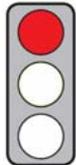


KERNPUNKTE

Ziel des Grünbuchs: Das Grünbuch bezweckt eine öffentliche Debatte in der EU darüber, wie auf den Arbeitsmärkten eine „größere Flexibilität mit größtmöglicher Sicherheit für alle“ vereinbart werden kann. Insbesondere denkt die Kommission nach über eine Neubestimmung des Arbeitnehmer-Begriffs, Mindestrechte für alle Erwerbspersonen, die Regelung der Leiharbeit sowie Mindestanforderungen an die Organisation der Arbeitszeit.

Betroffene: Alle Arbeitgeber und Arbeitnehmer, Handels- und Versicherungsvertreter, freie Mitarbeiter, „wirtschaftlich abhängige Erwerbspersonen“, Leiharbeitnehmer.



Pro: –

Contra: (1) Die von der Kommission erwogenen Maßnahmen gefährden Wachstum und Beschäftigung und verringern die individuellen Wahlmöglichkeiten von Arbeitnehmern und -gebern.

(2) Einige von der Kommission erwogene Regulierungen wären mit dem Subsidiaritätsprinzip nicht vereinbar, andere wären nicht sachgerecht.

Änderungsbedarf: Die erwogenen Maßnahmen sollten nicht ergriffen werden.

INHALT

Titel

Grünbuch „Ein moderneres Arbeitsrecht für die Herausforderungen des 21. Jahrhunderts“, KOM(2006) 708 endgültig vom 22. November 2006

Kurzdarstellung

- ▶ Der Zweck des Grünbuchs
 - Die Kommission will mit dem Grünbuch eine öffentliche Debatte in der EU darüber anstoßen, wie das Arbeitsrecht eine größere Anpassungsfähigkeit von Arbeitnehmern und Unternehmen ermöglichen und Flexibilität zusammen mit Beschäftigungssicherheit fördern kann.
 - Die europäischen Arbeitsmärkte stehen vor der großen Herausforderung, „größere Flexibilität mit größtmöglicher Sicherheit für alle“ zu vereinbaren. Demgemäß wird im Grünbuch darüber nachgedacht, welche Rolle das Arbeitsrecht beim Voranbringen einer so genannten „flexicurity“-Strategie (Wortkreation aus „flexibility“ und „security“) spielen könnte.
 - Das Grünbuch will zudem zur „Initiative für eine bessere Rechtsetzung“ der Kommission beitragen, indem es die Modernisierung des Arbeitsrechts fördern will.
 - Zudem soll das Grünbuch zu einer Diskussion über eine einheitliche Definition des „Arbeitnehmer“-Begriffs und über Mindestrechte für alle Erwerbspersonen führen.
- ▶ Beschreibung des heutigen Arbeitsrechts in der Europäischen Union
 - Das traditionelle Arbeitsrecht fußt auf dem Bild einer unbefristeten Vollzeitanzstellung.
 - Auf EU-Ebene wurden zahlreiche Maßnahmen getroffen, um neue, flexiblere Arbeitsformen mit einem Minimum an sozialen Rechten zu kombinieren. Beispiele sind die Teilzeitarbeitsrichtlinie (97/81/EG) und die Richtlinie über befristete Arbeitsverträge (99/70/EG).
 - Beispiele für den Mehrwert von EU-Handeln sieht die Kommission im sozialen Dialog auf EU-Ebene, in den Aktionen des Europäischen Sozialfonds und in der Koordination der nationalen Beschäftigungspolitik.
- ▶ Die wichtigste politische Herausforderung – ein flexibler und integrativer Arbeitsmarkt
 - Mit Nichtstandard-Arbeitsverträgen (z.B. Teilzeit, Befristung, Leiharbeit) und flexibel gehandhabten Standard-Arbeitsverträgen reagieren die Unternehmen schnell auf veränderte Bedingungen.
 - Der Anteil der Selbstständigen und der Beschäftigten, die einen Nichtstandard-Arbeitsvertrag haben, ist 2005 auf etwa 40% der Arbeitskräfte gestiegen.
 - Es zeichnen sich erste „nachteilige Auswirkungen“ ab: Vor allem Frauen, ältere und jüngere Arbeitnehmer könnten in einer prekären Situation mit kurzfristigen Arbeitsverträgen und geringwertigen Arbeitsplätzen verbleiben.
 - Die Kommission fragt, wie der gegenwärtige arbeitsrechtliche Rahmen hinsichtlich befristeter und unbefristeter Arbeitsverträge anzupassen wäre, um größere Flexibilität mit adäquater Beschäftigungssicherheit und angemessenem sozialem Schutz zu vereinbaren.
- ▶ Unsicherheit bezüglich der Gesetzeslage
 - Verschleierte Beschäftigung liegt dann vor, „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.“

- Die Kommission fragt, ob bei den rechtlichen Definitionen von „Beschäftigung“ und „Selbstständigkeit“ nicht größere Klarheit vonnöten wäre, um den Übergang von einer abhängigen Beschäftigung zur Selbstständigkeit und umgekehrt zu erleichtern.
- „Wirtschaftlich abhängige Erwerbspersonen“ – gemeint sind insbesondere Handels- und Versicherungsvertreter – befinden sich in einer Grauzone. Sie haben keinen Arbeitsvertrag im klassischen Sinn, werden also nicht vom Arbeitsrecht geschützt, obgleich sie von einem einzigen Auftraggeber abhängig sind.
- Einige Mitgliedstaaten haben bereits legislative Maßnahmen eingeführt, um den rechtlichen Status wirtschaftlich abhängiger Erwerbspersonen zu schützen. Manche Mitgliedstaaten haben Anti-Diskriminierungs-Rechte, Gesundheits- und Sicherheitsschutz sowie Mindestlöhne ausgedehnt auf wirtschaftlich abhängige Erwerbspersonen.
- ▶ **Neubestimmung des Begriffs „Arbeitnehmer“**
 - Die Kommission überlegt, „wirtschaftlich abhängige Erwerbstätige“ arbeitnehmerrechtlich abzusichern. Zugleich erwägt sie eine einheitliche Definition des Begriffs „Arbeitnehmer“ im EU-Recht, um Arbeitnehmerrechte besser zu schützen.
- ▶ **Mindestrechte für alle Erwerbspersonen**
 - Die Kommission denkt über einen „Grundstock an Vorschriften“ nach, um die Arbeitsbedingungen aller Erwerbspersonen – unabhängig vom Vorliegen eines Arbeitsvertrages – zu schützen.
- ▶ **Regulierung der Leiharbeit** („Dreiecksbeschäftigungsverhältnisse“ zwischen Leiharbeitsfirmen, Leiharbeitnehmern und entleihenden Unternehmen)
 - Leiharbeit wird heute meist durch eine Kombination aus Gesetzen, Tarifvertragsbestimmungen und freiwilliger Selbstkontrolle geregelt.
 - Der Kommissionsvorschlag für eine Richtlinie über die Arbeitsbedingungen der Leiharbeitnehmer (KOM(2002) 701) soll gewährleisten, dass Leiharbeiter im entleihenden Unternehmen genauso behandelt werden wie „reguläre“ Arbeitnehmer.
 - Die Kommission fragt, ob die Verantwortlichkeiten der einzelnen Parteien in Dreiecksbeschäftigungsverhältnissen reguliert werden sollten, um festzulegen, wer für die Einhaltung von Arbeitnehmerrechten verantwortlich ist. Zudem fragt sie, ob der Beschäftigungsstatus von Leiharbeitnehmern geklärt werden sollte.
- ▶ **Mindestanforderungen an die Organisation der Arbeitszeit**
 - Die Kommission fragt, wie Mindestanforderungen an die Organisation der Arbeitszeit aussehen könnten, die sowohl zu mehr Flexibilität als auch zu einem höheren Schutzniveau für Gesundheit und Sicherheit der Arbeitnehmer führen. Die Kommission fragt zudem, welche Aspekte der Organisation der Arbeitszeit vorrangig auf EU-Ebene behandelt werden sollten.

Subsidiarität und dargelegter Bedarf für EU-Handeln

Zwar betont die Europäische Kommission die Zuständigkeit der Mitgliedstaaten im Bereich Arbeitsrecht, stellt aber zugleich heraus, dass EU-Handeln nötig sei, um das „flexicurity“-Konzept und die „Initiative für eine bessere Rechtsetzung“ der Kommission voranzubringen. Auf EU-Ebene sieht die Kommission Bedarf für legislative und politische Maßnahmen, um neue, flexiblere Arbeitsformen mit einem Minimum an sozialen Rechten für alle Arbeitnehmer zu kombinieren. Eine erste Maßnahme stellt das Grünbuch dar.

Positionen der EU-Organe

Europäische Kommission

Siehe inhaltliche Darstellung.

Ausschuss der Regionen

Offen.

Europäischer Wirtschafts- und Sozialausschuss

Offen.

Europäisches Parlament

Offen.

Rat

Offen.

Politischer Kontext

Das Grünbuch ist eingebettet in den größeren Zusammenhang der „flexicurity“-Agenda und der „Initiative für eine bessere Rechtsetzung“ der Kommission und soll einen Beitrag dazu liefern, beide Konzepte voranzubringen. Zugleich soll es eine Diskussion über eine Neubestimmung des „Arbeitnehmer“-Begriffs, Mindestrechte für alle Erwerbspersonen, die Regulierung der Leiharbeit und über Mindestanforderungen an die Organisation der Arbeitszeit einleiten.

Politische Einflussmöglichkeiten

Zuständige Generaldirektion: GD Beschäftigung, soziale Angelegenheiten und Chancengleichheit
Konsultationsverfahren: Das öffentliche Konsultationsverfahren zum Grünbuch endete am 31.3.2007.

Ergebnis der Konsultation

Offen.

BEWERTUNG

Ökonomische Bewertung

Ordnungspolitische Beurteilung

Entgegen dem von der Kommission **behaupteten Ziel, die Flexibilität am Arbeitsmarkt zu erhöhen, zeichnet das Grünbuch implizit ein negatives Bild flexibler Beschäftigungsverhältnisse** wie z.B. der Zeitarbeit, befristeter Arbeitsverhältnisse und der Selbständigkeit, obgleich diese Beschäftigungsformen eine wichtige Brücke in den Arbeitsmarkt darstellen. Dabei scheint die Kommission Selbständigkeit mit Scheinselbständigkeit gleichzusetzen: Eine klare Abgrenzung zwischen Selbständigkeit und Scheinselbständigkeit fehlt nämlich.

Das Grünbuch verknüpft sämtliche Flexibilisierungsansätze (Zeitarbeit, Selbständigkeit usw.) mit dem scheinbaren Erfordernis einer Neubestimmung des Arbeitnehmerbegriffs, der EU-weiten Einführung von Mindestrechten für alle Erwerbspersonen sowie der Regulierung der Leiharbeit und der Arbeitszeit. Dabei wäre es angesichts des bestehenden hohen Maßes an Arbeitnehmerschutz in der EU angezeigt, Beschäftigungsmotoren wie Leiharbeit und befristete Arbeitsverhältnisse nicht durch weitere Regulierungen abzu-bremsen.

Der von der Kommission aufgebaute **Widerspruch zwischen Flexibilität und Sicherheit existiert nicht**. Im Gegenteil: Flexibilität ist – gerade im Kontext sich schnell verändernder Märkte und schnellen technischen Fortschritts – eine notwendige Voraussetzung für Beschäftigung und Sicherheit. Zusätzliche Beschäftigung sowie die Steigerung von Wettbewerbsfähigkeit können nur durch einen **Abbau von Regulierung und die Schaffung von Flexibilität** erreicht werden – dies wäre auch **ordnungspolitisch vernünftig**.

Folgen für Effizienz und individuelle Wahlmöglichkeiten

Die Kommission hält es für angebracht, „**wirtschaftlich abhängige Erwerbstätige**“ – z.B. **Handels- und Versicherungsvertreter, freie Mitarbeiter** wie Journalisten und IT-Spezialisten – **arbeitnehmerrechtlich abzusichern**, was mit einer **Sozialversicherungspflicht** einhergeht. Zudem denkt die Kommission über einen „**Grundstock an Vorschriften**“ nach, um die Arbeitsbedingungen **für alle Beschäftigten** zu regeln, sowie über eine **Regulierung der Leiharbeit** und die Einführung von **Mindestanforderungen an die Organisation der Arbeitszeit**.

Diese im Grünbuch erwogene Eingliederung flexibler Beschäftigungsformen in die Regelungswelt des Arbeitsrechts führt zu einer massiven **Verringerung der volkswirtschaftlichen Effizienz** und der vertraglichen Wahlmöglichkeiten von Arbeitnehmern und Arbeitgebern. Die Ideen der Kommission stehen damit im **Widerspruch zu dem Ziel, Regulierung abzubauen** und die gesamtwirtschaftliche Effizienz zu fördern.

Folgen für Wachstum und Beschäftigung

Die **Unterwerfung aller Beschäftigungsformen unter arbeitsrechtliche Schutznormen sowie die Regulierung von Leiharbeit und Arbeitszeit gefährden Wachstum und Beschäftigung in vielen Branchen** und bedeuten für die europäischen Unternehmen einen massiven Nachteil im globalen Wettbewerb.

In Zeitungsredaktionen, Verlagen und Filmproduktionsfirmen z.B. drohen erhebliche Kostensteigerungen und damit der Abbau von Arbeitsplätzen, wenn die freien Mitarbeiter zu Arbeitnehmern werden und für alle umfassende Schutzrechte und strengere Anforderungen an die Organisation der Arbeitszeit gelten. Auch die IT-Branche lebt von freien Mitarbeitern. Diese Spezialisten arbeitsrechtlich anzustellen würde gerade für die zahlreichen mittelständischen Unternehmen in dieser Branche **zusätzliche Bürokratie** bedeuten. Im Franchisebereich gilt: Führt die Arbeit der Selbständigen zu einem Anstellungsvertrag, bedeutet dies den Entzug der Geschäftsgrundlage für das Franchising. All dies hat negative Auswirkungen auf Wachstum und Beschäftigung. Getroffen würden Wirtschaftsbereiche, die deshalb prosperieren, weil die dortigen flexiblen Beschäftigungsformen gerade nicht dem Kündigungsschutz, der Abgabenlast und der Bürokratie unterworfen sind. Insofern steht das Grünbuch Arbeitsrecht im **Widerspruch** zur angestrebten Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit und damit **zur Lissabon-Strategie für Wachstum und Beschäftigung**.

Folgen für die Standortqualität Europas

Internationale Investoren werden tendenziell von einem Engagement im Binnenmarkt absehen, wenn die Schutznormen des Arbeitsrechts auf „Nichtstandard-Arbeitsverhältnisse“ ausgedehnt und Leiharbeit sowie Arbeitszeit EU-weit reguliert werden. Die Folgen für die Standortqualität Europas sind **negativ**.

Subsidiarität und Verhältnismäßigkeit

Berechtigung hoheitlichen Handelns

Die Vorgabe eines gesetzlichen Rahmens, innerhalb dessen sich das individuelle und kollektive Verhältnis zwischen Arbeitgebern und Arbeitnehmern bewegt, wird allgemein als Aufgabe hoheitlichen Handelns angesehen.

Zulässigkeit und Adäquanz EU-Handelns

Die erwogene **Einführung von Mindestrechten für alle Erwerbspersonen** wäre ein **Verstoß gegen das Subsidiaritätsprinzip**. Denn dies ist ein Bereich, der weder einen grenzüberschreitenden binnenmarktrelevanten Bezug hat noch durch die EU besser als durch die Mitgliedstaaten geregelt werden könnte.

Der Forderung nach einer Regelung der Arbeitsverhältnisse der Leiharbeiter ist die Kommission mit ihrem Vorschlag für eine [Richtlinie über Leiharbeit \(KOM\(2002\) 701\)](#) bereits nachgekommen. Darin schlägt die Kommission zahlreiche Regulierungen für ausschließlich nationale Sachverhalte ohne grenzüberschreitenden Bezug vor. Die vorgeschlagene Richtlinie **verstößt gegen das Subsidiaritätsprinzip**.

Die Organisation der Arbeitszeit ist teilweise bereits in der Richtlinie über bestimmte Aspekte der Arbeitszeitgestaltung (2003/88/EG) geregelt. Allerdings ist grundsätzlich fragwürdig, ob es überhaupt einer europäischen Regelung zur Arbeitszeit bedarf. Eine grenzüberschreitende Problematik, insbesondere eine Behinderung des Binnenmarktes, ist bei unterschiedlichen nationalen Regelungen nicht erkennbar.

Verhältnismäßigkeit

Entfällt.

Juristische Bewertung

Rechtmäßigkeit der im Grünbuch erwogenen Maßnahmen, Kompatibilität mit EU-Recht

Die erwogene **Neuabgrenzung zwischen Arbeitnehmern und Selbständigen** wäre ein Eingriff in die nationalen Systeme der sozialen Sicherung, denn sie würde den Kreis der Sozialversicherungspflichtigen verändern. Je nach Intensität des Eingriffs hätte die **EU** für eine solche Maßnahme ausdrücklich **keine Kompetenz** (Art. 137 Abs. 4 EGV).

Die erwogene **einheitliche Definition des Arbeitnehmerbegriffs** im EU-Rechtsrahmen wäre **nicht sachgerecht**. Selbst der Europäische Gerichtshof definiert den Arbeitnehmerbegriff uneinheitlich, abhängig von der Zielrichtung der jeweils zugrunde liegenden Kompetenznorm (EuGH, Rs. C-85/96, Rn. 31; C-256/01, Rn. 63).

Die erwogene **Anpassung des arbeitsrechtlichen Rahmens für befristete Arbeitsverhältnisse ist nicht erforderlich**. Gemäß der Rahmenvereinbarung zwischen den europäischen Sozialpartnern, Union der Industrie- und Arbeitgeberverbände Europas (UNICE), Europäischer Zentralverband der öffentlichen Wirtschaft (CEEP) und Europäischer Gewerkschaftsbund (EGB) über befristete Arbeitsverträge, die durch eine EU-Richtlinie (1999/70/EG) für allgemeinverbindlich erklärt wurde, dürfen diese Beschäftigten bereits heute grundsätzlich nicht schlechter behandelt werden als vergleichbare Dauerbeschäftigte.

Kompatibilität mit deutscher Rechtsordnung

Eine Neubestimmung der Abgrenzung abhängig Beschäftigter von Selbständigen hätte erhebliche Folgen für die Systeme der sozialen Sicherung.

Alternatives Vorgehen

Entfällt.

Mögliche zukünftige Folgemaßnahmen der EU

Welche Einzelmaßnahmen die Kommission aufgreifen wird, lässt sich nicht vorhersagen. Mittelfristig ist aber damit zu rechnen, dass die Kommission die Schaffung eines europäischen Arbeitsgesetzbuches anstreben wird.

Zusammenfassung der Bewertung

Das von der Kommission dargelegte Ziel einer größeren Flexibilität am Arbeitsmarkt ist zu begrüßen. Die von der Kommission aufgezeigten Maßnahmen erweisen sich jedoch als massive Belastung für den Arbeitsmarkt. Sie ersetzen die erforderliche Flexibilität durch ein Übermaß an Regulierung, dies insbesondere durch die Einbettung der bislang flexiblen Beschäftigungsformen in die Regelungswelt des Arbeitsrechts. Damit gefährden sie Wachstum und Beschäftigung und verringern die individuellen Wahlmöglichkeiten sowohl von Arbeitnehmern als auch von Arbeitgebern.

Einzelne von der Kommission erwogene Regulierungen wären mit dem Subsidiaritätsprinzip nicht vereinbar, insbesondere die erwogene Einführung von Mindestrechten für alle Erwerbspersonen sowie die Regelungen zu Leiharbeit und Arbeitszeit.

Die erwogene einheitliche Definition des Arbeitnehmerbegriffs im EU-Rechtsrahmen und der EU-einheitliche Rahmen für befristete Arbeitsverhältnisse sind weder zweckmäßig noch erforderlich. Für eine Neuabgrenzung zwischen Arbeitnehmern und Selbständigen hat die EU keine Kompetenz.