

Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zu dem „Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates zur Durchsetzung der Richtlinie 96/71/EG über die Entsendung von Arbeitnehmern im Rahmen der Erbringung von Dienstleistungen“

COM(2012) 131 final — 2012/0061 COD

(2012/C 351/13)

Berichtersteller: **Thomas JANSON**

Das Europäische Parlament und der Rat beschlossen am 18. April bzw. am 25. April 2012, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss gemäß Artikel 304 AEUV um Stellungnahme zu folgender Vorlage zu ersuchen:

„Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates zur Durchsetzung der Richtlinie 96/71/EG über die Entsendung von Arbeitnehmern im Rahmen der Erbringung von Dienstleistungen“

COM(2012) 131 final — 2012/0061 COD.

Die mit den Vorarbeiten beauftragte Fachgruppe Beschäftigung, Sozialfragen, Unionsbürgerschaft nahm ihre Stellungnahme am 27. Juni 2012 an.

Der Ausschuss verabschiedete auf seiner 483. Plenartagung am 18./19. September 2012 (Sitzung vom 19. September) mit 219 gegen 2 Stimmen bei 8 Enthaltungen folgende Stellungnahme:

1. Schlussfolgerungen und Empfehlungen

1.1 Der Vorschlag der Kommission für eine Richtlinie zur Durchsetzung der Richtlinie über die Entsendung von Arbeitnehmern ist einer der Vorschläge, mit denen zum einen die Vorschriften für die Entsendung von Arbeitnehmern gestärkt und zum anderen die bestehenden Rechtsvorschriften bezüglich des Rechts auf kollektive Maßnahmen in grenzüberschreitenden Fällen kodifiziert werden sollen. Diese Vorschläge sind eine Reaktion auf die Debatte, die durch vier Urteile des Gerichtshofs der Europäischen Union (Viking-Line, Laval, Ruffert und Luxemburg) über das ausgewogene Verhältnis zwischen sozialen Rechten und wirtschaftlichen Freiheiten ausgelöst wurde.

1.2 Der EWSA hat in zwei Stellungnahmen eine Stärkung der Vorschriften für die Entsendung von Arbeitnehmern gefordert, u.a. durch eine Klarstellung und Verbesserung der Bestimmungen der Richtlinie über die Entsendung von Arbeitnehmern und eine engere Zusammenarbeit zwischen den Behörden der Mitgliedstaaten. Der EWSA begrüßt die Ziele des Kommissionsvorschlags für eine Durchsetzungsrichtlinie, unterstreicht jedoch die Bedeutung der Gewährleistung des Schutzes entsandter Arbeitnehmer, wobei die verschiedenen Arbeitsmarktmodelle in den Mitgliedstaaten zu achten und Sozialdumping sowie unlauterem Wettbewerb entgegenzuwirken sind. Der EWSA ist daher der Ansicht, dass die EU mehr Gewicht auf soziale Aspekte legen sollte.

1.3 Der EWSA begrüßt die Absicht, die bestehende Richtlinie durchzusetzen und dabei besonders auf eine bessere Umsetzung und eine wirksame Verwaltungszusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten zu achten. Die ursprüngliche Richtlinie spielt eine zentrale Rolle bei der Förderung eines fairen Wettbewerbsklimas zwischen allen Dienstleistungserbringern (einschließlich jener aus anderen Mitgliedstaaten), da sie den Dienstleistungserbringern, den Dienstleistungsempfängern und den zur Erbringung der Dienstleistungen entsandten Arbeitnehmern gleiche Rahmenbedingungen und Rechtssicherheit garantiert.

1.4 Der Ausschuss hält es für wichtig, dass der Vorschlag den Schutz entsandter Arbeitnehmer gewährleistet, die unterschiedlichen Arbeitsmarktmodelle in den Mitgliedstaaten respektiert und gleichzeitig die Möglichkeiten für den grenzüberschreitenden Handel erweitert werden, insbesondere durch die Vermeidung unnötiger Verwaltungskosten.

1.5 Zur Förderung der länderübergreifenden Erbringung von Dienstleistungen in einem Umfeld des fairen Wettbewerbs müssen gleiche Mindestbedingungen für die Beschäftigung gegeben sein, die nationalen Rechtsvorschriften und Tarifvereinbarungen entsprechen.

1.6 Die in Artikel 3 Absatz 1 der Richtlinie aufgeführten Elemente sollten nicht als erschöpfende Liste, sondern als Teil einer Gesamtbeurteilung angesehen werden, bei der alle relevanten Faktoren berücksichtigt werden.

1.7 Die Richtlinie sollte dafür sorgen, dass die Autonomie der Sozialpartner und ihre Rolle in den einzelnen Arbeitsmarktmodellen stärker respektiert werden. Der EWSA erinnert die Mitgliedstaaten an ihre Verantwortung für die Sicherstellung wirksamer Kontrollen und hält eine Überprüfung der Liste der Kontrollmaßnahmen nach drei Jahren für sehr wichtig.

1.8 Zum Schutz der Rechte von Arbeitnehmern sollten die Mitgliedstaaten die Möglichkeit haben, ausländische Dienstleistungserbringer zur Benennung einer Kontaktperson zu verpflichten, die befugt ist, im Auftrag des Unternehmens zu verhandeln. Artikel 11 Absatz 3 sollte sicherstellen, dass Gewerkschaften des Aufnahmelandes und andere Akteure die Rechte entsandter Arbeitnehmer im Einklang mit der nationalen Praxis verteidigen können.

1.9 Der EWSA hält den Vorschlag bezüglich der gesamtschuldnerischen Haftung bei Unteraufträgen für einen wesentlichen Punkt in der vorgeschlagenen Richtlinie. Diese Haftung bietet Arbeitnehmern in dem Sektor, in dem Unteraufträge am häufigsten sind, Schutz, und gleichzeitig wird dem Erfordernis Rechnung getragen, dass die Arbeitgeber Sicherheit in Bezug auf ihre Haftung benötigen. Der EWSA betont jedoch, dass der Vorschlag in den Mitgliedstaaten vorhandene gesamtschuldnerische Haftungssysteme respektieren muss. Er empfiehlt nachdrücklich denjenigen Mitgliedstaaten, die über kein solches System verfügen, ein solches System nach Absprache mit den Sozialpartnern einzuführen. Der EWSA fordert die Kommission auf, gemeinsam mit den Sozialpartnern eine genauere Definition der Sorgfaltpflicht aufzustellen, wie dies in einigen Mitgliedstaaten bereits geschehen ist. Ohne den sozialen Dialog auf nationaler Ebene vorgreifen zu wollen, fasst der EWSA das Konzept der Sorgfaltpflicht so auf, dass Unternehmen, die angemessene Prüfungen und Kontrollen der Unterauftragnehmer durchführen, nicht haftbar gemacht werden sollten.

2. Wesentlicher Inhalt des Kommissionsvorschlags

2.1 Der Vorschlag der Kommission für eine Durchsetzungsrichtlinie zur Entsenderichtlinie ist Teil eines Vorschlagspakets. Neben der Durchsetzungsrichtlinie hat die Kommission einen Vorschlag für eine Verordnung vorgelegt, mit dem die bestehenden Rechtsvorschriften in Bezug auf das Streik- und Konfliktrecht in grenzüberschreitenden Fällen kodifiziert werden sollen⁽¹⁾. Mit beiden Vorschlägen verfolgt die Kommission das Ziel, mehr und bessere Arbeitsplätze zu schaffen und die Wettbewerbsfähigkeit der EU durch eine Aktualisierung des Binnenmarkts und die Verbesserung seines Funktionierens zu steigern, ohne dadurch die Arbeitnehmerrechte zu beschneiden.

2.2 Der Vorschlag der Kommission für eine Durchsetzungsrichtlinie zur Entsenderichtlinie besteht u.a. aus folgenden Elementen:

- In Kapitel I wird ein Rahmen zur Verhinderung von Missbrauch und Umgehung aufgestellt. Die Vorschläge enthalten Bestimmungen in Bezug darauf, ob ein Unternehmen tatsächlich wesentliche Tätigkeiten ausübt, die über rein interne Management- und/oder Verwaltungstätigkeiten hinausgehen. Es werden eine indikative Beschreibung der Bestandteile des Konzepts der Entsendung im Rahmen der Erbringung von Dienstleistungen sowie die Kriterien dafür gegeben, was die tatsächliche Niederlassung eines Dienstleistungserbringers in einem Mitgliedstaat ausmacht. Hierdurch sollen eine falsche Entsendung oder Briefkastenfirmen vermieden werden.
- In Kapitel II werden Regeln für den Zugang zu Informationen aufgestellt, d.h. es geht um den Informationsbedarf von Arbeitnehmern und Unternehmen bezüglich ihrer Rechte und Pflichten. Artikel 5 enthält ausführlichere Maßnahmen, um Informationen über die Arbeitsmarktregelungen generell zugänglich zu machen, auch wenn diese Bedingungen in Tarifverträgen festgelegt sind.
- Kapitel III enthält Bestimmungen zur Zusammenarbeit zwischen den für Entsendung zuständigen nationalen Behörden. Die allgemeinen Grundsätze, Regeln und Verfahren für eine

wirksame Verwaltungszusammenarbeit und Amtshilfe werden in Artikel 6 festgelegt, während die Pflichten des Mitgliedstaats, von dem aus die Entsendung erfolgt, in Artikel 7 behandelt werden.

- In Kapitel IV geht es um die Überwachung der Entsendung. Dieses Kapitel enthält auch nationale Kontrollmaßnahmen, wobei die Mitgliedstaaten nur bestimmte Verwaltungsvorschriften und Kontrollmaßnahmen anwenden dürfen.
- Kapitel V bezieht sich auf die Mechanismen für die Durchsetzung und die Sicherstellung der praktischen Anwendung sowie die Erhebung von Beschwerden und das Recht, Gerichts- oder Verwaltungsverfahren einzuleiten. In Artikel 12 wird der Schutz der Rechte der Arbeitnehmer durch die gesamtschuldnerische Haftung im Baugewerbe für die Löhne der entsandten Arbeitnehmer sowie durch ein besseres Beschwerdeverfahren geregelt. Die Bestimmungen gelten nur für das Baugewerbe, gemäß der Definition der Liste der im Anhang der Richtlinie 96/71/EG genannten Tätigkeiten. Sie umfassen die Entsendung durch Zeitarbeitsfirmen, unter der Voraussetzung, dass es sich um eine Tätigkeit im Baugewerbe handelt. Die Mitgliedstaaten können diese Bestimmungen jedoch, falls sie dies wünschen, auf andere Sektoren ausweiten.
- Kapitel VI enthält Vorschriften für die grenzüberschreitende Durchsetzung sowie Verwaltungsstrafen und Sanktionen. In Kapitel VII schließlich werden die Sanktionen und Bestimmungen in Bezug auf die Nutzung des Binnenmarkt-Informationssystems behandelt.

3. Hintergrund des Kommissionsvorschlags

3.1 Der Kommission zufolge ist der Anteil entsandter Arbeitnehmer an der gesamten Erwerbsbevölkerung der EU gering, doch weisen einige Mitgliedstaaten eine signifikante Zahl entsandter Arbeitnehmer auf, so dass sich das Phänomen zunehmend ausbreitet. Zwar fehlen verlässliche Angaben, Schätzungen zufolge werden jedoch jedes Jahr ca. eine Million Arbeitnehmer entsandt. Entsendungen betreffen also nur einen kleinen Teil der gesamten Erwerbsbevölkerung – weniger als ein Prozent in den betreffenden Ländern –, im Rahmen der grenzüberschreitenden Arbeitsmobilität machen Entsendungen jedoch ca. 20 Prozent aus. Am stärksten betroffen sind Deutschland, Frankreich, Luxemburg, Belgien und Polen.

3.2 Der Vorschlag der Kommission schließt sich an Urteile des EuGH in vier Rechtssachen (Viking-Line, Laval, Ruffert und Luxemburg) an, die eine intensive Debatte über das ausgewogene Verhältnis zwischen sozialen Rechten und wirtschaftlichen Freiheiten ausgelöst haben. Im Oktober 2008 nahm das Europäische Parlament eine Entschließung als Reaktion auf die Urteile des Gerichtshofs an. Die europäischen Sozialpartner haben auf Ersuchen der Kommission und des französischen Ratsvorsitzes im zweiten Halbjahr 2008 eine gemeinsame Untersuchung der EuGH-Urteile vorgenommen.

3.3 Der von Prof. Mario Monti 2010 vorgelegte Bericht zur Wiederbelebung des Binnenmarktes befasst sich ebenfalls mit diesen Fragen. In dem Bericht wurde empfohlen, die Ausübung des Streikrechts zu gewährleisten und klarzustellen sowie einen Mechanismus zur informellen Beilegung von Tarifstreitigkeiten hinsichtlich der Anwendung der Richtlinie einzuführen.

⁽¹⁾ Der Ausschuss erarbeitet eine separate Stellungnahme zu diesem Vorschlag.

3.4 Der EWSA hat sich in zwei Stellungnahmen zu den Urteilen des EuGH zur Entsenderichtlinie geäußert: "*Die soziale Dimension des Binnenmarktes*"⁽²⁾ und "*Binnenmarktakte – Zwölf Hebel*"⁽³⁾.

Der EWSA erhob darin folgende Forderungen:

- Klarstellung und Verbesserung der Bestimmungen der Entsenderichtlinie
- eine bessere Zusammenarbeit zwischen den Behörden der Mitgliedstaaten
- Anwendung des Nichtdiskriminierungsgrundsatzes auf Arbeitsbedingungen und Löhne
- Konsultation der Sozialpartner
- Nichtdiskriminierung von Unternehmen im Binnenmarkt.

4. Bemerkungen des EWSA

4.1 Der EWSA nimmt den Vorschlag der Europäischen Kommission für eine Richtlinie zur Kenntnis, mit der die Durchsetzung der Entsenderichtlinie verbessert werden soll, indem die Bedingungen für entsandte Arbeitnehmer geklärt und die Möglichkeiten für den Informationsaustausch und die Zusammenarbeit zwischen den zuständigen Behörden in den Mitgliedstaaten sowie den Unternehmen und Arbeitnehmern verbessert werden. Der Ausschuss hält es für wichtig, dass der Vorschlag den Schutz entsandter Arbeitnehmer gewährleistet, die unterschiedlichen Arbeitsmarktmodelle in den Mitgliedstaaten respektiert werden, er seinem Ziel des Entgegenwirkens von Sozialdumping und unlauterem Wettbewerb wirksam gerecht wird und die Möglichkeiten für den grenzüberschreitenden Handel erweitert werden, im Besonderen durch die Vermeidung unnötiger Verwaltungskosten. Zur Förderung der länderübergreifenden Erbringung von Dienstleistungen in einem Umfeld des fairen Wettbewerbs müssen gleiche Mindestbedingungen für die Beschäftigung gegeben sein, die nationalen Rechtsvorschriften und Tarifvereinbarungen entsprechen.

4.2 Der EWSA hält Rechtssicherheit für äußerst wichtig und weist auf die Rechtsunsicherheit bezüglich ausländischer Arbeitnehmer hin, die von einem Leiharbeitsunternehmen entsandt werden. Diese Arbeitnehmer sind sowohl von der Richtlinie über die Entsendung von Arbeitnehmern als auch von der Richtlinie über Leiharbeit betroffen. Um diese Unklarheit zu beseitigen, schlägt der EWSA vor, in der Durchsetzungsrichtlinie festzulegen, dass Leiharbeiter in den Anwendungsbereich der Richtlinie fallen, wenn keine günstigeren Arbeits- und Beschäftigungsbedingungen nach Artikel 5 Absatz 3 der Richtlinie über Leiharbeit vereinbart werden.

4.3 Der Ausschuss vertritt die Haltung, dass die grenzübergreifende Erbringung von Dienstleistungen von großer Bedeutung für die Entwicklung des Binnenmarkts ist. Um politische Akzeptanz für die EU herzustellen und die Solidarität in der Union zu stärken, muss die EU bei ihren Maßnahmen größeres Gewicht auf die sozialen Aspekte legen. Um das Potenzial des

Binnenmarkts voll auszuschöpfen, muss die EU die soziale Dimension stärken. Der Vorschlag für eine Richtlinie ist ein Schritt in die richtige Richtung, reicht jedoch nicht aus, um die Forderungen des Ausschusses zu erfüllen. Hierzu wären weitere Klarstellungen und Verstärkungen des Richtlinienvorschlags erforderlich.

4.4 Der EWSA begrüßt die in Artikel 3 Absatz 1 der Richtlinie zum Ausdruck gebrachte Absicht, das Problem der sog. Briefkastenfirmen anzugehen, d.h. Unternehmen, die in dem Staat ihrer Niederlassung keine tatsächlichen Tätigkeiten ausüben, sondern nur bestehen, um Verpflichtungen im Aufnahmestaat zu vermeiden. Um Klarheit, Rechtssicherheit und Kohärenz mit Artikel 3 Absatz 2 zu schaffen, sollte die Beurteilung, ob ein Unternehmen tatsächlich wesentliche Tätigkeiten in dem Staat seiner Niederlassung ausübt, über eine Gesamtbeurteilung erfolgen, in der **alle** relevanten Faktoren berücksichtigt werden. Dies beinhaltet auch, dass die Auflistung nicht als erschöpfend angesehen werden sollte.

4.5 Mit Artikel 3 Absatz 2 des Vorschlags für eine Richtlinie soll verdeutlicht werden, wann ein Arbeitnehmer seine Tätigkeit vorübergehend in einem anderen Mitgliedstaat ausübt. Die Unterscheidung, ob eine Tätigkeit vorübergehend im Aufnahmeland ausgeübt wird oder nicht, ist von großer Bedeutung, da sie entscheidend dafür ist, welches Arbeitsrecht welches Landes angewandt wird und ob es sich überhaupt um eine Entsendung handelt. Der EWSA begrüßt die in dem Vorschlag enthaltenen Erläuterungen, insbesondere den Hinweis darauf, dass eine objektive Gesamtbewertung erforderlich ist.

4.6 Der EWSA begrüßt die neuen Informationsbestimmungen, vertritt jedoch die Ansicht, dass in Artikel 5 Absatz 4 auch die umfassende Achtung der Autonomie der Sozialpartner und ihre Rolle in den einzelnen Arbeitsmarktmodellen zum Ausdruck kommen sollten. Außerdem sollte sichergestellt werden, dass die verwaltungsmäßige Zuständigkeit für die Finanzierung von z.B. Übersetzungen nicht den Sozialpartnern aufgebürdet wird. Initiativen, die von Sozialpartnern einzelner Branchen zur Informationsverbreitung ergriffen wurden, sollten unterstützt werden.

4.7 Hinsichtlich der Kontrollen (Artikel 7) ist zu beachten, dass die Behörden des Aufnahmestaats die Gesamtverantwortung für die Kontrolle von Missbrauch haben, wenn ein entsandter Arbeitnehmer seine Tätigkeit vorübergehend in einem anderen Land ausübt, und dass die Behörden des Herkunftslandes mit den Behörden des Aufnahmestaats zusammenarbeiten. Diese Kontrollen sollten auch auf Initiative der Behörde des Aufnahmestaates durchgeführt werden können und nicht nur auf Initiative der Behörden des Mitgliedstaats, in dem das Unternehmen niedergelassen ist.

4.8 Durch Artikel 9 Absatz 1 Buchstabe d) erhalten die Mitgliedstaaten die Möglichkeit, ausländische Dienstleistungserbringer zur Benennung einer Kontaktperson zu verpflichten, die erforderlichenfalls für den Arbeitgeber mit den einschlägigen Sozialpartnern im Aufnahmemitgliedstaat gemäß den nationalen Rechtsvorschriften und Gepflogenheiten verhandelt. In manchen Ländern kann die Benennung einer Kontaktperson ausreichend sein, weil hier durch die Behörden sichergestellt werden kann, dass Gesetze und Vereinbarungen eingehalten werden. In anderen Ländern mit einem anderen Arbeitsmarktmodell muss die

(2) ABl. C 44 vom 11.2.2011, S. 90.

(3) ABl. C 24 vom 28.1.2012, S. 99.

Kontaktperson mit der Befugnis ausgestattet sein, das Unternehmen gegenüber Behörden und Gewerkschaften vertreten zu dürfen. Daher sollte die Richtlinie den unterschiedlichen Arbeitsmarktmodellen Rechnung tragen. Artikel 11 Absatz 5 Buchstabe b) sollte die Anforderung enthalten, dass über Sozialversicherungsabgaben/Steuern und darüber, wo sie entrichtet wurden, Buch zu führen ist.

4.9 In Artikel 11 Absatz 3 wird ausgesagt, dass die Mitgliedstaaten sicherstellen, dass sich Gewerkschaften und andere Organisationen, die ein rechtmäßiges Interesse an der Einhaltung der Bestimmungen der Richtlinie haben, im Namen der entsandten Arbeitnehmer oder ihrer Arbeitgeber an Gerichts- oder Verwaltungsverfahren beteiligen können. Der Artikel sollte sicherstellen, dass Gewerkschaften und andere Akteure des Aufnahmestaates die Rechte entsandter Arbeitnehmer im Einlang mit der nationalen Praxis verteidigen können.

4.10 Der EWSA hält den Vorschlag bezüglich der gesamtschuldnerischen Haftung bei Unteraufträgen für einen wesentlichen Punkt in der vorgeschlagenen Richtlinie. Diese Haftung bietet Arbeitnehmern in dem Sektor, in dem Unteraufträge am häufigsten sind, Schutz, und gleichzeitig wird dem Erfordernis Rechnung getragen, dass die Arbeitgeber Sicherheit in Bezug auf ihre Haftung benötigen. Der EWSA betont jedoch, dass der Vorschlag in den Mitgliedstaaten vorhandene gesamtschuldnerische Haftungssysteme respektieren muss. Er empfiehlt nachdrücklich denjenigen Mitgliedstaaten, die über kein solches System verfügen, ein solches System nach Absprache mit den Sozialpartnern einzuführen. Der EWSA fordert die Kommission auf, gemeinsam mit den Sozialpartnern eine genauere Definition der Sorgfaltspflicht aufzustellen, wie dies in einigen Mitgliedstaaten bereits geschehen ist. Ohne dem sozialen Dialog auf nationaler Ebene vorgreifen zu wollen, fasst der EWSA das Konzept der Sorgfaltspflicht so auf, dass Unternehmen, die angemessene Prüfungen und Kontrollen der Unterauftragnehmer durchführen, nicht haftbar gemacht werden sollten.

Brüssel, den 19. September 2012

Der Präsident
des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses
Staffan NILSSON
