

Brüssel, den 21.12.2017
SWD(2017) 479 final

ARBEITSUNTERLAGE DER KOMMISSIONSDIENSTSTELLEN

ZUSAMMENFASSUNG DER FOLGENABSCHÄTZUNG

Begleitunterlage zum

**Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates
über transparente und verlässliche Arbeitsbedingungen in der Europäischen Union**

{COM(2017) 797 final} - {SWD(2017) 478 final}

Zusammenfassung
Folgenabschätzung zum Vorschlag für eine Richtlinie über transparente und verlässliche Arbeitsbedingungen in der Europäischen Union
A. Handlungsbedarf
Warum? Um welche Problematik geht es?
Es geht um das Risiko eines unzureichenden Schutzes der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer – einschließlich derjenigen in neuen und atypischen Beschäftigungsformen – im Zusammenspiel mit der notwendigen Anpassungsfähigkeit des Arbeitsmarktes. Eine REFIT-Evaluierung ¹ und eine öffentliche Konsultation über die europäische Säule sozialer Rechte ² kamen zu dem Ergebnis, dass 1) einige Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer keine schriftliche Erklärung erhalten; 2) die von den Arbeitgebern zur Verfügung gestellten Informationen möglicherweise nicht ausreichen und/oder zu spät bereitgestellt werden; 3) eine verstärkte Durchsetzung bei der Umsetzung helfen könnte; 4) die Planbarkeit der Beschäftigung abnimmt; 5) der Zugang zu obligatorischen Fortbildungsmaßnahmen unzureichend ist; 6) die Schutzniveaus in den Mitgliedstaaten unterschiedlich sind, was sich insgesamt negativ auf die Transparenz auf dem Arbeitsmarkt auswirkt.
Was soll mit dieser Initiative erreicht werden?
Übergeordnetes Ziel ist die Förderung eines höheren Maßes an Sicherheit und Planbarkeit bei der Beschäftigung bei gleichzeitiger Gewährleistung anpassungsfähiger Arbeitsmärkte. Durch die Initiative soll Folgendes verbessert werden: 1) die Information über Arbeitsbedingungen; 2) die Arbeitsbedingungen für alle Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer, insbesondere solche in atypischen Beschäftigungsformen, wobei jedoch Spielraum vorzusehen ist, damit die Anpassungsfähigkeit des Arbeitsmarktes gewährleistet werden kann; 3) die Einhaltung der Normen für die Arbeitsbedingungen; 4) die Transparenz des Arbeitsmarktes, wobei übermäßige Belastungen der Unternehmen zu vermeiden sind.
Worin besteht der Mehrwert des Tätigwerdens auf EU-Ebene?
Die Vielzahl unterschiedlicher Arbeitsformen erfordert zusätzliche Mindeststandards, um eine Gleichbehandlung der Arbeitnehmer sicherzustellen, für gleiche Ausgangsbedingungen innerhalb der EU zu sorgen und eine Aufwärtskonvergenz bei den beschäftigungs- und sozialpolitischen Ergebnissen herbeizuführen. Angesichts der Arbeitsmarktentwicklungen seit 1991 sind die Bestimmungen der bisherigen Richtlinie nicht mehr in vollem Umfang angemessen. Die Änderungen an der Richtlinie, die zur Behebung dieser Unzulänglichkeiten notwendig sind, können nur auf EU-Ebene vorgenommen werden.

¹ REFIT-Evaluierung der Richtlinie 91/533/EWG, SWD(2017) 205 final vom 26.4.2017; <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=706&langId=de&intPageId=202>

² SWD(2017)206, Bericht über die öffentliche Konsultation – Begleitunterlage zur Mitteilung zur Einführung einer Säule sozialer Rechte.

B. Lösungen
<p>Welche gesetzgeberischen und sonstigen Maßnahmen wurden erwogen? Wird eine Option bevorzugt? Warum?</p> <p>Es wurden folgende Maßnahmen in Betracht gezogen: 1) breiter gefasster Geltungsbereich, der alle Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer in der EU abdeckt; 2) Recht auf umfassendere und aktualisierte Informationen; 3) Verkürzung der Frist auf den ersten Tag der Beschäftigung bzw. sogar auf einen Zeitpunkt vor der Beschäftigungsaufnahme; 4) neue Mindestrechte für alle Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer; 5) verstärkte Durchsetzung.</p> <p>Die neuen Rechte (Maßnahme 4):</p> <ul style="list-style-type: none"> • Recht auf ein höheres Maß an Planbarkeit für Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer, deren Arbeitszeitplan größtenteils variabel ist: i) Recht auf vorab bestimmte Referenztage und -stunden; ii) Recht auf Unterrichtung über einen neuen Arbeitsauftrag mit einem angemessenen zeitlichen Vorlauf • Recht auf Mehrfachbeschäftigung (Verbot von Ausschließlichkeitsklauseln) • Recht, um eine andere Beschäftigungsform zu ersuchen und eine schriftliche Antwort zu erhalten • Recht auf eine Befristung der Probezeit auf ein bestimmtes Höchstmaß • Recht auf kostenlose Fortbildungen gemäß den EU-Rechtsvorschriften, nationalen Rechtsvorschriften oder einschlägigen Tarifverträgen <p>Die bevorzugte und zur Erreichung der angestrebten Ziele am besten geeignete Option ist eine Kombination aller oben genannten Maßnahmen.</p>
<p>Wer unterstützt welche Option?</p> <p>Die bevorzugte Option ist sehr eng auf die europäische Säule sozialer Rechte abgestimmt, die vom Rat, vom Europäischen Parlament und von der Kommission proklamiert wurde. Es ist die Option, die den von Parlament und Arbeitnehmerorganisationen während des Konsultationsprozesses nach Artikel 154 AEUV³ gemachten Forderungen am nächsten kommt. Aufgrund von Bedenken der Arbeitgeber verwarf die Kommission einige der im Rahmen der ersten Phase der Konsultation vorgeschlagenen Maßnahmen und verfolgte bestimmte Vorschläge der Arbeitnehmerorganisationen nicht weiter. Die bevorzugte Option stellt einen ausgewogenen Ansatz zur Gewährleistung eines wesentlichen Arbeitnehmerschutzes auf der einen Seite und der gebotenen Anpassungsfähigkeit im Hinblick auf die Schaffung von Arbeitsplätzen und Innovationen auf dem Arbeitsmarkt auf der anderen Seite dar.</p>
C. Auswirkungen der bevorzugten Option
<p>Worin bestehen die Vorteile der bevorzugten Option bzw. der wesentlichen Optionen?</p>

³ Die Kommission hat die Aufforderung des Parlaments zur Festlegung einer neuen Rahmenrichtlinie über menschenwürdige Arbeitsbedingungen zur Kenntnis genommen, ist jedoch der Auffassung, dass zum gegenwärtigen Zeitpunkt eine geeignetere Vorgehensweise in der Annahme eines stärker zielgerichteten Instruments besteht, das der vorhandenen Rechtsgrundlage, den unterschiedlichen Ansichten der Sozialpartner und der Verpflichtung gemäß Artikel 153 Absatz 2 AEUV Rechnung trägt.

Es ist eine erhebliche Verbesserung der Arbeits- und Lebensbedingungen zu erwarten. Mindestens 2 bis 3 Millionen Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer in atypischen Beschäftigungsverhältnissen werden in den Geltungsbereich der Richtlinie fallen. 8 bis 16 Millionen werden eine neue Erwerbstätigkeit mit klaren Informationen über ihre Rechte und Pflichten beginnen. Die größere Planungssicherheit dürfte sich für 4 bis 7 Millionen Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer positiv auf die Vereinbarkeit von Beruf und Privatleben und die Gesundheit auswirken. Rund 14 Millionen Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer könnten um eine neue Arbeitsform ersuchen. Durch den Wegfall von Ausschließlichkeitsklauseln können sich 91 000 bis 364 000 Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer, die auf Abruf beschäftigt sind, um zusätzliche Arbeit bemühen und pro Jahr 355 bis 1424 Mio. EUR zusätzlich verdienen. Das Recht der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer auf kostenlose obligatorische Fortbildungen würde bestätigt, und sie würden besseren Zugang zu Rechtsbehelfen erhalten. Den Arbeitgebern kämen ein nachhaltigerer Wettbewerb, größere Rechtssicherheit und insgesamt mehr Transparenz auf den Arbeitsmärkten zugute. Durch den Wegfall von Ausschließlichkeitsklauseln bekommen Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer die Möglichkeit, für andere Arbeitgeber zu arbeiten, was für diese Arbeitgeber etwa 42 bis 167 Mio. EUR an jährlichen Einnahmen generieren könnte. Zu den nicht bezifferbaren Nutzen für die Arbeitgeber zählen eine höhere Mitarbeiterbindung und -loyalität, bessere Arbeitsbeziehungen, weniger Beschwerden und Gerichtsverfahren sowie eine bessere Ressourcenplanung, was alles zu einer höheren Gesamtproduktivität beiträgt.

Welche Kosten entstehen bei der bevorzugten Option bzw. den wesentlichen Optionen?

Es entstehen keine nennenswerten Kosten für die Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer. Für die Arbeitgeber stellt sich die Situation wie folgt dar: Für die Vorlage einer neuen oder überarbeiteten schriftlichen Erklärung betragen die Kosten schätzungsweise 18-153 EUR für KMU bzw. 10-45 EUR für größere Unternehmen. Den Unternehmen würden außerdem einmalige Kosten im Zusammenhang mit der Einarbeitung in die neue Richtlinie entstehen: Diese werden mit durchschnittlich 53 EUR für KMU bzw. 39 EUR für größere Unternehmen veranschlagt. Die Kosten der Beantwortung von Anträgen auf neue Beschäftigungsformen werden voraussichtlich denen der Vorlage neuer schriftlicher Erklärungen entsprechen. Die Arbeitgeber rechnen mit geringfügigen indirekten Kosten (rechtliche Beratung, Überarbeitung der Systeme zur Arbeitszeitplanung, Personalverwaltung, Unterrichtung der Belegschaft etc.). Flexibilitätseinbußen werden nur am Rande spürbar sein (für den geringen Teil der Arbeitgeber, die die flexibelsten Beschäftigungsformen umfassend nutzen). Insgesamt werden keine nennenswerten Auswirkungen auf die Löhne erwartet, obwohl weniger Unterbeschäftigung und verlässlichere Arbeitsbedingungen zu einer Erhöhung des Einkommens einzelner Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer beitragen dürften.

Worin bestehen die Auswirkungen auf Unternehmen, KMU und Kleinunternehmen?

KMU werden voraussichtlich etwas höhere Ausgaben pro schriftlicher Erklärung sowie höhere Kosten im Zusammenhang mit der Einarbeitung in die neue Richtlinie haben. Die Gesamtauswirkungen der Maßnahmen hängen jedoch nicht so sehr von der Größe des Unternehmens, sondern vielmehr vom jeweiligen Geschäftsmodell ab (z. B. in welchem Umfang auf atypische Beschäftigungsformen zurückgegriffen wird). Durch die

Verwendung von Vorlagen ließen sich Einsparungen erzielen (30-40 % pro schriftlicher Erklärung); insbesondere in KMU könnte so die Einhaltung der Vorschriften erleichtert werden. Es wird davon ausgegangen, dass weniger strenge Regeln für KMU im Hinblick auf Ersuchen um neue Beschäftigungsformen auch mit niedrigeren Kosten für KMU einhergehen.

Wird es spürbare Auswirkungen auf nationale Haushalte und Behörden geben?

Es werden geringe Kosten für die Anpassung des Rechtsrahmens in den Mitgliedstaaten entstehen. Zudem wird eine verstärkte Durchsetzung auch Kosten mit sich bringen. Insgesamt kann von einer Verringerung nicht angemeldeter Erwerbstätigkeit ausgegangen werden, da durch die vorgeschlagenen Maßnahmen Inspektionen und die Durchsetzung erleichtert werden. Weiterhin ist mit zusätzlichen Steuereinnahmen und Einsparungen bei den Sozialleistungen zu rechnen: Steuereinnahmen im Zusammenhang mit dem Verbot von Ausschließungsklauseln: 46 bis 185 Mio. EUR pro Jahr; Übergang nicht angemeldeter Erwerbstätigkeit in die formelle Wirtschaft: 8 bis 25 Mio. EUR pro Jahr an Steuereinnahmen; 4 bis 24 Mio. EUR pro Jahr an niedrigeren Zahlungen im Bereich der sozialen Sicherheit.

Gibt es andere nennenswerte Auswirkungen?

Ein einheitlicherer Anwendungsbereich und genauere Informationen über die Arbeitsbedingungen fördern die Mobilität sowohl innerhalb der nationalen Arbeitsmärkte als auch in der gesamten EU. Außerdem ist mit einer Verringerung der nicht angemeldeten Erwerbstätigkeit zu rechnen. Darüber hinaus kann von einem wesentlichen Beitrag zu den Grundrechten ausgegangen werden, insbesondere in Bezug auf die freie Berufswahl und das Recht zu arbeiten, die Gleichstellung von Frauen und Männern sowie das Recht auf einen wirksamen Rechtsbehelf und einen wirksamen Zugang zu den Gerichten.

D. Folgemaßnahmen

Wann wird die Maßnahme überprüft?

Die Kommission wird die Umsetzung in den Mitgliedstaaten begleiten und die Richtlinie im Benehmen mit den Mitgliedstaaten und den Sozialpartnern auf EU-Ebene überprüfen, wobei sie für die Bewertung der Auswirkungen der Initiative einen ausreichend langen Zeitraum nach der vollständigen Umsetzung der Richtlinie vorsieht.