

I

(Entschlüsse, Empfehlungen und Stellungnahmen)

EMPFEHLUNGEN

KOMMISSION

EMPFEHLUNG DER KOMMISSION

vom 31. März 2008

zur Verbesserung der Verwaltungszusammenarbeit in Bezug auf die Entsendung von Arbeitnehmern im Rahmen der Erbringung von Dienstleistungen**(Text von Bedeutung für den EWR)**

(2008/C 85/01)

DIE KOMMISSION DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN —

gestützt auf den Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft, insbesondere auf Artikel 211,

in Erwägung nachstehender Gründe:

- (1) Die Richtlinie 96/71/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16. Dezember 1996 über die Entsendung von Arbeitnehmern im Rahmen der Erbringung von Dienstleistungen ⁽¹⁾ begründet eindeutige Kooperationsverpflichtungen für die einzelstaatlichen Behörden und überträgt den Mitgliedstaaten die Verantwortung für die Schaffung der für eine solche Zusammenarbeit notwendigen Voraussetzungen. Diese Verpflichtung beinhaltet die Benennung einer oder mehrerer Überwachungsbehörden gemäß den nationalen Rechtsvorschriften und/oder Gepflogenheiten, die so organisiert und ausgestattet sind, dass sie wirksam arbeiten und Anfragen im Zusammenhang mit den Arbeits- und Beschäftigungsbedingungen, die unter die Richtlinie 96/71/EG fallen, zügig beantworten können.
- (2) Die Richtlinie 96/71/EG begründet für die Mitgliedstaaten ferner eine klare Verpflichtung, dafür zu sorgen, dass die Informationen über die maßgeblichen Arbeits- und Beschäftigungsbedingungen allgemein zugänglich sind, und zwar nicht nur für ausländische Dienstleister, sondern auch für die betroffenen entsandten Arbeitnehmer.
- (3) Trotz gewisser Fortschritte beim Informationszugang bestehen nach wie vor berechtigte Bedenken hinsichtlich

der Art und Weise, in der die Mitgliedstaaten die Vorschriften der Richtlinie 96/71/EG über die Verwaltungszusammenarbeit umsetzen und/oder anwenden ⁽²⁾. Eine zufriedenstellende Durchführung, ordnungsgemäße Anwendung und effektive Einhaltung sowie praktische Durchsetzung der Richtlinie 96/71/EG dürfte nicht gewährleistet sein, solange sich an dieser Situation nichts ändert ⁽³⁾.

- (4) Die aufgrund der Mitteilung der Kommission „Leitlinien für die Entsendung von Arbeitnehmern im Rahmen der Erbringung von Dienstleistungen“ ⁽⁴⁾ durchgeführte Überprüfung hat gezeigt, dass viele Mitgliedstaaten bei der Kontrolle der Einhaltung der für entsandte Arbeitnehmer geltenden Arbeits- und Beschäftigungsbedingungen durch die Dienstleistungserbringer dazu tendieren, sich ausschließlich auf ihr eigenes innerstaatliches Instrumentarium zu stützen. Diese Situation könnte mit der praktisch inexistenten Verwaltungszusammenarbeit, dem weiterhin nicht zufriedenstellenden Zugang zu Informationen sowie mit Problemen bei der grenzüberschreitenden Rechtsdurchsetzung zusammenhängen oder sogar darauf zurückzuführen sein ⁽⁵⁾.

⁽²⁾ Arbeitspapier der Kommissionsdienststellen SEK(2006) 439 und SEK(2007) 747 sowie Mitteilung „Entsendung von Arbeitnehmern im Rahmen der Erbringung von Dienstleistungen — Vorteile und Potenziale bestmöglich nutzen und dabei den Schutz der Arbeitnehmer gewährleisten“, insbesondere Teil 6, Schlussfolgerungen, KOM(2007) 304 endg. vom 13. Juni 2007, S. 9.

⁽³⁾ Siehe in diesem Zusammenhang auch die Entschlüsselung des Europäischen Parlaments vom 11. Juli 2007, B6-0266/2007.

⁽⁴⁾ KOM(2006) 159 endg. vom 4. April 2006.

⁽⁵⁾ Mitteilung „Entsendung von Arbeitnehmern im Rahmen der Erbringung von Dienstleistungen — Vorteile und Potenziale bestmöglich nutzen und dabei den Schutz der Arbeitnehmer gewährleisten“, insbesondere Teil 6, Schlussfolgerungen, KOM(2007) 304 endg. vom 13. Juni 2007 sowie das dazugehörige Arbeitspapier der Kommissionsdienststellen SEK(2007) 747.

⁽¹⁾ ABl. L 18 vom 21.1.1997, S. 1.

- (5) Zur Gewährleistung der Einhaltung ihrer Arbeits- und Beschäftigungsbedingungen⁽¹⁾ wenden die Behörden der Mitgliedstaaten, in denen die Dienstleistungen erbracht werden, bestimmte Kontrollmaßnahmen an oder schreiben den entsendenden Unternehmen Verwaltungsformalitäten vor. Die Notwendigkeit präventiver Maßnahmen und angemessener Sanktionen zum Schutz der entsandten Arbeitnehmer steht außer Frage. Eine Analyse der von den Mitgliedstaaten angewandten Kontrollmaßnahmen zeigt jedoch, wie extrem unterschiedlich sie sind, und lässt vermuten, dass einige davon unverhältnismäßig sein und daher entweder gegen Artikel 49 des Vertrages in der Auslegung des Europäischen Gerichtshofes oder gegen die Richtlinie 96/71/EG verstoßen könnten.
- (6) Das legitime Bedürfnis nach Überwachung kann jedoch bei gleichzeitiger Einhaltung des Gemeinschaftsrechts nur befriedigt werden, wenn die Mitgliedstaaten die Art und Weise ihrer Zusammenarbeit wirksam verbessern und/oder den Zugang zu Informationen entsprechend den Vorgaben der Richtlinie 96/71/EG erleichtern⁽²⁾.
- (7) Eine angemessene und wirksame Durchführung und Durchsetzung der Rechtsvorschriften ist für den Schutz der Rechte entsandter Arbeitnehmer von entscheidender Bedeutung, während eine unzulängliche Durchsetzung die Wirksamkeit des einschlägigen Gemeinschaftsrechts untergräbt. Deshalb ist es wichtig, dass die Kommission und die Mitgliedstaaten eng zusammenarbeiten, wobei auch die bedeutende Rolle der Arbeitsaufsicht und der Sozialpartner nicht zu vernachlässigen ist.
- (8) Bei der Entsendung von Arbeitnehmern im Rahmen der Erbringung von Dienstleistungen stellen unterschiedliche Verwaltungsgepflogenheiten, -strukturen und -sprachen sowie das Fehlen klar festgelegter Verfahren und eindeutig identifizierbarer Akteure erhebliche Hemmnisse für eine effiziente Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten auf diesem Gebiet dar. Der Einsatz eines geeigneten und gut funktionierenden Informationssystems zur Erleichterung der gegenseitigen Amtshilfe und des Informationsaustauschs zwischen den Mitgliedstaaten wäre ein sehr wirksames Instrument, mit dem viele dieser Hemmnisse abgebaut werden könnten, und ist deshalb von grundlegender Bedeutung für die Fähigkeit der Mitgliedstaaten, eng zusammenzuarbeiten. Ein solches System sollte es den zuständigen Behörden und sonstigen betroffenen Akteuren — etwa den Sozialpartnern — erlauben, die richtigen Ansprechpartner in anderen Mitgliedstaaten problemlos ausfindig zu machen und effizient mit ihnen zu kommunizieren. Darüber hinaus sollte es zur Schaffung einer Atmosphäre des gegenseitigen Vertrauens beitragen, die für ein effektives Funktionieren der Verwaltungszusammenarbeit unerlässlich ist.
- (9) Dass Unternehmen und Arbeitnehmer auf unkomplizierte Weise Zugang zu präzisen und aktuellen Informationen über die Arbeits- und Beschäftigungsbedingungen erhalten, die im Aufnahmemitgliedstaat für die entsandten Arbeitnehmer gelten werden, ist eine wichtige Voraussetzung dafür, dass es nicht zu Konflikten, problematischen Situationen und Missbräuchen kommt. Deshalb sollten die notwendigen Maßnahmen getroffen werden, um dafür zu sorgen, dass entsandte Arbeitnehmer und ihre Arbeitgeber effektiv Zugang zu diesen Informationen erhalten⁽³⁾.
- (10) Es sind dringend Maßnahmen geboten, um die Unzulänglichkeiten bei der Durchführung, Anwendung und Durchsetzung der Rechtsvorschriften über die Entsendung von Arbeitnehmern durch eine verstärkte Verwaltungszusammenarbeit der Mitgliedstaaten zu beseitigen, und zwar durch Rückgriff auf effektivere Systeme des Informationsaustauschs, durch Verbesserung des Zugangs zu Informationen und durch Förderung des Austauschs von Informationen und optimalen Verfahren —

EMPFEHLT:

1. Informationsaustauschsystem

Die Mitgliedstaaten sollten die erforderlichen Maßnahmen treffen und die notwendigen Anstrengungen unternehmen, um ein ähnliches elektronisches Informationsaustauschsystem wie das Binnenmarktinformationssystem („IMI“)⁽⁴⁾ zu schaffen und insbesondere in enger Zusammenarbeit mit den Dienststellen der Kommission zunächst einmal eine — spezielle — Anwendung zu entwickeln, auf die sich die zur Verbesserung der praktischen Durchführung der Richtlinie 96/71/EG notwendige Verwaltungszusammenarbeit stützen kann.

Die Entwicklung eines solchen Informationsaustauschsystems für die Verwaltungszusammenarbeit im Rahmen der Richtlinie 96/71/EG bedeutet für die Mitgliedstaaten Folgendes:

1. Ermittlung der wesentlichen Themen und Fragen, über die Informationen ausgetauscht werden müssen und die somit in das Austauschsystem aufgenommen werden sollten;
2. Ermittlung der zuständigen Behörden und gegebenenfalls anderer Akteure, die in die Überwachung und Kontrolle der Beschäftigungsbedingungen entsandter Arbeitnehmer eingebunden sind und die sich am Austauschsystem beteiligen werden;

⁽³⁾ Das Europäische Parlament hat in seiner Entschließung vom 11. Juli 2007 ebenfalls darauf hingewiesen und entsprechende Maßnahmen gefordert, siehe Nummer 18.

⁽⁴⁾ Das Binnenmarktinformationssystem (Internal Market Information System, IMI) ist ein Informationssystem, das die Amtshilfe und den Informationsaustausch zwischen Mitgliedstaaten erleichtern soll. Es ist ein Instrument für einen sicheren und schnellen Datenaustausch zwischen europäischen Behörden, das eine wirksame Zusammenarbeit trotz Sprachbarrieren und unterschiedlichen Verwaltungsverfahren und -strukturen ermöglicht. Die ersten Anwendungen, die entwickelt werden, betreffen die neugefasste Richtlinie über Berufsqualifikationen (2005/36/EG des Europäischen Parlaments und des Rates) und die Dienstleistungsrichtlinie (2006/123/EG des Europäischen Parlaments und des Rates).

⁽¹⁾ Siehe ebenfalls Entschließung des Europäischen Parlaments zum Schroedter-Bericht vom 26. Oktober 2006.

⁽²⁾ Hierauf hat das Europäische Parlament auch in seiner Entschließung hingewiesen, Nummern 21 und 32 ff. Den Stellungnahmen, die im Rahmen der öffentlichen Anhörung zur Modernisierung des Arbeitsrechts (KOM(2006) 708 vom 22. November 2006) abgegeben wurden, ist ebenfalls zu entnehmen, dass eine bessere und effektivere Zusammenarbeit von den Mitgliedstaaten weitgehend als notwendig befürwortet wird (siehe KOM(2007) 627 endg. vom 24. Oktober 2007 und das dazugehörige Arbeitspapier der Kommissionsdienststellen SEK(2007) 1373).

3. Klärung der Rolle der Verbindungsbüros;
4. Prüfung des Problems angemessener Vorkehrungen zum Schutz personenbezogener Daten beim Informationsaustausch zwischen den Behörden der Mitgliedstaaten und gegebenenfalls anderen eingebundenen Akteuren ⁽¹⁾.

Die Mitgliedstaaten sollten ferner auf der Grundlage der Ergebnisse dieser Vorprüfung in Zusammenarbeit mit den Kommissionsdienststellen prüfen und entscheiden, ob das IMI die geeignetste Lösung für den Informationsaustausch im Sinne von Artikel 4 der Richtlinie 96/71/EG darstellt.

Die Kommission wird den Mitgliedstaaten dabei ihre Unterstützung und Hilfe zukommen lassen und verpflichtet sich, sehr eng mit ihnen zusammenzuarbeiten, damit innerhalb einer angemessenen Zeit die erforderlichen Fortschritte gemacht werden können. Insbesondere wird sie die Arbeit einer operationellen Taskforce erleichtern und koordinieren, die auf freiwilliger Basis eingerichtet werden soll, und gegebenenfalls während der gesamten Entwicklung der speziellen Anwendung externe technische Hilfe leisten.

2. Zugang zu Informationen

Die Mitgliedstaaten sollten sich verstärkt um eine Verbesserung des Zugangs zu Informationen über die Arbeits- und Beschäftigungsbedingungen bemühen, an die sich die Erbringer von Dienstleistungen halten müssen, und dafür sorgen, dass ihre Verbindungsbüros in der Lage sind, ihre Aufgaben effektiv zu erfüllen.

Zwecks weiterer Verbesserung des Zugangs zu Informationen sollten die Mitgliedstaaten:

1. nicht nur auf das Arbeitsrecht verweisen oder allgemeine Informationen dazu bereitstellen, sondern klar angeben, welche Arbeits- und Beschäftigungsbedingungen und/oder welche Teile ihrer (nationalen und/oder regionalen) Rechtsvorschriften auf Arbeitnehmer anzuwenden sind, die in ihr Hoheitsgebiet entsandt werden;
2. die erforderlichen Maßnahmen ergreifen, um Informationen darüber, welche Tarifverträge gelten (und für wen) und welche Arbeits- und Beschäftigungsbedingungen von ausländischen Dienstleistungserbringern anzuwenden sind, allgemein zugänglich zu machen; sofern möglich, sollten Links zu vorhandenen Websites und anderen Anlaufstellen, insbesondere zu den einschlägigen Sozialpartnern, bereitgestellt werden;

3. diese Informationen den Arbeitnehmern und Dienstleistungserbringern in anderen Sprachen als der (den) Sprache(n) des Landes zugänglich machen, in dem die Dienstleistungen erbracht werden, und zwar wenn möglich in Form eines kurzen Merkblatts, in dem die wesentlichen anzuwendenden Arbeitsbedingungen angegeben sind;
4. die Möglichkeiten, die das Internet bietet, besser nutzen und die Auffindbarkeit und Klarheit der auf den nationalen Websites ⁽²⁾ erhältlichen Informationen verbessern.

Außerdem sollten die Mitgliedstaaten:

5. es den Verbindungsbüros ermöglichen, über eine effizient organisierte Struktur und eine angemessene Personalausstattung sowie andere Ressourcen zu verfügen, damit sie ihrer Informationsaufgabe nachkommen können;
6. wenn möglich eine Kontaktperson im Verbindungsbüro angeben, die sich mit Auskunftersuchen befasst.

Die Kommission wird die Mitgliedstaaten auf diesem Gebiet weiterhin unterstützen, insbesondere über das vorhandene Portal auf EUROPA-Website mit Links zu nationalen Websites über die Entsendung von Arbeitnehmern.

3. Austausch bewährter Verfahren

Die Mitgliedstaaten sollten sich aktiv an einem systematischen und förmlichen Prozess der Ermittlung und des Austauschs bewährter Verfahren auf dem Gebiet der Entsendung von Arbeitnehmern beteiligen, und zwar durch Mitarbeit in den zu diesem Zweck von der Kommission eingerichteten Kooperationsforen wie etwa dem geplanten hochrangigen Ausschuss (nähere Einzelheiten siehe Anhang).

Geschehen zu Brüssel am 31. März 2008.

Für die Kommission

Vladimír ŠPIDLA

Mitglied der Kommission

⁽¹⁾ Siehe in diesem Zusammenhang auch die Entscheidung 2008/49/EG der Kommission vom 12. Dezember 2007 über den Schutz personenbezogener Daten bei der Umsetzung des Binnenmarktinformationssystems (ABl. L 13 vom 16.1.2008, S. 18).

⁽²⁾ Die nationalen Websites sind mit der Website der Kommission zur Entsendung von Arbeitnehmern verlinkt: http://europa.eu.int/comm/employment_social/labour_law/postingof-workers_de.htm

ANHANG

Hochrangiger Ausschuss auf dem Gebiet der Entsendung von Arbeitnehmern (noch einzurichten): Geplante Rolle, Aufgaben und Zuständigkeiten

Der bisherige Informationsaustausch auf freiwilliger Basis im Rahmen der informellen Gruppe der Regierungssachverständigen auf dem Gebiet der Entsendung von Arbeitnehmern hat gezeigt, dass es der Gruppe effektiv gelungen ist, die verfügbaren Instrumente für den Austausch von Informationen über die Arbeits- und Beschäftigungsbedingungen entsandter Arbeitnehmer zu verbessern. Darüber hinaus hat die Kommission von dieser Gruppe nützliche Informationen über die Durchführung und Anwendung der Richtlinie 96/71/EG erhalten.

Eine bessere Verwaltungszusammenarbeit setzt auch die Entwicklung wirksamer Instrumente für die Ermittlung und den Austausch bewährter Verfahren auf allen Sachgebieten voraus, die für die ordnungsgemäße Anwendung und praktische Durchsetzung der Richtlinie 96/71/EG relevant sind. Auf diese Weise wird es möglich sein, die Verwaltungszusammenarbeit erheblich zu verbessern und die Entstehung von Konflikten sowie die häufige Anrufung der Gerichte in Streitfällen zu vermeiden.

Deshalb plant die Kommission die bereits in ihrer Mitteilung vom 13. Juni 2007 angekündigte Einrichtung eines hochrangigen Ausschusses mit folgenden Aufgabenbereichen und Zielsetzungen:

1. Ermittlung und Förderung des Austauschs von Erfahrungen und optimalen Verfahren;
2. Förderung des Austauschs einschlägiger Informationen, u. a. von Informationen über existierende Formen der (bilateralen) Verwaltungszusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten und/oder Sozialpartnern;
3. Auseinandersetzung mit (administrativen) Fragen, Schwierigkeiten und speziellen Problemen im Zusammenhang mit der Durchführung, Anwendung und effektiven Einhaltung sowie Durchsetzung der Richtlinie 96/71/EG oder der für die Entsendung von Arbeitnehmern relevanten nationalen Durchführungsmaßnahmen;
4. Prüfung etwaiger Schwierigkeiten, die sich bei der Anwendung von Artikel 3 Absatz 10 der Richtlinie 96/71/EG ergeben könnten;
5. Beobachtung der Fortschritte, die bei der Verbesserung der Verwaltungszusammenarbeit erzielt werden, insbesondere bei der Entwicklung der — speziellen — Anwendung zur Unterstützung der Verwaltungszusammenarbeit und der Anpassung und Umsetzung des IMI-Systems, sowie Verbesserung des Zugangs zu Informationen und, sofern erforderlich, Empfehlung von Vorkehrungen oder Maßnahmen, die ergriffen werden sollten;
6. Prüfung der Möglichkeiten zur Steigerung des Grads der effektiven Einhaltung und Durchsetzung der Arbeitnehmerrechte und zum Schutz ihrer Rechtsstellung, sofern erforderlich;
7. eingehende Prüfung der praktischen Probleme bei der grenzübergreifenden Durchsetzung.

Damit der hochrangige Ausschuss diese Ziele erreichen kann, sollte er die staatlichen Stellen, die für die Kontrolle der auf entsandte Arbeitnehmer anwendbaren Rechtsvorschriften zuständig sind — etwa die Arbeitsaufsicht — eng in seine Arbeit einbinden. Er sollte ferner für eine regelmäßige förmliche Einbindung der Sozialpartner gemäß den nationalen Rechtsvorschriften und/oder Gepflogenheiten sorgen, und zwar insbesondere der Vertreter der Sozialpartner in denjenigen Branchen, in denen häufig auf entsandte Arbeitnehmer zurückgegriffen wird.

Die Kommission ist bereit, in der nahen Zukunft einen Beschluss zur Einrichtung eines solchen hochrangigen Ausschusses zu fassen und darin seine Zusammensetzung, Ziele und Arbeitsmethoden festzulegen. Dabei wird sie dem Ergebnis der Diskussion im Rat über diese Empfehlung Rechnung tragen.
