Sammlung der Rechtsprechung

SCHLUSSANTRÄGE DES GENERALANWALTS
NILS WAHL
vom 9. Juni 2016 [1]

Rechtssache C-201/15

Anonymi Geniki Etairia Tsimenton Iraklis (AGET Iraklis)
gegen
Ypourgos Ergasias, Koinonikis Asfalisis kai Koinonikis Allilengyis
Streithelfer:
Enosi Ergazomenon Tsimenton Chalkidas

(Vorabentscheidungsersuchen des Symvoulio tis Epikrateias [Staatsrat, Griechenland])

„Massenentlassungen — Richtlinie 98/59/EG — Art. 2 bis 5 — Art. 49 und 63 AEUV — Erfordernis einer von der zuständigen Verwaltungsbehörde erteilten vorherigen Genehmigung eines Antrags auf Vornahme von Massenentlassungen — Prüfung der Anträge anhand wirtschaftlicher Kriterien — Verhältnismäßigkeit“

1. Grundlage der Europäischen Union ist eine freie Marktwirtschaft, was bedeutet, dass Unternehmen die Freiheit haben müssen, ihre Geschäfte nach ihrem Gutdünken zu führen. Welche Grenzen sind also mitgliedstaatlichen Eingriffen bei der Sicherung der Arbeitsplätze von Arbeitnehmern gesetzt? Diese Frage hat der Gerichtshof im vorliegenden Vorabentscheidungsverfahren zu entscheiden.

2. Im Einzelnen geht es um einen Rechtsstreit im Anschluss an die Weigerung der griechischen Behörden, der Klägerin des Ausgangsverfahrens – einer Tochtergesellschaft der in mehreren Mitgliedstaaten, u. a. auch in Griechenland, präsenten LafargeHolcim Ltd – die Genehmigung zur Vornahme von Massenentlassungen zu erteilen. In Griechenland sind Massenentlassungen nur mit vorheriger verwaltungsrechtlicher Genehmigung zulässig. Dies hat den Symvoulio tis Epikrateias (Staatsrat, Griechenland) dazu veranlasst, dem Gerichtshof zwei Fragen nach der Vereinbarkeit der griechischen Rechtsvorschriften mit erstens der Richtlinie 98/59/EG [2] und zweitens den Vertragsbestimmungen über die Niederlassungsfreiheit und die Kapitalverkehrsfreiheit (Art. 49 und 63 AEUV) zu stellen.

3. Vor diesem Hintergrund belegt der vorliegende Fall einmal mehr die anhaltende Bedeutung des Primärrechts gegenüber der zunehmenden Reichweite des abgeleiteten Rechts. Wie wir sehen werden, stehen die griechischen Rechtsvorschriften zwar wohl im Einklang mit der Richtlinie 98/59, nicht aber mit den durch den AEU-Vertrag garantierten Grundfreiheiten.

1 — Originalsprache: Englisch.

2 — Richtlinie des Rates vom 20. Juli 1998 zur Angleichung der Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten über Massenentlassungen (ABl. 1998, L 225, S. 16).

I – **Rechtlicher Rahmen**

A – *Richtlinie 98/59*

4. Art. 2 der Richtlinie 98/59 (der zum Teil II „Information und Konsultation“ gehört) bestimmt:

„(1) Beabsichtigt ein Arbeitgeber, Massenentlassungen vorzunehmen, so hat er die Arbeitnehmervertreter rechtzeitig zu konsultieren, um zu einer Einigung zu gelangen.

(2) Diese Konsultationen erstrecken sich zumindest auf die Möglichkeit, Massenentlassungen zu vermeiden oder zu beschränken, sowie auf die Möglichkeit, ihre Folgen durch soziale Begleitmaßnahmen, die insbesondere Hilfen für eine anderweitige Verwendung oder Umschulung der entlassenen Arbeitnehmer zum Ziel haben, zu mildern.

…

(3) Damit die Arbeitnehmervertreter konstruktive Vorschläge unterbreiten können, hat der Arbeitgeber ihnen rechtzeitig im Verlauf der Konsultationen

…

b) in jedem Fall schriftlich Folgendes mitzuteilen:

   i) die Gründe der geplanten Entlassung;

   ii) die Zahl und die Kategorien der zu entlassenden Arbeitnehmer;

   iii) die Zahl und die Kategorien der in der Regel beschäftigten Arbeitnehmer;

   iv) den Zeitraum, in dem die Entlassungen vorgenommen werden sollen;

   v) die vorgesehenen Kriterien für die Auswahl der zu entlassenden Arbeitnehmer, soweit die innerstaatlichen Rechtsvorschriften und/oder Praktiken dem Arbeitgeber die Zuständigkeit dafür zuerkennen;

…

Der Arbeitgeber hat der zuständigen Behörde eine Abschrift zumindest der in Unterabsatz 1 Buchstabe b) Ziffern i) bis v) genannten Bestandteile der schriftlichen Mitteilung zu übermitteln.

…“

5. Teil III der Richtlinie 98/59 betrifft „Massenentlassungsverfahren“ und umfasst zwei Bestimmungen, nämlich die Art. 3 und 4. Art. 3 sieht Folgendes vor:

„(1) Der Arbeitgeber hat der zuständigen Behörde alle beabsichtigten Massenentlassungen schriftlich anzuzeigen.

…

Die Anzeige muss alle zweckdienlichen Angaben über die beabsichtigte Massenentlassung und die Konsultationen der Arbeitnehmervertreter gemäß Artikel 2 enthalten, insbesondere die Gründe der Entlassung, die Zahl der zu entlassenden Arbeitnehmer, die Zahl der in der Regel beschäftigten Arbeitnehmer und den Zeitraum, in dem die Entlassungen vorgenommen werden sollen.

(2) Der Arbeitgeber hat den Arbeitnehmervertretern eine Abschrift der in Absatz 1 genannten Anzeige zu übermitteln.

Die Arbeitnehmervertreter können etwaige Bemerkungen an die zuständige Behörde richten."

6. Art. 4 der Richtlinie 98/59 lautet:

„(1) Die der zuständigen Behörde angezeigten beabsichtigten Massenentlassungen werden frühestens 30 Tage nach Eingang der in Artikel 3 Absatz 1 genannten Anzeige wirksam; die im Fall der Einzelkündigung für die Kündigungsfrist geltenden Bestimmungen bleiben unberührt.

Die Mitgliedstaaten können der zuständigen Behörde jedoch die Möglichkeit einräumen, die Frist des Unterabsatzes 1 zu verkürzen.

(2) Die Frist des Absatzes 1 muss von der zuständigen Behörde dazu benutzt werden, nach Lösungen für die durch die beabsichtigten Massenentlassungen aufgeworfenen Probleme zu suchen.

(3) Soweit die ursprüngliche Frist des Absatzes 1 weniger als 60 Tage beträgt, können die Mitgliedstaaten der zuständigen Behörde die Möglichkeit einräumen, die ursprüngliche Frist auf 60 Tage, vom Zugang der Anzeige an gerechnet, zu verlängern, wenn die Gefahr besteht, dass die durch die beabsichtigten Massenentlassungen aufgeworfenen Probleme innerhalb der ursprünglichen Frist nicht gelöst werden können.

Die Mitgliedstaaten können der zuständigen Behörde weiter gehende Verlängerungsmöglichkeiten einräumen.

Die Verlängerung ist dem Arbeitgeber vor Ablauf der ursprünglichen Frist des Absatzes 1 mitzuteilen und zu begründen.

…"

7. Art. 5 der Richtlinie 98/59 sieht vor:

„Diese Richtlinie lässt die Möglichkeit der Mitgliedstaaten unberührt, für die Arbeitnehmer günstigere Rechts- oder Verwaltungsvorschriften anzuwenden oder zu erlassen oder für die Arbeitnehmer günstigere tarifvertragliche Vereinbarungen zuzulassen oder zu fördern."

B – *Griechisches Recht*

8. Die Richtlinie 98/59 wurde durch das Nomos No 1387/1983 Elenchos omadikon apolyseon kai alles diataxeis (Gesetz Nr. 1387/1983 über die Kontrolle von Massenentlassungen und andere Vorschriften vom 18. August 1983 in geänderter Fassung, im Folgenden: Gesetz Nr. 1387/1983) [3] in griechisches Recht umgesetzt. Art. 3 dieses Gesetzes („Informations- und Konsultationspflichten des Arbeitgebers“) schreibt vor:

„(1) Vor der Vornahme von Massenentlassungen hat der Arbeitgeber die Arbeitnehmervertreter zu konsultieren, um die Möglichkeit zu prüfen, die Entlassungen zu vermeiden oder zu beschränken oder ihre negativen Folgen zu mildern.

(2) Der Arbeitgeber hat

a) den Arbeitnehmervertretern sämtliche zweckdienlichen Auskünfte zu erteilen und

b) ihnen schriftlich Folgendes mitzuteilen:

aa) die Gründe der geplanten Entlassung;

bb) die Zahl und die Kategorien der zu entlassenden Arbeitnehmer;

cc) die Zahl und die Kategorien der in der Regel beschäftigten Arbeitnehmer;

dd) den Zeitraum, in dem die Entlassungen vorgenommen werden sollen;

ee) die Kriterien für die Auswahl der zu entlassenden Arbeitnehmer.

…

(3) Abschriften dieser Unterlagen werden vom Arbeitgeber beim Präfekten und dem Arbeitsinspektor eingereicht. Wenn das Unternehmen oder der Produktionsbetrieb Niederlassungen in mehreren Präfekturen hat, werden die genannten Abschriften beim Minister für Arbeit und beim Soma Epitheorisis Ergasias [Amt für Arbeitsinspektion] am Ort des Produktionsbetriebs oder der Niederlassung eingereicht, an dem die Entlassungen oder die meisten dieser Entlassungen geplant sind.“

9. Art. 5 des Gesetzes Nr. 1387/1983 („Massenentlassungsverfahren“) bestimmt:

„(1) Die Frist für die Konsultationen zwischen den Arbeitnehmern und dem Arbeitgeber beträgt 20 Tage und beginnt mit der Ladung der im vorherigen Artikel genannten Arbeitnehmervertreter durch den Arbeitgeber zu den Konsultationen. Das Ergebnis der Konsultationen wird in einem Protokoll festgehalten, das von beiden Parteien unterzeichnet und vom Arbeitgeber gemäß Art. 3 Abs. 3 dem Präfekten oder dem Minister für Arbeit übermittelt wird.

(2) Einigen sich die Parteien, werden die Massenentlassungen entsprechend dem Inhalt der Vereinbarung durchgeführt …

3 — FEK A’ 110/18-19.8.1983.

(3) Kommt es zu keiner Einigung zwischen den Parteien, kann der Präfekt oder der Minister für Arbeit mit einer begründeten, innerhalb von zehn Tagen nach dem Datum der Übermittlung des oben genannten Protokolls zu erlassenden Entscheidung, nachdem er von den Bestandteilen der Akte Kenntnis genommen und die Bedingungen des Arbeitsmarkts, die Verhältnisse des Unternehmens sowie die Belange der nationalen Wirtschaft berücksichtigt hat, entweder auf Antrag einer der beteiligten Parteien die Konsultationen um weitere 20 Tage verlängern oder die Durchführung aller geplanten Entlassungen oder eines Teils davon nicht genehmigen. Vor Erlass der oben genannten Entscheidung können der Präfekt oder der Minister für Arbeit die Stellungnahme der Epitropi Ipourgiou Ergasias [Kommission des Ministeriums für Arbeit] … oder des Anotato Symvoulio Ergasias [Oberster Rat für Arbeit] einholen. Diese Stellungnahmen abgebenden Organe, der Präfekt oder der Minister für Arbeit können sowohl die Arbeitnehmervertreter … und den beteiligten Arbeitgeber als auch Personen, die über spezielle Kenntnisse der entsprechenden technischen Themen verfügen, laden und anhören.

(4) Der Arbeitgeber kann Massenentlassungen in dem Umfang vornehmen, der in der Entscheidung des Präfekten oder des Ministers für Arbeit festgelegt ist. Ergeht eine solche Entscheidung nicht innerhalb der vorgesehenen Fristen, werden die Massenentlassungen in dem Umfang vorgenommen, den der Arbeitgeber bei den Konsultationen akzeptiert hat.“

10. Art. 6 Abs. 1 des Gesetzes Nr. 1387/1983 sieht schließlich vor: „Massenentlassungen, die entgegen den Bestimmungen dieses Gesetzes erfolgen, sind unwirksam.“

II – **Sachverhalt, Verfahren und Vorlagefragen**

11. Die Anonymi Geniki Etairia Tsimenton Iraklis (im Folgenden: AGET Iraklis oder das Unternehmen) ist im Bereich der Produktion, des Vertriebs und der Vermarktung von Zement tätig und betreibt drei Fabriken in Griechenland (Agria Volou, Aliveri und Chalkida).

12. Dem Vorlagebeschluss lässt sich entnehmen, dass AGET Iraklis in der Zeit von November 2011 bis Dezember 2012 die Arbeitnehmer bzw. die Arbeitnehmervertreter in ihrer Fabrik in Chalkida mehrmals zur Teilnahme an Zusammenkünften mit dem Ziel aufforderte, den Arbeitsplan der Fabrik neu zu regeln sowie Informationen und Konsultationen im Hinblick auf eine Verringerung der Tätigkeiten der Fabrik wegen verminderter Nachfrage durchzuführen. Darüber hinaus plante AGET Iraklis Konsultationen, um Alternativlösungen zu finden und auf diese Weise Massenentlassungen zu vermeiden.

13. Mit Beschluss vom 25. März 2013 verabschiedete das Leitungsorgan des Unternehmens ein Programm zur Umstrukturierung der Produktionsstruktur des Zementsegments (im Folgenden: Programm). Das Programm sah insbesondere angesichts eines Rückgangs der Bautätigkeit in Attika und überschüssiger Kapazitäten in der Zementproduktion die dauerhafte Schließung der Fabrik in Chalkida vor, um die wirtschaftliche Überlebensfähigkeit des Unternehmens zu sichern.

14. Mit Schreiben vom 26. März und 1. April 2013 lud AGET Iraklis die Enosi Ergazomenon Tsimenton Chalkidas (Vereinigung der Arbeitnehmer der Zementfabrik Chalkida, im Folgenden: Arbeitnehmervereinigung) zu Treffen am 29. März bzw. 4. April 2013 ein, um sie bezüglich des Programms zu informieren und zu konsultieren und u. a. die Möglichkeit zu prüfen, Entlassungen und deren negative Folgen zu vermeiden oder zu beschränken.

15. Da die Arbeitnehmervereinigung nicht zu diesen Treffen erschien, beantragte das Unternehmen am 16. April 2013 beim Ypourgos Ergasias, Koinonikis Asfalisis kai Koinonikis Allilengyis (Minister für Arbeit, soziale Sicherheit und Solidarität der Gesellschaft, im Folgenden: Minister) schriftlich die Genehmigung zur Durchführung des Programms.

16. Die Sache wurde dem Anotato Symvoulio Ergasias (Oberster Rat für Arbeit) zur Stellungnahme übergeben. Am 24. April 2013 empfahl dieser nach Anhörung der beteiligten Parteien die Versagung der Genehmigung für das Programm, weil es seitens der Gesellschaft nicht ausreichend begründet sei, insbesondere, weil die Notwendigkeit der geplanten Massenentlassungen nicht substantiiert sei, und die von der Gesellschaft vorgebrachten Argumente als zu vage angesehen wurden.

17. Auf der Grundlage dieser Empfehlung lehnte der Minister am 26. April 2013 die Erteilung der beantragten Genehmigung ab (im Folgenden: streitige Entscheidung).

18. Das Unternehmen erhob beim Symvoulio tis Epikrateias (Staatsrat) Klage auf Nichtigerklärung der streitigen Entscheidung. Da das vorlegende Gericht angesichts des Vorbringens des Unternehmens Zweifel hinsichtlich der Vereinbarkeit von Art. 5 Abs. 3 des Gesetzes Nr. 1387/1983 mit der Richtlinie 98/59 und den Art. 49 und 63 AEUV hat, hat es das Verfahren am 7. April 2015 ausgesetzt und dem Gerichtshof folgende Fragen zur Vorabentscheidung vorgelegt:

1. Ist eine nationale Vorschrift wie Art. 5 Abs. 3 des Gesetzes 1387/1983, wonach die Vornahme von Massenentlassungen bei einem konkreten Unternehmen von der gemäß den Kriterien a) der Bedingungen auf dem Arbeitsmarkt, b) der wirtschaftlichen Verhältnisse des Unternehmens und c) der Belange der nationalen Wirtschaft erteilten Genehmigung dieser Entlassungen abhängig ist, speziell mit den Bestimmungen der Richtlinie 98/59 und allgemein mit den Art. 49 und 63 AEUV vereinbar?

2. Für den Fall der Verneinung der ersten Frage: Ist eine nationale Vorschrift mit dem oben genannten Inhalt speziell mit den Bestimmungen der Richtlinie 98/59 oder allgemein den Art. 49 und 63 AEUV vereinbar, wenn ernste gesellschaftliche Gründe wie eine schwere Wirtschaftskrise und eine besonders hohe Arbeitslosenquote vorliegen?

19. Schriftliche Erklärungen wurden vom Unternehmen, der Arbeitnehmervereinigung, der griechischen Regierung und der Kommission eingereicht. In der Sitzung vom 25. April 2016 haben die genannten Parteien sowie die EFTA-Überwachungsbehörde mündlich verhandelt.

III – **Würdigung**

20. Die im vorliegenden Fall zur Prüfung vorgelegte Rechtsfrage ist seit einiger Zeit unbeantwortet geblieben [4].

21. Mit seinen beiden Fragen möchte das vorlegende Gericht im Wesentlichen wissen, ob eine Bestimmung wie Art. 5 Abs. 3 des Gesetzes Nr. 1387/1983 (im Folgenden: in Rede stehende Regelung), wonach der Arbeitgeber zur Durchführung von Massenentlassungen u. a. einer vorherigen verwaltungsrechtlichen Genehmigung bedarf und diese Genehmigung 1. von den Bedingungen auf dem Arbeitsmarkt, 2. den wirtschaftlichen Verhältnissen des Unternehmens und 3. den Belangen der nationalen Wirtschaft abhängt, zum einen mit der Richtlinie 98/59 und zum anderen mit den Art. 49 und 63 AEUV vereinbar ist. Sollte dies nicht der Fall sein, möchte das vorlegende Gericht außerdem wissen, ob eine solche Bestimmung mit den genannten Regelungen des Unionsrechts vereinbar sein könnte, wenn ernste gesellschaftliche Gründe wie eine schwere Wirtschaftskrise und eine besonders hohe Arbeitslosenquote vorliegen.

22. Obwohl das vorlegende Gericht seine beiden Fragen nach den Rechtfertigungsgründen abgrenzt, ist es meines Erachtens doch angebrachter, meine Prüfung der gestellten Fragen anhand der einschlägigen Unionsvorschriften zu gliedern. Ich werde meine Würdigung daher mit der Auslegung der Richtlinie 98/59 beginnen und mich dann den Vertragsbestimmungen über den freien Verkehr zuwenden.

4 — Vgl. Urteil vom 15. Februar 2007, Athinaïki Chartopoïïa (C-270/05, EU:C:2007:101, Rn. 37).

A – *Richtlinie 98/59*

23. Zunächst sei daran erinnert, dass der Unionsgesetzgeber mit der Harmonisierung der Rechtsvorschriften über Massenentlassungen sowohl einen vergleichbaren Schutz der Rechte der Arbeitnehmer in den verschiedenen Mitgliedstaaten gewährleisten als auch die Belastungen, die für die Unternehmen in der Europäischen Union mit diesen Schutzvorschriften verbunden sind, einander angleichen wollte [5].

24. Nach Art. 2 Abs. 1 der Richtlinie 98/59 ist der Arbeitgeber verpflichtet, die Arbeitnehmervertreter rechtzeitig zu konsultieren, wenn er „beabsichtigt, … Massenentlassungen vorzunehmen“. Gemäß Art. 2 Abs. 2 sollen sich die Konsultationen insbesondere auf die Möglichkeit erstrecken, geplante Massenentlassungen zu vermeiden oder die Zahl betroffener Arbeitnehmer zu beschränken. Das Konsultationsverfahren muss vom Arbeitgeber zu dem Zeitpunkt eröffnet worden sein, zu dem eine strategische oder betriebswirtschaftliche Entscheidung getroffen wurde, die ihn zwingt, Massenentlassungen ins Auge zu fassen oder zu planen [6]. Dieses Verfahren ist in den Art. 3 und 4 der Richtlinie 98/59 näher ausgestaltet.

25. Art. 3 der Richtlinie 98/59 begründet eine Anzeigepflicht – der Arbeitgeber hat der zuständigen Behörde alle beabsichtigten Massenentlassungen schriftlich anzuzeigen und den Arbeitnehmervertretern eine Abschrift der Anzeige zu übermitteln. Die Arbeitnehmervertreter können dann etwaige Bemerkungen an die zuständige Behörde richten.

26. Art. 4 der Richtlinie 98/59 enthält eine „Stillhaltepflicht“, deren Zweck nach Abs. 2 darin besteht, der zuständigen Behörde genügend Zeit zu geben, um nach Lösungen für die durch die beabsichtigten Massenentlassungen aufgeworfenen Probleme zu suchen. Die Richtlinie sieht zwar eine Sperrfrist von 30 Tagen nach Anzeige der beabsichtigten Entlassungen vor, nach Art. 4 Abs. 1 Unterabs. 2 und Abs. 3 können die Mitgliedstaaten der zuständigen Behörde jedoch die Möglichkeit einräumen, diese Frist zu verkürzen oder zu verlängern.

27. Die Richtlinie 98/59 enthält jedoch weder Regelungen über die interne Organisation von Unternehmen bzw. die Verwaltung ihres Personalbestands [7], noch greift sie in die freie Entscheidung des Arbeitgebers ein, Massenentlassungen vorzunehmen. Sie bestimmt lediglich, dass die Gewerkschaften vor derartigen Entlassungen konsultiert werden müssen und die zuständige Behörde unterrichtet werden muss, d. h., sie bezweckt ausschließlich die Harmonisierung des Verfahrens bei Massenentlassungen [8].

28. Nun überträgt offenbar insbesondere Art. 5 Abs. 3 des Gesetzes Nr. 1387/1983 Art. 4 der Richtlinie 98/59 in griechisches Recht, wenngleich die Dauer der Sperrfrist geändert wurde. Vor allem aber sieht die genannte Vorschrift im Fall einer Meinungsverschiedenheit der Parteien vor, dass die Vornahme der beabsichtigten Entlassungen von einer vorherigen verwaltungsrechtlichen Genehmigung abhängig ist (die nach Ablauf einer Frist von zehn Tagen als stillschweigend erteilt gilt). Gemäß dem Gesetz Nr. 1387/1983 werden Anträge auf Massenentlassungen anhand folgender Kriterien geprüft: die Bedingungen auf dem Arbeitsmarkt, die wirtschaftlichen Verhältnisse des Unternehmens und die Belange der nationalen Wirtschaft. Die Genehmigung ist nach Art. 6 des Gesetzes Nr. 1387/1983 Voraussetzung für die Wirksamkeit der Entlassungen.

5 — Urteil vom 9. Juli 2015, Balkaya (C-229/14, EU:C:2015:455, Rn. 32 und die dort angeführte Rechtsprechung).

6 — Urteil vom 10. September 2009, Akavan Erityisalojen Keskusliitto u. a. (C-44/08, EU:C:2009:533, Rn. 39, 47 und 48).

7 — Vgl. in diesem Sinne Urteil vom 7. Dezember 1995, Rockfon (C-449/93, EU:C:1995:420, Rn. 21).

8 — Vgl. in diesem Sinne Urteil vom 7. September 2006, Agorastoudis u. a. (C-187/05 bis C-190/05, EU:C:2006:535, Rn. 35 und 36 und die dort angeführte Rechtsprechung).

29. Demnach wird durch Art. 5 Abs. 3 des Gesetzes Nr. 1387/1983 offenkundig nicht nur die Richtlinie 98/59 in griechisches Recht umgesetzt, sondern die Vorschrift legt auch materiell-rechtliche Erfordernisse hinsichtlich der Umstände oder der Voraussetzungen fest, unter denen Entlassungen erfolgen können. Sie regelt mit anderen Worten die Fälle, in denen die Beendigung eines Arbeitsverhältnisses gerechtfertigt ist. Im Ausgangsverfahren ist dieser Teil der in Rede stehenden Regelung im Streit.

30. Aus der oben in Nr. 27 angeführten Rechtsprechung ergibt sich jedoch, dass die Richtlinie 98/59 nicht in die freie Entscheidung des Arbeitgebers eingreift, Massenentlassungen vorzunehmen (oder nicht). Die materiell-rechtlichen Voraussetzungen, unter denen Arbeitsverhältnisse kollektiv beendet werden können, sind im nationalen Recht zu regeln [9].

31. Demzufolge neige ich ebenso wie die Kommission zu der Ansicht, dass Art. 5 Abs. 3 des Gesetzes Nr. 1387/1983, soweit er die Freiheit des Arbeitgebers zur Vornahme von Massenentlassungen beschränkt, nicht in den Bereich der Richtlinie 98/59 fällt. Die Vorschrift steht also in keinerlei Zusammenhang mit dieser Richtlinie.

32. Da die in Rede stehende Regelung – oder zumindest ihr streitiger Teil – nicht von der Richtlinie 98/59 erfasst wird, kann sie keine für die Arbeitnehmer günstigere gesetzliche Vorschrift (ein Fall „überschießender Umsetzung“) im Sinne von Art. 5 der Richtlinie darstellen. Infolgedessen vermag ich nicht zu erkennen, inwiefern die in Rede stehende Regelung die wirksame Anwendung der Richtlinie beeinträchtigen soll [10].

33. Schließlich sei der Vollständigkeit halber hinzugefügt, dass es nach den vorstehenden Ausführungen unter dem Gesichtspunkt der Richtlinie 98/59 keine Rolle spielt, ob neben den oben in Nr. 28 genannten Kriterien ernste gesellschaftliche Gründe – wie etwa eine schwere Wirtschaftskrise und eine besonders hohe Arbeitslosigkeit – vorliegen.

34. Ich gelange daher zu dem Ergebnis, dass die Richtlinie 98/59 nicht einer Bestimmung wie Art. 5 Abs. 3 des Gesetzes Nr. 1387/1983 entgegensteht, wonach der Arbeitgeber vor der Vornahme von Massenentlassungen eine verwaltungsrechtliche Genehmigung einholen muss. Ich werde den Rest meiner Würdigung den vom vorlegenden Gericht angeführten Bestimmungen des Primärrechts widmen.

B – *Art. 49 und 63 AEUV*

1. Niederlassungsfreiheit und/oder Kapitalverkehrsfreiheit?

35. Da in den zur Vorabentscheidung vorgelegten Fragen sowohl Art. 49 AEUV als auch Art. 63 AEUV angesprochen werden, ist zu prüfen, ob die nationalen Vorschriften unter die Niederlassungsfreiheit, den freien Kapitalverkehr oder beide Freiheiten fallen [11].

9 — Dafür spricht, dass Art. 3 des ursprünglichen Kommissionsvorschlags vom 8. November 1972 für eine Richtlinie des Rates zur Angleichung der Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten über Massenentlassungen (KOM[72] 1400) anders als der vom Rat letztlich erlassene Text speziell die Befugnis der zuständigen Behörde vorsah, die angemeldeten Entlassungen ganz oder teilweise nicht zu genehmigen. Kommentatoren haben bemerkt, dass einzelne Mitgliedstaaten dagegen waren, den Behörden diese Befugnisse einzuräumen, vgl. Freedland, M. R., „Employment Protection: Redundancy Procedures and the EEC“, *Industrial Law Journal*, vol. 5-6, Oxford University Press, Oxford, 1976, S. 27.

10 — Insoweit ist der hier vorliegende Fall von den Sachverhalten der Urteile vom 16. Juli 2009, Mono Car Styling (C-12/08, EU:C:2009:466, Rn. 35 und 36), und vom 18. Juli 2013, Alemo-Herron u. a. (C-426/11, EU:C:2013:521, Rn. 36), abzugrenzen. In der letztgenannten Rechtssache hat der Gerichtshof – in Bezug auf eine vergleichbare Beschäftigungsschutzrichtlinie – entschieden, dass bei Maßnahmen mit dem Charakter einer „überschießenden Umsetzung“ die Charta der Grundrechte der Europäischen Union beachtet werden müsse.

11 — Urteil vom 13. März 2014, Bouanich (C-375/12, EU:C:2014:138, Rn. 24).

36. Zum einen fallen in den sachlichen Geltungsbereich von Art. 49 AEUV nationale Vorschriften, die anzuwenden sind, wenn ein Angehöriger eines Mitgliedstaats am Kapital einer Gesellschaft mit Sitz in einem anderen Mitgliedstaat eine Beteiligung hält, die es ihm ermöglicht, einen sicheren Einfluss auf die Entscheidungen dieser Gesellschaft auszuüben und deren Tätigkeiten zu bestimmen. Zum anderen fallen unter Art. 63 AEUV insbesondere Direktinvestitionen in Form der Beteiligung an einem Unternehmen durch Besitz von Aktien, die die Möglichkeit verschafft, sich tatsächlich an der Verwaltung dieser Gesellschaft und deren Kontrolle zu beteiligen, sowie Portfolioinvestitionen, d. h. der Erwerb von Wertpapieren auf dem Kapitalmarkt allein in der Absicht einer Geldanlage, ohne auf die Verwaltung und Kontrolle des Unternehmens Einfluss nehmen zu wollen [12].

37. Eine nationale Regelung, die nicht nur auf Beteiligungen beschränkt ist, die es ermöglichen, einen sicheren Einfluss auf die Entscheidungen der Gesellschaft auszuüben und deren Tätigkeiten zu bestimmen, sondern unabhängig vom Umfang der Beteiligung eines Aktionärs an einer Gesellschaft gilt, kann sowohl unter Art. 49 AEUV als auch unter Art. 63 AEUV fallen [13].

38. Zur Feststellung, welche Freiheit (wenn nicht gar beide) Anwendung findet, ist auf den Gegenstand der betreffenden nationalen Regelung abzustellen [14].

39. Das Gesetz Nr. 1387/1983 bezweckt, wie sein Titel besagt, die Kontrolle von Massenentlassungen sowie die Durchführung der Richtlinie 98/59 im griechischen Recht. Dies veranlasst mich zu der Annahme, dass das Gesetz ebenso wie die Richtlinie die Bedingungen, unter denen der Arbeitgeber Massenentlassungen vornehmen darf, sowie das dabei einzuhaltende Verfahren regeln soll.

40. Das Gesetz Nr. 1387/1983 betrifft daher im Wesentlichen ein Arbeitsverhältnis.

41. Folglich ist ausschließlich Art. 49 AEUV anwendbar. Die Niederlassungsfreiheit umfasst nämlich selbständige Tätigkeiten in Form von Unternehmen, Agenturen, Zweigniederlassungen oder Tochtergesellschaften im Hoheitsgebiet jedes anderen Mitgliedstaats [15]. Im Rahmen dieser Tätigkeiten kann die Einstellung von Personal zur Durchführung und Weiterentwicklung der betreffenden Tätigkeit erforderlich sein – in einem solchen Fall können dazu auch Arbeitsverhältnisse gehören.

42. Angesichts ihres Gegenstands ist die in Rede stehende Regelung nur für Beteiligungen von Bedeutung, bei denen ein sicherer Einfluss im Sinne der oben in Nr. 36 angeführten Rechtsprechung ausgeübt wird – das üblichste Beispiel ist der Fall der Mehrheitsbeteiligung. Eine Mehrheitsbeteiligung ermöglicht dem Anteilsinhaber, letztendlich als Arbeitgeber der Arbeitnehmer der Tochtergesellschaft zu handeln.

43. AGET Iraklis macht geltend, ohne dies allerdings zu erklären, dass es in der vorliegenden Rechtssache auch um die Kapitalverkehrsfreiheit gehe. Wenn ich nämlich richtig verstehe, handelt es sich bei AGET Iraklis um eine Tochtergesellschaft von LafargeHolcim, was bedeutet, dass das letztgenannte Unternehmen eine Mehrheitsbeteiligung an AGET Iraklis besitzt. Diese Mehrheitsbeteiligung und dementsprechend der sichere Einfluss auf AGET Iraklis würde die Anwendung von Art. 63 AEUV ausschließen.

44. Wie dem auch sei, wenn ein Verstoß gegen die Niederlassungsfreiheit vorliegt, erübrigt es sich, darüber hinaus noch zu prüfen, ob auch die Bestimmungen über den freien Kapitalverkehr verletzt sind [16].

12 — Urteil vom 21. Oktober 2010, Idryma Typou (C-81/09, EU:C:2010:622, Rn. 47 und 48 und die dort angeführte Rechtsprechung).

13 — Urteil vom 21. Oktober 2010, Idryma Typou (C-81/09, EU:C:2010:622, Rn. 49 und die dort angeführte Rechtsprechung).

14 — Urteil vom 13. November 2012, Test Claimants in the FII Group Litigation (C-35/11, EU:C:2012:707, Rn. 90 und die dort angeführte Rechtsprechung).

15 — Vgl. in diesem Sinne Urteil vom 30. November 1995, Gebhard (C-55/94, EU:C:1995:411, Rn. 23).

16 — Vgl. z. B. Urteil vom 18. November 1999, X und Y (C-200/98, EU:C:1999:566, Rn. 30).

45. Infolgedessen werde ich die in Rede stehende Regelung unter dem Gesichtspunkt der Niederlassungsfreiheit untersuchen.

2. Restriktiver Charakter der in Rede stehenden Regelung

46. Nach ständiger Rechtsprechung des Gerichtshofs steht Art. 49 AEUV Beschränkungen der Niederlassungsfreiheit entgegen, d. h. jeder staatlichen Maßnahme, die die Ausübung der vom AEU-Vertrag gewährleisteten Niederlassungsfreiheit durch die Unionsbürger behindern oder weniger attraktiv machen kann. Der Begriff der Beschränkung umfasst die von einem Mitgliedstaat getroffenen Maßnahmen, die, obwohl sie unterschiedslos anwendbar sind, den Marktzugang von Unternehmen aus anderen Mitgliedstaaten beeinträchtigen und somit den Handel innerhalb der Europäischen Union behindern [17].

47. Das Erfordernis einer vorherigen Genehmigung stellt grundsätzlich eine solche Beschränkung dar [18]. Obwohl die dahin gehende Rechtsprechung im Wesentlichen Sachverhalte betrifft, bei denen Unternehmen gegründet statt verkleinert wurden, gilt meines Erachtens dieselbe Überlegung. Im Ausgangsverfahren beschränkt nämlich die in Rede stehende Regelung die freie Entscheidung eines als Arbeitgeber handelnden Unternehmens, Massenentlassungen vorzunehmen, da die Entlassungen bei Nichteinhaltung der Regelung ungültig sind. Eine solche Regelung greift daher unmittelbar in die interne Organisation des Unternehmens und die Verwaltung seines Personalbestands ein und könnte es dem Risiko eines betriebswirtschaftlichen Verlusts aussetzen. Bezeichnenderweise räumt die griechische Regierung in ihren schriftlichen Erklärungen ein, dass die in Rede stehende Regelung restriktiv sein könnte.

48. Außerdem gibt es eindeutig ein grenzüberschreitendes Merkmal: AGET Iraklis ist eine Tochtergesellschaft von LafargeHolcim. Der in der mündlichen Verhandlung erstmals erhobene Einwand der Arbeitnehmervereinigung und der griechischen Regierung, dass die Klage im Ausgangsverfahren eine rein interne bzw. hypothetische Situation betreffe, ist daher zurückzuweisen [19].

49. Zudem sind die Bestimmungen des Unionsrechts im Einklang mit den in der Charta verankerten Grundrechten auszulegen [20]. Art. 49 AEUV ist mithin im Einklang mit Art. 16 der Charta über die unternehmerische Freiheit auszulegen. Wie sich aus den als Interpretationshilfe gedachten Erläuterungen zur Charta [21] ergibt, die nach Art. 6 Abs. 1 Unterabs. 3 EUV und Art. 52 Abs. 7 der Charta bei der Auslegung der Charta zu berücksichtigen sind [22], umfasst die unternehmerische Freiheit 1. die Freiheit, eine Wirtschafts- oder Geschäftstätigkeit auszuüben, 2. die Vertragsfreiheit und 3. den freien Wettbewerb.

50. Die oben in Nr. 47 aufgezeigte Beschränkung der Niederlassungsfreiheit läuft auch auf eine Beschränkung der unternehmerischen Freiheit hinaus. Außerdem beschränkt sie insoweit die Vertragsfreiheit der Arbeitgeber, als diese eine Genehmigung einholen müssen, bevor sie Arbeitsverhältnisse beenden können.

17 — Urteil vom 15. Oktober 2015, Grupo Itevelesa u. a. (C-168/14, EU:C:2015:685, Rn. 67 und die dort angeführte Rechtsprechung).

18 — Urteil vom 5. Dezember 2013, Venturini u. a. (C-159/12 bis C-161/12, EU:C:2013:791, Rn. 32 und die dort angeführte Rechtsprechung).

19 — In der mündlichen Verhandlung wurde darüber hinaus erörtert, ob die in Rede stehende Regelung das Niederlassungsrecht von LafargeHolcim oder das Niederlassungsrecht von AGET Iraklis beschränke. Da jedoch beide zur selben wirtschaftlichen Einheit gehören, erachte ich diese Diskussion für unerheblich.

20 — Jedenfalls kann der Gerichtshof nach ständiger Rechtsprechung, um sachdienlich zu antworten, auf unionsrechtliche Vorschriften eingehen, die das nationale Gericht in seinen Vorlagefragen nicht angeführt hat (vgl. Urteil vom 26. Mai 2016, Kohll und Kohll-Schlesser, C-300/15, EU:C:2016:361, Rn. 35 und die dort angeführte Rechtsprechung).

21 — ABl. 2007, C 303, S. 17.

22 — Vgl. insoweit Urteil vom 18. Juli 2013, Alemo-Herron u. a. (C-426/11, EU:C:2013:521, Rn. 30 bis 32 und die dort angeführte Rechtsprechung). Vgl. auch Agentur der Europäischen Union für Grundrechte, *Freedom to conduct a business: exploring the dimensions of a fundamental right*, Amt für Veröffentlichungen der Europäischen Union, Luxemburg, August 2015, S. 21.

3. Rechtfertigung, Geeignetheit und Erforderlichkeit

a) Vorbemerkungen und Berücksichtigung des relevanten zwingenden Allgemeininteresses

51. Gemäß der Gebhard-Doktrin sind Beschränkungen nur dann mit dem Unionsrecht vereinbar, wenn sie vier Voraussetzungen erfüllen: Sie müssen in nicht diskriminierender Weise angewandt werden, sie müssen aus zwingenden Gründen des Allgemeininteresses gerechtfertigt sein, sie müssen geeignet sein, die Verwirklichung des mit ihnen verfolgten Ziels zu gewährleisten, und sie dürfen nicht über das hinausgehen, was zur Erreichung dieses Ziels erforderlich ist [23].

52. Ferner folgt aus Art. 52 Abs. 1 der Charta und der Rechtsprechung des Gerichtshofs, dass die durch Art. 16 der Charta garantierte unternehmerische Freiheit nicht absolut gewährleistet wird, sondern geregelt werden kann [24].

53. Die in Rede stehende Regelung gilt in nicht diskriminierender Weise. Zu prüfen ist daher, ob die übrigen – die Rechtfertigung, die Geeignetheit und die Erforderlichkeit betreffenden – Kriterien erfüllt sind, da diese Prüfung meines Erachtens bei Art. 49 AEUV und Art. 16 der Charta im Wesentlichen ein und derselbe Vorgang ist.

54. Die griechische Regierung trägt, unterstützt von der Arbeitnehmervereinigung, vor, dass die in Rede stehende Regelung aus Gründen des Arbeitnehmerschutzes gerechtfertigt sei.

55. Aus den Vorlagefragen ergibt sich, dass der Gerichtshof mit der ersten Frage um eine Entscheidung darüber ersucht wird, ob davon ausgegangen werden kann, dass die in Art. 5 Abs. 3 des Gesetzes Nr. 1387/1983 genannten drei Kriterien – d. h. die Bedingungen auf dem Arbeitsmarkt, die wirtschaftlichen Verhältnisse des Unternehmens und die Belange der nationalen Wirtschaft – den Arbeitnehmerschutz auf eine nicht unverhältnismäßige Weise fördern. Bei der zweiten Frage handelt es sich im Wesentlichen um eine qualifizierte Abwandlung des in der ersten Frage angesprochenen Grundsachverhalts: Das vorlegende Gericht möchte wissen, ob der Umstand, dass eine schwere Wirtschaftskrise mit besonders hohen Arbeitslosenquoten vorliegt [25], die in Rede stehende Regelung rechtfertigen kann, wenn dies nicht bereits nach dem Grundsachverhalt zu bejahen ist.

56. Wie die Arbeitnehmervereinigung zutreffend darlegt, folgt aus unionsgesetzgeberischer Sicht aus Art. 9 AEUV, dass ein hohes Beschäftigungsniveau und ein angemessener sozialer Schutz zu den Faktoren gehören, denen die Europäische Union bei der Festlegung und Durchführung ihrer Politik und ihrer Maßnahmen Rechnung tragen muss. Dementsprechend hat der Gerichtshof entschieden, dass der Schutz der Arbeitnehmer zu den zwingenden Gründen des Allgemeininteresses zähle, die einem Mitgliedstaat den Erlass einer Ausnahme von den Bestimmungen des AEU-Vertrags über den freien Verkehr erlauben könnten [26]. Der Gerichtshof geht insbesondere davon aus, dass die Aufrechterhaltung der Beschäftigung in kleinen und mittleren Unternehmen theoretisch als Rechtfertigung in Betracht komme [27].

23 — Vgl. Urteile vom 30. November 1995, Gebhard (C-55/94, EU:C:1995:411, Rn. 37), und in diesem Sinne vom 22. Oktober 2009, Kommission/Portugal (C-438/08, EU:C:2009:651, Rn. 46).

24 — Art. 52 Abs. 1 der Charta bestimmt, dass jede Einschränkung der unternehmerischen Freiheit „gesetzlich vorgesehen sein und den Wesensgehalt dieser [Freiheit] achten [muss]. Unter Wahrung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit dürfen Einschränkungen nur vorgenommen werden, wenn sie erforderlich sind und den von der Union anerkannten dem Gemeinwohl dienenden Zielsetzungen oder den Erfordernissen des Schutzes der Rechte und Freiheiten anderer tatsächlich entsprechen“. Vgl. auch Urteil vom 6. September 2012, Deutsches Weintor (C-544/10, EU:C:2012:526, Rn. 54 und die dort angeführte Rechtsprechung).

25 — Laut Vorlagebeschluss betrug im Jahr 2013 die Arbeitslosenquote in Griechenland 27,3 %. Die griechische Regierung führt in ihren Erklärungen ergänzend aus, dass sich die Quote im Jahr 2008 auf 7,8 % und im Jahr 2014 auf 26,5 % belaufen habe.

26 — Vgl. Urteil vom 11. Dezember 2007, The International Transport Workers' Federation und The Finnish Seamen's Union (C-438/05, EU:C:2007:772, Rn. 77 und die dort angeführte Rechtsprechung).

27 — Vgl. Urteil vom 25. Oktober 2007, Geurts und Vogten (C-464/05, EU:C:2007:631, Rn. 26).

57. Sodann habe ich vorab darauf hinzuweisen, dass der Gerichtshof bei der Prüfung der Frage, ob die in Art. 5 Abs. 3 des Gesetzes Nr. 1387/1983 genannten drei Kriterien geeignet sind und nicht über das zur Erreichung des Ziels des Arbeitnehmerschutzes Erforderliche hinausgehen, eine Abwägung vorzunehmen hat, also den Schutz der Arbeitnehmer in ein Gleichgewicht mit der Niederlassungsfreiheit der Arbeitgeber bringen muss. Entsprechend erfordert dies eine Abwägung zwischen der in Art. 16 der Charta verankerten unternehmerischen Freiheit und anderen in Titel IV der Charta („Solidarität") enthaltenen Bestimmungen. Im Folgenden werde ich versuchen, hierzu einige Hinweise zu geben.

b) Zum Abwägungsvorgang: zu berücksichtigende Gesichtspunkte

58. Nun scheint zwar auf den ersten Blick Art. 27 der Charta, der das Recht auf Unterrichtung und Anhörung der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer im Unternehmen betrifft, einschlägig zu sein, tatsächlich aber hilft diese Vorschrift hier nicht weiter: Gemäß dem Urteil Association de médiation sociale muss Art. 27 der Charta, damit er seine volle Wirksamkeit entfaltet, durch Bestimmungen des Unionsrechts oder des nationalen Rechts konkretisiert werden [28]. Hierzu geht aus der maßgeblichen Erläuterung zu dieser Bestimmung (siehe oben, Nr. 49) hervor, dass eine solche Konkretisierung u. a. in der Richtlinie 98/59 zu finden ist. Allerdings lässt diese Richtlinie, wie eingangs ausgeführt, die Rechtmäßigkeit der in Rede stehenden Regelung unberührt. Art. 27 der Charta spielt somit für die vom Gerichtshof vorzunehmende Abwägung keine Rolle. Im Übrigen deutet der Vorlagebeschluss entgegen dem anderslautenden Vorbringen der Arbeitnehmervereinigung in ihren schriftlichen Erklärungen wohl darauf hin, dass durchaus Versuche zur Unterrichtung und Anhörung der Arbeitnehmer zum Programm unternommen worden sind.

59. Sodann dürfte der Hinweis der Kommission auf Art. 30 der Charta von Bedeutung sein, da diese Bestimmung den Schutz der Arbeitnehmer bei ungerechtfertigter Entlassung betrifft. Allerdings begründet dieser Artikel nach der Rechtsprechung des Gerichts keine konkreten Pflichten [29]. Tatsächlich scheinen die Ausführungen des Gerichtshofs im Urteil Association de médiation sociale in vielerlei Hinsicht auch für Art. 30 der Charta zu gelten. Ich vermag dem Wortlaut von Art. 30 der Charta unmittelbar nur zu entnehmen, dass die Vorschrift zum einen keinen Anspruch auf dauerhafte Beschäftigung gewährleistet und zum anderen, dass es entscheidend um die Frage geht, was bei einer Umstrukturierungsmaßnahme eine „gerechtfertigte Entlassung" darstellt.

60. Insbesondere findet sich in der Erläuterung zu Art. 30 der Charta (siehe oben, Nr. 49) neben einer Bezugnahme auf die Unionsvorschriften über den Schutz der Arbeitnehmer bei Zahlungsunfähigkeit des Arbeitgebers und beim Übergang von Unternehmen, von denen weder die einen noch die anderen für die vorliegende Angelegenheit von unmittelbarer Relevanz sind, der Hinweis, dass sich dieser Artikel „an Artikel 24 der [Europäischen Sozialcharta] [revidiert] anlehnt" [30]. Im Anhang der

28 — Urteil vom 15. Januar 2014 (C-176/12, EU:C:2014:2, Rn. 45).

29 — Vgl. Urteile des Gerichts vom 4. Dezember 2013, ETF/Schuerings (T-107/11 P, EU:T:2013:624, Rn. 100), und ETF/Michel (T-108/11 P, EU:T:2013:625, Rn. 101).

30 — Art. 24 („Das Recht auf Schutz bei Kündigung") der Europäische Sozialcharta (revidiert) vom 3. Mai 1996, SEV Nr. 163, sieht u. a. Folgendes vor: „Um die wirksame Ausübung des Rechts auf Schutz bei Kündigung zu gewährleisten, verpflichten sich die Vertragsparteien: a) das Recht der Arbeitnehmer, nicht ohne einen triftigen Grund gekündigt zu werden, der mit ihrer Fähigkeit oder ihrem Verhalten zusammenhängt oder auf den Erfordernissen der Tätigkeit des Unternehmens, des Betriebs oder des Dienstes beruht; b) das Recht der ohne triftigen Grund gekündigten Arbeitnehmer auf eine angemessene Entschädigung oder einen anderen zweckmäßigen Ausgleich anzuerkennen."

Europäischen Sozialcharta – der nach ihrem Art. N Bestandteil der Sozialcharta ist – enthält Nr. 3 des Abschnitts zu Art. 24 eine nicht erschöpfende Aufzählung von nicht triftigen Gründen für eine Kündigung. Keiner dieser Gründe betrifft Entlassungen aus rein wirtschaftlichen Gründen und kann diesen auch nicht gleichgestellt werden [31].

61. Angesichts dessen dürfen die Anforderungen für die Feststellung, dass eine „gerechtfertigte Entlassung“ vorliegt, meiner Meinung nach nicht zu hoch angesetzt werden, da andernfalls ein Unternehmen gezwungen wäre, seine Umstrukturierungspläne auf unbestimmte Zeit aufzuschieben, was mit dem Risiko verbunden wäre, weiterhin unwirtschaftlich zu arbeiten.

62. Vor Prüfung der Frage, ob die in Rede stehende Regelung zur Verwirklichung des Ziels des Arbeitnehmerschutzes geeignet ist und über das zur Erreichung dieses Ziels Erforderliche hinausgeht, sind vielleicht einige weitere Bemerkungen sachdienlich.

63. Erstens stellt die Richtlinie 98/59 einen auf Unionsebene erzielten Kompromiss dar zwischen dem Erfordernis, den Schutz der Arbeitnehmer zu gewährleisten, und der Berücksichtigung, die die Interessen der Arbeitgeber zu finden haben (siehe oben, Nr. 23). Dieser Kompromiss äußert sich in Form von Schutzmaßnahmen (eine Stillhaltepflicht in Verbindung mit einer Sperrfrist) ohne Beeinträchtigung des Rechts des Arbeitgebers zur Reorganisation des beschäftigenden Unternehmens. Wenn dem Arbeitgeber einseitig zusätzliche Verpflichtungen auferlegt werden, die eine Beteiligung der Arbeitnehmer an Verhandlungen mit dem Arbeitgeber unattraktiv machen, ohne entschädigende Sicherungsmechanismen vorzusehen, bei denen die wirtschaftlichen Verhältnisse des Arbeitgebers berücksichtigt werden, besteht die Gefahr, dass das Gleichgewicht zu Ungunsten von Art. 49 AEUV und Art. 16 der Charta gestört wird.

64. Zweitens – und dies schließt sich an den vorhergehenden Punkt an und gilt selbst in Fällen einer „überschießenden Umsetzung“ – hatte der Gerichtshof unlängst im Urteil Alemo-Herron u. a. den Schutz der Arbeitnehmer und die Rechte des Arbeitgebers im Hinblick auf die Unionsvorschriften über die Sicherung der Rechte der Arbeitnehmer im Fall eines Unternehmensübergangs in ein Gleichgewicht zu bringen. Es ging um die Frage, ob diese Unionsvorschriften es einem Mitgliedstaat verwehren, einen privaten Arbeitgeber zur Übernahme von Arbeitnehmern eines öffentlich-rechtlichen Arbeitgebers in Erfüllung der im ursprünglichen Arbeitsvertrag festgelegten Kollektivverträge für den öffentlichen Sektor (sogenannter „dynamischer Schutz“) zu verpflichten, ohne dem privaten Arbeitgeber die Teilnahme an den Verhandlungen zu ermöglichen. Der Generalanwalt hatte als Lösung vorgeschlagen, dem nationalen Gericht die Entscheidung zu überlassen, ob ein Verstoß gegen Art. 16 der Charta vorliegt. Der Gerichtshof hat jedoch ohne Zögern entschieden, dass ein Verstoß gegeben sei, da die Vertragsfreiheit des Arbeitgebers so deutlich eingeschränkt werde, dass der Wesensgehalt des Rechts auf unternehmerische Freiheit beeinträchtigt sei [32].

65. Der letzte Punkt, der zu der vom Gerichtshof vorzunehmenden Abwägung festzuhalten ist, ist sicherlich der entscheidende: Die Niederlassungsfreiheit kann nicht allein auf das Recht der Unternehmen beschränkt werden, sich in anderen Mitgliedstaaten niederzulassen. Damit diese Freiheit reale Wirkung entfalten kann, muss grenzüberschreitend tätigen Wirtschaftskonzernen auch das Recht

31 — Die gemäß dem Anhang zur revidierten Europäischen Sozialcharta nicht triftigen Gründe für eine Kündigung lauten: a) die Zugehörigkeit zu einer Gewerkschaft oder die gewerkschaftliche Betätigung außerhalb der Arbeitszeit oder, mit Zustimmung des Arbeitgebers, während der Arbeitszeit; b) die Tatsache, dass sich jemand um das Amt eines Arbeitnehmervertreters bewirbt, ein solches Amt ausübt oder ausgeübt hat; c) die Tatsache, dass jemand wegen einer behaupteten Verletzung von Rechtsvorschriften eine Klage gegen den Arbeitgeber einreicht, an einem Verfahren gegen ihn beteiligt ist oder die zuständigen Verwaltungsbehörden anruft; d) Rasse, Hautfarbe, Geschlecht, Familienstand, Familienpflichten, Schwangerschaft, Religion, politische Anschauung, nationale oder soziale Herkunft; e) Mutterschaftsurlaub oder Elternurlaub; f) vorübergehende Abwesenheit von der Arbeit aufgrund einer Krankheit oder eines Unfalls.

32 — Urteil vom 18. Juli 2013 (C-426/11, EU:C:2013:521, Rn. 36) im Gegensatz zu den Schlussanträgen von Generalanwalt Cruz Villalón in jener Rechtssache (C-426/11, EU:C:2013:82, Nrn. 55 und 57).

zustehen, eine in einem Mitgliedstaat bestehende Niederlassung zu verkleinern und letztendlich aufzulösen, mit anderen Worten sich aus einem Mitgliedstaat *zurückzuziehen*[33] – und sei es auch nur zu dem Zweck, einer wirtschaftlichen Tätigkeit in einem anderen Mitgliedstaat nachzugehen, in dem dies rentabler ist[34].

c) Einzelbetrachtung der drei Kriterien

66. Ich wende mich jetzt den in Art. 5 Abs. 3 des Gesetzes Nr. 1387/1983 aufgeführten Kriterien zu, deren erstes die Belange der nationalen Wirtschaft zum Gegenstand hat. Ebenso wie die Kommission bin auch ich der Ansicht, dass es bei diesem Kriterium um eine rein wirtschaftliche Zielsetzung geht, die eine Beschränkung der Niederlassungsfreiheit (und der unternehmerischen Freiheit) nicht rechtfertigen kann[35].

67. Dieser Einwand besteht bei den beiden übrigen Kriterien betreffend die Bedingungen auf dem Arbeitsmarkt und die wirtschaftlichen Verhältnisse des Unternehmens nicht. Die herangezogenen Kriterien sind meines Erachtens jedoch weder zur Verwirklichung des Ziels des Arbeitnehmerschutzes geeignet, noch beschränken sie sich auf das, was zur Erreichung dieses Ziels unbedingt erforderlich ist.

68. Was die Geeignetheit des die Bedingungen auf dem Arbeitsmarkt betreffenden Kriteriums angeht, mag ein Gegenbeispiel der Veranschaulichung dienen. Es ist nämlich unschwer vorstellbar, was im Fall einer behördlichen Verweigerung der Genehmigung zur Vornahme der Entlassungen geschehen könnte. Soweit die durch diese Verweigerung bedingte wirtschaftliche Ineffizienz des beschäftigenden Unternehmens zu dessen Insolvenz führen würde, hätte es einen deutlichen Anreiz zur Einleitung eines Auflösungs- oder Liquidationsverfahrens, nach dessen Abschluss es nicht mehr an die Richtlinie 98/59 gebunden wäre[36] und, wenn die in Rede stehende Regelung weiterhin Anwendung fände, in diesem Fall vermutlich auch nicht über die Finanzmittel verfügen würde, um den betroffenen Arbeitnehmern den Lohn auszuzahlen. Dann gerieten übrigens auch die Arbeitsplätze der nicht entlassenen Arbeitnehmer in Gefahr. Ich bezweifele daher, dass die in Rede stehende Regelung entscheidend zu einer Senkung der Arbeitslosenquote beitragen könnte.

69. Das den Arbeitsmarkt betreffende Kriterium, bei dem es nach meinem Verständnis im Wesentlichen um die Arbeitslosenzahlen geht, eignet sich ohnehin nicht zur Verwirklichung des Ziels, die Arbeitsplatzsicherheit für die Arbeitnehmer zu gewährleisten. Die Probleme, die zu einer ungewissen Beschäftigungslage der betroffenen Arbeitnehmer geführt haben, werden nämlich nicht gelöst. Im Wesentlichen läuft es darauf hinaus, dem Arbeitgeber das Recht, einen Arbeitsvertrag zu beenden, mit der Begründung zu versagen, dass ein Anstieg der Arbeitslosenzahlen allgemein nicht wünschenswert sei.

70. Was die Geeignetheit des die wirtschaftlichen Verhältnisse des Unternehmens betreffenden Kriteriums angeht, halte ich die Auffassung, dass die Behörden eines Mitgliedstaats eher als die Geschäftsführung eines Unternehmens zur Beurteilung in der Lage seien, welches Vorgehen in einer solchen Situation am angebrachtesten sei, für geradezu erstaunlich. Jedenfalls ist es meines Erachtens unangemessen, die Arbeitnehmer dadurch zu schützen, dass einer Behörde die Möglichkeit gegeben wird, die letztlich von dem beschäftigenden Unternehmen getroffene betriebswirtschaftliche Entscheidung außer Kraft zu setzen.

33 — Vgl. zu dieser Problematik Urteil vom 16. Dezember 2008, Cartesio (C-210/06, EU:C:2008:723, Rn. 113).

34 — Verblüffenderweise hat die Kommission im Gegensatz zur EFTA-Überwachungsbehörde (die sich zur Begründung ihrer Auffassung auf das Urteil vom 6. Dezember 2007, Columbus Container Services [C-298/05, EU:C:2007:754, Rn. 33], beruft) in der mündlichen Verhandlung zu dieser Problematik einerseits vorgetragen, die Niederlassungsfreiheit sei nicht beeinträchtigt, wenn ein Unternehmen daran gehindert werde, den Mitgliedstaat der Niederlassung zu verlassen, um anderenorts nach Gewinn zu streben. Andererseits hat die Kommission die Ansicht vertreten, dass die Niederlassungsfreiheit eingeschränkt werde, wenn ein Unternehmen seine Niederlassung nicht einfach schließen und an einen anderen Ort verlagern dürfe. Meines Erachtens ist diese Differenzierung gekünstelt und jedenfalls nicht praktikabel.

35 — Vgl. u. a. Urteil vom 24. März 2011, Kommission/Spanien (C-400/08, EU:C:2011:172, Rn. 74 und die dort angeführte Rechtsprechung).

36 — Vgl. in diesem Sinne Urteil vom 3. März 2011, Claes u. a. (C-235/10 bis C-239/10, EU:C:2011:119, Rn. 58).

71. Außerdem sind die gesetzlichen Kriterien, wie das Unternehmen ausgeführt hat, unklar und räumen der Verwaltung einen übermäßig weiten Ermessensspielraum zulasten der Rechtssicherheit der Arbeitgeber ein. Tatsächlich wird damit wohl jeder denkbare Versuch, eine gütliche Einigung zwischen dem Arbeitgeber und den Arbeitnehmern zu erzielen, von vornherein unterbunden, weil keine Notwendigkeit zu Verhandlungen mehr besteht, wie sich im vorliegenden Fall gezeigt hat. Alternativ hätte man in einer Aufzählung die Kategorien von Entlassungen nennen können, die als ungerechtfertigt anzusehen sind, wie dies bei der Liste in Nr. 3 des Anhangs der Sozialcharta zu deren Art. 24 der Fall ist.

72. Der Vollständigkeit halber sei darauf hingewiesen, dass, wie die griechische Regierung in ihren schriftlichen Erklärungen zutreffend hervorhebt, die Mitgliedstaaten, wenn sie eine Maßnahme erlassen, die von einem im Unionsrecht verankerten Grundsatz abweicht, in jedem Einzelfall nachzuweisen haben, dass diese Maßnahme im Einklang mit dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit steht; dabei müssen sie eine Untersuchung zur Verhältnismäßigkeit dieser Maßnahme vorlegen sowie genaue Angaben zur Stützung ihres Vorbringens machen [37]. Insoweit genügt hier der Hinweis, dass die griechische Regierung meiner Meinung nach dem Gerichtshof keine solche Untersuchung vorgelegt und keine solchen Angaben zur Stützung ihres Vorbringens gemacht hat, dass die in Rede stehende Regelung tatsächlich den Schutz der Arbeitnehmer bewirke.

73. Durch die Beschränkung der Möglichkeit des Arbeitgebers, Massenentlassungen von Arbeitnehmern vorzunehmen, erweckt die in Rede stehende Regelung lediglich den Anschein, dem Schutz der Arbeitnehmer zu dienen. Denn erstens handelt es sich dabei um einen bloß vorläufigen Schutz, bis der Arbeitgeber insolvent wird. Vor allem aber werden Arbeitnehmer am besten durch ein Wirtschaftsklima geschützt, das eine stabile Beschäftigungslage fördert. Aus historischer Sicht ist das Konzept, Arbeitsverhältnisse trotz schlechter allgemeiner Wirtschaftsgrundlagen künstlich zu erhalten, in bestimmten politischen Systemen in der Vergangenheit erprobt worden und völlig gescheitert. Dies bestätigt, dass die Richtlinie 98/59 durch die Festlegung eines effektiven, aber dennoch flexiblen Verfahrens tatsächlich den Schutz der Arbeitnehmer erreicht, während dies bei einem System vorheriger Genehmigungen wie dem hier in Rede stehenden, das bezeichnenderweise außerhalb des Anwendungsbereichs der Richtlinie liegt, nicht der Fall ist.

74. Dies führt mich zu dem Ergebnis, dass im vorliegenden Fall der Gedanke einer Abwägung tatsächlich ein Irrweg ist: Der Schutz der betroffenen Arbeitnehmer steht weder im Widerspruch zur Niederlassungsfreiheit noch zur unternehmerischen Freiheit.

75. Somit ist die in Rede stehende Regelung zur Verwirklichung des Ziels des Arbeitnehmerschutzes meines Erachtens nicht geeignet. Aus den gleichen Gründen bin ich ferner der Auffassung, dass sie jedenfalls über das zum Schutz der Arbeitnehmer Erforderliche hinausgeht.

d) Zwischenergebnis

76. Nach alledem bin ich der Meinung, dass die in Rede stehende Regelung zur Verwirklichung des Ziels des Arbeitnehmerschutzes nicht geeignet ist und jedenfalls über das zur Erreichung dieses Ziels Erforderliche hinausgeht.

e) Hintergrund einer schweren Wirtschaftskrise und besonders hoher Arbeitslosenquoten

77. Die zweite Vorlagefrage schließlich, die dahin lautet, ob das Vorliegen einer schweren Wirtschaftskrise mit ungewöhnlichen und extrem hohen Arbeitslosenquoten etwas an der negativen Antwort auf die erste Frage ändern könnte, ist meines Erachtens ebenfalls zu verneinen.

37 — Urteil vom 13. Dezember 2012, Caves Krier Frères (C-379/11, EU:C:2012:798, Rn. 49 und die dort angeführte Rechtsprechung).

78. Die genannten Gegebenheiten können, obwohl sie sicherlich sehr schwerwiegend sind, weder die Beschränkung der Niederlassungsfreiheit noch der unternehmerischen Freiheit rechtfertigen, wenn die gesetzlichen Kriterien allein dies nicht bewirken können.

79. Zudem können die genannten Umstände aus verschiedenen anderen Gründen nichts an diesem Ergebnis ändern. Erstens stellen eine schwere Wirtschaftskrise und besonders hohe Arbeitslosenquoten für sich genommen – zumindest teilweise – rein wirtschaftliche Faktoren dar. Zweitens möchte ich in Anlehnung an die Rechtsprechung zur Richtlinie 98/59 darauf hinweisen, dass sich die durch Massenentlassungen hervorgerufenen sozioökonomischen Auswirkungen in einem bestimmten örtlichen Kontext und einer bestimmten sozialen Umgebung, nicht aber auf nationaler Ebene bemerkbar machen [38]. Drittens gibt es keinen Grund zu der Annahme, dass eine schwere Wirtschaftskrise die Unternehmen nicht ebenso trifft wie Arbeitnehmer.

80. Womit ich zum letzten Punkt komme: Zur Unterstützung meiner Ausführungen oben in Nr. 61 und entsprechend dem Vorbringen der Kommission sei darauf hingewiesen, dass es in Krisenzeiten ebenso wichtig ist, alle Hindernisse zu beseitigen, die neue Unternehmen von Investitionen abhalten könnten, da wirtschaftliche Effizienz zur Stimulierung von Arbeitsplatzschaffung und Wirtschaftswachstum beitragen kann. Dies ist vermutlich auch der Grund, weshalb Griechenland als Bedingung für die finanzielle Unterstützung durch den Europäischen Stabilitätsmechanismus Folgendes akzeptiert hat: „[E]ine tiefgreifende Überprüfung und Modernisierung der Verfahren für Tarifverhandlungen, Arbeitskampfmaßnahmen und, im Einklang mit den einschlägigen Richtlinien und bewährten Verfahren der EU, Massenentlassungen nach dem mit den Institutionen vereinbarten Zeitplan und Ansatz. Auf der Grundlage dieser Überprüfungen sollte die Arbeitsmarktpolitik an bewährte internationale und europäische Verfahren angepasst werden und nicht zu einer Rückkehr zur bisherigen Politikgestaltung führen, die mit den Zielen der Förderung eines nachhaltigen und integrativen Wachstums nicht vereinbar ist“ [39].

f) Schlussergebnis

81. Aus den vorstehenden Gründen bin ich der Ansicht, dass Art. 49 AEUV in seiner Auslegung im Licht von Art. 16 der Charta einer Bestimmung wie der in Rede stehenden Regelung entgegensteht. Der Umstand, dass der betreffende Mitgliedstaat eine schwere Wirtschaftskrise mit besonders hohen Arbeitslosenquoten durchlaufen mag, ändert hieran nichts.

IV – **Ergebnis**

82. Nach alledem sind die Vorlagefragen meines Erachtens in dem Sinne zu beantworten, dass bei verständiger Auslegung Art. 49 AEUV im Licht von Art. 16 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union einer Bestimmung wie Art. 5 Abs. 3 des Nomos No 1387/1983 Elenchos omadikon apolyseon kai alles diataxeis (Gesetz Nr. 1387/1983 über die Kontrolle von Massenentlassungen und andere Vorschriften) vom 18. August 1983 entgegensteht, wonach der Arbeitgeber vor der Vornahme von Massenentlassungen eine verwaltungsrechtliche Genehmigung einholen muss und diese Genehmigung von den Bedingungen auf dem Arbeitsmarkt, den wirtschaftlichen Verhältnissen des Unternehmens und den Belangen der nationalen Wirtschaft abhängt. Der Umstand, dass der betreffende Mitgliedstaat eine schwere Wirtschaftskrise mit besonders hohen Arbeitslosenquoten durchlaufen mag, ändert nichts an diesem Ergebnis.

38 — Vgl. Urteil vom 30. April 2015, USDAW und Wilson (C-80/14, EU:C:2015:291, Rn. 51 und 64 und die dort angeführte Rechtsprechung).

39 — Erklärung des Euro-Gipfels vom 12. Juli 2015 (Dokument SN 4070/15, S. 3), von Griechenland ratifiziert in Form des Gesetzes Nr. 4334/2015 über Eilmaßnahmen zur Aushandlung und zum Abschluss einer Vereinbarung mit dem Europäischen Stabilitätsmechanismus (FEK A’ 80 vom 16. Juli 2015, S. 755 – S. 748 der englischen Fassung).