



Grünbuch zum Arbeitsrecht
GD EMPL/G/2
J-37 05/26
Europäische Kommission
B-1049 Brüssel
Belgien

Basel, den 26. März 2007/Lu

Stellungnahme Grünbuch „Ein modernes Arbeitsrecht für die Herausforderungen des 21. Jahrhunderts“

Sehr geehrte Damen und Herren

Nachfolgend nehmen wir als ein nicht in der Europäischen Union ansässiger Mitgliederverband von Schweizerischen Unternehmen aller Grössenordnungen mit Tochtergesellschaften in Deutschland und der EU zu Ihrem im Dezember 2006 veröffentlichten Grünbuch „Ein modernes Arbeitsrecht für die Herausforderungen des 21. Jahrhunderts“ Stellung.

Einleitende Bemerkungen

Die EU-Kommission setzt sich für eine durchgreifende Modernisierung des Arbeitsrechts in der EU ein und hat hierfür ein Grünbuch mit dem Titel "Ein modernes Arbeitsrecht für die Herausforderungen des 21. Jahrhunderts" vorgelegt. Das Grünbuch und die darin aufgeworfenen Fragen haben zum Ziel, die Entwicklung des europäischen Arbeitsrechts entscheidend zu beeinflussen.

Es besteht grundlegende Übereinstimmung darüber, die europäischen Arbeitsmärkte durch Flexibilisierung der Arbeitsrechtsvorschriften reaktionsfähiger und damit wettbewerbsfähiger zu machen und gleichzeitig Sicherheit durch diese Flexibilität zu schaffen.

Um dieses Ziel zu erreichen, ist die Schaffung weiterer Regelungen jedoch aus unserer Sicht nicht geeignet, sondern gerade kontraproduktiv. Nicht nur auf der europäischen Ebene bestehen bereits zahlreiche Richtlinien betreffend die Regulierung des Arbeitsmarktes. Darüber hinaus verfügen die Mitgliedstaaten über umfassende Arbeitnehmerschutzrechte. Zahlreiche Studien belegen dagegen, dass gerade diese Überregulierung zu einem der stärksten Hemmnisse bei der Steigerung der Beschäftigungszahlen zählt. Im Gegenzug stellen Entbürokratisierung und Deregulierung Impulse dar, die dazu beitragen, den Arbeitsmarkt zu beleben.

Die notwendige Flexibilisierung des Arbeitsmarktes soll auch unserer Meinung nach nicht auf Kosten der Sicherheit der Arbeitnehmer gehen. Diese Gefahr halten wir jedoch für gering, da in der Vergangenheit gerade der Arbeitnehmerschutz immer stärker ausgebaut wurde und sich zu einem die Beschäftigung lähmenden Hemmschuh entwickelt hat.

Nun ist es deshalb an der Zeit, durch ausgewogene Flexibilisierung dem immer schneller werdenden Fortschritt und den damit einhergehenden Veränderungen der Märkte etwas entgegen zu setzen. Denn nur durch eine deutliche Beschleunigung der Reaktionsgeschwindigkeit der Unternehmen auch in Bezug auf fortgesetzte Innovationsprozesse sind diese auf dem globalen Markt wettbewerbsfähig. Dazu müssen notwendige Umstrukturierungsmassnahmen planbarer, schneller und kostengünstiger werden.

Darüber hinaus verstösst ein einheitliches europäisches Arbeitsrecht gegen den Grundsatz der Subsidiarität, der die einzelnen Mitgliedstaaten zum Souverän betreffend der Regulierung ihres Arbeitsmarktes macht. Der Europäischen Union kann hierbei lediglich eine unterstützende Funktion zukommen.

Ein einheitliches Arbeitsrecht ist ferner kaum umzusetzen, da die extrem unterschiedlichen nationalen Arbeitsmarkt- und Arbeitsrechtssysteme sowie auch die damit verbundenen unterschiedlichen Traditionen eine Vereinheitlichung gar nicht zulassen. Auf EU-Ebene sollten daher, wie bis anhin, lediglich die Mindeststandards des Arbeitnehmerschutzes festgeschrieben werden.

Anmerkungen zu den Fragen der EU-Kommission

Frage 1: Welche Punkte sollten Ihrer Ansicht nach auf der Agenda einer sinnvollen Arbeitsrechtsreform ganz oben stehen?

Unternehmen brauchen in erster Linie Rechtssicherheit um planen zu können und um auf die wirtschaftliche Entwicklung des Marktes angemessen reagieren zu können. Daher sollten sich die Unternehmen bei notwendigen Umstrukturierungsmassnahmen einem stabilen Rechtssystem gegenübersehen, welches ihnen die Möglichkeit gibt, flexibel auf Veränderungen reagieren zu können.

Ein weiterer wichtiger Punkt ist der Bürokratieabbau. Vor allem für kleine und mittlere Unternehmen (KMU) stellen bürokratische Abläufe oft einen hohen Kosten- und Zeitfaktor dar, der die Unternehmen stark belasten. Es wäre daher wünschenswert, wenn auf europäischem Level alle sozialpolitischen bzw. arbeitsrechtlichen Richtlinien dahingehend untersucht würden, ob sie für die Unternehmen, insbesondere für KMU, unnötigen Bürokratieaufwand und Kosten verursachen. Dazu zählen vor allem die Arbeitszeit-Richtlinie, die Antidiskriminierungs-Richtlinien, die Betriebsübergangs-Richtlinie sowie die Bildschirmgeräte-Richtlinie. Jeder künftige Regelung auf EU-Ebene sollte zwingend eine solche Überprüfung vorausgehen.

Frage 2: Kann eine Anpassung des Arbeitsrechts und der Tarifverträge zur Erhöhung der Flexibilität und der Beschäftigungssicherheit sowie zur Verringerung der Segmentierung des Arbeitsmarktes beitragen? Wenn ja, wie?

Eine Anpassung des Arbeitsrechts kann zur Vereinfachung und damit zur Erhöhung der Flexibilität beitragen.

Eine Lockerung des Kündigungsschutzes beispielsweise würde es den Unternehmen ermöglichen, flexibler und schneller auf wirtschaftliche Entwicklungen einzugehen. Allzu starre Kündigungsschutzvorschriften, wie sie z.B. in Deutschland existieren, verhindern Neueinstellungen und veranlassen die Unternehmen auf flexible Arbeitsinstrumente wie die Zeitarbeit zurückzugreifen.

Im Bereich der Tarifverträge sollte vor allem bei Flächentarifen Möglichkeiten geschaffen werden, auf die unterschiedlichen betrieblichen Bedürfnisse der Unternehmen und den globalen Wettbewerb flexibler reagieren zu können.

Frage 3: Wirken die geltenden Regelungen, seien es Gesetze oder Tarifverträge, hemmend oder fördernd für Unternehmen und Beschäftigte, die die Chancen zur Erhöhung der Produktivität nutzen und sich an die Einführung neuer Technologien und an die mit dem internationalen Wettbewerb verbundenen Veränderungen anpassen wollen? Wie können die für die KMU relevanten Regelungen bei gleichzeitiger Aufrechterhaltung der angestrebten Ziele verbessert werden?

Die bestehenden gesetzlichen Regelungen sind häufig nicht flexibel genug. Besonders für KMU sind die komplizierten Regelungen mit hohem Zeit- und Kostenaufwand verbunden, da sie im Regelfall nicht über eigene Rechtsabteilungen verfügen. Diese Unternehmen scheuen oftmals vor Einstellungen oder betrieblichen Innovationen zurück, wenn diese zuviel bürokratischen Aufwand und Kosten verursachen.

Daher sollten gerade für KMU Ausnahmen geschaffen werden, die sie vor diesen negativen Auswirkungen schützen.

Frage 4: Wie könnte die Aufnahme befristeter oder unbefristeter Arbeitsverhältnisse arbeitsrechtlich oder tarifvertraglich erleichtert werden, sodass im Rahmen der zu Grunde liegenden Arbeitsverträge ein höherer Grad an Flexibilität ermöglicht und gleichzeitig aber auch eine angemessene Beschäftigungssicherheit und ein angemessener sozialer Schutz gewährleistet werden?

Überwiegt der Arbeitnehmerschutz, so schrecken die Unternehmen oftmals davor zurück, neue Einstellungen vorzunehmen, dies führt zu einer Beeinträchtigung des Arbeitsmarktes. Bestünde für die Unternehmen mehr Möglichkeit zur Flexibilisierung ihrer Arbeitsverhältnisse, käme es unserer Ansicht vermehrt zu Einstellungen.

Bei den befristeten Arbeitsverhältnissen ist auf europäischer Ebene der Arbeitnehmerschutz bereits durch das Verbot der Diskriminierung und dem Schutz vor unbeschränkter Nutzung von Kettenverträgen ausreichend gewährleistet. Auf nationaler Ebene ist das Schutzniveau in den Mitgliedstaaten häufig zu hoch und wirkt daher beschäftigungshemmend.

Auch die Lockerung des Kündigungsschutzes wäre unseres Erachtens ein Impuls, der den Unternehmen die Einstellung neuer Arbeitskräfte erleichtern würde. Gerade in Deutschland könnte dies eine grosse Erleichterung bringen. In diesem Bereich sind jedoch allein die Mitgliedstaaten gefordert, da die Regelung des Kündigungsschutzes nicht in den Kompetenzbereich der EU fällt.

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

Ein flexibler Kündigungsschutz ist unabdingbar damit die Unternehmen auf die sich stetig ändernden wirtschaftlichen und technischen Veränderungen schnell und flexibel reagieren können. In Zukunft muss der Blick weg von der Sicherung des einzelnen Arbeitsplatzes hin zur Sicherstellung der Beschäftigungsfähigkeit für das gesamte Berufsleben auch bei verschiedenen Arbeitgebern gehen.

Der im Verhältnis zu vielen EU-Staaten geringe schweizerische Kündigungsschutz zeigt bereits, dass dieses System funktioniert. Er führt zu einer höheren Flexibilisierung des Arbeitsmarktes jedoch im Gegenzug nicht zu mehr Unsicherheit der Arbeitnehmer in Bezug auf eine mögliche Arbeitslosigkeit. Im Gegenteil. Können die Unternehmen sich in einer wirtschaftlich angespannten Phase schneller von Arbeitskräften trennen, so stellen sie bei einem Aufschwung auch wieder schneller Personen ein. Dies führt langfristig zu einer Belebung des Arbeitsmarkts und damit auch zu Vorteilen bei den Arbeitnehmern.

Sinnvolle Unterstützungsleistungen für Arbeitslose sind unabdingbar. Deren Ausgestaltung muss jedoch auf Grundlage der in den Mitgliedstaaten bestehenden Systeme erfolgen und damit den einzelnen Mitgliedstaaten überlassen bleiben. Ziel jeder Unterstützung muss sein, die Dauer der Arbeitslosigkeit der einzelnen Personen möglichst gering zu halten, damit die Wiedereingliederung in den Arbeitsmarkt einfacher von Statten gehen kann.

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

Aus- und Weiterbildung sind die Grundpfeiler auf denen die Beschäftigung fusst. Ihnen muss daher ein besonderer Stellenwert eingeräumt werden. Ein genereller Anspruch auf Weiterbildung hingegen würde diesen Bereich unnötig bürokratisieren.

Besteht für die Unternehmen die Möglichkeit, zwischen verschiedenen Vertragsformen zu wählen oder von einer Beschäftigungsform in eine andere wechseln zu können, so hat dies sicherlich belebende Wirkung auf die Einstellungspraxis der Unternehmen. Je grösser der Handlungsspielraum der Unternehmen in diesem Bereich ist und je geringer die Einstellungs Hindernisse, desto höher wird die Bereitschaft sein neue Mitarbeiter einzustellen.

Frage 7: Ist bei den in den Mitgliedstaaten geltenden juristischen Definitionen von Beschäftigung und Selbstständigkeit grössere Klarheit erforderlich, um „bona-fide“-Übergänge zwischen Beschäftigung und Selbstständigkeit und umgekehrt zu erleichtern?

Die Abgrenzung zwischen Arbeitnehmern und Selbständigen ist in den einzelnen Rechtsordnungen bereits ausreichend geregelt. Einer übergeordneten europäischen Regelung bedarf es daher aus unserer Sicht nicht.

Frage 8: Braucht man einen Grundstock an Vorschriften, welche die Beschäftigungsbedingungen aller Beschäftigten, unabhängig von der Form ihres Vertrags, regeln? Wie würden sich derartige Mindestanforderungen Ihrer Ansicht nach auf die Schaffung von Arbeitsplätzen und auf den Schutz der Beschäftigten auswirken?

In den meisten Mitgliedstaaten existiert ein solcher Grundstock bereits. Ein zusätzlicher europäischer Rechtsrahmen birgt daher das Risiko der Überregulierung.

Die bestehenden Schutzvorschriften für Arbeitnehmer auf Selbständige zu übertragen, ist aus unserer Sicht nicht notwendig, wenn nicht sogar kontraproduktiv. Es besteht die Gefahr, dass sie die durch eine Selbständigkeit gewonnene Flexibilität wieder zunichte machen.

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

Die Verantwortlichkeiten der einzelnen Parteien in mehrseitigen Beschäftigungsbeziehungen bedürfen unserer Ansicht nach keiner gesonderten Regelung.

Eine nachrangige Haftung des Hauptunternehmers für die Einhaltung der Beschäftigungsbedingungen lehnen wir ab. Ein solches Ansinnen bürdet dem Hauptunternehmer Lasten auf die er nicht zu tragen vermag. Neben dem vielfach erhöhten Organisationsaufwand führt ein solches Vorgehen zu einem unkalkulierbaren Risiko für den Hauptunternehmer. Vor allem für kleine und mittlere Unternehmen ist diese Verantwortung kaum meisterbar. Der Arbeitnehmer ist auch nach geltender Rechtslage ausreichend geschützt, da er sich immer direkt an seinen Vertragspartner wenden kann.

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

Aus unserer Sicht ist eine Klärung des Beschäftigungsstatus von Leiharbeitern nicht notwendig.

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

Flexiblere Möglichkeiten der Arbeitszeitgestaltung, mit denen die Unternehmen auf wirtschaftliche Entwicklungen angemessen reagieren können, tragen zur Schaffung von Arbeitsplätzen bei. Gerade Unternehmen mit schwankender Auftragslage könnten so den unterschiedlichen Arbeitsanforderungen besser begegnen.

In diesem Zusammenhang wäre es wünschenswert, das Verfahren zur Änderung der Arbeitszeit-Richtlinie voranzutreiben. Dabei sollte das sehr flexible Instrument des „Opt-Outs“ vollumfänglich erhalten bleiben. Zudem sollte durch eine verlängerte Ausgleichsfrist von 12 Monaten sichergestellt werden, dass Unternehmen Schwankungen in der Auftragslage bzw. Produktion abfedern können. Nur so können europäische Unternehmen in der Zukunft ihre Wettbewerbsfähigkeit erhalten.

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

Eine europäische Definition des Arbeitnehmerbegriffs wäre ein Verstoß gegen das Subsidiaritätsprinzip und ist daher abzulehnen.

Darüber hinaus werden die grundlegenden Rechte der Arbeitnehmer bereits durch die europäische Entsendungsrichtlinie und deren nationale Umsetzungen gewährleistet.

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

Auch hier wäre es wünschenswert, wenn die jeweiligen europäischen Verwaltungsbehörden zukünftig besser und effektiver zusammenarbeiteten. Will man die Mobilität der Arbeitnehmer fördern, ist es unabdingbar, dass eine Vernetzung der Ansprechpartner stattfinden.

Die Sozialpartner sollten jedoch nicht mit hoheitlichen Aufgaben betraut werden.

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

Um der Schwarzarbeit Herr zu werden, müssen vor allem deren Ursachen bekämpft werden. Diese liegen auch und in erster Linie in der Überregulierung und Bürokratisierung des Arbeitsmarktes. Es wäre daher wünschenswert, wenn dieser Tendenz entgegen gewirkt würde.

Wir wären Ihnen sehr dankbar, wenn Sie unsere Anregungen in Ihren weiteren Beratungsgesprächen berücksichtigen würden. Gerne stehen wir Ihnen im Rahmen einer Anhörung zur persönlichen Darlegung unserer Standpunkte zur Verfügung.

Mit freundlichen Grüßen
 VEREINIGUNG SCHWEIZERISCHER UNTERNEHMEN
 IN DEUTSCHLAND

Rolf Lüpke

Stefanie Luckert