

DE

DE

DE



EUROPÄISCHE KOMMISSION

Brüssel, den 22 november 2006
KOM(2006) 708 endgültig

GRÜNBUCH

Ein moderneres Arbeitsrecht für die Herausforderungen des 21. Jahrhunderts

(von der Kommission vorgelegt)

INHALTSVERZEICHNIS

1.	Einleitung – Zweck dieses Grünbuchs	3
2.	Das Arbeitsrecht in der Europäischen Union – die Situation heute	5
	a. Entwicklungen in den Mitgliedstaaten	5
	b. Maßnahmen auf EU-Ebene	6
3.	Die zentrale politische Herausforderung – ein flexibler, integrativer Arbeitsmarkt....	8
4.	Modernisierung des Arbeitsrechts – Diskussionsthemen	10
	a. Beschäftigungsübergänge	10
	b. Unsicherheit bezüglich der Gesetzeslage	12
	c. Dreiseitige Arbeitsverhältnisse	14
	d. Organisation der Arbeitszeit	15
	e. Mobilität der Arbeitskräfte	15
	f. Fragen der Rechtsdurchsetzung und Schwarzarbeit	16

1. EINLEITUNG – ZWECK DIESES GRÜNBUCHS

Mit diesem Grünbuch soll in der EU eine öffentliche Debatte darüber eingeleitet werden, wie durch Weiterentwicklung des Arbeitsrechts positive Wirkungen im Hinblick auf das Ziel der Lissabon-Strategie erzielt werden können, nachhaltiges Wachstum und gleichzeitig mehr und bessere Arbeitsplätze zu schaffen. Die Modernisierung des Arbeitsrechts ist von zentraler Bedeutung für eine bessere Anpassungsfähigkeit von Arbeitnehmern und Unternehmen. Dieses Ziel muss im Sinne der Gemeinschaftsziele Vollbeschäftigung, Arbeitsproduktivität und sozialer Zusammenhalt weiterverfolgt werden. Es entspricht dem Aufruf des Europäischen Rates, alle geeigneten einzelstaatlichen und gemeinschaftlichen Mittel zu mobilisieren und auf die Förderung der Qualifizierung, Ausbildung und Anpassungsfähigkeit der Arbeitnehmer sowie der Fähigkeit der Arbeitsmärkte hinzuwirken, auf die Herausforderungen zu reagieren, die sich aus den Auswirkungen von Globalisierung und zunehmender Alterung der europäischen Gesellschaften ergeben. So wird in dem von der Kommission veröffentlichten Fortschrittsbericht 2006 über Wachstum und Beschäftigung herausgestellt: *„Eine Steigerung der Reaktionsfähigkeit der europäischen Arbeitsmärkte ist ein ausschlaggebendes Element zur Anregung der Wirtschaftstätigkeit und Steigerung der Produktivität“*¹.

Auf den europäischen Arbeitsmärkten stellt sich die Aufgabe, größere Flexibilität mit größtmöglicher Sicherheit für alle zu verbinden². Der Wunsch nach mehr Flexibilität auf dem Arbeitsmarkt hat zu immer vielfältigeren Arbeitsvertragsformen geführt, die vom Standardvertragsmodell³ hinsichtlich Beschäftigungs- und Einkommenssicherheit und relativer Stabilität der damit verbundenen Arbeits- und Lebensbedingungen erheblich abweichen können.

Im Bericht der Taskforce Beschäftigung unter dem Vorsitz von Wim Kok wurde 2003 festgestellt, dass ein doppelter Arbeitsmarkt entstehen könnte, auf dem „Insider“ mit fester Beschäftigung „Outsidern“⁴ gegenüberstehen, zu denen die Arbeitslosen, aber auch Menschen in prekären und illegalen Beschäftigungsverhältnissen gehören. Letztere befinden sich in einer Grauzone, in der die grundlegenden Arbeits- oder Sozialschutzrechte deutlich reduziert sein können, was zu einer Situation der Unsicherheit hinsichtlich der Beschäftigungsaussichten führen und sich auch auf wichtige Entscheidungen im Privatleben (z. B. gesicherte Wohnverhältnisse, Familiengründung usw.) auswirken kann. Auf alternative Beschäftigungsformen könnte noch häufiger zurückgegriffen werden, sollten Maßnahmen zur Anpassung des Standardarbeitsvertrags im Sinne der Ermöglichung größerer Flexibilität sowohl für die Arbeitnehmer als auch für die Unternehmen unterbleiben. Entsprechend forderte die Taskforce die Mitgliedstaaten dringend auf, zu prüfen, welchen Grad an Flexibilität ihre Standardarbeitsverträge in Angelegenheiten wie Kündigungsfristen sowie

¹ „Zeit zu handeln“ – Fortschrittsbericht 2006 über Wachstum und Beschäftigung der Europäischen Kommission, S. 9. Siehe auch den Gemeinsamen Beschäftigungsbericht 2005/2006 des Rates und der Kommission, S. 6 und 12-13.

² Ebd.

³ In der Forschungsstudie „The Employment Status of Individuals in Non-Standard Employment“ von B. Burchill, S. Deakin und S. Honey, UK Department of Trade and Industry (1999), werden Nichtstandard-Beschäftigungsformen beschrieben als „diejenigen Arbeitsformen, die vom Modell des auf unbestimmte Dauer geschlossenen oder unbefristeten Arbeitsverhältnisses auf der Grundlage einer nicht unterbrochenen Vollzeitarbeitswoche abweichen“.

⁴ Jobs, Jobs, Jobs: Mehr Beschäftigung in Europa schaffen. Bericht der Taskforce Beschäftigung, November 2003, S. 9.

Kosten und Verfahren bei Einzel- oder Massenentlassungen oder bei der Definition ungerechtfertigter Kündigung bieten, und gegebenenfalls die erforderlichen Anpassungen vorzunehmen⁵.

In den Integrierten Leitlinien für Wachstum und Beschäftigung⁶ wird die Notwendigkeit unterstrichen, die arbeitsrechtlichen Vorschriften so anzupassen, dass Flexibilität und Beschäftigungssicherheit in ein ausgewogenes Verhältnis gebracht werden und die Segmentierung der Arbeitsmärkte verringert wird. Der soziale Dialog spielt ebenfalls eine zentrale Rolle bei der Formulierung von Tarifverträgen und/oder Lösungen auf Firmenebene, durch die es „Insidern“ und „Outsidern“ gleichermaßen ermöglicht wird, erfolgreich zwischen verschiedenen Beschäftigungssituationen zu wechseln, während es auch den Unternehmen leichter gemacht wird, flexibler auf die Anforderungen einer innovationsgetriebenen Wirtschaft und auf die durch Umstrukturierung herbeigeführten Veränderungen des Wettbewerbsumfeldes zu reagieren.

Weitere Teilmaßnahmen im Rahmen des „Flexicurity“-Konzepts sind lebenslanges Lernen, durch das Menschen in die Lage versetzt werden, mit den neuen Anforderungen Schritt zu halten, eine aktive Arbeitsmarktpolitik, die Arbeitslosen oder Nichterwerbstätigen Anreize bietet, eine neue Chance auf dem Arbeitsmarkt zu suchen, und flexiblere Sozialschutzbestimmungen, die den Bedürfnissen derjenigen gerecht werden, die häufig den Arbeitsplatz wechseln oder den Arbeitsmarkt zeitweilig verlassen.

Im vorliegenden Grünbuch wird untersucht, wie mit Hilfe des Arbeitsrechts Fortschritte bei der „Flexicurity“-Agenda erzielt werden können und damit das Entstehen eines Arbeitsmarktes gefördert werden kann, der gerechter, reaktionsfähiger und integrativer ist und dazu beiträgt, Europa wettbewerbsfähiger zu machen.⁷ Das Grünbuch soll dazu dienen,

- die zentralen Herausforderungen zu ermitteln, auf die noch keine angemessenen Antworten gefunden wurden und die eine klare Diskrepanz zwischen dem derzeitigen Rechtsrahmen und der Arbeitsvertragssituation einerseits und den Gegebenheiten der Arbeitswelt andererseits erkennen lassen; dabei soll die Betonung eher auf den personenbezogenen Aspekten des Arbeitsrechts als auf tarifrechtlichen Fragen liegen;
- die Regierungen der Mitgliedstaaten, die Sozialpartner und andere relevante Akteure in eine ergebnisoffene Debatte darüber einzubinden, wie das Arbeitsrecht zur Förderung der Flexibilität in Verbindung mit Beschäftigungssicherheit, unabhängig von der Form des Arbeitsvertrags, und damit letztendlich zu mehr Beschäftigung und zur Verringerung der Arbeitslosigkeit beitragen kann;
- die Diskussion darüber anzuregen, wie durch unterschiedliche Arten vertraglicher Beziehungen bei gleichen Arbeitsrechten für alle Arbeitnehmer die Schaffung von Arbeitsplätzen erleichtert und sowohl den Arbeitnehmern als auch den Unternehmen durch

⁵ Ebd., Kapitel 2, S. 30.

⁶ Integrierte Leitlinien 2005-2008 (angenommen am 12.7.2005), [ABl. L 205/21 vom 6.8.2005].

⁷ Das Arbeitsrecht ist in diesem Kontext nicht der einzige relevante Faktor. In den Integrierten Leitlinien für Wachstum und Beschäftigung wird festgestellt, dass eine Überprüfung der Steuerlast ebenfalls erforderlich sein könnte, um die Schaffung von Arbeitsplätzen zu erleichtern, insbesondere für den Niedriglohnbereich. Auch ein Übergang von der steuerlichen Belastung der Arbeit zu Verbrauchs- und/oder Umweltsteuern könnte hier einen signifikanten Beitrag leisten. Die Wirtschaftsmigration wird in diesem Grünbuch nicht thematisiert, da sie im Rahmen der gemeinsamen Einwanderungspolitik behandelt wird.

Vereinfachung der Übergänge auf dem Arbeitsmarkt, Unterstützung des lebenslangen Lernens und Förderung der Kreativität aller Arbeitskräfte geholfen werden kann;

- einen Beitrag zur Agenda für bessere Rechtsetzung zu leisten durch Förderung der Modernisierung des Arbeitsrechts, unter Berücksichtigung der Gesamtvorteile und Gesamtkosten, sodass die einzelnen Arbeitnehmer und die Unternehmen klarer ihre Rechte und Pflichten erkennen können; dabei müssen die Probleme insbesondere der KMU mit den Bürokratiekosten beachtet werden, die ihnen aus den Gemeinschaftsvorschriften und den nationalen Gesetzen erwachsen.

Zu diesem Grünbuch wird eine vier Monate dauernde öffentliche Konsultation stattfinden⁸. Im Anschluss daran werden die wichtigsten politischen Fragen und Optionen, die sich aus den Antworten der Mitgliedstaaten, der Sozialpartner und der anderen Akteure ergeben, 2007 in einer Folgemitteilung der Kommission erörtert. Dies ist im Kontext der Initiativen zum umfassenderen Thema der Flexicurity zu sehen, dem sich die Kommission in Zusammenarbeit mit den Mitgliedstaaten widmet. Insbesondere wird die Kommission im Juni 2007 eine Mitteilung zur Flexicurity vorlegen, in der die Argumente für das Flexicurity-Konzept dargelegt und bis Ende 2007 eine Reihe gemeinsamer Grundsätze aufgestellt werden sollen, an denen sich die Mitgliedstaaten bei ihren Reformbemühungen orientieren können.

2. DAS ARBEITSRECHT IN DER EUROPÄISCHEN UNION – DIE SITUATION HEUTE

a. Entwicklungen in den Mitgliedstaaten

Der ursprüngliche Zweck des Arbeitsrechts war es, die inhärenten wirtschaftlichen und sozialen Ungleichheiten im Beschäftigungsverhältnis auszugleichen. Von seinen Ursprüngen an ging es im Arbeitsrecht darum, den Beschäftigungsstatus als zentralen Faktor zu etablieren, von dem aus die entsprechenden Rechte entwickelt werden können. Dieses traditionelle Modell spiegelt verschiedene Kernannahmen über den Beschäftigungsstatus wider. Ausgegangen wurde von i) unbefristeter Vollzeitbeschäftigung; ii) arbeitsrechtlich geregelten Beschäftigungsverhältnissen mit einem Arbeitsvertrag als Dreh- und Angelpunkt und iii) dem Vorhandensein eines einzigen Arbeitgebers, der für alle dem Arbeitgeber obliegenden Pflichten zuständig ist. Es sei daran erinnert, dass in den Mitgliedstaaten bei der Formulierung und Anwendung des Arbeitsrechts und der Arbeitspolitik sehr unterschiedliche Traditionen zum Tragen kommen.

Der rasche technische Fortschritt, der durch die Globalisierung schärfer werdende Wettbewerb, die sich wandelnden Bedürfnisse der Verbraucher und das signifikante Anwachsen des Dienstleistungssektors haben die Notwendigkeit größerer Flexibilität deutlich gemacht. Das Aufkommen des Just-in-time-Managements, die Verkürzung des Investitionshorizonts von Unternehmen, die Verbreitung der Informations- und Kommunikationstechnologie, die zunehmend wechselhafte Nachfrage, all dies veranlasst die Unternehmen, sich auf flexiblerer Grundlage zu organisieren. Dies drückt sich in Unterschieden bei Arbeitsorganisation, Arbeitszeiten, Arbeitsentgelten und Belegschaftszahlen in unterschiedlichen Phasen des Produktionszyklus aus. Diese Veränderungen haben Bedarf an einer größeren Vielfalt von Arbeitsverträgen geschaffen,

⁸ Bitte verwenden Sie für Ihre Beiträge das elektronische Formular, das Sie auf der Website der Europäischen Kommission unter folgender Adresse finden:
http://ec.europa.eu/yourvoice/consultations/index_de.htm.

unabhängig davon, ob sie vom EU-Recht oder von den nationalen Gesetzen ausdrücklich abgedeckt werden oder nicht.

Es könnte sich zeigen, dass die herkömmlichen Beschäftigungsmodelle nicht für alle Arbeitnehmer mit regulärem unbefristetem Arbeitsvertrag optimal geeignet sind, wenn sie sich dem Wandel anpassen müssen und die Chancen nutzen möchten, die ihnen die Globalisierung bietet. Allzu sehr auf Schutz ausgerichtete Bedingungen können Arbeitgeber in Phasen des Wirtschaftsaufschwungs davon abhalten, Leute einzustellen. Alternative Arbeitsvertragsmodelle können die Fähigkeit der Unternehmen verbessern, die Kreativität aller ihrer Arbeitskräfte im Hinblick auf größere Wettbewerbsvorteile weiterzuentwickeln.

Seit den frühen neunziger Jahren konzentrieren sich die Reformen nationaler Beschäftigungsschutzgesetze auf die Lockerung bestehender Bestimmungen, um eine größere vertragliche Vielfalt zu ermöglichen⁹. Die Reformen liefen eher darauf hinaus, die Flexibilität „an den Rändern“ zu erhöhen, d. h. es wurden flexiblere Beschäftigungsformen mit geringerem Kündigungsschutz eingeführt, um den Eintritt von Neuankömmlingen und benachteiligten Arbeitsuchenden in den Arbeitsmarkt zu fördern und denen entgegenzukommen, die hinsichtlich ihrer Beschäftigung mehr Auswahlmöglichkeiten wünschten. Ergebnis waren zunehmend segmentierte Arbeitsmärkte¹⁰.

Die Entwicklungen des sozialen Dialogs auf nationaler Ebene, auf Ebene der Wirtschaftszweige und auf Unternehmensebene, die auf die Einführung neuer Formen interner Flexibilität gerichtet sind, haben ebenfalls gezeigt, wie arbeitsplatzbezogene Regelungen einem sich verändernden wirtschaftlichen Umfeld angepasst werden können. Dass sich das Verhältnis zwischen Recht und Tarifverträgen weiterentwickelt, kommt auch darin zum Ausdruck, dass von den Tarifverträgen neue Themen abgedeckt werden (z. B. Umstrukturierung, Wettbewerbsfähigkeit, Zugang zur Ausbildung) und dass sie für neue Arbeitnehmerkategorien gelten (etwa Leiharbeiter). Tarifverträge haben nicht mehr nur eine unterstützende Rolle in dem Sinne, dass sie die bereits vom Arbeitsrecht festgelegten Arbeitsbedingungen vervollständigen. Sie dienen als wichtiges Werkzeug zur Anpassung von Rechtsgrundsätzen an bestimmte Wirtschaftssituationen und die besonderen Gegebenheiten spezifischer Wirtschaftszweige.

b. Maßnahmen auf EU-Ebene

Auf EU-Ebene werden zahlreiche legislative und politische Maßnahmen getroffen sowie analytische Studien durchgeführt, um festzustellen, auf welche Weise neue, flexiblere Arbeitsformen mit einem Minimum an sozialen Rechten für alle Arbeitnehmer kombiniert werden können.

Die Verbesserung der Lebens- und Arbeitsbedingungen bei befristeten Arbeitsverträgen, Teilzeitarbeit, Leiharbeit und Saisonarbeit wurde ursprünglich in der Sozialcharta von 1989 und dem nachfolgenden Aktionsprogramm zur Sozialcharta unterstrichen¹¹. Auf eine Zeit intensiver Debatten über die Frage, ob Gemeinschaftsinitiativen zu diesen Beschäftigungsverhältnissen angebracht sind, folgte die Verabschiedung der Richtlinien über

⁹ OECD Employment Outlook 2004, Chapter 2, „Employment Protection Regulation and Labour Market Performance“ (in Deutsch nur Zusammenfassung verfügbar).

¹⁰ Gemeinsamer Beschäftigungsbericht 2005/2006.

¹¹ Europäische Kommission, Aktionsprogramm zur Sozialcharta, November 1989.

Teilzeitarbeit¹² und über befristete Arbeitsverträge¹³, wodurch die Rahmenvereinbarungen der EU-Sozialpartner, in denen der Grundsatz der Gleichbehandlung von Teilzeitbeschäftigten, Beschäftigten mit befristetem Arbeitsvertrag und vergleichbaren Vollzeitbeschäftigten festgelegt wurde, verbindlichen Charakter erhielten.

Im Jahr 2000 leitete die Kommission die erste Phase einer Anhörung der Sozialpartner zur Modernisierung der Beschäftigungsverhältnisse ein, die 2002 zur Annahme einer Rahmenvereinbarung zur Telearbeit führte¹⁴. 2002 nahm die Kommission den Vorschlag für eine Richtlinie über die Arbeitsbedingungen von Leiharbeitnehmern¹⁵ an, über den der Rat sich noch nicht auf einen gemeinsamen Standpunkt geeinigt hat.

Es wurden ausführliche Studien über die Entwicklung des Arbeitsrechts in der EU-15 im Zeitraum 1992-2003 veröffentlicht¹⁶. Die Ergebnisse dieser Studien wurden auf der 2004 von der niederländischen Präsidentschaft mit Unterstützung der Kommission veranstalteten Konferenz „Labour Law in Europe: Steps towards 2010“ vorgestellt¹⁷. Weitere derzeit laufende Länderstudien betreffen die Entwicklung des Arbeitsrechts in der EU-25 sowie in Bulgarien und Rumänien.

Der Schutz der Arbeitsbedingungen und die Verbesserung der Arbeitsqualität in den Mitgliedstaaten hängen nach wie vor in erster Linie von den nationalen Rechtsvorschriften und wirksamen Durchsetzungs- und Kontrollmaßnahmen auf nationaler Ebene ab. Auf EU-Ebene unterstützt und ergänzt der gemeinschaftliche Besitzstand im Sozialbereich die Maßnahmen der Mitgliedstaaten auf diesem Gebiet.

Außerdem wirkt die Kommission als Katalysator, indem sie das Handeln der Mitgliedstaaten und der Sozialpartner im Hinblick auf die Stärkung der Lissabon-Ziele Wachstum und Beschäftigung unterstützt, etwa durch Förderung bestimmter Politikinstrumente, beispielsweise des sozialen Dialogs auf EU-Ebene, und durch finanzielle Maßnahmen, etwa den Europäischen Sozialfonds, Progress und den vorgeschlagenen Globalisierungsanpassungsfonds. Die Koordination der Beschäftigungspolitik im Rahmen der Partnerschaft für Beschäftigung und Wachstum sowie die offene Koordinierungsmethode im Bereich der sozialen Integration tragen ebenfalls dazu bei, die volle Mobilität der Arbeitnehmer in Europa im Rahmen der Verträge zu gewährleisten. Dabei werden konkrete, auf EU-Ebene festgelegte politische Ziele, die in nationale Pläne umgesetzt werden, die Verwendung von Benchmarks und Indikatoren zur Fortschrittsmessung, der Erfahrungsaustausch und Peer-Reviews kombiniert, sodass alle aus bewährten Verfahren lernen können.

¹² Richtlinie 97/81/EG zu der von UNICE, CEEP and EGB geschlossenen Rahmenvereinbarung über Teilzeitarbeit.

¹³ Richtlinie 1999/70/EG zu der EGB-UNICE-CEEP-Rahmenvereinbarung über befristete Arbeitsverträge.

¹⁴ Auf Ersuchen der Sozialpartner gab die Kommission eine Studie von Adalberto Perulli in Auftrag, „Wirtschaftlich abhängige Beschäftigungsverhältnisse/arbeitnehmerähnliche Selbständige: rechtliche, soziale und wirtschaftliche Aspekte“ (2002).

¹⁵ KOM(2002) 149 vom 20.3.2002, vorgelegt, nachdem sich die Sozialpartner erfolglos um eine Vereinbarung bemüht hatten, und später geändert durch KOM(2002) 701 vom 28.11.2002.

¹⁶ Die Entwicklung des Arbeitsrechts in der Europäischen Union (1992-2003), Band I und II. Es wurde ein allgemeiner Bericht mit einem umfassenden Überblick über die Entwicklung des Arbeitsrechts in der EU-15 erstellt.

¹⁷ Siehe auch die Schlussfolgerungen der Konferenz der niederländischen Präsidentschaft, Leiden, 2004, http://internationalezaken.szw.nl/index.cfm?fuseaction=dsp_document&link_id=44922#3738600.

3. DIE ZENTRALE POLITISCHE HERAUSFORDERUNG – EIN FLEXIBLER, INTEGRATIVER ARBEITSMARKT

Da Arbeitsrecht und Tarifverträge nicht umfassender an die raschen Veränderungen der Arbeitsorganisation und der Gesellschaft angepasst wurden, kam es zu einer starken Vermehrung unterschiedlichster Arbeitsvertragsformen. Durch Nutzung von Nichtstandard-Arbeitsverträgen versuchen die Unternehmen, in einer globalisierten Wirtschaft wettbewerbsfähig zu bleiben, indem sie u. a. die Kosten der Einhaltung von Beschäftigungsschutzbestimmungen und Kündigungsfristen sowie die Zahlung der entsprechenden Sozialbeiträge vermeiden. Auch der mit der Einstellung regulärer Beschäftigter verbundene Bürokratieaufwand hat großen Einfluss auf das Beschäftigungswachstum, insbesondere in kleinen Betrieben.¹⁸ Nichtstandard-Arbeitsverträge sowie flexibel gehandhabte Standardverträge ermöglichen es den Unternehmen, schnell auf sich wandelnde Verbrauchertrends, den technologischen Wandel und neue Chancen zu reagieren, da sie stärker diversifizierte Belegschaften durch ein besseres Verhältnis zwischen Angebot und Nachfrage anziehen und an sich binden können. Den Arbeitnehmern bieten sich dadurch auch mehr Wahlmöglichkeiten insbesondere hinsichtlich der Arbeitszeitregelung, bessere Aufstiegsmöglichkeiten, eine bessere Vereinbarkeit von Privatleben, Beruf und Ausbildung sowie mehr individuelle Verantwortung.

Befristete Arbeitsverträge, Teilzeitverträge, Abrufverträge, Null-Stunden-Verträge, Verträge für Arbeitnehmer, die über Zeitarbeitsfirmen eingestellt werden, Freelance-Verträge usw. haben sich inzwischen fest auf den europäischen Arbeitsmärkten etabliert. Der Anteil der Beschäftigten, die keinen Standardarbeitsvertrag haben, und der Selbstständigen ist von über 36 % im Jahr 2001 auf nahezu 40 % der Arbeitskräfte in der EU-25 im Jahr 2005 gestiegen¹⁹. Die Teilzeitarbeit hat, als Prozentsatz der Gesamtbeschäftigung, in den letzten 15 Jahren von 13 % auf 18 % zugenommen. Sie hat seit 2000 mehr zur Arbeitsplatzschaffung beigetragen (rund 60 %) als die Standard-Vollzeitbeschäftigung. Teilzeitarbeit ist nach wie vor vorwiegend unter Frauen zu finden – nahezu ein Drittel der erwerbstätigen Frauen hat einen Teilzeitjob, gegenüber nur 7 % der Männer. Der Anteil der befristeten Beschäftigung an der Gesamtbeschäftigung ist in der EU-25 von 12 % im Jahr 1998 auf mehr als 14 % im Jahr 2005 gestiegen. Anders als bei der Teilzeitarbeit sind bei der befristeten Beschäftigung keine nennenswerten Unterschiede zwischen den Geschlechtern festzustellen²⁰. Angesichts des wachsenden Anteils dieser Vertragsformen könnte es sich als notwendig erweisen, den Flexibilitätsgrad, der von Standardverträgen geboten wird, zu überprüfen, um die Einstellung, das Verbleiben und das Vorankommen auf dem Arbeitsmarkt zu erleichtern.

Auch die Selbstständigkeit ist eine Möglichkeit, den Umstrukturierungsbedarf zu bewältigen, die direkten oder indirekten Arbeitskosten zu senken und in Reaktion auf unvorhergesehene wirtschaftliche Gegebenheiten die Ressourcen flexibler zu verwalten. Sie entspricht auch dem

¹⁸ Beobachtungsnetz der europäischen KMU, Nr. 7, Rekrutierung von Arbeitnehmern: Administrative Belastungen für KMU in Europa, 2002, S. 13.

¹⁹ Beschäftigungspolitische Leitlinien (2005-08): Indikator für Gesamtbeschäftigung mit Teilzeit- und/oder befristetem Arbeitsvertrag plus Selbstständige insgesamt als Prozentsatz der Erwerbstätigen auf der Grundlage der EU-Arbeitskräfteerhebung, 2005, ESTAT.

²⁰ Employment in Europe 2006, Statistical Annex (in Deutsch nur Zusammenfassung verfügbar). Teilzeitverträge können unbefristet oder befristet sein. Die neuesten Daten darüber, wie die Arbeitnehmer ihre Arbeitsbedingungen wahrnehmen (vierte Europäische Erhebung über Arbeitsbedingungen der Europäischen Stiftung zur Verbesserung der Lebens- und Arbeitsbedingungen), zeigen, dass 68 % der Teilzeitbeschäftigten mit ihrer Arbeitszeit zufrieden sind, gegenüber 23 %, die mehr Stunden, und 9 %, die weniger Stunden arbeiten möchten.

Geschäftsmodell dienstleistungsorientierter Unternehmungen, die ihren Kunden fertige Projekte liefern. In vielen Fällen spiegelt sie die freie Entscheidung wider, selbstständig zu arbeiten bei geringerem sozialem Schutz im Austausch gegen eine unmittelbarere Kontrolle über die Beschäftigungsbedingungen und das Arbeitseinkommen. 2005 gab es in der EU-25 mehr als 31 Mio. Selbstständige, das sind 15 % aller Erwerbstätigen²¹. Die allein arbeitenden Selbstständigen, die keine Arbeitnehmer beschäftigen, machen 10 % aller Erwerbstätigen in der EU-25 aus. Auch wenn die Landwirtschaft und der Einzelhandel daran nach wie vor großen Anteil haben, gewinnt das Phänomen auch im Baugewerbe und bei den persönlichen Dienstleistungen stetig an Bedeutung, bedingt durch die zunehmende Praxis des Outsourcing, der Untervergabe und der projektbasierten Arbeit.

Allerdings gibt es auch Hinweise auf einige nachteilige Auswirkungen der zunehmenden Vielfalt von Beschäftigungsverhältnissen²². Es besteht die Gefahr, dass ein Teil der Arbeitskräfte in einer Abfolge kurzfristiger Arbeitsverträge und geringwertiger Arbeitsplätze mit unzureichendem sozialem Schutz gefangen ist und so in einer prekären Situation verbleibt. Allerdings können derartige Arbeitsplätze auch als Sprungbrett dienen und insbesondere Menschen mit besonderen Schwierigkeiten zum Eintritt in die Beschäftigung verhelfen.

EU-15-Daten zeigen, dass rund 60 % der Personen, die 1997 einen Nichtstandard-Arbeitsvertrag hatten, 2003 mit einem Standardvertrag beschäftigt waren. 16 % von ihnen waren jedoch noch in der gleichen Situation, und 20 % waren inzwischen beschäftigungslos²³. Das Risiko einer schwächeren Position auf dem Arbeitsmarkt hat auch eine ausgeprägte Geschlechter- und Generationendimension, da Frauen, ältere Arbeitnehmer und jüngere Arbeitnehmer, die mit einem Nichtstandard-Arbeitsvertrag beschäftigt werden, geringere Chancen haben, ihren Status auf dem Arbeitsmarkt zu verbessern²⁴. Allerdings ist zu berücksichtigen, dass die verschiedenen Mitgliedstaaten sehr unterschiedliche Übergangsraten haben.

Der kürzlich erschienene Bericht über die Beschäftigung in Europa 2006²⁵ verweist auf Erkenntnisse, die besagen, dass durch strenge Beschäftigungsschutzgesetze die Dynamik des Arbeitsmarktes eher verringert wird, weil die Aussichten von Frauen, Jugendlichen und älteren Arbeitnehmern verschlechtert werden. In dem Bericht wird unterstrichen, dass die Deregulierung „an den Rändern“ bei gleichzeitiger weitgehender Beibehaltung strenger Regeln für Standardarbeitsverträge eher die Entwicklung segmentierter Arbeitsmärkte fördert, was negative Auswirkungen auf die Produktivität hat. Betont wird auch, dass sich die Arbeitnehmer durch ein Unterstützungssystem bei Arbeitslosigkeit besser geschützt fühlen als durch Beschäftigungsschutzgesetze. Gut gestaltete Unterstützungssysteme für Arbeitslose, die mit aktiven Arbeitsmarktmaßnahmen koordiniert sind, scheinen als Absicherung gegen Arbeitsmarktrisiken besser zu funktionieren.

²¹ Ebd., siehe auch Industrial Relations in Europe, 2004. Selbstständigkeit spielt unter den neuen EU-Mitgliedstaaten eine besonders wichtige Rolle in Polen, Ungarn, Litauen, Lettland und Estland, ferner im Vereinigten Königreich, in Irland, Portugal und den Niederlanden.

²² Precarious Employment in Europe: A comparative study of labour market related risks in flexible economies. ESOPE Final Report. Generaldirektion Forschung, 2004.

²³ Employment in Europe 2004, S. 15 und Kapitel 4. Es muss natürlich eingeräumt werden, dass nicht alle Nichtstandard-Arbeitsverträge als prekär angesehen werden können.

²⁴ Employment in Europe 2005, Kapitel 4, S. 181.

²⁵ Employment in Europe 2006, S. 81 ff.

Im Kontext der Globalisierung, der laufenden Umstrukturierung und des Übergangs zu einer wissensbasierten Wirtschaft müssen die europäischen Arbeitsmärkte sowohl integrativer werden als auch besser auf Innovation und Wandel reagieren. Potentiell gefährdeten Arbeitnehmern muss sich eine Chancenleiter eröffnen, sodass sie ihre Mobilität verbessern und erfolgreiche Arbeitsmarktübergänge realisieren können. Der Rechtsrahmen, auf dem die Standardarbeitsverhältnisse basieren, ist unter Umständen nicht umfassend genug, oder er bietet denjenigen, die einen regulären Arbeitsvertrag haben, nicht genug Anreize, nach Chancen für mehr Flexibilität in der Beschäftigung zu suchen. Wenn Innovation und Wandel erfolgreich bewältigt werden sollen, dann müssen, was die Arbeitsmärkte betrifft, drei zentrale Themen angesprochen werden: die Flexibilität, die Beschäftigungssicherheit und die Segmentierung der Arbeitsmärkte. Mit dem vorliegenden Grünbuch soll eine Debatte darüber angestoßen werden, wieweit ein reaktionsfähigerer Rechtsrahmen benötigt wird, um die Fähigkeit der Arbeitnehmer zu unterstützen, Veränderungen zu antizipieren und zu bewältigen, unabhängig davon, ob sie einen unbefristeten Arbeitsvertrag oder einen befristeten Nichtstandardvertrag haben.

Fragen

1. Welche Punkte sollten Ihrer Ansicht nach auf der Agenda einer sinnvollen Arbeitsrechtsreform ganz oben stehen?
2. Kann eine Anpassung des Arbeitsrechts und der Tarifverträge zur Erhöhung der Flexibilität und der Beschäftigungssicherheit sowie zur Verringerung der Segmentierung des Arbeitsmarktes beitragen? Wenn ja, wie?
3. Wirken die geltenden Regelungen, seien es Gesetze oder Tarifverträge, hemmend oder fördernd für Unternehmen und Beschäftigte, die die Chancen zur Erhöhung der Produktivität nutzen und sich an die Einführung neuer Technologien und an die mit dem internationalen Wettbewerb verbundenen Veränderungen anpassen wollen? Wie können die für die KMU relevanten Regelungen bei gleichzeitiger Aufrechterhaltung der angestrebten Ziele verbessert werden?
4. Wie könnte die Aufnahme befristeter oder unbefristeter Arbeitsverhältnisse arbeitsrechtlich oder tarifvertraglich erleichtert werden, sodass im Rahmen der zu Grunde liegenden Arbeitsverträge ein höherer Grad an Flexibilität ermöglicht und gleichzeitig aber auch eine angemessene Beschäftigungssicherheit und ein angemessener sozialer Schutz gewährleistet werden?

4. MODERNISIERUNG DES ARBEITSRECHTS – DISKUSSIONSTHEMEN

a. Beschäftigungsübergänge

Arbeits- und Sozialschutzgesetze wurden in den meisten Mitgliedstaaten erlassen, um abhängig Beschäftigte an bestimmten Arbeitsplätzen zu schützen. Sie reichen unter Umständen nicht aus, um Arbeitnehmer beim Übergang von einem Beschäftigungsstatus zu einem anderen zu unterstützen, sei es im Falle unfreiwilliger Unterbrechungen (z. B. Entlassung und Arbeitslosigkeit) oder freiwilliger Unterbrechungen (z. B. Bildungs- bzw. Weiterbildungsurlaub, Pflegeverpflichtungen, Unterbrechungen der Erwerbstätigkeit und Elternurlaub). Die Probleme weiblicher Arbeitnehmer, die in den neuen Beschäftigungsformen überproportional vertreten sind und nach wie vor beim Zugang zu vollen Rechten und Sozialleistungen behindert werden, müssen ebenfalls behandelt werden.

Die Möglichkeiten, auf den Arbeitsmarkt zu gelangen, dort zu bleiben und voranzukommen, sind sehr unterschiedlich, wobei sich sowohl die Kündigungsschutzgesetze als auch die Tarifvertragsbestimmungen auf nationaler Ebene stark auf Beschäftigungsübergänge auswirken, insbesondere was die Position der Langzeitarbeitslosen und der „Outsider“ in prekären Beschäftigungsverhältnissen angeht. Beispiele für arbeitsrechtliche Maßnahmen, die Beschäftigungsübergänge erleichtern und im Rahmen eines sozialen Dialogs auf nationaler Ebene erarbeitet wurden, sind das niederländische Gesetz über Flexibilität und Sicherheit von 1999, das österreichische Abfertigungsgesetz von 2002²⁶ und das spanische Dekret vom Juni 2006, das die Umwandlung befristeter Arbeitsverträge in unbefristete bei geringeren Entlassungskosten vereinfacht²⁷. Die österreichische Reform ist ein interessantes Beispiel einer radikalen Abwendung von einem System, das auf dem herkömmlichen Beschäftigungsverhältnis zwischen einem Arbeitnehmer und einer Firma basiert, hin zu einem umfassend angelegten, auf landesweiten Mitarbeitervorsorgekassen beruhenden System. Die Verbindung zwischen der Entlassung durch einen Arbeitgeber und der Zahlung einer einmaligen Abfertigung (Abfindung) wurde durchtrennt. Die neuen Bestimmungen erlauben dem Arbeitnehmer einen Arbeitsplatzwechsel, ohne dass er befürchten muss, den Anspruch auf Abfertigung zu verlieren. Außerdem wurde durch die Reform die Existenzbedrohung für Firmen beseitigt, die durch die plötzlich anfallenden Entlassungskosten entstehen kann, während die Arbeitgeberbeiträge zu den Vorsorgekassen zeitlich gestreckt werden können. Aus Sicht der Arbeitnehmer reduziert das neue System die Kosten der Arbeitsplatzmobilität, da sie nicht mehr ihren Anspruch auf Abfertigung verlieren, wenn sie den Arbeitsplatz wechseln.

Bei der Entscheidung für einen lebenszyklusorientierten Ansatz in der Beschäftigungspolitik kann es sich als notwendig erweisen, auf das Bemühen, bestimmte Arbeitsplätze zu schützen, zu verzichten und zu einem die Beschäftigungssicherheit stützenden Regelungsrahmen überzugehen, der auch soziale Unterstützung und aktive Maßnahmen zugunsten von Arbeitnehmern während Übergangszeiten umfasst. Dies hat Dänemark erreicht, indem „schlanke“ Kündigungsschutzgesetze, intensive aktive Arbeitsmarktmaßnahmen, beträchtliche Ausbildungsinvestitionen und eine hohe, aber an strenge Bedingungen geknüpfte Arbeitslosenhilfe kombiniert wurden.

Fragen

5. Wäre es hilfreich, über eine Kombination von flexibleren Kündigungsschutzgesetzen und gut durchdachten Unterstützungsleistungen für Arbeitslose nachzudenken, sowohl in Form von Lohnersatzleistungen (d. h. passiver Leistungen der Arbeitsmarktpolitik) als auch von aktiven Maßnahmen der Arbeitsmarktpolitik?

6. Welche Rolle könnten Gesetze und/oder von den Sozialpartnern ausgehandelte Tarifverträge spielen im Hinblick auf die Förderung des Zugangs zur Ausbildung und die Erleichterung von Übergängen zwischen verschiedenen Vertragsformen mit dem Ziel, eine zunehmend bessere Beschäftigungssituation im Laufe eines durchgehend aktiven Berufslebens zu erlangen?

²⁶ Siehe die Anmerkungen zu diesen Beispielen im Bericht der Taskforce Beschäftigung, S. 35, außerdem OECD Employment Outlook 2004, Kapitel 2.

²⁷ Siehe den Bericht in European Industrial Relations Observatory on-line vom August 2006, <http://www.eiro.eurofound.eu.int/2006/05/articles/es0605019i.html>.

b. Unsicherheit bezüglich der Gesetzeslage

Durch das Auftreten vielfältiger Nichtstandard-Beschäftigungsformen wurden die Grenzen zwischen Arbeitsrecht und Handelsrecht fließend. Die herkömmliche Unterscheidung zwischen abhängigen „Beschäftigten“ und nicht abhängigen „Selbstständigen“ spiegelt die wirtschaftlichen und sozialen Gegebenheiten der Arbeitswelt nicht mehr angemessen wider. Diskussionen über die Rechtsnatur eines Beschäftigungsverhältnisses können aufkommen, wo es entweder verschleiert ist oder wo echte Schwierigkeiten beim Versuch auftreten, neue und dynamische Arbeitsregelungen in den Rahmen traditioneller Beschäftigungsverhältnisse einzufügen.

Verschleierte Beschäftigung ist dann gegeben, wenn eine abhängig beschäftigte Person nicht wie ein Arbeitnehmer behandelt wird, um so ihren wahren Rechtsstatus zu verschleiern und Kosten, beispielsweise Steuern oder Sozialbeiträge, zu sparen. Diese illegale Praxis kann sich zivil- oder handelsrechtlicher Vereinbarungen bedienen.

Nationale, oft in Zusammenarbeit mit den Sozialpartnern entwickelte Maßnahmen zur Bekämpfung des Phänomens der verschleierten Beschäftigung reichen von der Einführung gesetzlicher Vermutungsregeln²⁸ bis zur Verbesserung der Durchsetzungsmechanismen einschließlich gezielter Kampagnen und spezieller Informations- und Sensibilisierungsinitiativen²⁹. Unklare juristische Definitionen des Status der Selbstständigkeit im nationalen Rechts- oder Verwaltungsrahmen können zur Folge haben, dass Personen, die sich selbst für selbstständig halten, feststellen müssen, dass sie bei den Sozialschutz- oder Steuerbehörden als abhängig Beschäftigte registriert sind. Dies kann dazu führen, dass der/die Selbstständige/abhängig Beschäftigte und sein/ihr Hauptkunde/Arbeitgeber zusätzliche Sozialabgaben entrichten müssen.³⁰ Die Kommission hat unterstrichen, dass die Probleme mit Personen, die in betrügerischer Absicht als Selbstständige auftreten, um nationale Gesetze zu umgehen³¹, in erster Linie von den Mitgliedstaaten selbst gelöst werden sollten³².

Der Begriff der „wirtschaftlich abhängigen Arbeit“ deckt Situationen ab, die zwischen den beiden herkömmlichen Begriffen der abhängigen Erwerbstätigkeit und der selbstständigen

²⁸ Mit dem niederländischen Gesetz über Flexibilität und Sicherheit von 1999 wurde eine obligatorische Vermutungsregel eingeführt, wonach ein Beschäftigungsvertrag vorliegt, wenn für eine andere Person Arbeit geleistet wird gegen Entgelt auf Wochenbasis oder für mindestens 24 Stunden pro Monat während dreier aufeinander folgender Monate.

²⁹ Im Anschluss an die in Irland und Spanien geschlossenen Vereinbarungen der Sozialpartner erklärten sich die jeweiligen Regierungen bereit, die Zahl der Arbeitsinspektoren zu erhöhen.

³⁰ Zweite Karriere: Von der abhängigen Beschäftigung zur Selbstständigkeit: Beseitigung der Hindernisse, Generaldirektion Unternehmen, Europäische Kommission, 2004, S. 8, 31-35.

³¹ Laut Angaben von Sozialpartnerorganisationen wurden Scheinselbstständigkeit, fiktive Dienstleistungsverhältnisse und lange Untervergabeketten genutzt, um die nach dem Beitritt der neuen Mitgliedstaaten für bestimmte nationale Arbeitsmärkte geltenden Zugangsbeschränkungen zu umgehen. Siehe den Bericht über die Anwendung der im Beitrittsvertrag 2003 festgelegten Übergangsregelungen, KOM(2006) 48 vom 8.2.2006.

³² Entsprechend begrüßt die Kommission die Empfehlung über das Beschäftigungsverhältnis, die auf der 95. Tagung der Internationalen Arbeitskonferenz im Juni 2006 verabschiedet wurde und in der die Mitgliedstaaten aufgefordert werden, auf nationaler Ebene zu regeln, dass in Abstimmung mit den Sozialpartnern die nationalen Gesetze regelmäßig überprüft und erforderlichenfalls transparenter gestaltet und angepasst werden, um einen wirksamen Schutz der Menschen zu gewährleisten, die im Rahmen eines Beschäftigungsverhältnisses Arbeit leisten. Dieses nicht bindende Instrument folgt einem strategischen Ansatz, bei dem die Festlegung von Art und Umfang des Schutzes von Arbeitnehmern in einem Beschäftigungsverhältnis der nationalen Gesetzgebung und Praxis überlassen wird.

Erwerbstätigkeit stehen. Die betreffenden Personen haben keinen Arbeitsvertrag. Unter Umständen sind sie nicht durch das Arbeitsrecht gedeckt, da sie sich in einer „Grauzone“ zwischen Arbeitsrecht und Handelsrecht bewegen. Wenn auch formal „selbstständig“, sind sie doch von einem einzigen Hauptkunden/Arbeitgeber als Einkommensquelle wirtschaftlich abhängig.³³ Dieses Phänomen sollte klar von der bewussten Falscheinstufung von Selbstständigkeit unterschieden werden. Einige Mitgliedstaaten haben bereits gesetzgeberische Schritte unternommen, um den Rechtsstatus wirtschaftlich abhängiger und gefährdeter Selbstständiger abzusichern³⁴.

Wenn auch diese Ansätze noch etwas zögerlich und unvollständig sind, spiegeln sie doch die Bemühungen aufseiten des Gesetzgebers, der Gerichte und der Sozialpartner wider, die Probleme in diesem komplexen Umfeld anzugehen. Der vom UK gewählte „differenzierte Ansatz“ für die Festlegung der arbeitsrechtlichen Rechte und Pflichten von „Arbeitnehmern“ und „Beschäftigten“ ist ein Beispiel dafür, wie gefährdeten Beschäftigtenkategorien in komplexen Beschäftigungsverhältnissen Mindestrechte eingeräumt wurden, ohne den Geltungsbereich der mit Standardarbeitsverträgen verbundenen vollen arbeitsrechtlichen Ansprüche zu erweitern³⁵. Diskriminierungsschutz, Schutz von Gesundheit und Sicherheit, Mindestlohngarantien und Schutz der tarifvertraglichen Rechte wurden in einigen Mitgliedstaaten selektiv auf wirtschaftlich abhängige Erwerbstätige ausgedehnt. Andere Rechte, insbesondere im Zusammenhang mit Kündigung und Entlassung, werden eher auf reguläre Arbeitnehmer beschränkt, die über einen bestimmten vorgeschriebenen Zeitraum ohne Unterbrechung beschäftigt waren.

Auf Gemeinschaftsebene zeigt die Regelung der Arbeitsbedingungen selbstständiger Handelsvertreter, wie die Binnenmarktvorschriften bestimmten Aspekten des Arbeitsrechts sehr nahe kommen können. Um für selbstständige Handelsvertreter gegenüber ihren Unternehmern einen Mindestschutz sicherzustellen, wurden in der Richtlinie 86/653/EWG³⁶ u. a. Bestimmungen über die Vergütung, über die Umwandlung von auf bestimmte Zeit geschlossenen Verträgen in unbefristete Verträge und über Ersatzansprüche bei einem durch die Beendigung des Vertragsverhältnisses mit dem Unternehmer entstandenen Schaden festgelegt.

Es wurde argumentiert, dass Mindestanforderungen für alle persönlichen Dienstleistungsverträge von wirtschaftlich abhängigen Selbstständigen eingeführt werden sollten³⁷. Während derartige Anforderungen Sicherheit und Transparenz erhöhen und einen Mindestschutz für Selbstständige gewährleisten würden, so könnten sie allerdings auch die Anwendung dieser Vertragsvereinbarungen einschränken.

³³ Dies bedeutet nicht, dass sich diese Arbeitnehmer grundsätzlich in einer gefährdeten Position befinden.
³⁴ Als Beispiel sei der Begriff des „arbeitnehmerähnlichen Selbstständigen“ erwähnt, der dem zivilrechtlichen Begriff der „Parasubordination“ in Italien und Deutschland entspricht. In Deutschland wurden die 1999 vorgenommenen Änderungen des Sozialgesetzbuchs, durch die der Sozialversicherungsstatus wirtschaftlich abhängiger Beschäftigter erfasst werden sollte, im Jahr 2002 noch einmal geändert (siehe „Die Entwicklung des Arbeitsrechts“, Band 2, S. 151-153). Spanien plant ein Statut für Selbstständige, das die Rechte und Pflichten der Selbstständigen einschließlich der wirtschaftlich abhängigen Arbeitnehmer enthalten soll; damit soll die am 26. September 2006 von der spanischen Regierung und den wichtigsten Vertretern der Selbstständigen getroffene Vereinbarung in die Praxis umgesetzt werden.

³⁵ DTI Discussion Document on Employment Status, Juli 2002; außerdem: Success at Work: Protecting Vulnerable Workers, Supporting Good Employers, UK Department of Trade and Industry, März 2006.

³⁶ Richtlinie 86/653/EWG des Rates vom 18. Dezember 1986 zur Koordinierung der Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten betreffend die selbstständigen Handelsvertreter.

³⁷ Siehe insbesondere Perulli, a.a.O., Kapitel 3.

Fragen

7. Ist bei den in den Mitgliedstaaten geltenden juristischen Definitionen von Beschäftigung und Selbstständigkeit größere Klarheit erforderlich, um "bona-fide"-Übergänge zwischen Beschäftigung und Selbstständigkeit und umgekehrt zu erleichtern?

8. Braucht man einen Grundstock an Vorschriften, welche die Arbeitsbedingungen aller Beschäftigten, unabhängig von der Form ihres Arbeitsvertrags, regeln? Wie würden sich derartige Mindestanforderungen Ihrer Ansicht nach auf die Schaffung von Arbeitsplätzen und auf den Arbeitnehmerschutz auswirken?

c. Dreiseitige Arbeitsverhältnisse

Wegen der Zunahme der von Zeitarbeitsunternehmen vermittelten Beschäftigungsverhältnisse wurden in einigen Mitgliedstaaten Änderungen des Arbeitsrechts eingeführt, um die jeweiligen Pflichten des verleihenden und des entleihenden Unternehmens zum Schutz der Rechte des Arbeitnehmers festzulegen. Das dreiseitige Arbeitsverhältnis zwischen einem entleihenden Unternehmen, einem Beschäftigten und einer Zeitarbeitsfirma entsteht normalerweise dann, wenn ein von einer Zeitarbeitsfirma beschäftigter Arbeitnehmer ausgeliehen wird, um im Rahmen eines Handelsvertrags Arbeitsleistungen für ein entleihendes Unternehmen zu erbringen. Die sich daraus ergebende Situation „mit zwei Arbeitgebern“ macht das Arbeitsverhältnis noch komplizierter³⁸.

Leiharbeit wird in den meisten Mitgliedstaaten durch eine Kombination aus Gesetzen, Tarifvertragsbestimmungen und freiwilliger Selbstkontrolle geregelt³⁹. Mit ihrem Vorschlag für eine Richtlinie über die Arbeitsbedingungen von Leiharbeitnehmern versucht die Kommission im Sinne des Prinzips der Nichtdiskriminierung durchzusetzen, dass Leiharbeitnehmer im „entleihenden Unternehmen“ nicht schlechter behandelt werden als die „normalen“ Arbeitnehmer⁴⁰.

Ähnliche Probleme können auftreten, wenn Arbeitnehmer in lange Untervergabetketten eingebunden sind. Mehrere Mitgliedstaaten haben versucht, diese Probleme dadurch zu lösen, dass die Hauptunternehmer für die Pflichten ihrer Subunternehmer im Rahmen eines Systems von gemeinsamer Haftung und Einzelhaftung verantwortlich sind. Ein derartiges System veranlasst die Hauptunternehmer, die Einhaltung der Beschäftigungsgesetze durch ihre Geschäftspartner zu kontrollieren. Allerdings wurde argumentiert, dass solche Bestimmungen die Untervergabe durch ausländische Unternehmen hemmen und dadurch die Dienstleistungsfreiheit im Binnenmarkt behindern könnten. In neueren Urteilen zur Entsendung von Arbeitnehmern wurden derartige Systeme als akzeptables Mittel bezeichnet, den Anspruch auf Mindestentgelt zu schützen, sofern diese Form des Arbeitnehmerschutzes erforderlich und verhältnismäßig und mit dem öffentlichen Interesse vereinbar ist⁴¹.

³⁸ Temporary Agency work in an enlarged European Union, Europäische Stiftung 2006, S. 1.

³⁹ Ebd.

⁴⁰ Geänderter Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über die Arbeitsbedingungen von Leiharbeitnehmern. KOM(2002) 701.

⁴¹ Sofern ein derartiges System notwendig und verhältnismäßig ist, war der Europäische Gerichtshof der Auffassung, dass Artikel 5 der Richtlinie 96/71/EG über die Entsendung von Arbeitnehmern im Rahmen der Erbringung von Dienstleistungen bei Auslegung im Licht des Artikels 49 EG-Vertrag die Nutzung eines derartigen Systems als angemessene Maßnahme bei Nichteinhaltung der Richtlinie nicht

Fragen

9. Sollten Ihrer Ansicht nach die Verantwortlichkeiten der einzelnen Parteien in mehrseitigen Arbeitsbeziehungen eindeutiger geregelt werden, um festzulegen, wer für die Einhaltung von Arbeitnehmerrechte verantwortlich ist? Wäre die Anordnung einer nachrangigen Haftung eine wirksame und praktikable Möglichkeit, um diese Verantwortlichkeiten bei der Einbeziehung von Subunternehmern sicherzustellen? Wenn nein, sehen Sie andere Möglichkeiten, einen angemessenen Arbeitnehmerschutz in „dreiseitigen Arbeitsverhältnissen“ zu gewährleisten?

10. Halten Sie es für notwendig, den Beschäftigungsstatus von Leiharbeitnehmern zu klären?

d. Organisation der Arbeitszeit

Die Tatsache, dass es dem Rat für Beschäftigung, Sozialpolitik, Gesundheit und Verbraucherschutz auf seiner Tagung am 7. November 2006 nicht gelungen ist, zu einer Einigung zu finden, macht deutlich, dass die Bestimmungen der Richtlinie 2003/88/EG und die einschlägige Rechtsprechung des EuGH⁴² für bestimmte Sektoren, wie etwa das Gesundheitswesen, nach wie vor eine besondere Herausforderung darstellen.

Die Kommission überprüft zurzeit angesichts des Stillstands im Rat die Situation.

Frage

11. Wie könnten Mindestanforderungen im Zusammenhang mit der Organisation der Arbeitszeit so geändert werden, dass sie sowohl zu mehr Flexibilität für Arbeitgeber und für Arbeitnehmer führen, als auch zu einem höheren Schutzniveau für die Gesundheit und Sicherheit der Arbeitnehmer? Mit welchen Aspekten der Arbeitszeitorganisation sollte die Gemeinschaft sich vorrangig befassen?

e. Mobilität der Arbeitskräfte

Die konsequente Anwendung des Arbeitsrechts der EU kann, insbesondere im Kontext transnationaler Geschäftsvorgänge und Dienstleistungen, durch die unterschiedlichen Definitionen des Begriffs „Arbeitnehmer“ in den verschiedenen Richtlinien in Frage gestellt werden. Besonders problematisch ist dies für die Situation der Grenzarbeitnehmer.⁴³

Abgesehen vom präzisen Kontext der Freizügigkeit der Arbeitnehmer wird in den meisten arbeitsrechtlichen Bestimmungen der EU die Definition von „Arbeitnehmer“ den Mitgliedstaaten überlassen. Es wurde argumentiert, dass die Mitgliedstaaten bei der Auslegung der in den verschiedenen Richtlinien verwendeten Definitionen von „Arbeitnehmer“ über einen Ermessensspielraum verfügen sollten. Allerdings könnte durch ständige Bezugnahme auf nationales statt auf Gemeinschaftsrecht der Arbeitnehmerschutz beeinträchtigt werden, insbesondere dann, wenn es um die Freizügigkeit geht. Schwierigkeiten durch die unterschiedlichen Definitionen des Arbeitnehmers sind

ausschließt. Siehe Urteil des EuGH vom 12. Oktober 2004 in der Rechtssache C-60/03 Wolff & Müller [2004], Slg. I-9553.

⁴² Siehe insbesondere die Urteile des EuGH vom 3.10.2000 in der Rechtssache C-303/98 (SIMAP), Slg. I-7963, vom 9.10.2003 in der Rechtssache C-151/02 (Jäger), Slg. I-8389 und vom 1.12.2005 in der Rechtssache C-14/04 (Dellas), Slg. I-10253.

⁴³ Siehe auch die Entschließung des Europäischen Parlaments A5-0338/2000, ABl. C 262 vom 18.9.2001, S. 148.

insbesondere in Verbindung mit der Durchführung der Richtlinien über die Entsendung von Arbeitnehmern und über den Übergang von Unternehmen aufgetreten. Die Unterschiede bei den nationalen Definitionen von „Beschäftigten“ lassen sich unter diesen Umständen nur schwer mit dem sozialpolitischen Ziel der Gemeinschaft vereinbaren, für die Beschäftigten ein ausgewogenes Verhältnis zwischen Flexibilität und Sicherheit zu erreichen.

Frage

12. Wie können die Arbeitnehmerrechte von Beschäftigten in Arbeitsverhältnissen mit in einem grenzüberschreitenden Bezug, insbesondere von Grenzgängern, überall in der Gemeinschaft gewährleistet werden? Besteht Ihrer Ansicht nach Bedarf an einer einheitlicheren Definition des Begriffs „Arbeitnehmer“ in den EU-Richtlinien, um sicherzustellen, dass diese Arbeitnehmer ihre Beschäftigungsrechte unabhängig davon wahrnehmen können, in welchem Mitgliedstaat sie arbeiten? Oder sind Sie der Ansicht, dass der Gestaltungsspielraum der Mitgliedstaaten in dieser Frage nicht beschränkt werden sollte?

f. Fragen der Rechtsdurchsetzung und Schwarzarbeit

Die Durchsetzungsmechanismen sollten ausreichend sein, um gut funktionierende und anpassungsfähige Arbeitsmärkte sicherzustellen, Verstöße gegen das Arbeitsrecht auf nationaler Ebene zu verhindern und die Arbeitnehmerrechte auf dem entstehenden europäischen Arbeitsmarkt zu schützen⁴⁴. In diesem Kontext erscheint die Schwarzarbeit als besonders beunruhigendes und hartnäckig weiterbestehendes Phänomen der heutigen Arbeitsmärkte, das oft mit grenzüberschreitenden Arbeitskräftebewegungen verbunden ist. Als wichtigster Begleitumstand des Sozialdumpings ist die Schwarzarbeit mitverantwortlich nicht nur für die Ausbeutung von Arbeitnehmern, sondern auch für Wettbewerbsverzerrungen. Im Oktober 2003 verabschiedete der Rat eine Entschließung, in der er die Mitgliedstaaten aufruft, sich diesem Problem zuzuwenden⁴⁵. Vorgeschlagen werden Vorbeugemaßnahmen und Sanktionen sowie Partnerschaften zwischen den Sozialpartnern und den öffentlichen Behörden auf nationaler Ebene, um die Schwarzarbeit zu bekämpfen. Diese Maßnahmen kommen derzeit in einer Kombination von Anreizen zur Umwandlung von Schwarzarbeit in reguläre Arbeit, Sanktionen und Strafen, engeren Verbindungen mit Steuersystem und Beihilfen sowie Verwaltungs- oder Steuervereinfachung zum Ausdruck.

Dieses Problem wurde von UNICE/UEAPME, CEEP und EGB als wesentliches Element eines ausgewogenen Verhältnisses zwischen Flexibilität und Sicherheit zum Thema für eine gemeinsame Analyse im Rahmen des Arbeitsprogramms der EU-Sozialpartner für 2006-2008⁴⁶ bestimmt.

Den Arbeitsministerien und den ihnen unterstehenden Dienststellen kommt eine wichtige Rolle bei der Überwachung der Anwendung des Rechts, der Erfassung zuverlässiger Daten über Arbeitsmarkttrends und Änderungen der Arbeits- und Beschäftigungsmuster sowie bei der Ausarbeitung wirksamer und abschreckender Strafen zur Bekämpfung der Schwarzarbeit und verschleiierter Beschäftigungsverhältnisse zu. Im Falle mobiler Arbeitnehmer im Straßen-

⁴⁴ Siehe den ILO-Bericht V(1), Das Arbeitsverhältnis (2005), Nummer 65. Siehe auch die Probleme, die im Bericht über die Anwendung der Übergangsregelungen gemäß dem Beitrittsvertrag 2003 hervorgehoben werden, ferner die Mitteilung der Kommission KOM(2006) 159 „Leitlinien für die Entsendung von Arbeitnehmern im Rahmen der Erbringung von Dienstleistungen“.

⁴⁵ Entschließung des Rates zur Überführung von nicht angemeldeter Erwerbstätigkeit in reguläre Beschäftigung [ABl. C 260 vom 29.10.2003].

⁴⁶ Arbeitsprogramm der europäischen Sozialpartner 2006-2008, 23.3.2006.

und Seetransport ist die Rechtsdurchsetzung wegen des transnationalen und extraterritorialen Charakters der Tätigkeit eine besonders schwierige Aufgabe⁴⁷.

Auf nationaler Ebene sollten die verschiedenen zuständigen staatlichen Stellen, etwa Arbeitsaufsichtsbehörden, Sozialschutzbehörden und Steuerbehörden, effektiver zusammenarbeiten. Verbesserte Ressourcen und Fachkenntnisse bei diesen für den Gesetzesvollzug zuständigen Behörden sowie deren bessere Zusammenarbeit mit Partnern können dazu beitragen, dass die Anreize für Schwarzarbeit geringer werden.

Eine Intensivierung der Verwaltungszusammenarbeit auf EU-Ebene könnte den Mitgliedstaaten ebenfalls bei der Aufdeckung und Bekämpfung von Missbrauch und Umgehung der Arbeitsgesetze helfen, sodass die Einhaltung des Gemeinschaftsrechts sichergestellt wird. Artikel 10 EG-Vertrag enthält für die Mitgliedstaaten und die Gemeinschaftsorgane eine allgemeine Bestimmung über die wechselseitige Verpflichtung zu echter Zusammenarbeit und Unterstützung und sieht vor, dass geeignete Maßnahmen getroffen werden, um die Erfüllung der Aufgaben der Gemeinschaft zu erleichtern. Illegale Praktiken mit einer internationalen Dimension zeigen nur zu deutlich, wie notwendig eine verstärkte Zusammenarbeit auf EU-Ebene ist, um die Strategien und Inspektionswerkzeuge zur Überprüfung von Arbeitsbedingungen und Arbeitsverfahren zu verbessern.

Fragen

13. Halten Sie eine verstärkte Verwaltungszusammenarbeit zwischen den zuständigen Behörden für erforderlich, um das gemeinschaftliche Arbeitsrecht wirksamer durchsetzen zu können? Können Ihrer Ansicht nach die Sozialpartner bei dieser Zusammenarbeit eine Rolle spielen?

14. Bedarf es Ihrer Auffassung nach auf EU-Ebene weiterer Maßnahmen, um die Mitgliedstaaten bei der Bekämpfung der Schwarzarbeit zu unterstützen?

⁴⁷

Richtlinie zur Arbeitszeit im Straßentransport – Bestimmungen für Selbstständige und zur Nachtarbeit, Forschungsbericht für die GD TREN. Erscheint in Kürze.