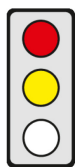


KERNPUNKTE

Ziel der Richtlinie: Transparente und verlässliche Arbeitsbedingungen von Arbeitnehmern sollen gefördert und zugleich die Anpassungsfähigkeit des Arbeitsmarktes gewährleistet werden.

Betroffene: Alle Arbeitgeber und alle Arbeitnehmer, insbesondere in atypischen Beschäftigungsverhältnissen.



Pro: Die Ausweitung der Unterrichtungspflicht der Arbeitgeber und ihre zeitliche Vorverlagerung erhöhen die Transparenz und verbessern dadurch die Rechtssicherheit für Arbeitnehmer.

Contra: (1) Die Einführung einer EU-einheitlichen Definition des Begriffs „Arbeitnehmer“ verstößt gegen das Subsidiaritätsprinzip.

(2) Der Umfang der Unterrichtungspflicht der Arbeitgeber ist zum Teil unverhältnismäßig.

Die wichtigsten Passagen im Text sind durch einen Seitenstrich gekennzeichnet.

INHALT

Titel

Vorschlag COM(2017) 797 vom 21. Dezember 2017 für eine **Richtlinie** des Europäischen Parlaments und des Rates **über transparente und verlässliche Arbeitsbedingungen in der Europäischen Union**

Kurzdarstellung

Hinweis: Die Artikel- und Seitenangaben beziehen sich, soweit nicht anders angegeben, auf den Richtlinienvorschlag COM(2017) 797.

► Hintergrund und Ziele

- Die Nachweisrichtlinie [91/533/EWG] bestimmt, dass Arbeitgeber (AG) Arbeitnehmer (AN) binnen zwei Monaten über wesentliche Aspekte des Beschäftigungsverhältnisses unterrichten müssen.
- Mehr als die Hälfte der in den letzten zehn Jahren in der EU entstandenen Arbeitsplätze sind atypische Beschäftigungsverhältnisse, d.h. keine unbefristeten Vollzeitstellen. Zwischen vier und sechs Millionen AN arbeiten „auf Abruf“, ohne dass im Voraus vertraglich festgelegt wurde, wann und wie lang sie arbeiten. [S. 1]
- Die Richtlinie ersetzt die Nachweisrichtlinie, wobei sie [S. 3] die geltende Unterrichtungspflicht der AG ausweitet [Kapitel II] und Mindestanforderungen an die Arbeitsbedingungen einführt [Kapitel III].
- Dies hat u.a. zum Ziel, sichere und verlässliche Beschäftigung zu fördern und die Anpassungsfähigkeit des Arbeitsmarkts zu gewährleisten.

► Anwendungsbereich der Richtlinie

- Die Richtlinie gilt für alle Arbeitnehmer (AN) in der EU [Art. 1 Abs. 2]. Derzeit bestimmt sich die Frage, wer AN ist und daher in den Anwendungsbereich Nachweisrichtlinie fällt, nach nationalem Recht [Art. 1 Abs. 1 Nachweisrichtlinie]. Künftig wird der Begriff „Arbeitnehmer“ für die vorgeschlagene Richtlinie EU-einheitlich definiert [Art. 2 Abs. 1 lit. a]. Dadurch soll sichergestellt werden, dass die Richtlinie in allen Mitgliedstaaten einheitlich angewendet wird und auch atypisch Beschäftigte, d.h. AN, die keine unbefristete Vollzeitstelle haben, erfasst werden [S. 13].
- Die Mitgliedstaaten können entscheiden, dass die Richtlinie nicht für AN gilt, die monatlich nicht mehr als acht Stunden arbeiten [Art. 1 Abs. 3]. Diese Ausnahme gilt nicht für Null-Stunden-Verträge, d.h. Beschäftigungsverhältnisse, bei denen kein garantierter Umfang bezahlter Arbeit vereinbart wurde [Art. 1 Abs. 4].

► Unterrichtungspflicht der Arbeitgeber

- Arbeitgeber (AG) müssen AN über die „wesentlichen“ Aspekte des Beschäftigungsverhältnisses unterrichten [Art. 3 Abs. 1].
- Dazu zählen u.a. [Art. 3 Abs. 2]
 - Namen und Anschriften der Parteien des Beschäftigungsverhältnisses,
 - der Beginn und bei Befristung das Ende oder die voraussichtliche Dauer des Beschäftigungsverhältnisses,
 - die Kündigungsmöglichkeiten,
 - der Grundbetrag und gegebenenfalls andere Bestandteile sowie die Periodizität der Vergütung,
 - die Dauer des Jahresurlaubs sowie
 - der zuständige Sozialversicherungsträger,
 - gegebenenfalls die Dauer und die Bedingungen der Probezeit, der Anspruch auf vom AG bereitgestellte Fortbildung und die Angabe geltender Tarifverträge.

- Dazu zählen außerdem [Art. 3 Abs. 2 lit. I]
 - falls der Arbeitszeitplan „größtenteils unveränderlich“ ist, also feste Arbeitstage und -stunden vereinbart wurden, die Länge des Standardarbeitstages bzw. der Standardarbeitswoche sowie die Modalitäten und Vergütung von Überstunden,
 - falls der Arbeitszeitplan „größtenteils veränderlich“ ist, also keine festen Arbeitstage und -stunden vereinbart wurden, der Hinweis, dass er variabel ist, die Anzahl der garantiert bezahlten Stunden, die Vergütung darüber hinaus geleisteter Arbeit sowie die „Referenztage“ und „Referenzstunden“, innerhalb derer der AN aufgefordert werden kann zu arbeiten, und die Mindestfrist, mit der der AG dem AN den Beginn eines Arbeitsauftrags ankündigt.
- Soweit wesentliche Aspekte des Beschäftigungsverhältnisses – etwa Probezeit, Kündigung oder Gehalt – durch Rechts- oder Verwaltungsvorschriften bzw. Satzungs- oder Tarifbestimmungen geregelt werden, kann die Unterrichtung der AN durch Hinweise auf die entsprechenden Regelungen ersetzt werden [Art. 3 Abs. 3].
- Für im Ausland tätige AN gelten zusätzliche Unterrichtungspflichten [Art. 6].
- ▶ **Zeitpunkt und Form der Unterrichtung**
 - AG müssen AN über alle wesentlichen Aspekte des Beschäftigungsverhältnisses individuell spätestens am ersten Tag des Beschäftigungsverhältnisses mindestens in Form eines elektronischen Dokuments, das gespeichert und ausgedruckt werden kann, unterrichten [Art. 4 Abs. 1].
 - AG müssen AN in gleicher Weise über alle Änderungen der wesentlichen Aspekte des Beschäftigungsverhältnisses spätestens an dem Tag unterrichten, an dem die Änderungen in Kraft treten [Art. 5].
 - Die Mitgliedstaaten müssen Vorlagen für das Dokument zur Unterrichtung der AN erstellen und diese Vorlagen den AG und AN zugänglich machen – etwa im Internet [Art. 4 Abs. 2].
- ▶ **Mindestanforderungen an die Arbeitsbedingungen**
 - Falls Beschäftigungsverhältnisse eine Probezeit umfassen, darf diese, einschließlich einer etwaigen Verlängerung, grundsätzlich höchstens sechs Monate dauern [Art. 7 Abs. 1]. Die Mitgliedstaaten können längere Probezeiten erlauben, wenn sie durch die Art der Beschäftigung – etwa eine Führungsposition – gerechtfertigt oder im Interesse der AN sind – etwa bei längerer Krankheit [Art. 7 Abs. 2].
 - AG dürfen AN nicht verbieten, außerhalb des festgelegten Arbeitszeitplans für andere AG zu arbeiten [Art. 8 Abs. 1]. AG dürfen aus legitimen Gründen – etwa zum Schutz von Geschäftsgeheimnissen oder zur Vermeidung von Interessenkonflikten – Unvereinbarkeitskriterien festlegen [Art. 8 Abs. 2].
 - AG dürfen AN mit variablem Arbeitszeitplan („Arbeit auf Abruf“) nur zur Arbeit verpflichten, wenn die Arbeit innerhalb der dem AN vorab mitgeteilten „Referenztage“ und „Referenzstunden“ stattfinden soll und wenn der AG den AN mit „angemessenem zeitlichen Vorlauf“ über den Arbeitsauftrag unterrichtet [Art. 9].
 - AN in atypischen Beschäftigungsverhältnissen, die mindestens sechs Monate beim gleichen AG beschäftigt sind, dürfen beantragen, zu „verlässlicheren und sichereren“ Arbeitsbedingungen beschäftigt zu werden [Art. 10 Abs. 1]. AG müssen solche Anträge innerhalb eines Monats schriftlich beantworten. Bei kleinen und mittleren Unternehmen können die Mitgliedstaaten längere Fristen vorsehen. [Art. 10 Abs. 2]
 - AG müssen AN Fortbildungen, zu denen sie aufgrund von EU-Recht, nationalem Recht oder Tarifverträgen verpflichtet sind, kostenlos anbieten [Art. 11].
- ▶ **Durchsetzung der Rechte der Arbeitnehmer**
 - Die Mitgliedstaaten müssen Sanktionen für den Fall vorsehen, dass AN nicht ordnungsgemäß unterrichtet werden und AG dies nicht binnen 15 Tagen, nachdem sie dazu aufgefordert wurden, nachholen [Art. 14].
 - Sie haben die Wahl zwischen folgenden Regelungen [Art. 14]:
 - Es wird widerlegbar vermutet, dass die betroffenen AN unbefristet, in Vollzeit und ohne Probezeit beschäftigt werden, wenn AG sie nicht über Befristung, Arbeitsumfang und Probezeit unterrichten.
 - AN können bei einer zuständigen Behörde Beschwerde einlegen. Holen AG nach Aufforderung durch die Behörde die Unterrichtung nicht binnen 15 Tagen nach, kann die Behörde Bußgelder verhängen.
 - AN müssen Zugang zu Streitbeilegungsmechanismen und Rechtsbehelfen haben [Art. 15] und vor Benachteiligungen geschützt werden, wenn sie ihre Rechte aus der Richtlinie geltend machen [Art. 16].
 - Im Fall einer Kündigung müssen AG beweisen, dass die Kündigung nicht deshalb erfolgt ist, weil der AN seine Rechte aus der Richtlinie geltend gemacht hat [Art. 17].

Wesentliche Änderungen zum Status quo

- ▶ Der Begriff „Arbeitnehmer“ im Sinne der Richtlinie wird EU-weit einheitlich definiert.
- ▶ Die Pflicht der AG zur Unterrichtung der AN wird ausgeweitet und zeitlich vorverlagert.
- ▶ Es werden Mindestanforderungen an die Arbeitsbedingungen von AN eingeführt.

Subsidiaritätsbegründung der Kommission

Die neuen Mindestanforderungen an die Arbeitsbedingungen sind laut Kommission gerechtfertigt, weil nationale Maßnahmen nicht das gleiche Schutzniveau im Hinblick auf Transparenz und Verlässlichkeit bieten. Divergierende Arbeits- und Sozialstandards können dazu führen, dass Unternehmen nicht unter den gleichen Bedingungen miteinander konkurrieren, was die Funktionsweise des Binnenmarkts beeinträchtigt. [S. 7]

Politischer Kontext

Im Rahmen des EU-Sozialgipfels in Göteborg wurde im November 2017 die „Europäische Säule sozialer Rechte“ verabschiedet [[ceplinput_01/2018](#)]. Die vorgeschlagene Richtlinie soll die Grundsätze der Säule über „sichere und anpassungsfähige Beschäftigung“ [Nr. 5] und über „Informationen über Beschäftigungsbedingungen und Kündigungsschutz“ [Nr. 7] „verwirklichen“ [S. 2].

Stand der Gesetzgebung

21.12.17	Annahme durch Kommission
21.06.18	Erörterung im Rat
Offen	1. Lesung Europäisches Parlament
Offen	Annahme durch Europäisches Parlament und Rat, Veröffentlichung im Amtsblatt, Inkrafttreten

Politische Einflussmöglichkeiten

Generaldirektionen:	GD Beschäftigung Soziales und Integration (federführend)
Ausschüsse des Europäischen Parlaments:	Beschäftigung (federführend), Berichterstatter: Enrique Calvet Chambon (ALDE-Fraktion)
Bundesministerien:	Arbeit und Soziales (federführend)
Ausschüsse des Deutschen Bundestags:	Arbeit und Soziales (federführend)
Entscheidungsmodus im Rat:	Qualifizierte Mehrheit (Annahme durch 55% der Mitgliedstaaten, die 65% der EU-Bevölkerung ausmachen)

Formalien

Kompetenznorm:	Art. 153 Abs. 1 lit. b, Abs. 2 lit. b AEUV (Sozialpolitik)
Art der Gesetzgebungszuständigkeit:	Geteilte Zuständigkeit (Art. 4 Abs. 2 AEUV)
Verfahrensart:	Art. 294 AEUV (ordentliches Gesetzgebungsverfahren)

BEWERTUNG

Ökonomische Folgenabschätzung

Die Subsidiaritätsbegründung der Kommission, dass divergierende Arbeits- und Sozialstandards in den Mitgliedstaaten zu ungleichen Wettbewerbsbedingungen für Unternehmen und damit zu Beeinträchtigungen des Binnenmarkts führten, ist ökonomisch nicht überzeugend. Das Gegenteil ist der Fall: Geringere Arbeits- und Sozialstandards gleichen, genauso wie geringere Löhne, Produktivitätsnachteile in den wirtschaftlich weniger entwickelten Mitgliedstaaten aus und kompensieren auf diese Weise deren Wettbewerbsnachteile. Dies gilt insbesondere innerhalb der Euro-Zone, in der ein Ausgleich über Wechselkurse nicht mehr möglich ist. Zwar sind die vorgeschlagenen Unterrichtungspflichten und Mindestanforderungen an die Arbeitsbedingungen nicht sonderlich rigide, so dass sich die daraus resultierenden Belastungen für Unternehmen in wirtschaftlich weniger entwickelten Mitgliedstaaten in Grenzen halten. Es stellt sich freilich die Frage, ob die EU den eingeschlagenen Weg fortsetzt und die Mindestanforderungen weiter anhebt, wenn die vorgeschlagene Richtlinie erst einmal verabschiedet wird.

Unbeschadet dieser grundsätzlichen Kritik ist zu den einzelnen Vorschlägen folgendes zu sagen: **Die inhaltliche Ausweitung der Unterrichtungspflicht über alle „wesentliche“ Aspekte des Beschäftigungsverhältnisses und ihre zeitliche Vorverlagerung auf den ersten Tag des Beschäftigungsverhältnisses erhöhen die Transparenz und verbessern dadurch die Rechtssicherheit für Arbeitnehmer.** Da die Mitgliedstaaten Vorlagen bereitstellen müssen, ist der mit der Unterrichtung einhergehende bürokratische Aufwand für die AG vertretbar. Zudem haben AG faktisch 15 Tage Zeit, um die Unterrichtung nachzuholen, ohne Sanktionen fürchten zu müssen. Dies sorgt für die nötige Flexibilität, etwa wenn ein Beschäftigungsverhältnis kurzfristig zustande kommt.

Die Regelung, dass AG eine Mehrfachbeschäftigung nur in Ausnahmefällen verbieten dürfen, ist bei Teilzeitbeschäftigungsverhältnisse interessengerecht. Hingegen kann sie bei Vollzeitbeschäftigungsverhältnissen dazu führen, dass die Leistungsfähigkeit des AN aufgrund von Überanstrengung infolge einer Mehrfachbeschäftigung leidet. Insoweit ist es allerdings ausreichend, dass der AN mit entsprechenden arbeitsvertraglichen Konsequenzen rechnen muss.

Die Regelung, dass „Arbeit auf Abruf“ nur innerhalb der „Referenztage“ und „Referenzstunden“ und nur mit „angemessenem zeitlichen Vorlauf“ gefordert werden darf, kann – etwa bei plötzlicher Erkrankung mehrerer AN und insbesondere in kleinen Unternehmen – dazu führen, dass Unternehmen Lieferverpflichtungen nicht einhalten können. Zumindest sollte daher eine Regel für dringende Ausnahmesituationen eingefügt werden.

Die Regelung, dass AG Anträge von AN auf Übergang zu „verlässlicheren und sichereren“ Arbeitsbedingungen binnen eines Monats schriftlich beantworten müssen, führt zu unnötiger Bürokratie und entsprechenden Kosten, da es dem AG freisteht, aus welchen Gründen er die Anträge ablehnt. Die Pflicht der AG sollte sich – analog der Richtlinie über befristete Arbeitsverträge [1999/70/EG] – darauf beschränken, AN über verfügbare Stellen informieren zu müssen.

Juristische Bewertung

Kompetenz

Die EU kann Richtlinien mit Mindestvorschriften über die Arbeitsbedingungen von AN erlassen [Art. 153 Abs. 1 lit. b, Abs. 2 lit. b AEUV]. Obwohl die Richtlinie bei Kündigungen eine Beweislastumkehr zugunsten der AN vorsieht und damit auch dem Schutz der AN bei Beendigung des Arbeitsvertrages dient, muss sie vom Rat nicht einstimmig erlassen werden [Art. 153 Abs. 1 lit. d i.V.m. Abs. 2 UAbs. 3 AEUV], da diese Vorschrift nicht den Schwerpunkt der Richtlinie darstellt [EuGH, Urteil vom 6. November 2008, Parlament/Rat, C-155/07, ECLI:EU:C:2008:605, Rn. 34 ff].

Subsidiarität

Da die Unterrichtungspflicht der AG bereits durch die Nachweisrichtlinie EU-rechtlich geregelt ist, können Rechtsänderungen insoweit grundsätzlich nur auf EU-Ebene erfolgen. **Die Einführung einer EU-einheitlichen Definition des Begriffs „Arbeitnehmer“ im Sinne der Richtlinie verstößt allerdings gegen das Subsidiaritätsprinzip.** Die Mitgliedstaaten haben im Bereich des Arbeits- und Sozialrechts eigene Definitionen des Begriffs „Arbeitnehmer“ entwickelt, die den Besonderheiten der jeweiligen nationalen Arbeitsmärkte und Sozialsysteme Rechnung tragen. Daher sollte – analog der Regelung in der Leiharbeitsrichtlinie [Art. 3 Abs. 1 lit. a, Abs. 2 RL 2008/104/EG] – den Mitgliedstaaten die Definition des Begriffs „Arbeitnehmer“ überlassen und nur definiert werden, was atypische Beschäftigungsverhältnisse sind, und dass solche nicht aus dem Anwendungsbereich der Richtlinie ausgeschlossen werden dürfen.

Sonstige Vereinbarkeit mit EU-Recht

Der Umfang der Unterrichtungspflicht der AG ist zum Teil unverhältnismäßig: Die Unterrichtungspflicht des AG sollte nicht gelten, soweit entsprechende Informationen bereits in einem schriftlichen Arbeitsvertrag enthalten sind. Rechte und Pflichten von AN können grundsätzlich auch durch Betriebsvereinbarungen geregelt werden. Es sollte daher vorgesehen werden, dass AG ihrer Unterrichtungspflicht auch durch Hinweise auf geltende Betriebsvereinbarungen erfüllen können.

Es sollte zudem klargestellt werden, dass AG ihre AN – wie nach der derzeit geltenden Nachweisrichtlinie [Art. 5 Abs. 2 RL 91/533/EWG] – nicht über die Änderung solcher Aspekte des Beschäftigungsverhältnisses unterrichten müssen, die sich aus der Änderung von Rechts- oder Verwaltungsvorschriften sowie Satzungs- oder Tarifbestimmungen ergeben, zumal AG die Unterrichtung der AN auch zu Beginn des Beschäftigungsverhältnisses durch Hinweise auf die insoweit geltenden Regelungen ersetzen können.

Im Interesse der Rechtssicherheit sollte klargestellt werden, dass die Richtlinie die nationalen Vorschriften über das Zustandekommen und, soweit vorhanden, die Form von Arbeitsverträgen unberührt lässt [vgl. Art. 6 Nachweisrichtlinie].

Auswirkungen auf das deutsche Recht

Aufgrund der Ausweitung der Unterrichtungspflicht des Arbeitgebers muss das Nachweisgesetz [NachwG] geändert werden. Aufgrund der Mindestanforderungen an die Arbeitsbedingungen sind Änderungen im Teilzeit- und Befristungsgesetz [TzBfG] erforderlich. Arbeit auf Abruf muss allerdings bereits heute vom AG mindestens vier Tage im Voraus angekündigt werden [§ 12 Abs. 2 TzBfG].

Zusammenfassung der Bewertung

Die Subsidiaritätsbegründung der Kommission, dass divergierende Arbeits- und Sozialstandards zu Beeinträchtigungen des Binnenmarkts führten, ist ökonomisch nicht überzeugend. Die Ausweitung der Unterrichtungspflicht und ihre zeitliche Vorverlagerung erhöhen die Transparenz und verbessern dadurch die Rechtssicherheit der Arbeitnehmer. Die Regelung, dass „Arbeit auf Abruf“ nur innerhalb der „Referenztage“ und „Referenzstunden“ und nur mit „angemessenem zeitlichen Vorlauf“ gefordert werden darf, kann dazu führen, dass Unternehmen Lieferverpflichtungen nicht einhalten können. Die Einführung einer EU-einheitlichen Definition des Begriffs „Arbeitnehmer“ verstößt gegen das Subsidiaritätsprinzip. Der Umfang der Unterrichtungspflicht der AG ist zum Teil unverhältnismäßig.