

**Rechtssache C-404/22**

**Zusammenfassung des Vorabentscheidungsersuchens nach Art. 98 Abs. 1 der  
Verfahrensordnung des Gerichtshofs**

**Eingangsdatum:**

16. Juni 2022

**Vorlegendes Gericht:**

Dioikitiko Protodikeio Athinon (Griechenland)

**Datum der Vorlageentscheidung:**

3. Mai 2022

**Kläger:**

Ethnikos Organismos Pistopoiisis Prosonton & Epangelmatikou  
Prosanatolismou (E.O.P.P.E.P.)

**Beklagter:**

Elliniko Dimosio (Griechischer Staat)

---

**Gegenstand des Ausgangsverfahrens**

Klage des Ethnikos Organismos Pistopoiisis Prosonton & Epangelmatikou Prosanatolismou (E.O.P.P.E.P.) (Nationale Agentur für die Anerkennung von Befähigungsnachweisen und für Berufsberatung, im Folgenden: EOPPEP) gegen den Bescheid des Direktors des Tmima Epitheorisis Ergasiakon Scheseon (T.E.E.S.) Neas Ionias (Arbeitsaufsichtsbehörde Nea Ionia, im Folgenden: TEES) vom 12. Juli 2018, mit dem gegen den EOPPEP ein Bußgeld wegen Verstoßes gegen die Unterrichts- und Anhörungspflichten nach den nationalen Vorschriften zur Umsetzung von Art. 4 Abs. 2 bis 4 der Richtlinie 2002/14 verhängt wurde

**Gegenstand und Rechtsgrundlage der Vorlage**

Das Vorabentscheidungsersuchen ergeht gemäß Art. 267 AEUV und ist insbesondere darauf gestützt, dass Art. 2 Buchst. a und Art. 4 Abs. 2 Buchst. b der Richtlinie 2002/14, bezüglich deren begründete Zweifel hinsichtlich der

Bedeutung der Begriffe „wirtschaftliche Tätigkeit“, „Beschäftigungssituation“, „Beschäftigungsstruktur“ und „wahrscheinliche Beschäftigungsentwicklung“ bestehen, von den Gerichten der Europäischen Union noch nicht ausgelegt worden sind.

### **Vorlagefragen**

1. a) Was ist unter einem Unternehmen, das eine „wirtschaftliche Tätigkeit“ ausübt, im Sinne von Art. 2 Buchst. a der Richtlinie 2002/14/EG zu verstehen?

b) Fallen unter diesen Begriff juristische Personen des Privatrechts wie der EOPPEP, der in Wahrnehmung seiner Zuständigkeit für die Zertifizierung von Berufsbildungseinrichtungen als juristische Person des öffentlichen Rechts handelt und hoheitliche Befugnisse ausübt, wenn (i) sich bei einigen seiner Tätigkeiten, insbesondere der Erbringung verschiedenster Dienstleistungen der Berufsberatung für die zuständigen Stellen der Ministerien, Zentren und Einrichtungen für berufliche Aus- und Weiterbildung, Unternehmen sowie Arbeitgeber- und Arbeitnehmerorganisationen (Art. 14 Abs. 2 Buchst. ib des Gesetzes 4115/2013, A' 24), wie sich aus der Regelung in Art. 14 Abs. 2 Buchst. ie dieses Gesetzes über die Festlegung der Voraussetzungen für die Erbringung von Dienstleistungen der Beratung und der Berufsberatung durch natürliche und juristische Personen im Inland ergibt, nicht ausschließen lässt, dass es einen Markt gibt, auf dem Handelsunternehmen tätig sind, die mit dem Kläger im Wettbewerb stehen, und ii) zu den Ressourcen des Klägers nach Art. 23 Abs. 1 Buchst. d des Gesetzes die Einnahmen aus der Ausübung von Tätigkeiten und der Erbringung von Dienstleistungen entweder im Auftrag des Ministers oder für Dritte wie insbesondere öffentliche Einrichtungen, nationale und internationale Organisationen, juristische Personen des öffentlichen Rechts oder Privatrechts und Private zählen, während (iii) für seine sonstigen Dienstleistungen nach Art. 20 des Gesetzes 4115/2013 Gebühren zu entrichten sind?

c) Ist es für die Beantwortung der vorstehenden Frage von Belang, dass von den verschiedenen Tätigkeiten (Art. 14 Abs. 2 des Gesetzes 4115/2013) der juristischen Person des Privatrechts mutmaßlich nur einige in einem Marktumfeld ausgeübt werden, und, wenn ja, reicht es aus, dass der Gesetzgeber beabsichtigt hat (Art. 14 Abs. 2 Buchst. ib und Art. 23 Abs. 1 Buchst. d des Gesetzes 4115/2013), dass diese juristische Person zumindest teilweise als Marktteilnehmer agieren soll, oder muss nachgewiesen werden, dass sie in Bezug auf eine bestimmte Tätigkeit tatsächlich in einem Marktumfeld handelt?

2. a) Was ist unter „Beschäftigungssituation“, „Beschäftigungsstruktur“ und „wahrscheinlicher Beschäftigungsentwicklung“ im Unternehmen im Sinne von Art. 4 Abs. 2 Buchst. b der Richtlinie 2002/14/EG, bezüglich deren eine Pflicht zur Unterrichtung und Anhörung der Arbeitnehmer besteht, zu verstehen?

b) Fällt es unter diese Begriffe, wenn im Anschluss an die Annahme der Geschäftsordnung der juristischen Person, hier des EOPPEP, Angestellte von

Führungspositionen, in die sie nach der Verschmelzung der juristischen Personen des Privatrechts EKEPIS und EPEP mit dem EOPPEP vorläufig ernannt wurden, entbunden werden, ohne dass diese Stellen durch die Geschäftsordnung aufgehoben worden wären, mit der Folge, dass die Pflicht zur Unterrichtung und Anhörung der Arbeitnehmer vor deren Entbindung von ihren jeweiligen Aufgaben begründet wird?

c) Ist es für die Beantwortung der vorstehenden Frage von Belang, (i) ob die Entbindung des Arbeitnehmers von der Führungsposition unter Hinweis darauf erfolgte, dass der ordnungsgemäße Betrieb der juristischen Person gewährleistet und deren dienstlichen Belangen Rechnung getragen werden sollte, damit sie die mit ihrer Gründung verfolgten Ziele erreichen könne, oder ob sie wegen unzureichender Erfüllung seiner Aufgaben als geschäftsführender Leiter erfolgte, (ii) dass die von den Führungspositionen entbundenen Angestellten weiterhin bei der juristischen Person beschäftigt waren oder iii) dass durch denselben Beschluss des zuständigen Organs der juristischen Person über die Entbindung von Angestellten von Führungspositionen andere Personen vorläufig auf Führungspositionen ernannt wurden?

### **Angeführte unionsrechtliche Vorschriften und Rechtsprechung**

Art. 151 AEUV

Gemeinschaftscharta der sozialen Grundrechte der Arbeitnehmer von 1989, Nr. 18

Richtlinie 2002/14/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 11. März 2002 zur Festlegung eines allgemeinen Rahmens für die Unterrichtung und Anhörung der Arbeitnehmer in der Europäischen Gemeinschaft (ABl. 2002, L 80, S. 29), Erwägungsgründe 7 und 8, Art. 2, Art. 3 Abs. 1, Art. 4 Abs. 2 bis 4, Art. 8 Abs. 2

Urteile des Gerichtshofs vom 17. November 2016, Betriebsrat der Ruhrlandklinik (C-216/15, EU:C:2016:883, Rn. 44), vom 11. November 2021, Manpower Lit (C-948/19, EU:C:2021:906, Rn. 39, 43 und 45), vom 6. September 2011, Scattolon (C-108/10, EU:C:2011:542, Rn. 44); 25. Oktober 2001, Ambulanz Glöckner (C-475/99, EU:C:2001:577, Rn. 21), vom 17. März 2011, Peñarroja Fa (C-372/09 und C-373/09, EU:C:2011:156, Rn. 37), vom 17. März 1993, Sloman Neptun (C-72/91 und C-73/91, EU:C:1993:97, Rn. 26), und vom 2. Februar 1988, Blaizot u. a. (24/86, EU:C:1988:43, Rn. 17)

Schlussanträge der Generalanwältin Trstenjak vom 7. Juli 2011, KHS AG (C-214/10, EU:C:2011:465, Nr. 60)

## **Angeführte nationale Vorschriften**

Proedriko Diatagma 240/2006, Peri thespiseos genikou plaisiou enimeroseos kai diavouleuseos ton ergasomenon, simfona me tin Odigia 2002/14/EK tis 11.3.2002 tou Evropaikou Koivovouliou kai tou Simvouliou (E. E. L 80/23.3.2002), (A' 252) (Präsidialdekret 240/2006 zur Festlegung eines allgemeinen Rahmens für die Unterrichtung und Anhörung der Arbeitnehmer gemäß der Richtlinie 2002/14/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 11. März 2002 (im Folgenden: PD 240/2006), Art. 2, Art. 4 Abs. 2 bis 4

Nomos 4115/2013, Organosi kai leitourgia Idrimatos Neolaias kai Dia Biou Mathisis kai Ethnikou Organismou Pistopoiisis Prosonton kai Epangelmatikou Prosanatolismou kai alles diataxeis (A' 24) (Gesetz 4115/2013, Organisation und Betrieb der Stiftung für Jugend und lebenslanges Lernen und der Nationalen Agentur für die Anerkennung von Befähigungsnachweisen und für Berufsberatung und andere Bestimmungen (im Folgenden: Gesetz 4115/2013), Art. 13, 14, 20 und 23

## **Kurze Darstellung des Sachverhalts und des Verfahrens**

- 1 Durch einen Gemeinsamen Ministerialerlass von 2011 wurden die juristische Person des Privatrechts „Ethniko Kentro Pistopoiisis Domon Dia Biou Mathisis (E.KE.PIS.)“ (Nationales Zentrum für die Zertifizierung von Strukturen für lebenslanges Lernen, EKEPIS) und die juristische Person des Privatrechts „Ethniko Kentro Epangelmatikou Prosanatolismou (E.K.E.P.)“ (Nationales Zentrum für Berufsberatung, EKEP) durch Aufnahme in die juristische Person des Privatrechts „Ethnikos Organismos Pistopoiisis Prosonton (E.O.P.P.)“ (Nationale Agentur für die Anerkennung von Befähigungsnachweisen, EOPP) verschmolzen und als eigenständige juristische Personen aufgelöst. Durch diesen Gemeinsamen Ministerialerlass wurde die Nationale Agentur für die Anerkennung von Befähigungsnachweisen in Nationale Agentur für die Anerkennung von Befähigungsnachweisen und für Berufsberatung (EOPPEP) umbenannt.
- 2 Mit der Gründung des EOPPEP wurden u. a. zwei Angestellte des EKEPIS, PM und DM, vom EOPPEP übernommen.
- 3 Mit Beschluss des Verwaltungsrats des EOPPEP vom 9. Dezember 2011 wurde dessen Organisationsplan gebilligt. Mit Beschluss des Verwaltungsrats vom 16. Februar 2012 wurden PM zur geschäftsführenden Leiterin der Abteilung Anerkennung von Befähigungsnachweisen und DM zur geschäftsführenden stellvertretenden Direktorin der Direktion Verwaltung und Finanzen und geschäftsführenden Leiterin der Abteilung Finanzen ernannt. Schließlich übernahm DM gemäß dem Beschluss des Verwaltungsrats vom 17. Juni 2013 in Abänderung des vorgenannten Beschlusses geschäftsführend nur die Direktion Verwaltung und Finanzen.

- 4 Nach der Veröffentlichung der Geschäftsordnung des Klägers am 19. Dezember 2017, mit der die genannten Direktionen und Abteilungen bestätigt wurden, erging zunächst der Beschluss des Verwaltungsrats des Klägers vom 18. Januar 2018, mit dem DM als geschäftsführende Leiterin der Direktion Verwaltung und Finanzen bis zur Auswahl und Ernennung eines Direktors bestätigt wurde, sodann der Beschluss dieses Verwaltungsrats vom 14. Februar 2018, mit dem DM von ihren Aufgaben als geschäftsführende Leiterin entbunden, aber in der Abteilung Verwaltung weiterverwendet wurde. Im Beschluss vom 14. Februar 2018 wurde diese Entscheidung damit begründet, dass DM als Leiterin der Direktion Verwaltung und Finanzen nicht in der Lage gewesen sei, für die ordnungsgemäße Bestimmung der Gehälter der Angestellten im Einklang mit den geltenden Rechtsvorschriften und dem „Schlussbericht“ des Staatlichen Rechnungshofs sowie für die Festlegung der Gehaltstabellen für die Angestellten des Klägers zu sorgen.
- 5 Mit Beschluss des Verwaltungsrats des Klägers vom 21. Februar 2018 wurde PM von ihren Aufgaben als geschäftsführende Leiterin der Abteilung Anerkennung von Befähigungsnachweisen entbunden, aber in dieser Abteilung weiterverwendet. Zur Begründung wurde in diesem Beschluss ausgeführt, dass damit die Bedürfnisse des Klägers berücksichtigt, dessen ordnungsgemäßer Betrieb gewährleistet und seinen dienstlichen Belangen Rechnung getragen werden solle, damit er die mit seiner Gründung verfolgten Ziele erreichen könne. Mit demselben Beschluss des Verwaltungsrats wurde ferner KG von seinen Aufgaben als Leiter der Abteilung Zertifizierung von Strukturen entbunden, aber in der Abteilung Wissensmanagement und elektronische Behördendienste des Klägers weiterverwendet, und AA zum geschäftsführenden Leiter der Abteilung Finanzen ernannt.
- 6 Auf die vorgenannten Beschlüsse hin stellten PM und DM am 26. Februar 2018 bzw. 15. März 2018 beim TEES Nea Ionia einen Antrag auf Durchführung eines Verfahrens zur Beilegung einer arbeitsrechtlichen Streitigkeit. Das TEES Nea Ionia stellte im Zuge einer Prüfung beim Kläger, der 80 Arbeitnehmer beschäftigt, fest, dass dieser die nach dem PD 240/2006 erforderliche Unterrichtung und Anhörung der Arbeitnehmervertretung nicht durchgeführt habe, bevor er die beiden Mitarbeiterinnen von ihren Führungspositionen entbunden habe.
- 7 Auf der Grundlage dieser Feststellungen erging der Bescheid des Direktors des TEES Nea Ionia vom 12. Juli 2018, mit dem gegen den Kläger ein Bußgeld von 2 250 Euro wegen Verstoßes gegen Art. 4 Abs. 2 bis 4 des PD 240/2006 verhängt wurde. Konkret wurde das Bußgeld verhängt, weil der Kläger es versäumt hatte, zum einen die Unterlagen zur Unterrichtung der Arbeitnehmervereinigung und zum anderen das Protokoll über die Ergebnisse der Anhörung „vor der Entbindung zweier seiner Angestellten von ihren Positionen als Leiterinnen von Organisationseinheiten“ vorzulegen.
- 8 Der Kläger hat Klage auf Aufhebung dieses Bescheids erhoben.

### **Wesentliche Argumente der Parteien des Ausgangsverfahrens**

- 9 Der EOPPEP trägt u. a. vor, a) dass er kein Unternehmen sei, das eine wirtschaftliche Tätigkeit ausübe, weil er in Wahrnehmung seiner Zuständigkeit für die Zertifizierung von Berufsbildungseinrichtungen hoheitliche Befugnisse ausübe, b) dass PM und DM im Zuge der Gründung des EOPPEP zu geschäftsführenden Leiterinnen einer Abteilung bzw. Direktion ernannt worden seien, und zwar in Kenntnis dessen, dass es sich um eine vorläufige Ernennung handle, und c) dass der streitige Verstoß zwei Einzelfälle betreffe, in denen das Verfahren der Unterrichtung und Anhörung nicht zur Anwendung komme, sondern der Kläger seine Weisungsbefugnis ausübe.
- 10 Der Beklagte beantragt, die Klage als unbegründet abzuweisen.

### **Kurze Darstellung der Begründung der Vorlage**

- 11 Nach der Rechtsprechung des Symvoulío tis Epikrateias (Staatsrat, Griechenland) handelt der Kläger, der eine juristische Person des Privatrechts ist, bei der Ausübung seiner Zuständigkeit für die Zertifizierung von Berufsbildungseinrichtungen als juristische Person des öffentlichen Rechts und übt öffentliche Gewalt aus. Übt er diese Zuständigkeit aus, fällt er nicht unter den Begriff des Unternehmens, das eine „wirtschaftliche Tätigkeit“ ausübt, im Sinne von Art. 2 Buchst. a der Richtlinie 2002/14.
- 12 Bei bestimmten anderen Tätigkeiten des Klägers, insbesondere bei der Erbringung der verschiedensten Dienstleistungen auf dem Gebiet der Berufsberatung für die zuständigen Stellen der Ministerien, für Zentren und Einrichtungen für berufliche Aus- und Weiterbildung, Unternehmen sowie Arbeitgeber- und Arbeitnehmerorganisationen (Art. 14 Abs. 2 Buchst. ib des Gesetzes 4115/2013), ist jedoch, wie sich aus Art. 14 Abs. 2 Buchst. ie des Gesetzes ergibt, der vorsieht, dass der Kläger die Voraussetzungen für die Erbringung von Dienstleistungen der Beratung und der Berufsberatung durch natürliche und juristische Personen im Inland festlegt, nicht auszuschließen, dass es Märkte gibt, auf denen Handelsunternehmen tätig sind, die mit dem Kläger im Wettbewerb stehen. Dabei ist zu berücksichtigen, dass zu den Ressourcen des Klägers nach Art. 23 Abs. 1 Buchst. d des Gesetzes 4115/2013 die Einnahmen aus der Ausübung von Tätigkeiten und der Erbringung von Dienstleistungen entweder im Auftrag des Ministers oder für Dritte wie insbesondere öffentliche Einrichtungen, nationale und internationale Organisationen, juristische Personen des öffentlichen Rechts oder Privatrechts und Private zählen, während für die Erbringung seiner sonstigen Dienstleistungen nach Art. 20 des Gesetzes 4115/2013 Gebühren zu entrichten sind. Daraus ergibt sich grundsätzlich, dass der Gesetzgeber beabsichtigt hat, dass der Kläger zumindest teilweise als Marktteilnehmer agieren soll, obwohl das Wesensmerkmal des Entgelts darin besteht, dass es die wirtschaftliche Gegenleistung für die betreffende Leistung darstellt, wobei die Gegenleistung in der Regel zwischen dem Erbringer und dem Empfänger der Leistung vereinbart

wird (vgl. Urteil vom 11. November 2021, Manpower Lit, C-948/19, EU:C:2021:906, Rn. 43 und 45).

- 13 Darüber hinaus besteht nach Art. 4 Abs. 2 Buchst. b der Richtlinie 2002/14 die Pflicht zur Unterrichtung und Anhörung der Arbeitnehmer bei Fragen zu „Beschäftigungssituation“, „Beschäftigungsstruktur“ und „wahrscheinlicher Beschäftigungsentwicklung“ im Unternehmen sowie zu „gegebenenfalls geplanten antizipativen Maßnahmen, insbesondere bei einer Bedrohung für die Beschäftigung“.
- 14 Nach Nr. 18 der Gemeinschaftscharta der sozialen Grundrechte der Arbeitnehmer von 1989 gilt diese Pflicht u. a. bei der Umstrukturierung oder Verschmelzung von Unternehmen, wenn dadurch die Beschäftigung der Arbeitnehmer berührt wird. Ein solcher Fall liegt hier grundsätzlich vor, weil der Kläger aus der Verschmelzung durch Aufnahme der juristischen Personen EKEPIS und EKEP entstanden ist und DM und PM im Februar 2018 von ihren Führungspositionen entbunden wurden, nachdem im Dezember 2017 die erste Geschäftsordnung des Klägers angenommen worden war.
- 15 Diese Angestellten waren zwar nur vorläufig auf Führungspositionen ernannt worden, die Entbindung von PM von ihren Aufgaben als geschäftsführende Leiterin der Abteilung Anerkennung von Befähigungsnachweisen erfolgte aber nicht – wie bei DM – wegen unzureichender Erfüllung ihrer Aufgaben, sondern um die Bedürfnisse des Klägers im Hinblick auf die Erreichung der mit seiner Gründung verfolgten Ziele zu berücksichtigen, während die Stelle eines Leiters der Abteilung Anerkennung von Befähigungsnachweisen auch nach der Annahme der Geschäftsordnung des Klägers weiter bestand.
- 16 Daraus ergeben sich, wenn man davon ausgeht, dass der vorliegende Fall in den Anwendungsbereich der Richtlinie 2002/14 fällt, Zweifel an der Auslegung der Begriffe „Beschäftigungssituation“, „Beschäftigungsstruktur“ und „wahrscheinliche Beschäftigungsentwicklung“ im Sinne von Art. 4 Abs. 2 Buchst. b der Richtlinie.
- 17 Mit dem Beschluss des Verwaltungsrats des Klägers vom 21. Februar 2018 wurden auch andere Angestellte des Klägers auf Führungspositionen ernannt bzw. von ihnen entbunden, ebenfalls um die Bedürfnisse des Klägers zu berücksichtigen, dessen ordnungsgemäßen Betrieb zu gewährleisten und seinen dienstlichen Belangen Rechnung zu tragen, damit er die mit seiner Gründung verfolgten Ziele erreichen kann.
- 18 Das Vorbringen des Klägers, wonach im vorliegenden Fall keine Pflicht zur Unterrichtung und Anhörung seiner Arbeitnehmer bestanden habe, weil die streitige Entbindung von Führungspositionen zwei Einzelfälle betreffe, ist unerheblich, da die streitige Arbeitssache auf einen Antrag nur dieser beiden Arbeitnehmerinnen zurückgeht, obwohl mit denselben Beschlüssen des

Verwaltungsrats des Klägers auch andere Arbeitnehmer von Führungspositionen entbunden wurden.

ARBEITSDOKUMENT