EUROPÄISCHE
KOMMISSION

Brüssel, den 21.9.2017
C(2017) 6121 final

KONSULTATIONSPAPIER

Zweite 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) 301 final}

KONSULTATIONSPAPIER

Zweite 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 auf Unionsebene gemäß Artikel 154 Absatz 3 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) zum Inhalt des in Aussicht genommenen Vorschlags der Kommission zu einer Überarbeitung der Richtlinie über schriftliche Erklärungen im Rahmen der europäischen Säule sozialer Rechte und der Klärung, ob die Sozialpartner in Verhandlungen nach Artikel 154 Absatz 4 AEUV treten möchten.

Am 26. April 2017 nahm die Kommission die europäische Säule sozialer Rechte („die Säule") an. Die soziale Entwicklung in der EU soll sich in den nächsten zehn Jahren an den zwanzig Grundsätzen der Säule orientieren. Mit der Säule soll die EU als eine von wenigen Weltregionen in der Lage bleiben, eine starke Wirtschaft mit hohen Sozialstandards zu verbinden.

Die Grundsätze der Säule sprechen ausdrücklich die Herausforderungen im Hinblick auf neue Beschäftigungsformen und angemessene Arbeitsbedingungen in atypischen Beschäftigungsformen an, insbesondere Grundsatz 5 („Sichere und anpassungsfähige Beschäftigung") und Grundsatz 7 („Informationen über Beschäftigungsbedingungen und Kündigungsschutz").

Mit der Säule soll im Hinblick auf Arbeitsbeziehungen sichergestellt werden, dass der Besitzstand der EU auf den Arbeitsmärkten des 21. Jahrhunderts, in denen sich die bestehenden Beschäftigungsformen durch Globalisierung und Digitalisierung verändern, seine Relevanz und Wirksamkeit behält und neue Arbeitsmodelle eingebracht werden. Insbesondere sollen sichere und anpassungsfähige Arbeitsverhältnisse gefördert werden, die vor prekären Arbeitsbedingungen und Missbrauch geschützt sind, ohne die Schaffung von Arbeitsplätzen und Innovationen auf dem Arbeitsmarkt zu behindern. Das gilt nicht nur für neue und atypische, sondern auch für die herkömmlichen Beschäftigungsformen.

Die von der Kommission durchgeführte REFIT-Evaluierung der Richtlinie über schriftliche Erklärungen (Richtlinie 91/533/EWG, „die Richtlinie") und die ihr vorangegangene öffentliche Konsultation kamen zu dem Ergebnis, dass die Richtlinie zwar im Großen und Ganzen für den Zweck angemessen ist, aber dennoch einige Mängel in Inhalt und Geltungsbereich bestehen.[1]

[1] REFIT-Evaluierung der „Richtlinie über schriftliche Erklärungen" (Richtlinie 91/533/EWG), SWD(2017) 205 final. Die Ergebnisse der öffentlichen Konsultation, die zwischen Januar und April 2016 stattfand, sind diesem Dokument im Anhang beigefügt.

Wie die umfassende öffentliche Konsultation über die Säule eindeutig ergab[2], stellt es eine wachsende Herausforderung dar, für viele Arbeitnehmer[3] in neuen und atypischen Formen von Arbeitsverhältnissen angemessene Rechte festzulegen und anzuwenden. Solche Beschäftigungsformen bieten Menschen die Möglichkeit, in den Arbeitsmarkt einzutreten bzw. in ihm zu bleiben. Manche Menschen entscheiden sich bewusst für die Flexibilität, die sie bieten. Eine mangelhafte Regulierung führt jedoch dazu, dass viele arbeitende Menschen in Rechtslücken gefangen sind, die sie undurchsichtigen oder unlauteren Praktiken aussetzen können und es ihnen erschweren, ihre Rechte durchzusetzen.

Auch für Arbeitgeber verursachen die Rechtslücken Unsicherheit und unnötige Prozesskosten. Eine übermäßige Abhängigkeit von atypischen Beschäftigungsformen kann zu Spannungen in der Belegschaft führen, der Produktivität schaden und Innovationen und die Entwicklung von Kompetenzen behindern. Angemessene 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. Eindeutige Regeln und gemeinsame gerechte Beschäftigungsstandards können schließlich die vielen Unternehmen in Europa schützen, die ihren Arbeitnehmern einen angemessenen Schutz bieten und gegenüber Unternehmen im Nachteil sind, die mit niedrigeren Arbeitskosten in den Wettbewerb treten.

Vor diesem Hintergrund hat die Kommission zwei große Herausforderungen ermittelt, die angegangen werden könnten:

- Sicherstellung, dass alle Arbeitnehmer die richtigen Informationen über ihre Arbeitsbedingungen schriftlich und zeitnah erhalten;
- Gewährleistung, dass alle Arbeitnehmer eine Reihe neuer Mindestrechte erhalten, die auf die Verringerung der prekären Arbeitsverhältnisse und die Herbeiführung einer Aufwärtskonvergenz in den Mitgliedstaaten abzielen.

Diese Herausforderungen werden in ein einziges übergeordnetes Ziel überführt: Sicherstellung, dass alle Arbeitnehmer eine schriftliche Bestätigung ihrer Arbeitsbedingungen erhalten und sich auf eine Reihe von Mindestrechten stützen können.[4] Die Kommission gelangte zu dem Schluss, dass die EU diese Punkte im Zuge einer Überarbeitung der Richtlinie angehen muss, ohne dass dabei die Entwicklung neuer Arbeitsformen behindert wird.

[2] Siehe Mitteilung COM(2016) 127 final, Bericht über die öffentliche Konsultation SWD(2017) 206 final, S. 18-21.

[3] 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*.“

[4] Im Dokument über die erste Phase der Konsultation wurde der Begriff „Mindestanforderungen im Hinblick auf die Rechte der Arbeitnehmer“ bzw. „Mindestrechte“ verwendet, da diese neuen Rechte die auf EU-Ebene bereits festgelegten Mindestrechte ergänzen werden (in Bezug auf Arbeitsbedingungen und Sicherheit und Gesundheitsschutz am Arbeitsplatz).

Am 26. April 2017 wurden die europäischen Sozialpartner in einer ersten Phase der Konsultation gemäß Artikel 154 AEUV aufgefordert, ihre Stellungnahme zur möglichen Richtung von Maßnahmen der Europäischen Union abzugeben[5].

Nach Eingang der Antworten leitet die Kommission nun gemäß den Vorgaben des Vertrags eine zweite Phase der Konsultation der Sozialpartner zum Inhalt eines möglichen Vorschlags ein.

In diesem Dokument werden die wichtigsten Ergebnisse der ersten Phase der Konsultation zusammengefasst. Es enthält eine Beschreibung des Problems, das die Kommission angehen möchte, sowie die Ziele der Initiative, eine Zusammenfassung der Ergebnisse der ersten Phase der Konsultation, eine Übersicht über die Rechtsgrundlage für Unionsmaßnahmen, eine Erläuterung des Mehrwerts von Unionsmaßnahmen sowie die in Betracht zu ziehenden möglichen Schritte für ein Tätigwerden der Union. Dem Konsultationspapier ist ein Analysedokument beigefügt, das weitere Hintergrundinformationen und Analysen enthält, u. a. zum einschlägigen EU-Regelungsrahmen und zur gegenwärtigen Situation in den Mitgliedstaaten.

2. DIE ERSTE PHASE DER KONSULTATION DER SOZIALPARTNER

Die erste Phase der Konsultation der Sozialpartner wurde am 23. Juni 2017 geschlossen.

2.1 Arbeitnehmerverbände

An der ersten Phase der Konsultation nahmen sechs Gewerkschaften teil: der Europäische Gewerkschaftsbund (EGB), Eurocadres, European Confederation of Executives and Managerial Staff (CEC), die Europäische Union der unabhängigen Gewerkschaften (CESI), die Europäische Allianz für Kunst und Unterhaltung (EAEA) und der Europäische Journalistenverband (EFJ). Es wird darauf hingewiesen, dass in der Antwort des EGB auch der Standpunkt von 10 sektoralen Gewerkschaftsverbänden des EGB enthalten ist.

Die Arbeitnehmerverbände stimmten im Großen und Ganzen den im Konsultationspapier beschriebenen Herausforderungen und der Notwendigkeit zu, die Wirksamkeit der Richtlinie über schriftliche Erklärungen zu verbessern und ihre Zielsetzungen zu erweitern, um die Arbeitsbedingungen schutzbedürftiger Arbeitnehmer zu verbessern. Sie begrüßten insbesondere die Initiative für Mindestrechte für Arbeitnehmer und bekräftigten die Notwendigkeit weiterer Maßnahmen auf Unionsebene im Einklang mit der europäischen Säule sozialer Rechte.

Mögliche Verbesserungen des EU-Rechtsrahmens

Die Arbeitnehmerverbände sprachen sich im Allgemeinen für die Einfügung einer Definition von Arbeitnehmer auf der Grundlage der Rechtsprechung des Gerichtshofs der Europäischen Union (EuGH) aus. Der EGB plädierte jedoch zusätzlich für die Einbeziehung von Selbständigen in den Geltungsbereich. Die Gewerkschaften verwiesen darauf, dass insbesondere Gelegenheitsarbeiter und Menschen in atypischen Beschäftigungsformen

[5] C(2017) 2611, 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.

abgedeckt werden müssen. Sie sprachen sich für das Entfernen der Ausnahmen für kurzzeitig bestehende Beschäftigungsverhältnisse und kurze Arbeitszeiten aus.

Bezüglich der Erweiterung des Informationspakets stimmten die Gewerkschaften der im Konsultationspapier vorgeschlagenen Liste zu. Der EGB befürwortete gleichwohl breitere und detailliertere Informationspflichten in Bezug auf Arbeitszeitregelungen (Ruhezeiten, Pausenlänge), Vergütungselemente (Boni, Überstunden, Lohnfortzahlung im Krankheitsfall), die Identität von Unterauftragnehmern, eine Verpflichtung zur Aushändigung sachdienlicher Unterlagen und Sicherstellung des Zugangs zu diesen Unterlagen, Angaben für Leiharbeitnehmer zu Dauer des Einsatzes und Name des Entleihunternehmens, Informationen zu Arbeitnehmervertretern und zu den Rechten auf gleiche Entlohnung, Angaben zu (gleicher) Entlohnung und zu Sozialbeiträgen für im Ausland tätige Arbeitnehmer, Informationen für entsandte Arbeitnehmer über ihre Rechte, Informationen zu Unterkunftsbedingungen sowie eine Reihe von spezifischen Punkten für Praktikanten, Auszubildende und Lehrlinge.

Die Gewerkschaften stimmten einstimmig dem Vorschlag zu, die zweimonatige Frist für den Arbeitgeber für die Abgabe der schriftlichen Erklärung zu senken, und gaben an, dass die schriftliche Erklärung vor Beginn des Arbeitsverhältnisses bzw. unmittelbar nach Unterzeichnung des Vertrags abgegeben werden sollte.

Die Notwendigkeit, den Zugang zu Sanktionen und Rechtsmitteln sowie deren Wirksamkeit zu verbessern, wurde bestätigt, einschließlich der Einführung einer Vermutung für das Vorliegen eines Arbeitsverhältnisses für den Fall, dass der Arbeitgeber die Vorlage einer schriftlichen Erklärung versäumt.

Die Arbeitnehmerverbände sprachen sich nachdrücklich für Mindestrechte von Arbeitnehmern aus. Zusätzlich zu den im Konsultationspapier enthaltenen Empfehlungen sprach sich der EGB für eine Mindestkündigungsfrist (3 Monate), ein Recht auf menschenwürdige Arbeitszeiten, ein Recht auf mindestens den Mindestlohn und schließlich ein Recht auf sozialen Schutz in Verbindung mit dem Zugang zur Initiative der Kommission zum Sozialschutz aus. Des Weiteren plädierte der EGB für die Einbindung von Kollektivrechten in die Mindestrechte wie das Recht auf Mitgliedschaft in einer Gewerkschaft und auf Vertretung durch eine Gewerkschaft, das Recht auf Vereinigungsfreiheit und schließlich das Recht auf Tarifverhandlungen.

Bereitschaft, in Verhandlungen zu treten

Die Arbeitnehmerverbände drückten ihre Bereitschaft aus, mit den Arbeitgeberverbänden in Verhandlungen zu treten. Wenn die Verhandlungen jedoch nicht eingeleitet werden oder zu keinem Ergebnis führen, fordern sie die Kommission auf, einen Legislativvorschlag zur Verbesserung der Situation von Arbeitnehmern vorzulegen.

2.2 Arbeitgeberverbände

An der ersten Phase der Konsultation nahmen 13 Arbeitgeberverbände teil: Business Europe, Europäische Union des Handwerks und der Klein- und Mittelbetriebe (UEAPME), Council of European Employers of the Metal, Engineering and Technology Based Industry (CEEMET), Europäischer Unternehmerverband des Hotelgewerbes (HOTREC), Eurocommerce, Europäische Vereinigung der Sicherheitsdienste (CoESS), European Chemical Employers Group (ECEG), Rat der Gemeinden und Regionen Europas (RGRE), World Employment Confederation, Arbeitgebergruppe der landwirtschaftlichen Berufsverbände der Europäischen

Union (GEOPA-COPA), Verband der Reeder in der Europäischen Gemeinschaft (ESCA), Europäische Koordination unabhängiger Produzenten (CEPI) und Europäischer Zentralverband der öffentlichen Wirtschaft (CEEP).

Eine breite Mehrheit der Arbeitgeberverbände widersprach der Notwendigkeit einer Überarbeitung der Richtlinie und alle lehnten den Gedanken ab, Mindestrechte für alle Arbeitnehmer aufzustellen.

Mögliche Verbesserungen des EU-Rechtsrahmens

Eine breite Mehrheit war gegen die Erweiterung des Geltungsbereichs der Richtlinie und die Einfügung einer Definition des Begriffs „Arbeitnehmer". Es wurde argumentiert, dass diese Definition zu breit wäre, die für das Geschäft nötige Flexibilität einschränke und sich negativ auf die Schaffung von Arbeitsplätzen auswirken würde. Es wurden Bedenken hinsichtlich des Subsidiaritätsprinzips und der Auswirkungen auf die nationalen gesetzlichen Regelungen der Mitgliedstaaten geäußert. CoESS sprach sich jedoch für die Einführung einer Definition des Begriffs „Arbeitnehmer" zur Abdeckung aller Beschäftigungsformen und Vereinfachung der Ausnahmebestimmungen aus, da dies zur Reduzierung unlauteren Wettbewerbs beitragen würde.

Alle eine Stellungnahme abgebenden Arbeitgeberorganisationen, mit Ausnahme von CoEES und HOTREC, unterstützten die Ergänzung des Informationspakets nicht. CoESS unterstützte die im Konsultationspapier dargelegte mögliche Erweiterung. HOTREC wies darauf hin, dass einige seiner Mitglieder sich dafür aussprachen, Informationen zur Probezeit und zum anwendbaren System der sozialen Sicherheit hinzuzufügen.

Die meisten Arbeitgeberverbände sprachen sich gegen eine Verringerung der Frist von zwei Monaten für die Bereitstellung der schriftlichen Erklärung aus. HOTREC erklärte, dass die Frist auf einen Monat gesenkt werden könnte, aber Ausnahmen bestehen bleiben sollten, um zusätzlichen bürokratischen Aufwand zu vermeiden.

Kein Arbeitgeberverband sprach sich für Änderungen an den Rechtsmitteln und Sanktionen auf EU-Ebene aus. Einige gaben an, dass dies den Mitgliedstaaten überlassen werden sollte. Die World Employment Confederation war der Ansicht, dass eine bessere Umsetzung und Durchsetzung der bestehenden Richtlinie effizienter wäre als eine Überarbeitung. HOTREC wies darauf hin, dass einige seiner Mitglieder eine Bestimmung, dass die Arbeitsbedingungen grundsätzlich zugunsten der Arbeitnehmer ausgelegt werden, akzeptieren könnten.

Alle Verbände sprachen sich gegen Mindestanforderungen im Hinblick auf die Rechte von Arbeitnehmern in der EU aus und argumentierten, dies verstoße gegen den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit und das Subsidiaritätsprinzip. Sie betonten auch, wie wichtig es sei, die Autonomie der Sozialpartner zu wahren, und erklärten, dass die in der Konsultation angesprochenen Punkte entweder auf nationaler Ebene oder in Kollektiverträgen gelöst werden sollten.

Bereitschaft, in Verhandlungen zu treten

Business Europe, UEAPME und CEEP äußerten ihre Bereitschaft zu Sondierungsgesprächen mit dem EGB, um die Machbarkeit und Angemessenheit eines Dialogs gemäß Artikel 155 AEUV zur Richtlinie über schriftliche Erklärungen (Herausforderung 1 im Konsultationspapier) zu erörtern. Die anderen Verbände sprachen sich gegen die Einleitung von Gesprächen auf EU-Ebene aus.

Nach der ersten Phase der Konsultation bekräftigten der EGB, CEEP und Business Europe, dass sie nicht in der Position seien, das Verfahren der gemeinsamen Verhandlung gemäß Artikel 155 AEUV formell einzuleiten, behielten sich jedoch die Möglichkeit vor, dies im Rahmen der zweiten Phase der Konsultation zu tun.

3. PROBLEME IM ZUSAMMENHANG MIT DEM SCHUTZ VON ARBEITNEHMERN

Das Problem, das es anzugehen gilt, entspricht dem im Konsultationspapier der ersten Phase festgestellten Problem, nämlich dem Risiko eines **unzureichenden Schutzes der Arbeitnehmer, einschließlich derjenigen in neuen und atypischen Beschäftigungsformen, mit einem besonderen Augenmerk auf eine zeitnahe Bereitstellung von Informationen zu ihren Arbeitsbedingungen**.

Erstens gibt es eine wachsende Zahl von Arbeitnehmern in **prekären Arbeitsverhältnissen** im Kontext segmentierter und sich rasch verändernder Arbeitsmärkte[6].

Ein unbefristeter Vollzeitarbeitsvertrag ist nach wie vor das vorherrschende Arbeitsverhältnis, **aber die atypischen Beschäftigungsformen[7] haben in den letzten 20 Jahren zugenommen.** 1995 hatten 32 % der Arbeitnehmer in den EU-15-Staaten nicht standardmäßige Verträge. Dieser Anteil ist in den EU-28-Staaten bis 2015 auf 36 % angestiegen. In absoluten Zahlen gab es 2015 im Vergleich zum Vorjahrzehnt 5,5 Millionen mehr Arbeitnehmer mit nicht standardmäßigen Verträgen und nur 3,8 Millionen mehr Arbeitnehmer in einem standardmäßigen Arbeitsverhältnis (unbefristet und Vollzeit)[8]. Die Vielzahl unterschiedlicher Verträge macht es schwierig, Arbeitnehmer in atypischen Arbeitsverhältnissen als homogene Gruppe zu erfassen. Die verfügbaren Daten weisen z. B. darauf hin, dass atypische Arbeitsverhältnisse, und insbesondere befristete Arbeitsverhältnisse, immer noch unverhältnismäßig oft jüngere, weniger gebildete und weniger qualifizierte Arbeitnehmer betreffen und die meisten sich nicht freiwillig in ein solches Arbeitsverhältnis begeben[9]. Nur 37 % der jüngeren Arbeitnehmer hatten 2015 einen unbefristeten Vollzeitarbeitsvertrag. Das ist ein Rückgang im Vergleich zu 48 % im Jahr 2002. Diese Entwicklungen führen zu einem wachsenden sogenannten Prekariat[10] an Arbeitnehmern in befristeten oder atypischen Arbeitsverhältnissen, die sich in einer unsicheren Position ohne angemessenen Schutz befinden.

Die meisten neuen und atypischen Beschäftigungsformen tragen zu Innovationen auf dem Arbeitsmarkt bei und machen diesen sowohl für den Arbeitgeber als auch für viele potentielle Arbeitnehmer attraktiver. Einige atypische Beschäftigungsformen, bei denen man in den nächsten Jahren von einem Wachstum ausgeht, geben jedoch vor dem Hintergrund erhöhter

[6] Siehe Analysedokument, Abschnitt 2.2.1.

[7] „Atypische Formen von Arbeitsverhältnissen“ umfasst hier unbefristete Teilzeitstellen, befristete Voll- und Teilzeitstellen, Selbständige ohne Angestellte und Familienarbeitskräfte.

[8] Auf den Anstieg atypischer Arbeitsverhältnisse hat auch das Europäische Parlament in seiner Entschließung vom 4. Juli 2017 zu Arbeitsbedingungen und prekären Beschäftigungsverhältnissen hingewiesen.

[9] Eine umfassende Besprechung der Merkmale von Arbeitnehmern in atypischen Beschäftigungsverhältnissen findet sich im Analysedokument.

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

Unsicherheit (in Bezug auf Beschäftigungsstabilität, Einkommen, Zugang zu Sozialschutz usw.) Anlass zur Sorge: Gelegenheitsarbeit, (unfreiwillige) geringfügige Teilzeiterwerbstätigkeit, Arbeit auf der Grundlage von Gutscheinen und Crowd Work. Darüber hinaus stellen einige langjährige atypische Beschäftigungsformen – Hausarbeit, bezahlte Praktika und Leiharbeit – weiterhin eine Herausforderung in Bezug auf Arbeitsplatzsicherung und angemessene Arbeitsbedingungen dar. Sie werden im begleitenden Analysedokument ausführlicher besprochen.

Arbeitnehmer in neuen und atypischen Beschäftigungsverhältnissen sind häufiger mit einer unsicheren Beschäftigungslage konfrontiert.[11] Nicht standardmäßige Arbeitsplätze haben meistens niedrigere Stundenlöhne als unbefristete Vollzeitstellen[12] und stellen damit das höchste Armutsrisiko für Beschäftigte dar[13]. Menschen mit atypischer Beschäftigung haben ein höheres Risiko, arbeitslos zu werden.[14] Gleichzeitig haben Arbeitnehmer in atypischen Arbeitsverhältnissen meist weniger und niedrigere Sozialbeiträge eingezahlt, was sich negativ auf ihren Anspruch auf Sozialleistungen sowie auf die Höhe und die Dauer dieser Leistungen auswirkt.[15] Manche Kategorien von Arbeitnehmern in neuen und atypischen Beschäftigungsverhältnissen sind weniger vor Risiken im Zusammenhang mit der Sicherheit am Arbeitsplatz und Gesundheitsrisiken geschützt. Neben Problemen mit der körperlichen Gesundheit und der Sicherheit leiden Arbeitnehmer mit unsicheren Arbeitsplätzen und Gelegenheitsarbeiter eher unter Stress auf der Arbeit[16]. Solche negativen Auswirkungen auf die Gesundheit finden sich selbst bei jüngeren Menschen[17]. Arbeitnehmer in neuen Beschäftigungsverhältnissen haben tendenziell auch weniger Zugang zur Interessenvertretung und zu Tarifverhandlungen.[18] Die niedrige Quote der Umwandlung von befristeten zu unbefristeten Arbeitsstellen legt die Vermutung nahe, dass die Ungleichheiten über die Zeit anhalten werden. Zahlen aus den europäischen Ländern belegen, dass weniger als 50 % der Arbeitnehmer, die in einem bestimmten Jahr befristete Arbeitsverträge hatten, drei Jahre später eine unbefristete Vollzeitstelle hatten.[19]

---

[11] Eine ausführliche Erläuterung der möglichen Konsequenzen für die Arbeitnehmer findet sich in Abschnitt 2.3.1 des Analysedokuments.

[12] Europäische Kommission (2016), *„Employment dynamics and social implications"*. Kapitel 2 in *Employment and Social Developments in Europe 2016*. Luxemburg: Amt für Veröffentlichungen der Europäischen Union.

[13] Europäische Kommission (2017), „*Working lives: the foundation of prosperity for all generations*". Kapitel 3 in *Employment and Social Developments in Europe 2017, veröffentlicht am 18. Juli 2017*.

[14] OECD: Employment Outlook 2014, Non-regular employment, job security and labour market divide, S. 141-209.

[15] Matsaganis M., Özdemir E., Ward T., Zavakou A. (2016), *„Non-standard employment and access to social security benefits"*, Beobachtungsstelle zur sozialen Lage, Europäische Union.

[16] Eurofound (2010) *Work-Related Stress*, S. 17.

[17] „*Economic activity and health – Initial findings from the Next Steps Age 25 Sweep*" von Dr. Morag Henderson, Centre for Longitudinal Studies, 5.7.2016 (http://www.cls.ioe.ac.uk/shared/get-file.ashx?itemtype=document&id=3301).

[18] Eurofound (2015), „*New forms of employment*", Amt für Veröffentlichungen der Europäischen Union, Luxemburg, S. 139.

[19] OECD Employment Outlook 2014, *Non-regular employment, job security and labour market divide*, S. 141-209.

Wie im Analysedokument ausführlich besprochen[20], bringen neue und atypische Beschäftigungsformen insgesamt Vorteile für die Wirtschaft in Form von Flexibilität, Kosteneinsparungen und die Möglichkeit, auf einen größeren Pool an Kompetenzen zurückzugreifen. Sie können aber auch Nachteile für Arbeitgeber bringen, oft auch über längere Zeit. Während es anfangs einige Kosteneinsparungen geben mag, gibt es auch nicht unerhebliche versteckte Kosten. Die Verwaltung einer aus unbefristet und befristet angestellten Arbeitnehmern bestehenden Belegschaft ist komplex, birgt Konfliktrisiken und die Gefahr des Motivationsverlustes, der zu Produktivitätseinbußen führen kann. Unsicherheiten im Beschäftigungsverhältnis können die Innovation beeinträchtigen und zu mangelndem Vertrauen und risikoscheuem Verhalten führen.[21] Daten aus der Verdienststrukturerhebung (VESTE) der Europäischen Union[22] haben gezeigt, dass 2010 lediglich 6,8 % der Unternehmen von atypischen Beschäftigungsformen intensiv Gebrauch machten (mehr als 50 % ihrer Arbeitnehmer hatten befristete Arbeitsverträge oder waren Leiharbeitnehmer)[23]. Darüber hinaus beschäftigten 5 % der Unternehmen 76 % aller befristet angestellten Arbeitnehmer. Aus Daten von 2016 aus dem Vereinigten Königreich geht ebenfalls hervor, dass nur 7 % der Unternehmen auf Verträge zurückgreifen, die keine Mindestarbeitszeit garantieren, und die Verwendung solcher Verträge in Großunternehmen erheblich weiter verbreitet ist als bei KMU[24]. Dies könnte bedeuten, dass relativ viele Unternehmen in Europa, die Arbeitnehmern den einem normalen Beschäftigungsverhältnis entsprechenden Schutz gewähren, gegenüber Unternehmen benachteiligt sind, die mit begrenzten Arbeitskosten in den Wettbewerb treten. Eine solche Schlussfolgerung würde jedoch eine weitere Analyse voraussetzen.

Aus dem Analysedokument[25] geht weiterhin hervor, dass der Missbrauch einiger neuer Beschäftigungsformen, insbesondere Gelegenheitsarbeiten, sich negativ auf die Arbeitsmärkte und die Gesellschaft im Allgemeinen auswirken, zu einer weiteren Arbeitsmarktsegmentierung führen und Auswirkungen auf die Sozialschutzsysteme sowie allgemein Folgen für die demografische Entwicklung haben kann.

Zweitens **gilt das bestehende EU-Arbeitsrecht heute nicht für alle Arbeitnehmer gleichermaßen, schafft Disparität und** führt zu Ungleichheiten bei den Arbeitsbedingungen und dem Sozialschutz im Allgemeinen[26].

---

[20] Siehe Analysedokument, Abschnitt 2.3.2.

[21] Die obigen Angaben basieren auf einer Literaturauswertung in den Veröffentlichungen „*Non-standard employment* around *the world: Understanding challenges, shaping prospects*“ (Internationale Arbeitsorganisation – Genf: IAO, 2016) und „Non-standard forms of employment. Report for discussion at the Meeting of Experts on Non-Standard Forms of Employment“ (Genf, 16.-19. Februar 2015/ Internationale Arbeitsorganisation, Conditions of Work and Equality Department, Genf, 2015).

[22] Erhebung unter Unternehmen des Privatsektors mit mindestens zehn Angestellten in 22 europäischen Ländern.

[23] „*Non-standard employment around the world: Understanding challenges, shaping prospects*“, Internationale Arbeitsorganisation – Genf: IAO.

[24] https://www.ons.gov.uk/employmentandlabourmarket/peopleinwork/earningsandworkinghours/articles/contractsthatdonotguaranteeaminimumnumberofhours/may2017

[25] Siehe Analysedokument, Abschnitt 2.3.3.

[26] Siehe die parallele Initiative der Europäischen Kommission zum Sozialschutz für alle, in der die Herausforderungen des Zugangs zu Sozialschutz für Menschen in allen Beschäftigungsformen im Rahmen der europäischen Säule sozialer Rechte behandelt werden.

In der Praxis sind nicht alle Arbeitnehmer durch die Richtlinie über schriftliche Erklärungen abgedeckt[27]. In einigen Mitgliedstaaten sind zum Beispiel Arbeitnehmer in einem Beschäftigungsverhältnis von unter einem Monat, Arbeitnehmer mit Null-Stunden-Verträgen oder Abrufverträgen sowie Arbeit auf der Grundlage von Gutscheinen und IKT-gestützte mobile Arbeit nicht abgedeckt. Außerdem gibt es in den Ländern unterschiedliche Vorstellungen des Begriffs „Arbeitnehmer", was zu Unterschieden in der Anwendung der Richtlinie führt.

Bei der REFIT-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. Vielen Arbeitnehmern sind ihre grundlegenden Rechte nicht hinreichend bekannt oder sie besitzen keine Bestätigung darüber; dies betrifft u. a. die Arbeitszeit, die Urlaubsvergütung, die Dauer der Probezeit, die Dauer des Beschäftigungsverhältnisses (falls befristet), den Schutz vor ungerechtfertigten Entlassungen sowie die bei Entsendungen ins Ausland geltenden Bedingungen. Weiterhin wiesen die Interessenträger auf die Frist von zwei Monaten nach Aufnahme der Arbeit, in denen Arbeitgeber nicht verpflichtet sind, ihren Arbeitnehmern Informationen zu erteilen, als einen Aspekt der Richtlinie hin, der nicht im Sinne des Ziels ist, für mehr Transparenz zu sorgen, und der in der Tat das Potential für nicht angemeldete Erwerbstätigkeit oder Missbrauch von Arbeitnehmerrechten verstärken könnte.

Diese Situation kann und soll angegangen werden, ohne die Herausbildung neuer Arbeitsformen zu behindern. Wenn in der gesamten EU und bei allen unterschiedlichen Formen von Arbeitsverträgen 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 einheitliche Bedingungen für die Unternehmen im Binnenmarkt geschaffen, wodurch die Anreize für Regulierungsarbitrage begrenzt würden.

4. HANDLUNGSBEDARF SEITENS DER EU

Gemäß Artikel 153 Absatz 2 AEUV, der im Bereich der Sozialpolitik die wichtigste Rechtsgrundlage darstellt, kann die Union verbindliche Regeln nur in Form von Mindestvorschriften erlassen. Diese sollen keine verwaltungsmäßigen, finanziellen oder rechtlichen Auflagen vorschreiben, die der Gründung und Entwicklung von kleinen und mittleren Unternehmen entgegenstehen.

Das Aufstellen neuer Mindestrechte für die Arbeitsbedingungen von Arbeitnehmern auf EU-Ebene und die damit verbundene Pflicht zur schriftlichen Unterrichtung der Arbeitnehmer über die geltenden Arbeitsbedingungen sind unabdingbar, da sie sowohl Arbeitgebern als auch Arbeitnehmern mehr Sicherheit bieten und einen schädlichen Unterbietungswettlauf unter den Mitgliedstaaten im Hinblick auf die Arbeitsbedingungen, der andernfalls stattfinden würde, verhindern. Ein besonderer Mehrwert durch die Maßnahmen der EU ist in denjenigen

[27] REFIT-Evaluierung der „Richtlinie über schriftliche Erklärungen" (Richtlinie 91/533/EWG), SWD(2017) 205 final, S. 25.

Mitgliedstaaten gegeben, in denen bestimmte Arbeitnehmer nicht von der Richtlinie abgedeckt sind[28]. Außerdem erhöhen sie für die Unternehmen die Vorhersagbarkeit und die Transparenz des Arbeitsmarktes. Die Maßnahmen auf Unionsebene könnten nicht nur für faire Wettbewerbsbedingungen sorgen, da ungünstige und sehr unterschiedliche nationale Ansätze zu Wettbewerbsverzerrungen und Barrieren für die Freizügigkeit der Arbeitnehmer innerhalb des Binnenmarktes führen könnten; sie könnten auch die Wirksamkeit des EU-Arbeitsmarktes verbessern, wirtschaftlichen und sozialen Fortschritt sowie den Zusammenhalt und einen neuen Prozess der Konvergenz hin zu besseren Arbeits- und Lebensbedingungen fördern und gleichzeitig die Integrität des Binnenmarktes bewahren, was ein wesentliches Ziel der europäischen Säule sozialer Rechte ist[29].

5. MÖGLICHE EU-MAßNAHMEN

Die Kommission hat im Konsultationspapier der ersten Phase mögliche Wege für eine Überarbeitung der Richtlinie über schriftliche Erklärungen ermittelt. Die Kommission hat diese unter Berücksichtigung der Antworten der Sozialpartner in der ersten Phase der Konsultation und der Verpflichtung nach Artikel 153 Absatz 2 AEUV, verwaltungsmäßige, finanzielle und rechtliche Auflagen zu vermeiden, die der Gründung und Entwicklung von kleinen und mittleren Unternehmen entgegenstehen, überprüft. Die Kommission achtet auf das notwendige Gleichgewicht zwischen dem erforderlichen Schutz von Arbeitnehmern und dem Potenzial für die Schaffung von Arbeitsplätzen und Innovationen auf dem Arbeitsmarkt. Sie schlägt daher die nachfolgend ausführlicher dargelegten Inhalte zur Erörterung in der zweiten Phase der Konsultation vor. Die Sozialpartner werden aufgefordert, zu diesen möglichen Maßnahmen Stellung zu beziehen und mitzuteilen, ob sie miteinander in Verhandlungen treten möchten.

Mittels dieser Initiative beabsichtigt die Kommission die Entwicklung gerechterer Arbeitsbedingungen für Arbeitnehmer in der EU durch Sicherstellung eines weiten Geltungsbereichs der überarbeiteten Richtlinie, die Erweiterung der Liste der dem Arbeitnehmer zu Beginn seines Beschäftigungsverhältnisses mitzuteilenden Informationen, die Aufstellung neuer Mindestrechte, die auf die Verringerung prekärer Arbeitsverhältnisse abzielen, und die Bereitstellung effektiver Durchsetzungsmaßnahmen.

5.1. Ein Geltungsbereich, der alle Arbeitnehmer in der EU umfasst

Artikel 1 der aktuellen Richtlinie über schriftliche Erklärungen räumt den Mitgliedstaaten einen gewissen Spielraum ein, ihre eigene Definition von Arbeitnehmer anzuwenden[30]. Nach der ständigen Rechtsprechung des Gerichtshofs muss dabei jedoch die praktische Wirksamkeit dieser Richtlinie und der allgemeinen Grundsätze des Unionsrechts gewahrt werden. Die Mitgliedstaaten dürfen keine Regelung anwenden, die die Verwirklichung der mit einer Richtlinie verfolgten Ziele gefährden und sie damit ihrer praktischen Wirksamkeit

[28] Siehe Analysedokument, Abschnitt 3.2.

[29] Siehe Erwägung 7 der Empfehlung der Kommission vom 26. April 2017 zur europäischen Säule sozialer Rechte, C(2017) 2600 final.

[30] Gemäß Artikel 1 der Richtlinie gilt diese 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*“.

berauben könnte.[31] Trotzdem kann der den Mitgliedstaaten zur Verfügung stehende Ermessensspielraum dazu führen, dass einige Bestimmungen der Richtlinie über schriftliche Erklärungen in den Mitgliedstaaten auf dieselben Kategorien von Arbeitnehmern unterschiedlich angewandt werden. Darüber hinaus kann er auch eine nicht konsistente Abdeckung der wachsenden Gruppe von atypischen Beschäftigungsformen zur Folge haben. Diese Diskrepanzen können eine ungleiche Behandlung von Arbeitnehmern in der EU verursachen, eine wirksame und ausgewogene Anwendung des EU-Arbeitsrechts behindern und somit negative soziale und wirtschaftliche Auswirkungen auf den Arbeitsmarkt haben.

Die Kommission schlägt daher vor, den persönlichen Geltungsbereich der überarbeiteten Richtlinie über schriftliche Erklärungen im Einklang mit den vom EuGH festgelegten Parametern zur Feststellung eines Arbeitsverhältnisses[32] klarzustellen und dazu Kriterien hinzuzufügen, die zu mehr Kohärenz innerhalb des persönlichen Geltungsbereichs dieser Richtlinie führen würden. Außerdem sollte klargestellt werden, dass sie für jede Person gilt, die während einer bestimmten Zeit für einen anderen nach dessen Weisung Leistungen erbringt, für die sie als Gegenleistung eine Vergütung erhält, einschließlich Hausangestellte, Leiharbeiter, Arbeitnehmer auf Abruf, diskontinuierliche Arbeit, Arbeit auf der Grundlage von Gutscheinen und Crowd Work[33].

Ebenso sollte angesichts der wachsenden Zahl an Kurzzeitverträgen und kurzen Arbeitszeiten in Erwägung gezogen werden, die Ausnahmebestimmungen in Artikel 1 Absatz 2 der Richtlinie zu streichen, wonach die Mitgliedstaaten die Anwendung der Richtlinie für Arbeitnehmer ausschließen können, deren Wochenarbeitszeit höchstens 8 Stunden beträgt oder deren Arbeitsverhältnis eine Gesamtdauer von höchstens einem Monat hat oder eine Gelegenheitsarbeit und/oder eine Tätigkeit besonderer Art betrifft[34]. Diese Bestimmungen könnten durch eine enger gefasste Ausnahmeregelung für isolierte, geringfügige und sehr kurze Arbeitsverhältnisse ersetzt werden, um unnötigen Verwaltungsaufwand zu vermeiden. Damit würden den von Arbeitgeberverbänden während der ersten Phase der Konsultation geäußerten Bedenken hinsichtlich unverhältnismäßiger Belastungen im Falle der Komplettstreichung der Ausnahmen Rechnung getragen[35].

[31] Vgl. z. B. Rechtssachen C-61/11, PPU El Dridi, Rn. 55 und C-393/10, O'Brien, Rn. 33 und 34. Rechtssache C-216/15, Ruhrlandklinik, könnte dahin gehend ausgelegt werden, dass der Ermessensspielraum der Mitgliedstaaten bei der Bestimmung des Begriffs „Arbeitnehmer" noch weiter eingeschränkt wird.

[32] In seinem Urteil in der Rechtssache C-66/85 hielt der Gerichtshof Folgendes fest: „Das wesentliche Merkmal des Arbeitsverhältnisses besteht aber darin, dass jemand während einer bestimmten Zeit für einen anderen nach dessen Weisung Leistungen erbringt, für die er als Gegenleistung eine Vergütung erhält."

[33] Die Kommission weist darauf hin, dass Praktikanten bereits dem Schutz nach der Empfehlung des Rates vom 10. März 2014 zu einem Qualitätsrahmen für Praktika unterliegen, insbesondere den Artikeln 2 und 3 zum Abschluss einer schriftlichen Praktikumsvereinbarung. Der bevorstehende Vorschlag der Kommission für einen Qualitätsrahmen für die Lehrlingsausbildung, auf den in der Mitteilung COM(2016) 940 *Investieren in Europas Jugend* Bezug genommen wird, soll eine vergleichbare Bestimmung für Lehrlinge enthalten.

[34] Siehe Analysedokument, Abschnitt 2.2.1.

[35] Siehe die Antworten des Rats der Gemeinden und Regionen Europas (RGRE), von EuroCommerce und HOTREC.

5.2. **Recht auf Informationen zu den geltenden Arbeitsbedingungen**

Die überarbeitete Richtlinie könnte eine Liste mit den Rechten enthalten, die für alle Arbeitnehmer hinsichtlich ihrer Beschäftigungsbedingungen gelten. Diese Rechte sollen dabei helfen, gerechtere Arbeitsbedingungen zu schaffen und den unlauteren Wettbewerb zwischen Arbeitgebern aufgrund von Lücken im Arbeitsmarktrecht einzudämmen. Das Ziel besteht darin, eine positive Dynamik zwischen Arbeitnehmern und Arbeitgebern zu schaffen, die der Wettbewerbsfähigkeit der EU insgesamt zugutekäme. Wenn die Festlegung von Mindestrechten dazu beiträgt, dass sowohl die Arbeitnehmer- als auch Arbeitgeberseite mehr in das Arbeitsverhältnis investieren, dann kann die Initiative einen Beitrag zur Steigerung der Arbeitsproduktivität in der EU leisten.[36]

Gemäß der aktuellen Richtlinie sind alle Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer zu Beginn ihrer Beschäftigung schriftlich über ihre Rechte und Pflichten zu informieren. Die in Artikel 2 der aktuellen Richtlinie festgelegte Liste könnte um folgende Punkte ergänzt werden:

- Dauer und Bedingungen der Probezeit (sofern zutreffend);
- die normalen Arbeitszeiten bzw. der Grundsatz, dass es keinen im Voraus festgelegten und wiederkehrenden Arbeitszeitplan gibt; in letzterem Fall die Mindestfrist für die Ankündigung eines neuen Einsatzes und das System für die Festlegung des Arbeitszeitplans;
- die Höhe der garantierten bezahlten Stunden bzw. der Grundsatz, dass es keine garantierten bezahlten Stunden gibt, sowie Kriterien für die Ermittlung der bezahlten Stunden;
- ggf. der Anspruch auf vom Arbeitgeber bereitgestellte Fortbildung;
- der Umfang, in dem bezahlte Überstunden zusätzlich zu den garantierten bezahlten Stunden verlangt werden können, und ihre Vergütung;
- das bzw. die Sozialversicherungssysteme, an die die Sozialbeiträge im Zusammenhang mit dem Beschäftigungsverhältnis im Hinblick auf Rente, Krankheit, Mutterschaft und/oder Urlaub aus familiären Gründen, Arbeitslosenleistungen und jedem vom Arbeitgeber zur Verfügung gestellten Schutz im Bereich Gesundheit und/oder soziale Sicherheit abgegeben werden;
- umfassendere Informationen zum geltenden nationalen Recht im Falle der Vertragskündigung (über die bloße Erwähnung der Kündigungsfrist hinaus, die in der aktuellen Richtlinie vorgesehen ist).

Die Informationen sind jedem Arbeitnehmer zu Beschäftigungsbeginn in Form

- eines schriftlichen Arbeitsvertrages und/oder
- eines Einstellungsschreibens und/oder
- anderer vom Arbeitgeber erstellter schriftlicher Dokumente zu übergeben.

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 Erklärungen oder Vorlagen für

[36] Umfangreiche Daten belegen, dass eine stärkere Einbeziehung von Arbeitnehmern zu besserer Leistung und höherem Wohlbefinden führen kann. Siehe z. B. Eurofound (2015), Dritte Europäische Unternehmenserhebung – Übersichtsbericht: betriebliche Praxis – Strukturen, Leistung und Wohlbefinden, Amt für Veröffentlichungen der Europäischen Union, Luxemburg.

Arbeitsverträge entwickeln und bereitstellen, die den Bestimmungen der Richtlinie entsprechen.

5.3. Neue Mindestrechte, die auf die Verringerung prekärer Arbeitsverhältnisse abzielen

Wie bereits erwähnt, hat die Kommission die Liste mit möglichen zusätzlichen materiellen Rechten aus der ersten Phase der Konsultation im Hinblick auf die Notwendigkeit überarbeitet, den erforderlichen Schutz der Arbeitnehmer mit dem Ziel der Schaffung von Arbeitsplätzen und einem flexiblen Arbeitsmarkt in Einklang zu bringen und die Belastung für die Arbeitgeber (insbesondere KMU) klein und verhältnismäßig zu halten. Diese Rechte wären für alle Arbeitnehmer in der EU verfügbar – für Arbeitnehmer in neuen und atypischen Beschäftigungsverhältnissen wären sie von besonderer Relevanz.

Die Kommission schlägt eine Konzentration auf diejenigen zusätzlichen Rechte vor, die sich direkt auf die größten Lücken im Schutz, die sich aus der Ausdehnung atypischer Beschäftigungsformen und Gelegenheitsarbeiten ergeben, beziehen und sich direkt aus der Beziehung zwischen Arbeitnehmer und Arbeitgeber ableiten. Es handelt sich dabei um folgende Rechte:

5.3.1. Recht auf Vorhersagbarkeit der Arbeit

Die Flexibilität des Arbeitsmarkts ist ein Vorteil für die Wirtschaft der EU und trägt zur Schaffung von Arbeitsplätzen und Anpassungsfähigkeit an wirtschaftliche Herausforderungen bei. Allerdings können Arbeitnehmer in bestimmten Beschäftigungsverhältnissen, wie z. B. bei Gelegenheitsarbeiten oder Arbeit auf Abruf[37], oft nicht die Stunden und Tage vorhersehen, in denen sie ihre Arbeit oder zumindest einen erheblichen Teil ihrer Arbeit erbringen werden. Umgekehrt können Ausschließlichkeitsklauseln die von einigen Arbeitnehmern angestrebte Flexibilität in ungebührlicher Weise einschränken. Für Arbeitnehmer in einer solchen Lage gibt es derzeit keinen Schutz nach dem EU-Recht.

Arbeitgeber und Arbeitnehmer könnten daher in solchen Situationen der Gelegenheitsarbeit oder Arbeit auf Abruf verpflichtet werden, vor Beginn des Arbeitsverhältnisses Referenzstunden und Referenztage zu vereinbaren, zu denen gearbeitet werden kann. Ebenso könnte eine Mindestfrist für die Vorankündigung gegenüber dem Arbeitnehmer verlangt werden.

Geht das Arbeitsverhältnis über eine gewisse Dauer hinaus, könnten Arbeitnehmer ab da von einer Mindestzahl an garantierten Stunden nach einem vorher festgelegten Zeitraum der ununterbrochenen Abrufzeit oder Arbeit auf Abruf auf der Grundlage der durchschnittlichen Anzahl der in diesem Zeitraum erbrachten Stunden profitieren.

Der Rückgriff auf Ausschließlichkeitsklauseln könnte auf Vollzeitbeschäftigungsverhältnisse beschränkt werden.

[37] Oder in Beschäftigungsverhältnissen, in denen ein Teil der Arbeit unter standardmäßigen Bedingungen durchgeführt wird und ein anderer Teil auf Abruf erfolgt.

5.3.2. Recht, eine andere Beschäftigungsform zu verlangen und eine schriftliche Antwort zu erhalten

Arbeitgeber haben vielleicht nicht immer die Möglichkeit, Arbeitnehmern in atypischen Beschäftigungsformen unbefristete Vollzeitarbeitsverträge anzubieten. Wenn jedoch Arbeitnehmer nicht ihr volles Potential entfalten können, weil sie nicht aus einem atypischen Beschäftigungsverhältnis herauskommen, kann dies dem einzelnen Arbeitnehmer schaden. Für die Wirtschaft allgemein können negative Auswirkungen auf Fähigkeiten und Kompetenzen der Arbeitskräfte die Folge sein.

In der überarbeiteten Richtlinie könnte Arbeitnehmern, die keine unbefristete Stelle haben, das Recht eingeräumt werden, ab einem bestimmten Dienstalter eine andere Beschäftigungsform zu verlangen und innerhalb einer festgelegten Frist eine schriftliche Antwort vom Arbeitgeber zu erhalten. Arbeitgeber könnten verpflichtet werden, jede Ablehnung eines solchen Verlangens zu begründen.

5.3.3. Recht auf eine Befristung der Probezeit

In der überarbeiteten Richtlinie könnte eine Befristung für jede Probezeitdauer festgelegt werden. Diese Maßnahme sollte dem Arbeitgeber ausreichend Flexibilität für die Feststellung einräumen, ob ein Arbeitnehmer für seine Stelle geeignet ist, während gleichzeitig der Arbeitnehmer ausreichend Sicherheit durch die Schaffung einer Obergrenze für die Dauer der Probezeit erhält.

5.4. **Durchsetzung**

Bei Rechtsmitteln und Sanktionen könnten Änderungen vorgenommen werden, um eine bessere Einhaltung der Informationspflicht nach der Richtlinie zu erreichen und damit ihre Wirksamkeit zu verbessern.

In fast jedem dritten Mitgliedstaat stehen als einzige Rechtsmittel die Zivil- bzw. Arbeitsgerichte zur Verfügung. Diese gelten als ineffektiv für die Durchsetzung, wenn als einzige Abhilfe Schadensersatz zur Verfügung steht[38]. Effizientere Ansätze wären hier wohl gerichtliche Verfügungen, um Arbeitgeber zur Bereitstellung der fehlenden Informationen zu verpflichten, und im Falle fehlender schriftlicher Erklärungen könnte im Hinblick auf ein Beschäftigungsverhältnis eine Vermutung zugunsten des Arbeitnehmers im Verhältnis zu den fehlenden Elementen eingenommen werden.

5.5. **Auswirkung der Maßnahmen**

Der rechtliche, soziale und wirtschaftliche Hintergrund der einzelnen möglichen Maßnahmen der EU wird im begleitenden Analysedokument näher erörtert. Sollte die Kommission beschließen, einen Legislativvorschlag aufzustellen, werden die Kosten und Nutzen der vorgeschlagenen Maßnahmen in einer ausführlichen Folgenabschätzung geprüft. Im Hinblick auf die nächste Phase ihrer Arbeit würde die Kommission die Standpunkte der Sozialpartner zu den potentiellen Auswirkungen der vorstehend dargelegten Maßnahmen begrüßen.

[38] *Refit Study to support evaluation of the Written Statement Directive (91/533/EC)*, Rambøll Management Consulting, März 2016, S. 80.

6. NÄCHSTE SCHRITTE

Die Kommission wird die Ergebnisse dieser Konsultation in ihre weitere Arbeit an der Entwicklung eines Legislativvorschlags zur Verbesserung der Unterrichtung der Arbeitnehmer über ihre Arbeitsbedingungen und zur Aufstellung neuer Mindestrechte für alle Arbeitnehmer einbeziehen. Sie kann diese Arbeit dann aussetzen, wenn die Sozialpartner beschließen, miteinander in Verhandlungen zu treten und **innerhalb von sechs Wochen** nach Beginn dieser Konsultation eine entsprechende Mitteilung machen. Einigen sich die Sozialpartner nicht auf die Aufnahme von Verhandlungen, wird die Kommission in Erwägung ziehen, einen Vorschlag zur Änderung und/oder Ergänzung der bestehenden Rechtsvorschriften gestützt auf eine Folgenabschätzung vorzulegen.

7. ZIEL DER KONSULTATION

Die Kommission bittet die Sozialpartner daher um eine Stellungnahme zu folgenden Fragen:

1. Wie stehen Sie zu den möglichen EU-Maßnahmen und den in Abschnitt 5 dieses Dokuments dargelegten Punkten?

2. Sind die EU-Sozialpartner bereit, in Verhandlungen zu treten, um nach Artikel 155 AEUV eine Vereinbarung bezüglich der in Abschnitt 5 dieses Dokuments dargelegten Punkte zu schließen?