



EUROPÄISCHE
KOMMISSION

Brüssel, den 4.12.2018
COM(2018) 789 final

**BERICHT DER KOMMISSION AN DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT, DEN RAT
UND DEN EUROPÄISCHEN WIRTSCHAFTS- UND SOZIALAUSSCHUSS**

**über die Umsetzung der Richtlinie 2014/54/EU des Europäischen Parlaments und des
Rates vom 16. April 2014 über Maßnahmen zur Erleichterung der Ausübung der
Rechte, die Arbeitnehmern im Rahmen der Freizügigkeit zustehen**

1. EINLEITUNG

1.1. Die Richtlinie

Die Freizügigkeit der Arbeitnehmer ist eine Grundfreiheit der Unionsbürgerinnen und Unionsbürger und eine der Säulen des Binnenmarkts. Sie ist in Artikel 45 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) verankert. Dieses Recht wurde durch Sekundärrecht weiterentwickelt, insbesondere durch die Verordnung (EU) Nr. 492/2011 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 5. April 2011 über die Freizügigkeit der Arbeitnehmer innerhalb der Union. Darüber hinaus wurde es durch die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs weiterentwickelt.

Trotz eines relativ stabilen und vollständigen Regelwerks, wie in einer Reihe von Berichten bestätigt¹, können die EU-Bürgerinnen und -Bürger bei der Ausübung ihrer Rechte als EU-Arbeitnehmer weiterhin auf praktische Probleme stoßen. Um zu versuchen, die Lücke zwischen den Rechtsvorschriften und ihrer praktischen Anwendung zu schließen, haben das Europäische Parlament und der Rat am 16. April 2014 die Richtlinie 2014/54/EU über Maßnahmen zur Erleichterung der Ausübung der Rechte, die Arbeitnehmern im Rahmen der Freizügigkeit zustehen (nachstehend die „Richtlinie“)², angenommen.

Mit der Richtlinie werden keine neuen materiellen Rechte zusätzlich zu den Rechten gemäß Artikel 45 AEUV und der Verordnung (EG) Nr. 492/2011 für die Arbeitnehmer und/oder ihre Familienangehörigen eingeführt. Sie zielt lediglich darauf ab, eine wirksamere und einheitlichere Anwendung und Durchsetzung der bestehenden Rechte zu erreichen.

1.2. Der Bericht

Gemäß Artikel 9 der Richtlinie wird mit diesem Bericht die Durchführung der Richtlinie beleuchtet. Soweit es die verfügbaren Informationen zulassen, wird in dem Bericht auch die Wirksamkeit der Richtlinie in der Praxis behandelt. Darüber hinaus wird untersucht, ob die Richtlinie geändert werden muss, um eine bessere Durchsetzung des Unionsrechts über die Freizügigkeit der Arbeitnehmer zu gewährleisten.

Der Bericht stützt sich hauptsächlich auf Informationen über die Maßnahmen zur Umsetzung der Richtlinie, die die Mitgliedstaaten der Kommission gemäß Artikel 8 der Richtlinie mitgeteilt haben. Verweise auf die nationalen Rechtsvorschriften zur Umsetzung der Richtlinie sind auf der Eur-Lex-Website³ zu finden. Die Kommission hat auch die Mitglieder des Beratenden Ausschusses für die Freizügigkeit der Arbeitnehmer⁴ konsultiert, indem sie ihnen einen ausführlichen Fragebogen⁵ (nachstehend der „Fragebogen“) und anschließend den Berichtsentwurf übermittelt hat. Gegebenenfalls bat die Kommission auch die Mitglieder des Fachausschusses für die Freizügigkeit der Arbeitnehmer⁶ um Erläuterungen zu den Durchführungsmaßnahmen. Es sei darauf hingewiesen, dass die erhaltenen Informationen von

¹ Siehe insbesondere S. 3-4 der Begründung des Richtlinienvorschlags: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/ALL/?uri=CELEX:52013PC0236>

² <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/ALL/?uri=CELEX%3A32014L0054>

³ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/NIM/?uri=CELEX:32014L0054&qid=1525688983864>

⁴ Gemäß Artikel 21 der Verordnung (EU) Nr. 492/2011 eingesetzt.

⁵ Der Fragebogen konzentrierte sich auf die praktische Umsetzung der Richtlinie und ihre Wirksamkeit. Vierzehn Regierungen der Mitgliedstaaten und vier nationale Gewerkschaftsorganisationen haben Antworten übermittelt (Stand: Juni 2018).

⁶ Gemäß Artikel 29 der Verordnung (EU) Nr. 492/2011 eingesetzt.

Inhalt und Umfang her sehr unterschiedlich waren. Die Kommission hat auch Informationen aus ihrem Netz von Rechtsexperten für die Bereiche Arbeitnehmerfreizügigkeit und Koordinierung der sozialen Sicherheit⁷ zugrunde gelegt.

2. UMSETZUNGSPROZESS

Gemäß Artikel 8 der Richtlinie mussten die Mitgliedstaaten die Richtlinie bis zum 21. Mai 2016 umsetzen.

Um die Mitgliedstaaten bei der Umsetzung zu unterstützen, legte die Kommission im November 2015 ein „Non-Paper“ vor, in dem die wichtigsten Bestimmungen der Richtlinie näher erläutert werden. Die Umsetzung der Richtlinie wurde in mehreren Sitzungen der oben genannten Ausschüsse zwischen 2015 und 2018 erörtert.

Bis zum Ablauf der Umsetzungsfrist hatten jedoch nur sieben Mitgliedstaaten⁸ Maßnahmen zur vollständigen Umsetzung der Richtlinie notifiziert.

Im September 2016 leitete die Kommission Vertragsverletzungsverfahren gegen 12 Mitgliedstaaten⁹ ein, die noch keine vollständige Umsetzung der Richtlinie notifiziert hatten. Im November 2017 notifizierten die letzten beiden Länder¹⁰ die vollständige Umsetzung. Die Vertragsverletzungsverfahren wurden daher eingestellt.

Die Kommission ist gerade dabei, ihre Analyse der Konformität der einzelstaatlichen Maßnahmen abzuschließen, um sicherzustellen, dass die Richtlinie ordnungsgemäß umgesetzt wird. Im Rahmen der laufenden Konformitätsprüfung steht sie in Kontakt mit den Mitgliedstaaten zu den in diesem Bericht genannten Themen.

3. UMSETZUNG DER RICHTLINIE

Die Richtlinie wurde auf verschiedene Weise umgesetzt. Die meisten Mitgliedstaaten nahmen Änderungen an ihren nationalen Rechtsvorschriften vor. Der Umfang der Änderungen war jedoch sehr unterschiedlich - von einem spezifischen Rechtsakt (Malta, Zypern, Griechenland, Portugal) bis hin zu Änderungen von mehreren Dutzend Rechtsakten (Litauen, Rumänien). Dänemark, Frankreich, Spanien, Italien, die Niederlande und das Vereinigte Königreich waren der Ansicht, dass ihre nationalen Rechtsvorschriften bereits mit der Richtlinie übereinstimmen und dass keine weiteren legislativen Maßnahmen erforderlich sind. In Österreich und Belgien wird die Richtlinie durch Rechtsakte auf Bundes- und Länderebene bzw. auf Bundes- und Regionalebene umgesetzt. Kein Mitgliedstaat erwähnte die Umsetzung einer der Bestimmungen der Richtlinie durch Tarifverträge.

Im Allgemeinen sahen die Mitgliedstaaten nichtlegislative Maßnahmen zur Umsetzung von Bestimmungen vor, die sich insbesondere auf die Funktionsweise der Stellen (siehe 3.3) und/oder die Verbesserung des Zugangs zu (hochwertigen) Informationen beziehen (siehe 3.5).

⁷ <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?langId=de&catId=1098>

⁸ FI, DE, IE, IT, MT, NL, SE.

⁹ AT, CY, CZ, DK, EE, FR, EL, HU, LT, LU, PT, RO.

¹⁰ CZ und LU.

3.1. Persönlicher und sachlicher Anwendungsbereich (Artikel 1 und 2)

Schon vor der Annahme der Richtlinie mussten die Mitgliedstaaten sicherstellen, dass ihre Rechtsvorschriften über die Freizügigkeit für alle Personengruppen gelten und alle in Artikel 45 AEUV genannten Angelegenheiten auf nichtdiskriminierender Grundlage umfassen. Da die Artikel 1 und 2 der Richtlinie den Anwendungsbereich von Artikel 45 AEUV und der Verordnung (EU) Nr. 492/2011 beibehalten, die beide unmittelbar anwendbar sind, haben sie für die Mitgliedstaaten keine neuen Verpflichtungen bei der Umsetzung geschaffen. Dennoch sahen sich einige Mitgliedstaaten¹¹ aufgrund der beiden Artikel veranlasst, zu überprüfen, ob ihre bestehenden nationalen Vorschriften tatsächlich dem persönlichen und sachlichen Anwendungsbereich der oben genannten Bestimmungen entsprachen.

3.2. Rechtsschutz (Artikel 3)

Alle Mitgliedstaaten stellen den Zugang zu Gerichtsverfahren sicher, die es den Arbeitnehmern der Union und ihren Familienangehörigen ermöglichen, die ihnen gemäß Artikel 45 AEUV und der Verordnung (EU) Nr. 492/2011 gewährten Rechte geltend zu machen, wenn sie der Ansicht sind, dass diese verletzt wurden. Dies wird vor allem durch Verfahrensvorschriften zur Nichtdiskriminierung im Allgemeinen gewährleistet, die schon vor dem Inkrafttreten der Richtlinie bestanden haben. In einigen Ländern¹² gibt es spezielle Gesetze für den Zugang ausländischer Arbeitnehmer zu Gerichten. Wie in der Richtlinie vorgeschrieben, gibt es auch nach Beendigung des Verhältnisses, in dem die geltend gemachte Einschränkung und die Behinderung oder Diskriminierung aufgetreten sind, keine Einschränkungen beim Geltendmachen verletzter Rechte.

Verbände, Organisationen (einschließlich Sozialpartner) oder sonstige Rechtsträger, die nach nationalem Recht ein berechtigtes Interesse daran haben, die Einhaltung der Richtlinie sicherzustellen, haben das Recht, sich im Namen von oder zur Unterstützung von Arbeitnehmern der Union an Gerichts- und/oder Verwaltungsverfahren zu beteiligen. Dies ist in allen Mitgliedstaaten mit Ausnahme Italiens der Fall, wo sich die Gewerkschaften offenbar nur im Falle einer kollektiven Diskriminierung an Verfahren beteiligen können.

Was den Schutz vor Viktimisierung betrifft, so sind in den meisten Ländern Maßnahmen zum Schutz der Arbeitnehmer der Union vor Benachteiligung oder nachteiligen Auswirkungen in den nationalen Antidiskriminierungsgesetzen oder Arbeitsgesetzen festgelegt. Nur Malta und Zypern haben nach der Umsetzung der Richtlinie besondere Bestimmungen zur Viktimisierung angenommen. In Litauen und Portugal ist der Schutz offenbar auf Arbeitsbeziehungen beschränkt, so dass beispielsweise Arbeitssuchende, die möglicherweise von Behörden schikaniert werden können, nicht geschützt werden.

¹¹ Beispielsweise AT, BG, CY, LT, MT und RO.

¹² BG und ES.

Die Informationen über die praktische Umsetzung der Bestimmungen aus Artikel 3 sind sehr begrenzt. In Beantwortung des Fragebogens wurden nur in der Antwort der litauischen Gewerkschaften vier Fälle erwähnt, die kürzlich bei nationalen Gerichten in Angelegenheiten, die unter die Richtlinie fallen, eingebracht wurden. Estland verwies auf zwei Beschwerden, die 2017 von außergerichtlichen Behörden bearbeitet wurden. Sie betrafen bestimmte Praktiken öffentlicher Einrichtungen bei der Anerkennung von beruflichen Qualifikationen und der Gewährung eines Aufenthaltsrechts für ein Familienmitglied eines Unionsbürgers. Deutschland und Litauen gaben an, es habe Fälle gegeben, in denen sich Organisationen an gerichtlichen und administrativen Verfahren zur Unterstützung von Arbeitnehmern beteiligt hätten.

Der Mangel an Informationen erklärt sich dadurch, dass die Richtlinie erst vor kurzem in Kraft getreten ist, dass die Stellen für die Freizügigkeit (Artikel 4) diese Informationen noch nicht gesammelt haben oder dass solche Fälle nicht auf der Grundlage der Diskriminierung von Arbeitnehmern der Union nach Nationalität zusammengefasst werden.

3.3. Stelle (oder Stellen) zur Förderung der Gleichbehandlung (Artikel 4)

Die Richtlinie ist insofern innovativ, als sie die Mitgliedstaaten verpflichtet, eine Struktur/Stelle zu benennen, die die Gleichbehandlung von Arbeitnehmern der Union und ihren Familienangehörigen aus Gründen der Staatsangehörigkeit fördert und ungerechtfertigte Beschränkungen und Behinderungen ihres Rechts auf Freizügigkeit beseitigt.

Benennung einer Stelle und Wahrnehmung der Aufgaben

Seit November 2017 sind in allen Mitgliedstaaten Stellen für die Freizügigkeit benannt worden, allerdings ist diese Ernennung in Frankreich, Italien und dem Vereinigten Königreich nicht im Einklang mit den Anforderungen von Artikel 6 Absatz 1 bekannt gemacht worden. Diese Mitgliedstaaten haben keinen Rechtsakt zur Umsetzung der Richtlinie erlassen. Auf den Websites der Stellen wird auch nicht erwähnt, dass sie Stellen im Sinne der Richtlinie sind oder die in der Richtlinie genannten Aufgaben wahrnehmen. Die Liste der Stellen wird online von der Europäischen Kommission bereitgestellt.¹³

In der überwiegenden Mehrheit der Mitgliedstaaten wurden bestehende Strukturen mit der Funktion der Stelle für die Freizügigkeit betraut; eine Ausnahme bilden lediglich Deutschland und Slowenien, wo eine neue Struktur geschaffen wurde. Was die Art der Stelle betrifft, so wurde der Aufgabenbereich der Gleichstellungsstellen in 20 Mitgliedstaaten auf Fragen der Diskriminierung von Arbeitnehmern der Union und ihren Familienangehörigen aus Gründen der Staatsangehörigkeit ausgeweitet. Arbeitsmarktbehörden (wie öffentliche Arbeitsverwaltungen oder EURES-Dienste und Arbeitsaufsichtsbehörden) und Arbeitsministerien sind am zweithäufigsten unter den Stellen vertreten. In Österreich gehören

¹³ <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1277&langId=de>

untypischerweise die Bundes- und Länderarbeitskammern zu den Stellen, während es in Schweden die Nationale Handelskammer, die Binnenmarktbehörde des Landes, ist.

Was die Aufgaben der Stellen betrifft, so geben einige Mitgliedstaaten an, dass die Stelle alle in der Richtlinie aufgeführten Aufgaben wahrnimmt, obwohl bestimmte Aufgaben in der Satzung der Stelle nicht ausdrücklich erwähnt werden und es keine konkreten Beispiele für die Wahrnehmung dieser Aufgaben durch die Stelle gibt. Zu den nicht genannten Aufgaben gehören die Durchführung von Umfragen und Analysen betreffend Behinderungen der Freizügigkeit sowie die Abgabe von Empfehlungen zu allen Fragen im Zusammenhang mit ungerechtfertigten Einschränkungen und Behinderungen oder mit Diskriminierung. Dem Anschein nach fallen in Italien, Lettland, der Slowakei und dem Vereinigten Königreich nicht alle Aufgaben in die Zuständigkeit der Stellen.

Darüber hinaus untersagen die EU-Vorschriften über die Freizügigkeit der Arbeitnehmer neben der Diskriminierung aus Gründen der Nationalität auch ungerechtfertigte Einschränkungen oder Behinderungen der Freizügigkeit. Es bleibt abzuwarten, ob die zur Umsetzung der Richtlinie benannten Stellen diese Frage in der Praxis abdecken.

Wie aus den Antworten auf den Fragebogen hervorgeht, stimmen die wichtigsten Tätigkeiten, die die Stellen in der Praxis ausüben, mit den in der Richtlinie festgelegten Aufgaben überein. Die meisten Länder konzentrieren sich auf Folgendes: 1) Unterstützung, die hauptsächlich aus Information und Rechtsberatung besteht; 2) Sensibilisierung für die Rechte der Freizügigkeit und die Tätigkeiten der Stellen über verschiedene Informationskanäle und/oder 3) Stärkung der Zusammenarbeit mit anderen Interessengruppen. Einige Länder¹⁴ nutzen soziale Medien (oder planen deren Nutzung), um Menschen mit Informationsbedarf zu erreichen.

Bewährte Verfahren in den Niederlanden: Nutzung sozialer Medien

In den Niederlanden beantwortet der öffentliche Informationsdienst Fragen, die über Twitter, Facebook und WhatsApp gestellt werden.

Bislang sind jedoch Informationen darüber, wie oft Stellen rechtliche und/oder andere Unterstützung leisten, rar. In Beantwortung des Fragebogens machten nur wenige Länder¹⁵ Angaben darüber, wie häufig sie diese Unterstützung anbieten.

Bewährte Verfahren in Dänemark: Erhebung zu Hindernissen

In Dänemark führt die Stelle eine Umfrage bei den zuständigen Behörden über Hindernisse/Fälle von Diskriminierung in ihrem Zuständigkeitsbereich durch.

Erhebungen, Analysen oder Berichte über die Freizügigkeit der Arbeitnehmer wurden nur in sieben Mitgliedstaaten¹⁶ durchgeführt (oder sind geplant). Es ist wichtig, dass Informationen über Behinderungen, Einschränkungen und Diskriminierungen gesammelt, bewertet und öffentlich verbreitet werden. Dies kann nicht nur das allgemeine Bewusstsein für Rechte und die Verfahren zu ihrer Geltendmachung

¹⁴ DE, MT, NL.

¹⁵ DE, DK, EE, HR, MT, SI.

¹⁶ AT, DE, DK, EL, FI, SE, SI.

verbessern, sondern auch andere Arbeitgeber und Verwaltungen davon abhalten, solche Praktiken anzuwenden.

Die Fähigkeit, die unabhängige Erfüllung der in Artikel 4 Absatz 2 Buchstaben a, c und d genannten Aufgaben zu gewährleisten, ist ein wesentliches Element des Schutzes mobiler Arbeitnehmer in der Union.

Wie bereits erwähnt, werden in mehr als der Hälfte der Mitgliedstaaten Gleichstellungsstellen als Stellen für die Freizügigkeit benannt. Zwischen ihnen bestehen nach wie vor erhebliche Unterschiede in Bezug auf Mandat, Kompetenzen, Strukturen und Ressourcen¹⁷.

Die Unabhängigkeit der Stellen ist besonders in Ländern von Bedeutung, in denen es sich nicht um eigenständige Strukturen handelt, die *per se* ein gewisses Maß an Unabhängigkeit gewährleisten würden. Dabei ist besonders auf die Unabhängigkeit der Rechtshilfe zu achten, die den von der Richtlinie abgedeckten Personen gewährt wird. Es scheint, dass in Bulgarien, Kroatien, Zypern, Ungarn, Lettland, Polen, der Slowakei, Spanien und dem Vereinigten Königreich die Unabhängigkeit der Stellen in Frage gestellt werden kann.

Die Antworten auf den Fragebogen weisen nur auf zwei Stellen¹⁸ hin, die sich bisher mit Beschwerden über die Freizügigkeit beschäftigt haben.

Die Richtlinie fordert die Mitgliedstaaten auf, die kostenlose Unterstützung von Personen, die nicht über ausreichende finanzielle Mittel verfügen, bei Gerichtsverfahren auf nichtdiskriminierender Grundlage sicherzustellen. In Kroatien haben ausländische Staatsangehörige, die sich vorübergehend dort aufhalten, Anspruch auf kostenlose Prozesskostenhilfe unter Beachtung des Grundsatzes der Gegenseitigkeit. Frankreich hat die angeforderte Klarstellung darüber, wie es diese Bestimmung umsetzt, nicht vorgelegt. Nur Österreich, Estland, Griechenland und eine Gewerkschaft in Litauen wiesen darauf hin, dass tatsächlich unabhängige Unterstützung bei Gerichtsverfahren geleistet wird.

Ordnungsgemäßes Funktionieren der Stellen

Damit die Stellen ihre Aufgaben ordnungsgemäß erfüllen können, ist es wichtig, dass ihnen ausreichende Mittel zugewiesen werden. Dies ist besonders wichtig, wenn die Richtlinie durch die Übertragung zusätzlicher Aufgaben auf bestehende Stellen umgesetzt wurde (Artikel 4 Absatz 1 in Verbindung mit Erwägungsgrund 18). Dieses Problem wurde bei den meisten Ländern angesprochen. Viele Länder stehen vor finanziellen Engpässen und versuchen, „mit weniger mehr zu erreichen“. Die zusätzliche Arbeitsbelastung der Stellen ist je nach Zahl der zu- und abwandernden mobilen Arbeitnehmer sehr unterschiedlich. Darüber hinaus hatten die Stellen in einigen Mitgliedstaaten bereits vor ihrer Benennung ähnliche Aufgaben wie die gemäß der Richtlinie wahrgenommen.

¹⁷ Für weitere Informationen siehe [Gemeinsamer Bericht über die Anwendung der Richtlinie 2000/43/EG des Rates und der Richtlinie 2000/78/EG des Rates](#) (COM(2014) 2 final, 17.1.2014) und [Bericht über die Anwendung der Richtlinie 2004/113/EG des Rates](#) (COM(2015) 190 final, 5.5.2015).

¹⁸ DE und LT.

Nur wenige Mitgliedstaaten¹⁹ haben unmissverständlich angeführt, dass sie zusätzliche Mittel für die Erfüllung der neuen Aufgaben bereitgestellt haben.

Die Kommission wird den Fällen nachgehen, in denen das Fehlen zusätzlicher Mittel bedeutet, dass eine Stelle nicht in der Lage ist, die in der Richtlinie vorgesehenen Aufgaben ordnungsgemäß wahrzunehmen.

Bewährte Verfahren in Slowenien: ESF-Projekt

In Slowenien trägt das Projekt des Europäischen Sozialfonds „Entwicklung von Dienstleistungen zur Erleichterung der grenzüberschreitenden Mobilität von Arbeitnehmern“ dazu bei, die Kapazitäten der Stellen zu stärken.

In 11 Mitgliedstaaten wurden mehrere Stellen benannt. Daher ist es von wesentlicher Bedeutung, dass ihre Aufgaben, wie in Artikel 4 Absatz 5 gefordert, angemessen koordiniert werden.

Die meisten Mitgliedstaaten haben entweder formelle Vorschriften, die die nationalen Behörden zur Zusammenarbeit oder zur gegenseitigen Bereitstellung relevanter Informationen verpflichten, oder sie benennen eine der Behörden als „Koordinierungsstelle“. In einigen Mitgliedstaaten²⁰ wurden jedoch offensichtlich keine derartigen Maßnahmen ergriffen.

Die Richtlinie verpflichtet die Mitgliedstaaten, dafür zu sorgen, dass ihre Stellen nicht nur mit den Stellen in anderen Mitgliedstaaten zusammenarbeiten, sondern auch die bestehenden Informations- und Unterstützungsdienste auf Unionsebene nutzen. Dazu gehören „Ihr Europa“, SOLVIT, EURES, das Netz „Enterprise Europe Network“ und die Zentrale Anlaufstelle. Die meisten Antworten auf den Fragebogen bestätigen, dass solche Kontakte stattfinden²¹. Sie scheinen jedoch begrenzt zu sein und/oder *ad hoc* zu geschehen, da es offensichtlich noch keine konkreten Verfahren oder ausgebildeten Praktiken für die Art und Weise der Zusammenarbeit gibt.

Bewährte Praktiken in Deutschland: Regionale Zusammenarbeit

In Deutschland wurde ein spezielles Projekt durchgeführt, das darauf abzielt, die Verfahren in den öffentlichen Arbeitsagenturen im Umgang mit den EU-Bürgern zu verbessern und die regionale Zusammenarbeit zwischen Migrations- und Arbeitsmarktdiensten im Bereich des Zugangs zu Arbeitsmarktdiensten zu fördern.

Viele Mitgliedstaaten arbeiten daran, die Funktionsweise der Stellen zu verbessern, indem sie versuchen, Schwierigkeiten bei der Erfüllung ihrer Aufgaben und beim Aufbau ihrer Kapazitäten zu lösen. Dazu gehören die Erstellung von Arbeitsprogrammen/Strategieplänen,

¹⁹ Wie CZ, DE, EL, SE und SI.

²⁰ Beispielsweise AT, LT, PL, SK und UK.

²¹ AT, FI, LV und NL unterstrichen die Bedeutung von Kontakten insbesondere mit EURES, SOLVIT und Aktivitäten von Plattformen zur Bekämpfung von Schwarzarbeit. Equinet, das „European Network of Equality Bodies“ (Europäisches Netzwerk von Gleichstellungsstellen) (<http://www.equineteurope.org/>), an dem 18 Stellen beteiligt sind, wurde auch als geeignete Plattform erwähnt, um insbesondere auf Kontakten mit Stellen in anderen Mitgliedstaaten aufzubauen.

der Aufbau von Partnerschaften mit nationalen Interessengruppen und Stellen in anderen Ländern, die Verbesserung des Zugangs zu Informationen und Dienstleistungen sowie die Organisation von Seminaren und Schulungen für Beamte, um ihr Fachwissen über die Freizügigkeit der Arbeitnehmer zu vertiefen.

3.4. Förderung des Dialogs mit Sozialpartnern und NRO (Artikel 5)

Die Rechtsrahmen der Mitgliedstaaten sehen die Möglichkeit eines Dialogs mit den Interessengruppen vor. In vielen Ländern bezieht sich ein solcher Dialog jedoch selten speziell auf die Freizügigkeit der Arbeitnehmer (außer z. B. in Bulgarien), ist er nicht regelmäßig oder bezieht er Nichtregierungsorganisationen nicht ausdrücklich ein²².

3.5. Bessere Bereitstellung von Informationen auf nationaler Ebene für Arbeitnehmer der Union und ihre Familienangehörigen (Artikel 6)

Informationen über Freizügigkeitsrechte sind in allen Ländern verfügbar. Angesichts der relativ hohen Qualitätsstandards der Richtlinie (Absatz 2) ist es jedoch in den meisten Fällen nach wie vor schwer, sicherzustellen, dass diese Informationen verständlich, aktuell, klar und in mehreren Sprachen verfügbar sind. In einigen Fällen sind die Informationen über viele nationale Websites verstreut, was den Zugriff erschwert und die Fragmentierung begünstigt²³. In vielen Ländern ist die Bereitstellung von Informationen noch im Gange, es werden neue Websites eingerichtet oder bestehende überarbeitet, Informationsblätter erstellt oder Informationskampagnen durchgeführt.

Die Mitgliedstaaten sollten weiterhin sicherstellen, dass betroffene Personen über die Stellen und die von ihnen angebotene Unterstützung informiert sind. Diese Informationsquelle sollte bestehende Plattformen wie EURES-Berater²⁴, SOLVIT²⁵ und „Ihr Europa – Beratung“²⁶ ergänzen, die die mehr als 11,8 Millionen mobilen EU-Bürgerinnen und -Bürger im erwerbsfähigen Alter, die außerhalb des Landes ihrer Staatsangehörigkeit leben, unterstützen können^{27,28}. Diese Informationen können mobile Bürgerinnen und Bürger auch ermutigen, Fälle von Diskriminierung zu melden und ihre Rechte geltend zu machen.

²² Beispielsweise in HR, HU, IT, MT, PL, SK und UK.

²³ Beispielsweise in HR und LT.

²⁴ EURES-Berater, die in allen Mitgliedstaaten zur Verfügung stehen, haben 2016 in mehr als 45 000 Fällen Bürgerinnen und Bürger der Union und Arbeitgeber unterstützt (http://ec.europa.eu/internal_market/scoreboard/performance_by_governance_tool/eures/index_en.htm).

²⁵ Im Jahr 2016 behandelte SOLVIT 34 Fälle im Zusammenhang mit der Arbeitnehmerfreizügigkeit, <http://ec.europa.eu/solvit/>

²⁶ „Ihr Europa – Beratung“ beriet 2016 in mehr als 2 500 Fällen zu Fragen im Zusammenhang mit Arbeit, Familienrechten und Sozialleistungen, http://ec.europa.eu/internal_market/scoreboard/performance_by_governance_tool/youreurope_advice/index_en.htm

²⁷ https://ec.europa.eu/futurium/en/system/files/ged/2017_report_on_intra-eu_labour_mobility.pdf

²⁸ Die Zahl der Unionsbürger, die in einem anderen Mitgliedstaat als dem ihrer Staatsangehörigkeit leben oder arbeiten, beläuft sich auf rund 17 Millionen (Migrationsstatistiken von Eurostat [migr_pop1ctz] 2017).

3.6. Andere Bestimmungen (Artikel 7, Erwägungsgründe 15 und 28)

Artikel 7 Absatz 2 sieht ausdrücklich vor, dass die Mitgliedstaaten befugt sind, die Zuständigkeit der Stellen auf die Nichtdiskriminierung aus Gründen der Staatsangehörigkeit aller Unionsbürger und ihrer Familienangehörigen, die ihr in Artikel 21 AEUV verankertes Recht auf Freizügigkeit ausüben, auszudehnen. Wie vorstehend erwähnt, wurden in mehr als der Hälfte der Länder Gleichstellungsstellen, die bereits alle Unionsbürger abdeckten, als die im Rahmen der Richtlinie eingerichteten Stellen für Freizügigkeit benannt. Einige Länder²⁹ haben die Zuständigkeit der Stellen erweitert, so dass sie nach der Umsetzung der Richtlinie alle Unionsbürger abdecken. Insgesamt deckt die Zuständigkeit der Stellen in den meisten Mitgliedstaaten alle Unionsbürger ab³⁰.

In Erwägungsgrund 15 der Richtlinie werden die Mitgliedstaaten ersucht, die Umsetzung gemeinsamer Grundsätze für kollektive Unterlassungs- und Schadensersatzverfahren zu prüfen, wie in der Empfehlung der Kommission vom 11. Juni 2013³¹ vorgesehen. Nur drei Antworten auf den Fragebogen³² bestätigten, dass es solche Rechtsbehelfe gibt, obwohl nicht immer klar ist, ob sie Angelegenheiten betreffen, die in den Anwendungsbereich der Richtlinie fallen. Ein Bericht der Kommission vom 25. Januar 2018³³ enthält weitere Einzelheiten betreffend die Fortschritte der Mitgliedstaaten bei der Umsetzung von kollektiven Rechtsbehelfen.

Gemäß Erwägungsgrund 28 hat die Kommission auch die möglichen Schwierigkeiten untersucht, vor denen junge Hochschulabsolventen, die unionsweit auf Arbeitssuche sind, und aus Drittländern stammende Ehegatten von Arbeitnehmern der Union stehen.

In ihren Antworten auf den Fragebogen erwähnten die Befragten die Anerkennung von Qualifikationen als Hauptschwierigkeit für junge Hochschulabsolventen. Andere aufgeworfene Fragen stehen nicht in direktem Zusammenhang mit den Vorschriften zur Freizügigkeit, wie beispielsweise niedrige Löhne für diejenigen, denen es an Erfahrung mangelt, und die Notwendigkeit, über praktische Fähigkeiten zu verfügen, um einen Arbeitsplatz zu finden. Im Hinblick auf Ehegatten aus Drittländern wurden lange Verfahren oder übermäßige behördliche Anforderungen (wie die Verpflichtung zur „Legalisierung“ von Heiratsurkunden und sprachliche Anforderungen), um Visa, Aufenthaltsgenehmigungen und/oder Sozialversicherungsnummern zu erhalten oder Zugang zu öffentlichen Dienstleistungen im Allgemeinen zu erhalten, als häufige Schwierigkeiten genannt. Gleiches galt für mangelnde Kenntnisse der Ehegatten der jeweiligen Landessprache. Darüber hinaus wurde die Komplexität der einzelstaatlichen Vorschriften als ein übergeordnetes Thema herausgestellt.

²⁹ Beispielsweise BG und SI.

³⁰ Mit Ausnahme von DE, DK, HR, LV und SE.

³¹ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/?uri=CELEX:32013H0396>

³² DK, LT und SI.

³³ <https://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2018/DE/COM-2018-40-F1-DE-MAIN-PART-1.PDF>

Einige dieser Schwierigkeiten, vor denen Arbeitnehmer der Union stehen, resultieren aus der fehlerhaften Anwendung des EU-Rechts durch nationale Behörden und/oder private Einrichtungen. Dies ist genau eines der Probleme, die mit der Richtlinie gelöst werden sollen, indem die Möglichkeiten für die Menschen, ihre Rechte geltend zu machen, verbessert, Unterstützung durch die Stellen bereitgestellt und der Zugang zu Informationen verbessert werden.

4. MÖGLICHE ÄNDERUNGEN UND ANDERE VERBESSERUNGEN

In dem Fragebogen wurden die Behörden der Mitgliedstaaten und die Sozialpartner gefragt, ob sie Änderungen an der Richtlinie (oder anderen Rechtsvorschriften über die Freizügigkeit der Arbeitnehmer) für notwendig erachten. Alle Umfrageteilnehmer erklärten, dass zum jetzigen Zeitpunkt keine legislativen Änderungen erforderlich sind und dass die Bemühungen stattdessen auf die ordnungsgemäße Umsetzung der geltenden Vorschriften konzentriert werden sollten. In diesem Zusammenhang erinnert die Kommission an ihren Vorschlag zur Errichtung einer Europäischen Arbeitsbehörde³⁴, der am 13. März 2018 im Rahmen des Pakets zur sozialen Gerechtigkeit vorgelegt wurde. Ziel dieses Vorschlags ist es, die Gerechtigkeit bei der grenzüberschreitenden Mobilität von Arbeitskräften in Europa zu stärken. Neben anderen Zielen verfolgt die Behörde die Zielsetzung, die Entscheidung von Einzelpersonen und Arbeitgebern zu erleichtern, ihr Recht auf Freizügigkeit auszuüben, indem sie umfassendere und leichter zugängliche Informationen und Dienste bereitstellt. Ein weiterer Schwerpunkt wird die Schaffung besserer und effizienterer Bedingungen für die Begleitung der Arbeitskräftemobilität in Europa durch eine engere Zusammenarbeit unter den nationalen Behörden sein. Daher hält es auch die Kommission ihrerseits nicht für notwendig, zum jetzigen Zeitpunkt Änderungen an der Richtlinie vorzuschlagen.

5. SCHLUSSFOLGERUNGEN

Die Analyse der nationalen Umsetzungsmaßnahmen zeigt, dass eine Reihe von Bestimmungen der Richtlinie schon im Wege nationaler Instrumente eingehalten worden sind, die bereits bei Inkrafttreten der Richtlinie bestanden. In vielen Ländern haben sich Gesetzesänderungen auf die Umsetzung von Artikel 4 über die Benennung der Stelle zur Förderung der Gleichbehandlung beschränkt.

Die Richtlinie ist bereits in Kraft getreten, und die Kommission hat keine größeren Konformitätsprobleme bei den einzelstaatlichen Umsetzungsmaßnahmen festgestellt. In der Praxis bleibt jedoch noch viel zu tun, um sicherzustellen, dass die Ziele der Richtlinie erreicht werden. Viele Mitgliedstaaten stehen weiterhin vor der Herausforderung, dafür zu sorgen, dass die mit der Richtlinie geschaffenen Instrumente, wie beispielsweise die Stellen, vor Ort Ergebnisse hervorbringen.

Angesichts der verspäteten Umsetzung der Richtlinie in vielen Ländern und des relativ kurzen Zeitraums, den die Richtlinie in der Praxis angewandt wurde, können zum jetzigen Zeitpunkt keine zuverlässigen Schlussfolgerungen über ihre Auswirkungen gezogen werden.

³⁴ [Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Errichtung einer Europäischen Arbeitsbehörde](#) (COM(2018) 131 final, 13.3.2018).

Die Antworten auf den Fragebogen deuten jedoch darauf hin, dass sich die Richtlinie positiv auf alle Beteiligten ausgewirkt hat. Dies liegt vor allem daran, dass mit ihr mehr Rechtssicherheit und Klarheit für Arbeitnehmer, Arbeitgeber und Verwaltungen geschaffen wurde, indem Freizügigkeitsrechte sowie Regeln für eine bessere Durchsetzung festgelegt wurden. Es wurde ferner Unterstützung für schutzbedürftige Menschen durch die Stellen bereitgestellt und unterstrichen, dass die korrekte Umsetzung der EU-Rechtsvorschriften über die Freizügigkeit der Arbeitnehmer eine wichtige Aufgabe der nationalen Verwaltungen ist.

Es ist – falls überhaupt möglich – schwierig zu beurteilen, inwieweit die Umsetzung der Richtlinie dazu beigetragen hat, das Bewusstsein der Unionsbürger für ihre Rechte in Bezug auf die Freizügigkeit zu schärfen. Eine Eurobarometer-Umfrage³⁵ zeigt, dass sich immer mehr Bürger ihrer Rechte in der EU stärker bewusst sind. Die jüngsten Initiativen der Union³⁶ in diesem Bereich sowie der Vorschlag zur Errichtung einer Europäischen Arbeitsbehörde sollten weiter dazu beitragen, ein größtmögliches Bewusstsein für die wichtigsten Freizügigkeitsrechte zu schaffen.

Die Kommission wird die Umsetzung der Richtlinie weiterhin überwachen. Dabei wird sie auch auf die Daten zurückgreifen, die im Jahresbericht über die Mobilität innerhalb der EU zusammengetragen wurden, der einen Überblick über die grenzüberschreitende Mobilität innerhalb der EU gibt und Hindernisse aufdecken kann (siehe Fußnote 27). Die Kommission wird weiterhin mit den Mitgliedstaaten zusammenarbeiten, um sicherzustellen, dass die Richtlinie in allen Mitgliedstaaten vollständig und korrekt umgesetzt und durchgeführt wird.

Die Kommission wird die Bemühungen der Mitgliedstaaten um eine ordnungsgemäße Durchführung der Richtlinie unterstützen. Insbesondere wird sie die Zusammenarbeit zwischen den Stellen fördern, Synergien zwischen den bestehenden Informations- und Unterstützungsdiensten auf Unionsebene sicherstellen und die Mitgliedstaaten dabei unterstützen, die Qualität der Informationen, die sie auf den nationalen Websites bereitstellen, zu verbessern und die Arbeitnehmer der Union für ihre Rechte zu sensibilisieren.

³⁵ <http://ec.europa.eu/commfrontoffice/publicopinion/index.cfm/Chart/getChart/chartType/lineChart//themeKy/50/groupKy/268/savFile/867>

³⁶ Siehe auch [Vorschlag für eine Verordnung über die Einrichtung eines zentralen digitalen Zugangstors zu Informationen, Verfahren, Hilfs- und Problemlösungsdiensten](#) (COM(2017) 256, 2.5.2017).