;

(28) in der Erwägung, dass jede TCA unterzeichnet und datiert sein muss und die offizielle(n) Sprache(n) für ihre Auslegung genannt werden muss/müssen;

(29) in der Erwägung, dass die unterzeichnenden Vertragsparteien und die durch sie vertretenen Parteien, wenn sie für den OLF optieren, anerkennen, dass die TCA denselben rechtlichen Status haben wird wie eine nationale Unternehmensvereinbarung, dass sie für dieselben Arbeitnehmer gelten wird, für die eine Unternehmensvereinbarung in dem entsprechenden Rechtssystem gelten würde, und sie auf dieselbe Weise durchgesetzt wird wie eine nationale Unternehmensvereinbarung;

(30) in der Erwägung, dass nationales Recht und Kollektivvereinbarungen *mutatis mutandis* für die Durchführung von TCA auf nationaler Ebene gelten, ist der optionale Rechtsrahmen für TCA kein Grund für eine Abänderung oder Reform nationaler Tarifverhandlungssysteme;

HABEN FOLGENDER BESCHLUSS ERLASSEN:

Artikel 1: Ziel

Mit dem Beschluss wird ein optionaler Rechtsrahmen für europäische transnationale Unternehmensvereinbarungen (nachstehend als „TCA“ bezeichnet) eingeführt, die auf der einen Seite von einem oder mehreren europäischen Gewerkschaftsverbänden und auf der anderen Seite von einem grenzüberschreitenden Unternehmenskonzern oder zwei oder mehr Unternehmen mit Sitz in mindestens zwei unterschiedlichen Mitgliedstaaten (nachstehend bezeichnet als „Verhandlungsführer“) unterzeichnet werden.

Artikel 2: Begriffsbestimmungen

- a) Europäischer Gewerkschaftsverband: eine Organisation, die - wie in Artikel 1 des Beschlusses 98/500/EG vorgesehen - Arbeitnehmer auf europäischer Ebene vertritt und die auch ein Verfahren zur Einholung eines Mandats zur Aushandlung und Unterzeichnung einer europäischen transnationalen Unternehmensvereinbarung angenommen hat;
- b) Grenzüberschreitendes Unternehmen: jedes Unternehmen, das Arbeitnehmer in mindestens zwei Mitgliedstaaten beschäftigt;
- c) Grenzüberschreitender Konzern: jeder Unternehmenskonzern, der direkt oder über ein kontrolliertes Unternehmen Arbeitnehmer in mindestens zwei Mitgliedstaaten beschäftigt;
- d) Unternehmen: jeder in einem Mitgliedstaat als solcher registrierte Arbeitgeber;
- e) Transnationale Unternehmensvereinbarung: jede Vereinbarung, die in Übereinstimmung mit diesem optionalen Rechtsrahmen ausgehandelt und unterzeichnet wurde und mindestens in zwei Mitgliedstaaten der EU bzw. gegebenenfalls des Europäischen Wirtschaftsraums anwendbar ist;
- f) Verfahren zur Aushandlung und Unterzeichnung einer TCA: ein von den Entscheidungsgremien eines europäischen Gewerkschaftsverbands angenommenes Verfahren mit dem spezifischen Zweck der Einrichtung von Rahmenvorschriften für die Aushandlung, die Unterzeichnung und die Umsetzung von TCA.

Artikel 3: Opt-in-Klausel

Dieser Beschluss findet Anwendung auf alle TCA, in denen die Verhandlungsführer erklären, dass die Vereinbarung diesem Beschluss unterliegt.

Artikel 4: Offenlegung des Mandats

Zu Beginn des Verhandlungsprozesses legen beide Parteien das ihnen erteilte Mandat offen.

Artikel 5: Geltungsbereich der Vereinbarung

Die Verhandlungsführer definieren den Geltungsbereich der TCA durch:

- a) Auflistung der Betriebe, Tochtergesellschaften und Unternehmen, die unter die TCA fallen oder
- b) Festlegung von Kontrollkriterien zur Identifizierung der Muttergesellschaft und der kontrollierten Tochtergesellschaften oder Unternehmen;

Im Falle der Option a) bestimmen die Parteien auch die Verfahren zur Aktualisierung und veröffentlichen die Änderungen der Liste.

Im Falle der Option b) muss die Organisation, die im Namen der Arbeitnehmer tätig wird, im Geiste des guten Glaubens und der fairen Zusammenarbeit mit der zentralen Geschäftsleitung, in der Lage sein, regelmäßig Änderungen der Zusammensetzung des grenzüberschreitenden Unternehmens oder des grenzüberschreitenden Konzerns zu prüfen.

Artikel 6: Inhalt der Vereinbarung

Alle TCA umfassen:

- den offiziellen Namen (Bezeichnung) und die Unterschrift der unterzeichnenden Vertragsparteien;
- den Ort, an dem die Vereinbarung unterzeichnet wurde;
- das Datum, an dem die Vereinbarung unterzeichnet wurde;
- das Datum, an dem die Vereinbarung wirksam wird;
- die Frist oder Vertragsdauer oder alternativ dazu ein Verfahren, über welches eine der Parteien die Vereinbarung beenden kann, falls keine Dauer vorgegeben ist;
- das Verfahren zur Beendigung, Neuverhandlung und Erneuerung der Vereinbarung.

Artikel 7: Rückschrittsklausel

Dieser Beschluss enthält keine gültigen Gründe für die Reduzierung des allgemeinen Niveaus des Arbeitnehmerschutzes. Von diesem Beschluss bleibt das Recht der Sozialpartner unberührt, auf angemessenerer Ebene, darunter auch auf europäischer Ebene, Vereinbarungen abzuschließen, mit denen die Bestimmungen dieses Beschlusses angenommen und/oder ergänzt werden, um besonderen Umständen Rechnung zu tragen.

Artikel 8: Nichteinmischungsklausel

Im Falle eines Konfliktes zwischen den Bestimmungen einer TCA und einer anderen anwendbaren nationalen Vereinbarung, gilt die für den Arbeitnehmer günstigere Bestimmung.

Artikel 9: Registrierung der Vereinbarung

Innerhalb von 6 Monaten nach Inkrafttreten des Beschlusses richtet die Europäische Kommission ein Register zur Verbreitung der transnationalen Unternehmensvereinbarungen ein. Dieses Register weist folgende Merkmale auf:

- Es wird eine freizugängliche Website in der Form einer Datenbank eingerichtet;
- Die Verfahren zur Einreichung eines neuen Textes oder relevanter Änderungen der bestehenden Texte sind eindeutig anzugeben;
- Offizielle Texte der TCA werden zur Verfügung gestellt und sind leicht zugänglich;
- Eine klare Angabe der zur Auslegung des Textes zu verwendenden offiziellen Version(en), sofern der Text in verschiedenen Sprachen vorliegt.

Das Registrierungsverfahren erfüllt die Anforderungen in Bezug auf die öffentliche Zugänglichkeit und die Verbreitung bestehender Vereinbarungen zum Nutzen der Empfänger und Dritter. Die Verhandlungsführer legen den offiziellen Text der Europäischen Kommission zur Veröffentlichung vor. Sie können der Europäischen Kommission auch Versionen in anderen Sprachen vorlegen, um eine noch weitergehende Verbreitung der Vereinbarung zu erzielen.

Dieser Mechanismus zur Registrierung beeinflusst in jedem Fall die rechtliche Gültigkeit der Vereinbarung nicht.

Artikel 10: Streitbeilegung

Innerhalb von neun Monaten nach Inkrafttreten des Beschlusses richtet die Europäische Kommission in Übereinstimmung mit den europäischen Sozialpartnern eine Mediationsstruktur ein, die folgende Merkmale aufweist:

- Es werden drei Verzeichnisse von Experten eingerichtet, um eine ausgewogene Vertretung von Arbeitnehmern, Arbeitgebern und neutralen Mediatoren zu gewährleisten;
- Jedes Verzeichnis umfasst mindestens einen Mediator aus jedem Mitgliedstaat;
- Eine Liste der Vergleichsvereinbarungen, die im Kontext der TCA erzielt wurden. Sobald eine Vergleichsvereinbarung erzielt wurde, muss dieser der TCA selbst beigelegt und in die Datenbank aufgenommen werden.
- Bestimmungen zur Definition der Funktionsweise der Mediationsstruktur, einschließlich der Maßnahme, dass nur die unterzeichnenden Vertragsparteien den ADR-Mechanismus in Anspruch nehmen können.

Artikel 11: Schutz der Verhandlungsführer

Bei Ausübung ihrer Funktionen genießen die Mitglieder der Verhandlungsdelegationen, darunter auch die Mitglieder der Europäischen Betriebsräte und Arbeitnehmervertreter des multinationalen Unternehmens, das an der transnationalen Verhandlung beteiligt ist, Schutz und ähnliche Garantien, wie diejenigen, die gemäß nationalem Recht und/oder geltenden Praktiken im Beschäftigungsstaat Arbeitnehmervertretern gewährt wird. Fall das innerstaatliche Recht und/oder die Praktiken des Staates, in dem sich der Hauptsitz der Gesellschaft befindet oder des Staates, in dem die Verhandlungen stattfinden für die Mitarbeit vorteilhafter sind, werden diese angewandt.

Dieser Schutz gilt insbesondere für die Teilnahme an Sitzungen der Verhandlungsorgane oder andere Sitzungen im Rahmen der Vereinbarung, die auf die Verhandlungen selbst zurückgehen, sowie für die Zahlung

von Löhnen und Gehältern für Mitglieder, die Mitarbeiter des transnationalen Unternehmens oder des transnationalen Konzerns sind, für die Dauer ihrer Abwesenheit aufgrund der Durchführung ihrer Pflichten.

Artikel 12: Bewertung des optionalen Rechtsrahmens

Die europäischen Sozialpartner führen alle zwei Jahre eine gemeinsame Bewertung der Funktionsweise des optionalen Rechtsrahmens durch. Ihre gemeinsame Bewertung wird an die Europäische Kommission übermittelt. Auf der Grundlage der Eingaben der Sozialpartner kann die Europäische Kommission Maßnahmen zur Förderung des optionalen Rechtsrahmens ergreifen und eine förderliche Umgebung für TCA schaffen.

ETUC
European Trade Union Confederation
Boulevard du Roi Albert II, 5
B - 1210 Brussels
Tel +32 (0)2 224 04 11
E-mail etuc@etuc.org
www.etuc.org



With the support of the European Commission

