

Brüssel, den 26.4.2017
C(2017) 2611 final

KONSULTATIONSPAPIER

vom 26.4.2017

**Erste Phase der Konsultation der Sozialpartner gemäß Artikel 154 AEUV zu einer
eventuellen Überarbeitung der Richtlinie über schriftliche Erklärungen
(Richtlinie 91/533/EWG) im Rahmen der europäischen Säule sozialer Rechte**

{SWD(2017) 205}

KONSULTATIONSPAPIER

Erste Phase der Konsultation der Sozialpartner gemäß Artikel 154 AEUV zu einer eventuellen Überarbeitung der Richtlinie über schriftliche Erklärungen (Richtlinie 91/533/EWG) im Rahmen der europäischen Säule sozialer Rechte

1. EINLEITUNG

Das vorliegende Dokument dient der Konsultation der Sozialpartner gemäß Artikel 154 Absatz 2 AEUV, um deren Stellungnahme zur möglichen Richtung von Maßnahmen der Europäischen Union bezüglich einer Überarbeitung der Richtlinie über schriftliche Erklärungen im Rahmen der europäischen Säule sozialer Rechte einzuholen.

In seiner Rede zur Lage der Union¹ vom 9. September 2015 kündigte Kommissionspräsident Jean-Claude Juncker seine Absicht an, eine **europäische Säule sozialer Rechte** (im Folgenden auch „die Säule“)² zu errichten. Sicherzustellen, dass unsere Arbeitsgesetzgebung in den Arbeitsmärkten des 21. Jahrhunderts, in denen sich die Beschäftigungsformen durch Globalisierung und Digitalisierung verändern, ihre Relevanz und Wirksamkeit behält, und neue Arbeitsmodelle einzubringen, ist bei der Verwirklichung der Säule ein zentraler Aspekt.

Wie die umfassende öffentliche Konsultation über die Säule ergab³, stellt es eine wachsende Herausforderung dar, für viele Arbeitnehmer⁴ in neuen und atypischen Formen von Arbeitsverhältnissen angemessene Rechte festzulegen und anzuwenden, um unfaire Praktiken zu vermeiden und sicherzustellen, dass die Arbeitnehmerrechte geschützt werden.

Dafür Sorge zu tragen, dass für Arbeitnehmer und Arbeitgeber Klarheit über ihre vertragliche Beziehung besteht, ist der Kernpunkt des Vorschlags der Kommission für die europäische Säule sozialer Rechte. Die Konsultation hat bestätigt, wie wichtig es ist, dass dieser Schutz unabhängig von der Art des jeweiligen Vertrags allen Arbeitnehmern gewährt wird – auch denjenigen in atypischen und neuen Beschäftigungsformen.

¹ Der Präsident der Europäischen Kommission, Jean-Claude Juncker, erklärte, dass „... wir die Arbeiten an einem fairen und wahrhaft europäischen Arbeitsmarkt vorantreiben (müssen). ... In diesem Zusammenhang möchte ich eine europäische Säule sozialer Rechte entwickeln, die die sich verändernden Realitäten in den europäischen Gesellschaften und in der Arbeitswelt widerspiegelt. ... Diese europäische Säule sozialer Rechte sollte das ergänzen, was wir gemeinsam zum Schutze der Arbeitnehmer in der EU erreicht haben.“ In seiner darauffolgenden Rede zur Lage der Union am 14. September 2016 bekräftigte Präsident Juncker: „Wir müssen dringend mit der Arbeit an der europäischen Säule sozialer Rechte vorankommen. Und wir werden das mit Energie und Begeisterung tun. Europa ist nicht sozial genug. Das müssen wir ändern.“

² Die Grundsätze und Rechte, aus denen die Säule besteht, werden gleichzeitig mit diesem Konsultationspapier, das zu ihrer Verwirklichung beitragen soll, verabschiedet.

³ Siehe Mitteilung COM(2016) 127, Bericht über die Konsultation zur Säule SWD(2017) 206 und Mitteilung COM(2017) 250 zur Säule.

⁴ Im vorliegenden Konsultationspapier werden die Bezeichnungen „Arbeitnehmer“ und „Beschäftigte“, soweit nicht in einem spezifischen Zusammenhang oder in einem Zitat darauf Bezug genommen wird, synonym und in der auf EU-Ebene gebräuchlichen Bedeutung verwendet: „Jemand, der während einer bestimmten Zeit für einen anderen nach dessen Weisung Leistungen erbringt, für die er als Gegenleistung eine Vergütung erhält.“ Auf die unterschiedlichen nationalen Ansätze in der Frage, wer im Sinne der Richtlinie über schriftliche Erklärungen als Arbeitnehmer gilt, wird in Abschnitt 3.2.a näher eingegangen.

Rechtsunsicherheit ist auch für die Arbeitgeber mit Nachteilen und insbesondere mit Prozesskosten verbunden. Gute Arbeitsbedingungen tragen darüber hinaus zu Motivation, Engagement und Gesundheit der Arbeitnehmer bei und können sich positiv auf die Produktivität und Wettbewerbsfähigkeit der einzelnen Unternehmen und der Volkswirtschaft der EU insgesamt auswirken. Zudem helfen besser ausgestaltete Informationspflichten den öffentlichen Stellen bei der Bekämpfung nicht angemeldeter Erwerbstätigkeit.

Die Säule thematisiert ausdrücklich die Herausforderungen, die mit neuen Beschäftigungsformen und angemessenen Arbeitsbedingungen in atypischen Arbeitsverhältnissen verbunden sind.

Grundsatz 5 **„Sichere und anpassungsfähige Beschäftigung“** lautet: *„a. Ungeachtet der Art und Dauer des Beschäftigungsverhältnisses haben Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer das Recht auf faire und gleiche Behandlung im Hinblick auf Arbeitsbedingungen sowie den Zugang zu sozialem Schutz und Fortbildung. Der Übergang in eine unbefristete Beschäftigungsform wird gefördert. b. Im Einklang mit der Gesetzgebung und Kollektiv- bzw. Tarifverträgen wird die notwendige Flexibilität für Arbeitgeber gewährleistet, damit sie sich schnell an sich verändernde wirtschaftliche Rahmenbedingungen anpassen können. c. Innovative Arbeitsformen, die gute Arbeitsbedingungen sicherstellen, werden gefördert. Unternehmertum und Selbstständigkeit werden unterstützt. Die berufliche Mobilität wird erleichtert. d. Beschäftigungsverhältnisse, die zu prekären Arbeitsbedingungen führen, werden unterbunden, unter anderem durch das Verbot des Missbrauchs atypischer Verträge. Probezeiten sollten eine angemessene Dauer nicht überschreiten.“*

Grundsatz 7 **„Informationen über Beschäftigungsbedingungen und Kündigungsschutz“** sieht Folgendes vor: *„a. Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer haben das Recht, am Beginn ihrer Beschäftigung schriftlich über ihre Rechte und Pflichten informiert zu werden, die sich aus dem Beschäftigungsverhältnis ergeben, auch in der Probezeit. b. Bei jeder Kündigung haben Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer das Recht, zuvor die Gründe zu erfahren, und das Recht auf eine angemessene Kündigungsfrist. Sie haben das Recht auf Zugang zu wirkungsvoller und unparteiischer Streitbeilegung und bei einer ungerechtfertigten Kündigung Anspruch auf Rechtsbehelfe einschließlich einer angemessenen Entschädigung.“*

Vor diesem Hintergrund **stehen in diesem Dokument zwei wichtige Herausforderungen im Blickpunkt, die miteinander zusammenhängen und die nach Auffassung der Kommission beide bei einer Überarbeitung der Richtlinie über schriftliche Erklärungen (Richtlinie 91/533/EWG) thematisiert werden können.**

Die erste Herausforderung besteht darin **sicherzustellen, dass alle Arbeitnehmer rechtzeitig und in schriftlicher Form angemessen über ihre Arbeitsbedingungen unterrichtet werden.** Außerdem geht es darum, als Folgemaßnahme der REFIT-Evaluierung, deren Ergebnisse gleichzeitig mit diesem Konsultationspapier veröffentlicht werden,⁵ die Wirksamkeit der Richtlinie zu verbessern. Vielen Arbeitnehmern sind ihre grundlegenden Rechte nicht hinreichend bekannt oder sie besitzen keine Bestätigung darüber; dies betrifft u. a. die Urlaubsvergütung, die Dauer der Probezeit sowie die bei Entsendungen ins Ausland geltenden Bedingungen. Diese Bedenken werden im Rahmen der Europäischen Säule sozialer Rechte aufgegriffen und werden auch in der REFIT-Evaluierung, die von der Kommission vor Kurzem abgeschlossen wurde, explizit angesprochen.

⁵ SWD(2017) 205.

Die zweite Herausforderung besteht darin, **eine Aufwärtskonvergenz mit Blick auf gleichen Zugang zu einer Reihe wichtiger Rechte für alle Arbeitnehmer herbeizuführen. Besonders wichtig ist dies bei prekären Arbeitsverhältnissen. Im Kontext segmentierter und sich rasch verändernder Arbeitsmärkte haben nicht alle Arbeitnehmer die gleichen grundlegenden Rechte. Beispielsweise nimmt bei Gelegenheitsarbeitern die Flexibilität der Arbeitsorganisation zuweilen ein Ausmaß an, das für die Arbeitnehmer nicht nachhaltig ist oder bei dem Rechte und Pflichten der Vertragsparteien in keinem ausgewogenen Verhältnis zueinander stehen. Dies führt zu einer zunehmenden Polarisierung des Arbeitsmarktes und einem wachsenden sogenannten Prekariat⁶ an Arbeitnehmern in befristeten oder atypischen Arbeitsverhältnissen, die sich in einer unsicheren Position ohne angemessenen Schutz befinden.**

Beide Herausforderungen können und sollten angegangen werden, ohne die Herausbildung neuer Arbeitsformen zu behindern. Diese eröffnen Chancen im Hinblick auf flexible Arbeitsregelungen und die Integration von Menschen in den Arbeitsmarkt, die ansonsten Gefahr laufen würden, ausgegrenzt zu werden. Wenn in der gesamten EU und bei allen unterschiedlichen Formen von Arbeitsverhältnissen ein Minimum an fairen Arbeitsbedingungen sichergestellt würde, dann könnten sich in dem dadurch entstehenden Rahmen neue Formen der Arbeit entwickeln. Gleichzeitig würde dieser Rahmen den Arbeitnehmern den notwendigen Schutz bieten, es entstünde ein klarer Bezugsrahmen, an dem sich die nationalen Gesetzgeber und die Gerichte orientieren könnten, und es würden einheitlichere Bedingungen für die Unternehmen im Binnenmarkt geschaffen, wodurch die Anreize für Regulierungsarbitrage begrenzt würden.

Um diese Herausforderungen zu bewältigen, **muss nach Auffassung der Kommission die Richtlinie über schriftliche Erklärungen (Richtlinie 91/533/EWG) überarbeitet werden.** Die Richtlinie bildet im Prinzip den gemeinsamen Mindeststandard für alle Arbeitnehmer in der EU mit Blick auf die Unterrichtung der Arbeitnehmer als Teil ihres Arbeitsverhältnisses und hat daher unmittelbaren Einfluss auf die Arbeitsverträge. Mit einer überarbeiteten Richtlinie wäre es möglich, nicht nur den Geltungsbereich der Richtlinie klarzustellen, sondern auch Kernarbeitsnormen für alle Arbeitnehmer festzulegen. Das allgemeine Ziel besteht darin, die Richtlinie angesichts der derzeitigen Entwicklungen auf den Arbeitsmärkten wirksamer und relevanter zu gestalten.

2. DIE RICHTLINIE ÜBER SCHRIFTLICHE ERKLÄRUNGEN IN IHRER DERZEITIGEN FORM

Die Richtlinie 91/533/EWG über die Pflicht des Arbeitgebers zur Unterrichtung des Arbeitnehmers über die für seinen Arbeitsvertrag oder sein Arbeitsverhältnis geltenden Bedingungen – auch „Richtlinie über schriftliche Erklärungen“ – wurde am 14. Oktober 1991 erlassen.

Die Richtlinie gibt Arbeitnehmern **das Recht, zu Beginn ihres Arbeitsverhältnisses oder binnen kurzer Zeit danach** (spätestens zwei Monate nach Aufnahme der Arbeit) **schriftlich über die wesentlichen Punkte des Arbeitsverhältnisses unterrichtet zu werden.** Darüber hinaus sind in der Richtlinie zusätzliche Angaben festgelegt, die im Ausland tätige Arbeitnehmer vor ihrer Abreise erhalten müssen.

⁶ Employment and Social Developments in Europe (ESDE) (Beschäftigung und soziale Entwicklungen in Europa), 2016, S. 99.

Die Richtlinie dient zwei Hauptzielen:⁷

- **die Arbeitnehmer besser vor etwaiger Unkenntnis ihrer Rechte zu schützen.** Informationen über die eigenen Rechte in schriftlicher Form zu besitzen, ist Voraussetzung dafür, dass Arbeitnehmer diese Rechte wahrnehmen können.

- **den Arbeitsmarkt transparenter zu gestalten,** indem sichergestellt wird, dass die Arbeitsbedingungen, die für eine spezifische Gruppe von Arbeitnehmern gelten, leicht festzustellen sind (z. B. die allgemeinen Arbeitsbedingungen der Arbeitnehmer im Gesundheitswesen oder im Baugewerbe einer bestimmten Region in der EU). Mehr Transparenz ist nicht nur für die Arbeitnehmer nützlich, sondern auch für öffentliche Stellen (in ihrem Bemühen um eine Eindämmung nicht angemeldeter Erwerbstätigkeit) und für Arbeitgeber und potenzielle Investoren, die gegebenenfalls Rechtssicherheit über die Arbeitsbedingungen brauchen.

Die Mitgliedstaaten können vorsehen, dass die Richtlinie keine Anwendung findet für Arbeitnehmer mit einem Arbeitsvertrag oder Arbeitsverhältnis, dessen Gesamtdauer höchstens einen Monat beträgt und/oder dessen Wochenarbeitszeit höchstens acht Stunden beträgt oder der/das eine Gelegenheitsarbeit und/oder eine Tätigkeit besonderer Art betrifft, sofern objektive Gründe in diesen Fällen die Nichtanwendung rechtfertigen.

Artikel 2 enthält die zentrale Bestimmung des Rechtsakts, nämlich die Verpflichtung der Arbeitgeber, ihre Arbeitnehmer über die wesentlichen Punkte des Arbeitsverhältnisses zu unterrichten, und bestimmt die wesentlichen Angaben (die mindestens gemacht werden müssen):

a) Personalien der Parteien;

b) Arbeitsplatz oder, wenn es sich nicht um einen festen oder vorherrschenden Arbeitsplatz handelt, Hinweis darauf, dass der Arbeitnehmer grundsätzlich an verschiedenen Orten beschäftigt wird, sowie Sitz oder gegebenenfalls Wohnsitz des Arbeitgebers;

c) i) die dem Arbeitnehmer bei der Einstellung zugewiesene Amtsbezeichnung, sein Dienstgrad und Art oder Kategorie seiner Stelle oder

ii) kurze Charakterisierung oder Beschreibung der Arbeit;

d) Zeitpunkt des Beginns des Arbeitsvertrags oder Arbeitsverhältnisses;

e) ist der Arbeitsvertrag oder das Arbeitsverhältnis befristet: vorhersehbare Dauer des Arbeitsvertrags oder des Arbeitsverhältnisses;

f) die Dauer des Jahresurlaubs, auf den der Arbeitnehmer Anspruch hat, oder, falls dies zum Zeitpunkt der Unterrichtung nicht angegeben werden kann, die Modalitäten der Gewährung und der Festlegung des Jahresurlaubs;

g) Länge der bei der Kündigung des Arbeitsvertrages oder des Arbeitsverhältnisses vom Arbeitgeber und vom Arbeitnehmer einzuhaltenden Kündigungsfristen oder, falls dies zum Zeitpunkt der Unterrichtung nicht angegeben werden kann, Modalitäten der Festsetzung der Kündigungsfristen;

⁷ In den Erwägungsgründen wird dargelegt: „Die Entwicklung neuer Arbeitsformen in den Mitgliedstaaten hat zu einer Vielfalt der Arten von Arbeitsverhältnissen geführt. Angesichts dieser Entwicklung haben sich einige Mitgliedstaaten veranlasst gesehen, Maßnahmen vorzusehen, um die Arbeitsverhältnisse bestimmten Formerfordernissen zu unterziehen. Diese Maßnahmen zielen darauf ab, die Arbeitnehmer besser vor etwaiger Unkenntnis ihrer Rechte zu schützen und den Arbeitsmarkt transparenter zu gestalten.“

- h) anfänglicher Grundbetrag, die anderen Bestandteile sowie Periodizität der Auszahlung des Arbeitsentgelts, auf das der Arbeitnehmer Anspruch hat;*
- i) normale Tages- oder Wochenarbeitszeit des Arbeitnehmers;*
- j) gegebenenfalls:*
 - die Angabe der Tarifverträge und/oder der kollektiven Vereinbarungen, in denen die Arbeitsbedingungen des Arbeitnehmers geregelt sind*
 - oder*
 - bei außerhalb des Unternehmens durch einzelne paritätische Organe oder Institutionen abgeschlossenen Tarifverträgen Angabe des zuständigen Organs oder der zuständigen paritätischen Institution, in dessen/deren Rahmen sie abgeschlossen wurden.*

Diese Aufstellung ist nicht erschöpfend. Grundsätzlich sollte eine Unterrichtung über alle wesentlichen Punkte und nicht nur über die in der Richtlinie aufgeführten Punkte des Arbeitsverhältnisses erfolgen. In der Praxis bildet diese Liste jedoch das **Standardpaket der erforderlichen Angaben** („Informationspaket“).

Die relevanten Angaben müssen dem Arbeitnehmer spätestens zwei Monate nach Aufnahme der Arbeit schriftlich zur Verfügung gestellt werden. Änderungen der in Artikel 2 genannten Angaben müssen binnen eines Monats schriftlich mitgeteilt werden.

Die Richtlinie an sich **sorgt lediglich für die Unterrichtung**. Eine Harmonisierung der Beschäftigungsformen ist darin nicht vorgesehen, und es ist auch nicht beabsichtigt, dass die bereitgestellten Informationen Beweiskraft haben sollen.⁸

⁸ Unabhängig hiervon hat der EuGH hinsichtlich der Beweiskraft entschieden, dass für „schriftliche Erklärungen“ eine ebenso starke Vermutung der Richtigkeit spricht, wie sie nach innerstaatlichem Recht einem solchen vom Arbeitgeber ausgestellt und dem Arbeitnehmer übermittelten Dokument zukommen würde, vgl. Rechtssache C-253/96, *Kampelmann*, 4. Dezember 1997.

3. HERAUSFORDERUNG 1: BESSERE UNTERRICHTUNG ÜBER DIE ARBEITSBEDINGUNGEN

3.1. DARSTELLUNG DER ERSTEN HERAUSFORDERUNG

Auf die Notwendigkeit, die einzelnen Arbeitnehmer besser zu unterrichten, wurde im Rahmen der europäischen Säule sozialer Rechte und insbesondere in der von der Kommission durchgeführten REFIT-Evaluierung der Richtlinie (siehe als Anhang beigefügtes Arbeitsdokument der Kommissionsdienststellen) hingewiesen. Die wichtigsten Erkenntnisse über Einhaltung, Wirksamkeit, Effizienz und EU-Mehrwert der Richtlinie werden wie folgt zusammengefasst:

Die **Einhaltung** der Richtlinie in den Mitgliedstaaten und in den einzelnen Branchen ist insgesamt zufriedenstellend. Bei den einzelstaatlichen Rechtsvorschriften wurden bei der Evaluierung einige unbedeutende/weniger schwerwiegende Ungenauigkeiten und Lücken bei der Umsetzung festgestellt. Die hauptsächlichen Problembereiche bei der Umsetzung betreffen die Grauzone zwischen selbständiger Erwerbstätigkeit und einem Subordinationsverhältnis zwischen Arbeitgeber und Arbeitnehmer, insbesondere bei Scheinselbständigkeit.

Alle Interessenträger, insbesondere öffentliche Behörden und die Sozialpartner, halten die Richtlinie für **relevant**. Sie ist zwar nur mit begrenzten Pflichten verbunden – die ausschließlich die Unterrichtung betreffen –, doch gilt die Richtlinie über schriftliche Erklärungen als ein wichtiges Element des EU-Rechts, mit dem grundlegende Vorschriften über die Festlegung des Arbeitsverhältnisses in die Praxis umgesetzt werden. In der Evaluierung wurde auch die Relevanz der Richtlinie in einem modernen Arbeitsmarkt herausgestellt, in dem zunehmend neue und atypische Beschäftigungsformen zur Anwendung kommen.⁹

Die wichtigsten Botschaften der Evaluierung betreffen die **Wirksamkeit**¹⁰ der Richtlinie. Es gibt aussagekräftige Belege dafür, dass die gesetzten Ziele (d. h. Schutz der Arbeitnehmer und mehr Transparenz am Arbeitsmarkt) mit der Richtlinie weitgehend erreicht werden. Dennoch wurden bei der Evaluierung mehrere Faktoren deutlich, die die volle Wirksamkeit der Richtlinie beeinträchtigen:

- Insbesondere werden nicht alle Arbeitnehmer in der EU, die Informationen benötigen, vom Geltungsbereich der Richtlinie erfasst. Die Richtlinie lässt Ausnahmen zu und räumt den Mitgliedstaaten einen Ermessensspielraum bei der Festlegung ein, wen sie als „Arbeitnehmer“ betrachten.
- Zudem besteht in der Praxis keine hinreichende Klarheit in der Frage, ob bestimmte Gruppen von Arbeitnehmern (z. B. Hausangestellte) oder bestimmte neue Beschäftigungsformen (z. B. Arbeit auf Abruf oder IKT-gestützte mobile Arbeit) unter die Richtlinie fallen oder nicht.
- Darüber hinaus könnte die Durchsetzung der Richtlinie dadurch verbessert werden, dass die Rechtsmittel und Sanktionen, die bei Nichteinhaltung der Richtlinie zur Verfügung stehen (die Möglichkeit für den Arbeitnehmer, Schadenersatz geltend zu

⁹ SWD(2017) 205 Evaluation of the ‘Written Statement Directive’ (Directive 91/533/EEC) (Arbeitsdokument der Kommissionsdienststellen, Evaluierung der „Richtlinie über schriftliche Erklärungen“ (Richtlinie 91/533/EWG)), Abschnitt 5.2.

¹⁰ SWD(2017) 205 Evaluation of the ‘Written Statement Directive’ (Directive 91/533/EEC), Abschnitt 5.3.

machen, wenn er keine schriftliche Erklärung erhalten hat, wird in der Praxis selten genutzt), neu festgelegt werden.

- Außerdem wurde die Frist von zwei Monaten nach Aufnahme der Arbeit, binnen der Arbeitgeber nicht verpflichtet sind, ihre Arbeitgeber zu unterrichten, von den Interessenträgern als ein Aspekt der Richtlinie hervorgehoben, der nicht das Ziel unterstützt, die Transparenz zu verbessern, und der de facto dazu beitragen kann, dass mehr nicht angemeldete Erwerbstätigkeit entsteht oder dass Arbeitnehmerrechte verstärkt missbraucht werden.

Was die **Effizienz** der Richtlinie anbelangt, so besteht nicht der Eindruck, dass den Unternehmen durch die Umsetzung der Richtlinie signifikant höhere Kosten entstanden sind. Allgemein werden die Kosten der Einhaltung von den befragten Arbeitgebern weder als hoch noch als niedrig eingestuft; ihre Höhe kann daher als geeignet gelten. Die Evaluierung der durch die Richtlinie verursachten Verwaltungslasten ergab im Hinblick auf die Unternehmensgröße keine signifikanten Unterschiede. Der Anteil der KMU, die angaben, dass sie den Pflichten nachkommen würden, selbst wenn keine Mindestvorschriften bestünden, lag etwas über dem Durchschnitt und der Anteil der Kleinstunternehmen, die dies angaben, nur geringfügig unter dem Durchschnitt. Es gab keine einzelnen Aspekte der Pflichten, deren Einhaltung als besonders aufwendig oder kompliziert bewertet wurde.¹¹

Beim Aspekt der **Kohärenz** schneidet die Richtlinie weitgehend zufriedenstellend ab. Hinsichtlich der inneren Kohärenz ergab die Evaluierung, dass zwischen dem in der Präambel der Richtlinie erklärten Ziel, d. h. dass außer in begrenzten Ausnahmefällen jeder Arbeitnehmer über eine schriftliche Erklärung verfügen muss, und dem Anwendungsbereich der Richtlinie, der tatsächlich mehr als nur begrenzte Ausnahmen zulässt, eine gewisse Diskrepanz besteht. Was die äußere Kohärenz anbelangt, so fügt sich die Richtlinie gut in die politischen Maßnahmen und Rechtsvorschriften der EU ein. Es besteht noch Potenzial für eine weitere Angleichung an die Vorschriften für entsandte Arbeitnehmer, Leiharbeiter und Praktikanten.¹²

Nicht zuletzt bietet die Richtlinie eindeutig einen **EU-Mehrwert**. Mindeststandards auf EU-Ebene für die Unterrichtung der Arbeitnehmer sind unabdingbar, da sie sowohl Arbeitgebern als auch Arbeitnehmern mehr Sicherheit bieten und einen schädlichen Unterbietungswettbewerb unter den Mitgliedstaaten im Hinblick auf die Arbeitsbedingungen verhindern. Ein besonderer Mehrwert ist durch die Richtlinie in denjenigen Mitgliedstaaten gegeben, in denen Arbeitsverträge (grundsätzlich oder nur in bestimmten Fällen) mündlich geschlossen werden können. Außerdem erhöht die Richtlinie für die Unternehmen die Vorhersagbarkeit und erleichtert die Mobilität der Arbeitnehmer im Binnenmarkt.¹³

3.2. VERBESSERUNG DER WIRKSAMKEIT DER RICHTLINIE ÜBER SCHRIFTLICHE ERKLÄRUNGEN

Die Kommission möchte die Sozialpartner zu einer eventuellen Überarbeitung der Richtlinie über schriftliche Erklärungen anhören, mit der deren Wirksamkeit verbessert werden soll.

¹¹ SWD(2017) 205 Evaluation of the ‘Written Statement Directive’ (Directive 91/533/EEC), Abschnitt 5.4.

¹² SWD(2017) 205 Evaluation of the ‘Written Statement Directive’ (Directive 91/533/EEC), Abschnitt 5.5.

¹³ SWD(2017) 205 Evaluation of the ‘Written Statement Directive’ (Directive 91/533/EEC), Abschnitt 5.6.

Zur Verbesserung der Wirksamkeit der Richtlinie sieht die Kommission im Wesentlichen vier Bereiche, in denen die EU durch entsprechende Maßnahmen auf die Erkenntnisse aus der Evaluierung eingehen könnte. Sie schließen sich nicht gegenseitig aus und könnten kumuliert werden. In Betracht gezogen werden legislative Maßnahmen¹⁴, die im Zusammenhang mit dem Grundsatz 7a der Europäischen Säule sozialer Rechte zu sehen sind, wo es heißt: *„Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer haben das Recht, am Beginn ihrer Beschäftigung schriftlich über ihre Rechte und Pflichten informiert zu werden, die sich aus dem Beschäftigungsverhältnis ergeben, auch in der Probezeit“*.

Mehr Transparenz bei den Arbeitsbedingungen kann auf wirksame Weise dazu beitragen, die Handlungskompetenz der einzelnen Arbeitnehmer zu stärken und ihre Verhandlungsposition beim Eintritt in ein Arbeitsverhältnis zu verbessern. Transparenz bei Arbeitsbedingungen, Höhe der Sozialleistungen sowie Löhnen und Gehältern wirkt sich positiv auf die Zufriedenheit der Arbeitnehmer und die Arbeitskräftefluktuation aus.

Auch für die Arbeitgeber bestehen klare Vorteile: Transparenz, größeres Vertrauen, die Gegenseitigkeit von Rechten und Pflichten, Einsatz und Produktivität, Förderung langfristiger Bindung der Arbeitnehmer. Durch bessere Unterrichtung werden Unsicherheit und Rechtsstreitigkeiten vermieden, ohne in die Vorrechte der Unternehmensleitung einzugreifen. Umfangreiche Daten belegen, dass eine stärkere Beteiligung der Arbeitnehmer tendenziell zu besserer Leistung und mehr Wohlbefinden führt.¹⁵ Die Kenntnis der beiderseitigen Rechte und Pflichten trägt zu einem intelligenten, nachhaltigen und integrativen Wachstum bei.

a) Geltungsbereich der Richtlinie

Bei der Evaluierung wurde festgestellt, dass in der Praxis nicht alle Arbeitnehmer vom Geltungsbereich der Richtlinie erfasst werden. Beispielsweise fallen in einigen Mitgliedstaaten Arbeitsverhältnisse von weniger als einem Monat Dauer nicht unter die Richtlinie, ebenso Null-Stunden-Verträge oder Abrufverträge sowie Arbeit auf der Grundlage von Gutscheinen und IKT-gestützte mobile Arbeit. Darüber hinaus bestehen beim Begriff „Arbeitnehmer“ Unterschiede zwischen den Ländern, die Unterschiede im Hinblick auf den Geltungsbereich der Richtlinie nach sich ziehen (z. B. bei Beamten).

Bei der Evaluierung wurde festgestellt, dass es eine Kerngruppe von Personen gibt, die geschützt sind (in der Regel Arbeitnehmer mit unbefristeten Standard-Arbeitsverträgen oder Langzeitarbeitsverträgen), während bei vielen anderen Gruppen von Arbeitnehmern in der Praxis erhebliche Unterschiede und/oder Unsicherheit im Hinblick darauf bestehen, ob die Bestimmungen der Richtlinie für sie gelten. Seitdem die Richtlinie erlassen wurde, ist die Bandbreite der nicht standardmäßigen Arbeitsverhältnisse größer geworden, zunehmend sind auch Arbeitsvermittler beteiligt.

Da die Bereitstellung schriftlicher Erklärungen als ein mit geringen Belastungen und geringen Kosten verbundenes Instrument bewertet wird, das sich positiv auf den Schutz der Arbeitnehmer auswirkt, sollte in Betracht gezogen werden, den persönlichen Geltungsbereich der Richtlinie weiter zu fassen oder klarzustellen.

¹⁴ Nichtlegislative Maßnahmen – z. B. Leitlinien für die Auslegung oder die Förderung bewährter Verfahren – können für diese Themenbereiche ebenfalls in Betracht gezogen werden.

¹⁵ Siehe u. a. Eurofound (2015), Third European Company Survey – Overview report: Workplace practices – Patterns, performance and well-being (Dritte Europäische Unternehmenserhebung – Übersichtsbericht: betriebliche Praxis – Strukturen, Leistung und Wohlbefinden), Amt für Veröffentlichungen der Europäischen Union, Luxemburg.

Erstens könnte geprüft werden, ob der Begriff "Arbeitnehmer"¹⁶ für die Zwecke der Anwendung der Richtlinie einheitlich definiert werden sollte, um die Richtlinie an die Entwicklung der Rechtsprechung des EuGH anzugleichen. Es scheint durchaus so, dass Artikel 1 der Richtlinie den Mitgliedstaaten freie Hand lässt, ihre eigene Begriffsbestimmung für Arbeitnehmer anzuwenden¹⁷, während der EuGH in seiner Rechtsprechung im Allgemeinen auf die für den Bereich der Freizügigkeit der Arbeitnehmer entwickelte Begriffsbestimmung für Arbeitnehmer Bezug nimmt¹⁸. Dieser Begriffsbestimmung zufolge ist ein „Arbeitnehmer“ jemand, der während einer bestimmten Zeit für einen anderen nach dessen Weisung Leistungen erbringt, für die er/sie als Gegenleistung eine Vergütung erhält. Die Überarbeitung der Richtlinie über schriftliche Erklärungen könnte daher die Gelegenheit bieten, den Begriff „Arbeitnehmer“ für die Zwecke der Anwendung der Richtlinie zu klären.

Zweitens könnten die Bestimmungen der Richtlinie so geändert werden, dass klar wird, ob sie für bestimmte neue und atypische Beschäftigungsformen gilt, die zunehmend an Bedeutung gewinnen, wie Arbeit auf Abruf, Arbeit auf der Grundlage von Gutscheinen und IKT-gestützte mobile Arbeit. Ähnliche Klarstellungen könnten im Hinblick auf Praktikanten/Lehrlinge, Hausangestellte in privaten Haushalten und andere schutzbedürftige Arbeitnehmer eingeführt werden. Dies wäre auch eine unmittelbare Reaktion auf die unlängst vom Europäischen Parlament an die Kommission gerichtete Aufforderung, „den Geltungsbereich der Richtlinie über schriftliche Erklärungen (91/533/EWG) auf alle Beschäftigungsformen und Formen von Beschäftigungsverhältnissen auszuweiten“¹⁹.

Drittens könnte auch die Streichung oder Vereinfachung der Ausschlussbestimmungen von Artikel 1 Absatz 2 der Richtlinie geprüft werden, denen zufolge die Mitgliedstaaten vorsehen können, dass die Richtlinie keine Anwendung findet für Arbeitnehmer, deren Wochenarbeitszeit höchstens 8 Stunden beträgt oder deren Arbeitsverhältnis eine Gesamtdauer von höchstens einem Monat beträgt oder eine Gelegenheitsarbeit und/oder eine Tätigkeit besonderer Art betrifft.

b) Erweiterung des „Informationspakets“

Grundsatz 7a der europäischen Säule sozialer Rechte geht ausdrücklich auf die Unterrichtung über Probezeiten ein. Eine Möglichkeit, diesen Grundsatz anzuwenden, bestünde darin, die Unterrichtung über die Probezeit in das nach der Richtlinie vorgeschriebene „Informationspaket“ aufzunehmen. Genauso könnte die Pflicht eingeführt werden, Arbeitnehmer über das System der sozialen Sicherheit zu unterrichten, zu dem sie zusammen mit dem Arbeitgeber Beiträge leisten, sowie über die Ansprüche auf Fortbildung im Rahmen des Arbeitsvertrags.

¹⁶ Siehe Fußnote 4 oben.

¹⁷ Gemäß Artikel 1 gilt die Richtlinie für jeden Arbeitnehmer, „*der einen Arbeitsvertrag oder ein Arbeitsverhältnis hat, der/das in dem in einem Mitgliedstaat geltenden Recht definiert ist und/oder dem in einem Mitgliedstaat geltenden Recht unterliegt.*“

¹⁸ Siehe Rechtssache C-216/15, *Ruhrlandklinik*, 17. November 2016. Diesem Urteil ist zu entnehmen, dass unabhängig von dem Verweis auf nationale Begriffsbestimmungen in der Richtlinie 2008/104/EG über Leiharbeit und selbst bei fehlender ausdrücklicher Bezugnahme auf eine EU-Begriffsbestimmung der für die Freizügigkeit der Arbeitnehmer entwickelte Arbeitnehmerbegriff Anwendung findet. Diese Begriffsbestimmung beruht auf der Ausübung tatsächlicher und echter Tätigkeiten. Tätigkeiten, die einen so geringen Umfang haben, dass sie sich als völlig untergeordnet und unwesentlich darstellen, bleiben außer Betracht.

¹⁹ Entschließung des Europäischen Parlaments vom 19. Januar 2017 zu einer europäischen Säule sozialer Rechte.

Außerdem müssten, wenn die Richtlinie – wie in Abschnitt a) dargelegt – für neue und atypische Beschäftigungsformen gelten soll, bei einigen Positionen der Liste der obligatorischen Angaben Änderungen vorgenommen werden.

Sollte beispielsweise in einer überarbeiteten Richtlinie bestätigt werden, dass Arbeit auf Abruf (unabhängig vom nationalen System) unter die Informationspflicht fällt, dann müsste – für diese Form der Arbeit – die Vorschrift, dass Arbeitnehmer über „die normale Tages- oder Wochenarbeitszeit des Arbeitnehmers“ (Artikel 2 Absatz 2 Buchstabe i) in Kenntnis gesetzt werden müssen, geändert werden. Auch wenn der Arbeitgeber bei einem Arbeitsverhältnis auf Abruf die Arbeitszeiten nicht vorab mitteilen kann, könnte er dem Arbeitnehmer schriftlich bestätigen, binnen welcher Frist dem Arbeitnehmer ein neuer Einsatz angekündigt werden sollte²⁰.

Um den Arbeitgebern und insbesondere kleineren Unternehmen oder privaten Haushalten die Einhaltung der Richtlinie zu erleichtern, könnte von den Mitgliedstaaten verlangt werden, dass sie im Internet verfügbare Standardmuster für schriftliche Erklärungen²¹ oder Vorlagen für Arbeitsverträge entwickeln und bereitstellen, die den Bestimmungen der Richtlinie entsprechen.

c) Rechtsmittel und Sanktionen

Bei Rechtsmitteln und Sanktionen könnten Änderungen vorgenommen werden, um eine bessere Einhaltung der Richtlinie zu erreichen und damit ihre Wirksamkeit zu verbessern. Es gibt Anhaltspunkte dafür, dass Systeme, die auf einer finanziellen Entschädigung zugunsten von Arbeitnehmern beruhen, welche nachweisen können, dass ihnen ein Schaden entstanden ist, weniger wirksam sind als Systeme, bei denen Arbeitgeber, die die Ausstellung der schriftlichen Erklärung versäumen, zusätzlich mit Sanktionen (z. B. Zahlung eines Pauschalbetrags) belegt werden können. Eine weitere Option wäre die Einführung einer Bestimmung, dass die Arbeitsbedingungen grundsätzlich zugunsten der Arbeitnehmer ausgelegt werden, sollte keine schriftliche Erklärung vorliegen. Beide Optionen könnten zur Bekämpfung nicht angemeldeter Erwerbstätigkeit beitragen.

d) Verkürzung der zweimonatigen Frist für die Unterrichtung

Bei der Evaluierung wurde der Vorschlag der Hochrangigen Gruppe für den Bürokratieabbau thematisiert, die Frist von zwei Monaten für die Unterrichtung der Arbeitnehmer zu verlängern.²² Das Ergebnis der Evaluierung deutet eher in die andere Richtung: Keiner der Interessenträger sprach sich für eine Verlängerung der Frist aus (vielmehr sprachen sich mehrere Interessenträger dafür aus, die Frist zu verkürzen), und 22 Mitgliedstaaten haben bei der Umsetzung der Richtlinie eine kürzere Frist festgelegt.

²⁰ Die Mitteilung der Arbeitszeit ist nicht gleichzusetzen mit der in der Richtlinie 2003/88/EG geregelten Begrenzung der Arbeitszeit.

²¹ Siehe beispielsweise die von der Regierung des Vereinigten Königreichs bereitgestellte Vorlage unter <https://www.gov.uk/government/publications/employment-particulars-written-statement-form>.

²² Die Hochrangige Gruppe unter dem Vorsitz von Edmund Stoiber wurde Ende 2007 eingesetzt, um die Kommission zum Aktionsprogramm zur Verringerung der Verwaltungslasten in der EU zu beraten. Ihre Hauptaufgabe besteht in der Beratung zu Maßnahmen zur Verringerung der Verwaltungslasten. Siehe die fünfte Stellungnahme der Hochrangigen Gruppe zu den Empfehlungen der Interessenträger vom 12. November 2009 unter http://ec.europa.eu/smart-regulation/refit/admin_burden/docs/enterprise/files/hlg20091112_offline_opinion_fifth_batch_en.pdf.

Darüber hinaus ergab die Evaluierung, dass die Unterrichtung spätestens zu Beginn des Arbeitsverhältnisses sowohl zu einem besseren Arbeitnehmerschutz als auch zur Bekämpfung der nicht angemeldeten Erwerbstätigkeit beitragen würde. Außerdem könnte dadurch der Schutz für Arbeitnehmer verbessert werden, die zwischen kurzzeitigen Arbeitsverhältnissen wechseln, ohne jemals eine schriftliche Erklärung über ihre Rechte zu erhalten.

Digitale Hilfsmittel machen es für Arbeitgeber einfacher, Arbeitnehmer fristgerecht schriftlich über ihre wesentlichen Arbeitsbedingungen zu unterrichten, auch bei Arbeitsverhältnissen, die über digitale Plattformen vermittelt werden, oder anderen Formen IKT-vermittelter Arbeit, die oft nur von sehr kurzer Dauer sind.

4. HERAUSFORDERUNG 2: FESTLEGUNG DER MINDESTANFORDERUNGEN IM HINBLICK AUF DIE RECHTE DER ARBEITNEHMER

4.1. DARSTELLUNG DER ZWEITEN HERAUSFORDERUNG

Zwar ist nicht jede atypische Beschäftigung zugleich auch prekär, und die Kommission hat auch nicht die Absicht, Innovationen am Arbeitsmarkt und die Schaffung von Arbeitsplätzen zu behindern, doch wäre es bereits ein wichtiger Schritt zur Verbesserung des Arbeitnehmerschutzes und in Richtung auf einheitlichere Standards im Binnenmarkt, wenn die Informationspflicht nach der Richtlinie über schriftliche Erklärungen auch für neue oder teilweise neue oder atypische Formen von Arbeitsverhältnissen gelten würde. Dennoch kann es durchaus sein, dass die Unterrichtung der Arbeitnehmer alleine nicht ausreicht, um die Unsicherheit der Arbeitnehmerrechte bei manchen atypischen Formen der Beschäftigung zu beseitigen und die Notwendigkeit zu thematisieren, eine Aufwärtskonvergenz beim Zugang zu zentralen Rechten für alle Arbeitnehmer, unabhängig von der Art ihres Arbeitsvertrags, herbeizuführen.

Atypische Beschäftigungsformen, z. B. Gelegenheitsarbeit, werfen Probleme auf, auf die in einer überarbeiteten Richtlinie über schriftliche Erklärungen eingegangen werden kann. Eurofound definiert Gelegenheitsarbeit als eine Art der Arbeit, bei der die Beschäftigung nicht konstant und kontinuierlich ist und bei der der Arbeitgeber nicht dazu verpflichtet ist, den Arbeitnehmer regelmäßig zu beschäftigen, sondern den Arbeitnehmer nach Bedarf flexibel abrufen kann.²³ Gelegenheitsarbeit schließt Arbeit auf Abruf²⁴ (z. B. Null-Stunden-Verträge) und diskontinuierliche Arbeit²⁵ ein.

Eurofound gelangt zu dem Schluss, dass unter den untersuchten neuen Beschäftigungsformen die Gelegenheitsarbeit die meisten Bedenken hinsichtlich der Arbeitsbedingungen aufwirft. Kennzeichnend sind geringe Arbeitsplatz- und Einkommenssicherheit, unzureichender

²³ Eurofound (2015), New forms of employment (Neue Beschäftigungsformen), Amt für Veröffentlichungen der Europäischen Union, Luxemburg, S. 46. Siehe auch die umfangreichen Forschungsarbeiten des European Labour Law Network, das sein jährliches Seminar im Jahr 2014 neuen Formen der Arbeit und im Jahr 2015 dem Thema „Digitalisierung und Arbeitsrecht“ widmete.

²⁴ Eurofound (2015), New forms of employment, Amt für Veröffentlichungen der Europäischen Union, Luxemburg, S. 46: Arbeit auf Abruf bezeichnet ein kontinuierliches Arbeitsverhältnis zwischen Arbeitgeber und Arbeitnehmer, bei dem der Arbeitgeber den Arbeitnehmer jedoch nicht kontinuierlich mit Arbeit versorgt. Vielmehr besteht für den Arbeitgeber die Möglichkeit, den Arbeitnehmer bei Bedarf anzufordern. Dabei gibt es Arbeitsverträge, in denen eine Mindest- und eine Höchstzahl von Arbeitsstunden angegeben ist, sowie auch so genannte Null-Stunden-Verträge, in denen keine Mindestzahl an Arbeitsstunden festgelegt ist und bei denen der Arbeitgeber nicht dazu verpflichtet ist, den Arbeitnehmer überhaupt anzufordern. Diese Form der Beschäftigung ist im zurückliegenden Jahrzehnt in Irland, Italien, den Niederlanden, Schweden und dem Vereinigten Königreich entstanden bzw. hat dort zunehmend an Bedeutung gewonnen. Die Frage der Einstufung von Bereitschaftsdienst als Arbeitszeit ist ein gesondertes Thema, das im Kontext der Richtlinie 2003/88/EG über bestimmte Aspekte der Arbeitszeitgestaltung behandelt wird. In dieser Richtlinie bezieht sich der Begriff „Bereitschaftsdienst“ auf Zeiträume, in denen ein Arbeitnehmer nicht kontinuierlich seiner regulären Arbeit nachgeht, sich jedoch bereithalten muss, bei Bedarf seine Arbeit aufzunehmen.

²⁵ Eurofound (2015), New forms of employment, Amt für Veröffentlichungen der Europäischen Union, Luxemburg, S. 46: Diskontinuierliche Arbeit liegt dann vor, wenn Arbeitnehmer vom Arbeitgeber regelmäßig oder auch unregelmäßig für bestimmte Aufgaben angefordert werden, häufig im Zusammenhang mit einem einzelnen Projekt oder für saisonabhängige Tätigkeiten. Die Beschäftigung ist gekennzeichnet durch einen befristeten Zeitraum, in dem entweder eine Aufgabe erledigt oder eine bestimmte Anzahl von Arbeitstagen absolviert wird. Diese Beschäftigungsform gibt es in Belgien, Kroatien, Frankreich, Ungarn, Italien, Rumänien, der Slowakei und Slowenien.

Sozialschutz, kaum Zugang zu Personalentwicklungsmaßnahmen und häufig einförmige oder repetitive Arbeit. Manche Arbeitnehmer, die von einer besseren Vereinbarkeit von Beruf und Privatleben profitieren, werden das hohe Maß an Flexibilität schätzen; die Mehrzahl der Gelegenheitsarbeiter jedoch, die sich mehr Kontinuität wünschen, dürfte überfordert sein.²⁶

Jedoch ist nicht speziell Gelegenheitsarbeit mit Problemen verbunden. In der sechsten Europäischen Erhebung über die Arbeitsbedingungen unterscheidet Eurofound am EU-Arbeitsmarkt fünf Profile der Arbeitsplatzqualität, darunter Arbeitsplätze „unter Druck“ und Arbeitsplätze von „schlechter Qualität“.²⁷ 32 % der Arbeitskräfte in der EU sind an Arbeitsplätzen dieser beiden Kategorien tätig und könnten daher unter negativen Auswirkungen auf Gesundheit, Einkommenssicherheit und die Vereinbarkeit von Beruf und Privatleben leiden.

Es liegen bereits einige EU-Richtlinien zu bestimmten atypischen Beschäftigungsformen vor, so zum Beispiel zu Teilzeitarbeit (Richtlinie 97/81/EG), befristeten Arbeitsverträgen (Richtlinie 99/70/EG) und Leiharbeit (Richtlinie 2008/104/EG). Allerdings hat die Konsultation über die europäische Säule sozialer Rechte gezeigt, dass es zunehmend Belege dafür gibt, dass dieser Besitzstand nicht ausreicht.

Zwar kann der EU-Gesetzgeber nicht alle künftigen Vertragsformen vorhersehen, doch bestünde eine mögliche Antwort, die zum einen Schutz bietet und zum anderen Innovation fördert, darin, Mindestrechte im Hinblick auf die Arbeitsbedingungen für alle Arten von Arbeitsverträgen festzulegen.

Die Kommission möchte daher eine Diskussion über die Möglichkeit in Gang setzen, vertraglich gesicherte Mindestrechte für alle Personen festzulegen, die in einem Arbeitsverhältnis stehen.

Im Rahmen der öffentlichen Konsultation über die europäische Säule sozialer Rechte wurde das Thema Arbeitsverträge von vielen Teilnehmern angesprochen. In seiner *Entschließung zu einer europäischen Säule sozialer Rechte* vom 19. Januar 2017 lenkt das Europäische Parlament die Aufmerksamkeit auf das Thema guter und fairer Arbeitsbedingungen und weist darauf hin, dass die Nachfrage nach Arbeitskräften immer fließender wird und sich immer stärker diversifiziert, was sich positiv auf die Produktivität und die Vereinbarkeit von Beruf und Privatleben auswirken kann, dass jedoch atypische Beschäftigungsformen oftmals mit anhaltender wirtschaftlicher Unsicherheit und schlechten Arbeitsbedingungen verbunden sind. Das Parlament fordert eine Rahmenrichtlinie über menschenwürdige Arbeitsbedingungen, mit der die Einhaltung der einschlägigen Mindestnormen in prekäreren Beschäftigungsformen sichergestellt wird, insbesondere:

- a) faire Arbeitsbedingungen bei Praktika und Ausbildungen;
- b) für über digitale Plattformen vermittelte Arbeit eine klare Unterscheidung – im Sinne des EU-Rechts und unbeschadet des nationalen Rechts – zwischen Personen zu

²⁶ Eurofound (2015), *New forms of employment*, Amt für Veröffentlichungen der Europäischen Union, Luxemburg, S. 138. Dies wird weiter untermauert in Europäische Kommission (2015), *An ever closer Union among the peoples of Europe? Rising inequalities in the EU and their social, economic and political impacts* (Eine immer engere Union der Völker Europas? Zunehmende Ungleichheiten in der EU und deren soziale, wirtschaftliche und politische Folgen).

²⁷ Eurofound (2016), *Sixth European Working Conditions Survey – Overview report* (Sechste Europäische Erhebung über die Arbeitsbedingungen – Übersichtsbericht), Amt für Veröffentlichungen der Europäischen Union, Luxemburg, S. 132 ff. und s.

treffen, die wirklich selbstständig sind, und Personen, die sich in einem Arbeitsverhältnis befinden, wobei zur Feststellung einer Beschäftigung die Rechtsprechung des EuGH zu berücksichtigen ist;

- c) Einschränkungen für Arbeit auf Abruf: Null-Stunden-Verträge sollten nur unter bestimmten Bedingungen erlaubt sein und gewisse Kernarbeitszeiten sollten allen Arbeitnehmern zugesichert werden²⁸.

In der EntschlieÙung wird die Kommission auÙerdem aufgefordert, den Geltungsbereich der Richtlinie über schriftliche Erklärungen auf alle Beschäftigungsformen und Formen von Beschäftigungsverhältnissen auszuweiten.

Mit der Einleitung einer Diskussion über eine Aufwärtskonvergenz bei den Arbeitnehmerrechten strebt die Kommission eine Rechtsvorschrift an, die flexibel genug gestaltet ist, um zukunftssicher zu sein, die nicht an eine bestimmte Beschäftigungsform gebunden ist, die aber ein MindestmaÙ an fairen Arbeitsbedingungen vorgibt, die für alle Arbeitsverträge gelten, ohne die Freiheit der Arbeitgeber zu Innovationen im Hinblick auf Arbeitsorganisation und Arbeitsverhältnisse in ungebührlicher Weise einzuschränken. Dies lässt sich durch eine Ausweitung der Ziele der Richtlinie über schriftliche Erklärungen erreichen.

Gut ausgestaltete Mindestbedingungen sind mit stärkerem Wachstum und der Schaffung von mehr Arbeitsplätzen durchaus vereinbar. Sie können die Rechtssicherheit und Vorhersagbarkeit für Arbeitgeber verbessern und Anreize für Regulierungsarbitrage vermeiden. Auf EU-Ebene festgesetzte Mindestbedingungen fördern die Einheitlichkeit der nationalen Regelungsrahmen und machen es für Arbeitgeber, die Arbeitnehmer in mehreren Mitgliedstaaten beschäftigen, einfacher, die nationalen Vorschriften zu verstehen und einzuhalten. Die Kommission ist zu dem Schluss gelangt, dass die Heterogenität der Regelungsansätze in Europa das Entstehen neuer Geschäftsmodelle und neuer Arbeitsformen behindern kann; dies gilt insbesondere für die digitale Wirtschaft/die kollaborative Wirtschaft.²⁹ Ein Grundschutz für Arbeitnehmer kann eine Steigerung von Loyalität, Motivation und Produktivität bewirken, ohne dass die Innovationsfähigkeit der Arbeitgeber eingeschränkt wird.

4.2 AUSWEITUNG DER ZIELE DER RICHTLINIE ÜBER SCHRIFTLICHE ERKLÄRUNGEN

Die Kommission möchte die Sozialpartner zu einer möglichen Ausweitung der Ziele der Richtlinie über schriftliche Erklärungen konsultieren.

Die Kommission stellt fest, dass in den ÄuÙerungen vieler Interessenträger im Rahmen der öffentlichen Konsultation über die vorgeschlagene europäische Säule sozialer Rechte, in der zugehörigen EntschlieÙung des Europäischen Parlaments und in Beiträgen von Eurofound vielfach auf die angesichts der wachsenden Vielfalt der Arbeitsverhältnisse bestehenden Herausforderungen im Hinblick auf den wirksamen Schutz der Arbeitnehmer hingewiesen wird.

²⁸ EntschlieÙung des Europäischen Parlaments vom 19. Januar 2017 zu einer europäischen Säule sozialer Rechte, Nummer 5.

²⁹ Siehe hierzu die Mitteilung der Kommission „Europäische Agenda für die kollaborative Wirtschaft“, COM(2016) 356.

Bislang beziehen sich die Pflichten aus der Richtlinie über schriftliche Erklärungen ausschließlich auf die Unterrichtung und nicht auf Standards, die den Inhalt der vertraglichen Beziehungen zwischen Arbeitgeber und Arbeitnehmer regeln.

Bei einer Überarbeitung der Richtlinie könnte jedoch ein normativer Aspekt hinsichtlich der Arbeitsbeziehungen Eingang finden. Dabei würden nicht nur inhaltliche Änderungen vorgenommen, sondern in der Folge auch Titel und Ziele der Richtlinie angepasst. Diese Richtlinie ist ein geeignetes Instrument für die Aufnahme dieser Mindestrechte, denn mit ihr werden jedem einzelnen Arbeitnehmer Rechte zuerkannt.

Dies würde bedeuten, dass die Pflicht, bestimmte Angaben über das Arbeitsverhältnis zu machen, durch grundlegende Rechte, die in dem Arbeitsverhältnis bestehen müssen, und bestimmte unfaire Praktiken, die nicht angewendet werden dürfen, ergänzt würde. Diese Verfahrensweise würde helfen, Missbrauch, z. B. bei Gelegenheitsarbeit, zu verhindern; auf allgemeinerer Ebene würde damit eine Vorlage mit den Mindeststandards bereitgestellt, die gegeben sein müssen, damit jeder Arbeitsvertrag auf fairen Arbeitsbedingungen beruht.

Bisher hat die Kommission die folgenden Rechte ermittelt, die mit einem Arbeitsverhältnis gekoppelt werden könnten: das Recht auf eine Befristung der Probezeit, wenn eine Probezeit vorgesehen ist; das Recht auf Referenzzeiten, innerhalb derer bei sehr flexiblen Arbeitsverträgen die Arbeitszeiten variieren können, um eine gewisse Vorhersagbarkeit der Arbeitszeit zu ermöglichen; das Recht auf einen Vertrag über eine Mindeststundenzahl, welche der durchschnittlichen Zahl an Arbeitsstunden entspricht, die in einem vorhergehenden Zeitraum von gewisser Dauer geleistet wurden, bei sehr flexiblen Arbeitsverträgen³⁰; das Recht, eine neue Form der Beschäftigung zu beantragen (und die Pflicht des Arbeitgebers, eine Antwort zu erteilen); das Recht auf Fortbildung; das Recht auf Einhaltung einer angemessenen Kündigungsfrist im Fall der Entlassung/vorzeitigen Beendigung des Arbeitsverhältnisses; das Recht auf angemessene Rechtsbehelfe bei ungerechtfertigter Entlassung oder unrechtmäßiger Kündigung des Arbeitsvertrags, und schließlich das Recht auf Zugang zu wirksamen und unparteiischen Streitbeilegungsmechanismen bei Entlassung und ungerechter Behandlung³¹.

³⁰ Beispiel: Ein Arbeitnehmer auf Abruf hat während eines Zeitraums von sechs Monaten oder einem Jahr durchschnittlich 25 Stunden pro Woche gearbeitet; nach diesem Zeitraum hat er Anspruch auf einen echten Teilzeitvertrag im Umfang von 25 Wochenstunden.

³¹ Dies wird allgemein als ein wirksamer Anreiz für Investoren und für Personaleinstellungen angesehen, siehe Employment and Social Developments in Europe (2015), Abschnitt 1.2.

5. ZIEL DER KONSULTATION

Gemäß Artikel 154 Absatz 2 AEUV muss die Kommission vor Unterbreitung von Vorschlägen im Bereich der Sozialpolitik die Sozialpartner zu der Frage hören, wie eine Unionsaktion gegebenenfalls ausgerichtet werden sollte.

Die Kommission prüft die dargelegten Standpunkte und entscheidet dann, ob eine Unionsmaßnahme gerechtfertigt ist. Gelangt die Kommission aufgrund der Antworten auf diese Konsultation zu dem Schluss, dass eine zweite Konsultationsphase erforderlich ist, legt sie ein Analysedokument zu den Folgen der derzeitigen Situation und den wahrscheinlichen Auswirkungen einer potenziellen Unionsmaßnahme vor.

In diesem Fall leitet die Kommission eine zweite Phase der Konsultation der Sozialpartner auf EU-Ebene ein. Diese Phase umfasst gemäß Artikel 154 Absatz 3 AEUV den Inhalt des in Aussicht genommenen Maßnahmenvorschlags.

Die Sozialpartner werden von der Kommission insbesondere zu folgenden Fragen konsultiert:

- 1) Sind Sie der Ansicht, dass die Probleme und die möglichen Bereiche für weitere Unionsmaßnahmen von der Kommission richtig und hinreichend ermittelt worden sind?
- 2) Sind Sie der Auffassung, dass die Kommission in einem oder mehreren der von ihr ermittelten möglichen Bereiche für weitere Unionsmaßnahmen legislativ tätig werden sollte?
- 3) Würden Sie die Einleitung eines Dialogs gemäß Artikel 155 AEUV zu den Themen befürworten, die in dieser Konsultation behandelt werden?
