

EUROPÄISCHES PARLAMENT

2004



2009

Ausschuss für Beschäftigung und soziale Angelegenheiten

VORLÄUFIG
2006/2038(INI)

10.4.2006

ENTWURF EINES BERICHTS

über die Anwendung der Richtlinie 96/71/EG über die Entsendung von
Arbeitnehmern
(2006/2038(INI))

Ausschuss für Beschäftigung und soziale Angelegenheiten

Berichterstatlerin: Elisabeth Schroedter

INHALT

	Seite
ENTWURF EINER ENTSCHESSUNG DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS	3
BEGRÜNDUNG	8

ENTWURF EINER ENTSCHEIDUNG DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS

zur Anwendung der Richtlinie 96/71/EG über die Entsendung von Arbeitnehmern (2006/2038(INI))

Das Europäische Parlament,

- unter Hinweis auf 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 Dienstleistungen¹ (Entsenderichtlinie),
 - unter Hinweis auf die Mitteilung der Kommission zur Durchführung der Richtlinie 96/71/EG in den Mitgliedstaaten (KOM(2003)0458),
 - unter Hinweis auf seine Entschließung vom 15. Januar 2004 zur Durchführung der Richtlinie 96/71/EG in den Mitgliedstaaten²,
 - unter Hinweis auf die Mitteilung der Kommission zu Leitlinien für die Entsendung von Arbeitnehmern im Rahmen der Erbringung von Dienstleistungen (SEK(2006)0439),
 - unter Hinweis auf den Bericht der Kommission über die Durchführung der Richtlinie 96/71/EG in den Mitgliedstaaten (SEK(2006)0439/2),
 - unter Hinweis auf die Artikel 27 und 34 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union,
 - unter Hinweis auf das Übereinkommen Nr. 143 der Internationalen Arbeitsorganisation (ILO) über Wanderarbeitnehmer,
 - unter Hinweis auf den Rahmenbeschluss 2005/214/JI des Rates vom 24. Februar 2005 über die Anwendung des Grundsatzes der gegenseitigen Anerkennung von Geldstrafen und Geldbußen³,
 - unter Hinweis auf die Urteile des Gerichtshofs der Europäischen Gemeinschaften (EuGH) vom 12. Oktober 2004⁴, 23. November 1999⁵ und 25. Oktober 2001⁶,
 - gestützt auf Artikel 45 seiner Geschäftsordnung,
 - in Kenntnis des Berichts des Ausschusses für Beschäftigung und soziale Angelegenheiten sowie der Stellungnahme des Ausschusses für Binnenmarkt und Verbraucherschutz (A6-0000/2006),
- A. unter Hinweis darauf, dass die Entsenderichtlinie ein klar definiertes soziales Ziel hat, dass das Gastland die Verantwortung dafür trägt, dass die in Artikel 3 der

¹ ABl. L 18 vom 21.1.1997, S. 1.

² ABl. C 92 E vom 16.4.2004, S. 404.

³ ABl. L 76 vom 22.3.2005, S. 16.

⁴ Rechtssache C-60/03, Wolff & Müller, ABl. C 300 vom 4.12.2004, S. 18.

⁵ Verbundene Rechtssachen C-369/96 und C-376/96, Arblade, Slg. 1999, I-8453.

⁶ Verbundene Rechtssachen C-49/98, C-50/98, C-52/98 bis C-54/98 und C-68/98 bis C-71/98, Finalarte, Slg. 2001, I-7831.

Entsenderichtlinie festgelegten Arbeitsschutznormen und -bedingungen den entsandten abhängig Beschäftigten garantiert werden; ferner unter Hinweis darauf, dass der EuGH in dem oben genannten Urteil in der Rechtssache Arblade den sozialen Schutz für abhängig Beschäftigte als einen zwingenden Grund des Allgemeininteresses anerkannt hat, der es rechtfertigt, dass einem Arbeitgeber entsprechende Verpflichtungen auferlegt werden, und in dem oben genannten Urteil in der Rechtssache Finalarte dahingehende Maßnahmen als verhältnismäßig angesehen hat,

- B. unter Hinweis darauf, dass es nach Artikel 2 Absatz 2 der Entsenderichtlinie dem Gastland obliegt, zu definieren, wann ein Arbeitnehmer abhängig beschäftigt ist; ferner unter Hinweis darauf, dass der oben genannte Bericht der Kommission bestätigt, dass dabei die De-facto-Arbeitsituation im Gastland entscheidend ist,
- C. in der Erwägung, dass in dem oben genannten Urteil des EuGH in der Rechtssache Wolff & Müller die Maßnahmen des Gastlandes zur Verhinderung von unlauterem Wettbewerb als gerechtfertigt erachtet werden, die sicherstellen, dass entsandte abhängig Beschäftigte die in Artikel 3 der Entsenderichtlinie festgesetzten Mindestnormen erhalten, und in dem entschieden, dass solche gezielten Schutzmaßnahmen als Beschränkung der Dienstleistungsfreiheit gerechtfertigt sind,
- D. in der Erwägung, dass der Gleichbehandlungsgrundsatz der Entsenderichtlinie in zwei Richtungen wirkt, einerseits als Gleichbehandlung von Unternehmen im Rahmen der Dienstleistungsfreiheit, andererseits als Gleichbehandlung der entsandten abhängig Beschäftigten bezüglich der vor Ort geltenden Mindestvorschriften von Arbeits- und Beschäftigungsbedingungen nach Artikel 3 der Entsenderichtlinie,
- E. unter Hinweis darauf, dass in dem oben genannten Bericht der Kommission Maßnahmen gefordert werden, die verhindern sollen, dass z.B. über Briefkastenfirmen die Mindestschutznormen und -rechte umgangen werden,
- F. in der Erwägung, dass die Tarifpartner eine wesentliche Rolle bei der erfolgreichen Umsetzung der Entsenderichtlinie spielen, und dass deshalb eine flächendeckende Stärkung der Sozialpartner maßgeblich zum angestrebten Gleichheitsgrundsatz beiträgt,
- G. in der Erwägung, dass dort, wo bilaterale und trilaterale Verträge zwischen Mitgliedstaaten und zwischen Tarifpartnern die jeweiligen nationalen Arbeitsschutznormen und -bedingungen gegenseitig anerkennen, dem Umgehen von nationalen Standards erfolgreich vorgebeugt wird und dies auch die Zusammenarbeit der Verbindungsbüros bzw. den Informationsaustausch der Gewerkschaften verbessert hat,
- H. in der Erwägung, dass die Mitgliedstaaten der EU-15 sich in einer Vorzugsregel im Beitrittsvertrag dazu verpflichtet haben, Angehörigen aus den zehn neuen Mitgliedstaaten im Rahmen der Freiheiten des Binnenmarktes nicht schlechter zu stellen als Drittstaatsangehörige; ferner in der Erwägung, dass dies nur möglich ist, wenn der Aufenthalt der Drittstaatsangehörigen bekannt ist,
- I. stellt fest, dass die Kommission in ihren oben genannten Leitlinien sowohl das soziale Ziel der Entsenderichtlinie als auch die volle Verantwortung des Gastlandes anerkennt, dieses Ziel umzusetzen, indem es den abhängig Beschäftigten Schutz und Rechte während ihres Aufenthalts garantiert;

- stellt mit Besorgnis fest, dass die Kommission in den Schlussfolgerungen der Leitlinien die Mindestanforderungen der Mitgliedstaaten an Unternehmen in wesentlichen Bereichen einschränken will, auch wenn diese dazu dienen, die Missachtung der Verpflichtungen nach Artikel 3 der Entsenderichtlinie zu verhindern und so unlauterem Wettbewerb vorbeugen;

Arbeitsbeziehungen und Definition von „Arbeitnehmer“

- zieht aus den Praxisberichten den Schluss, dass Scheinselbständigkeit die am häufigsten genutzte Strategie von Unternehmen ist, um die Mindeststandards von Artikel 3 Absatz 1 der Entsenderichtlinie zu umgehen; fordert unter Hinweis auf die Ergebnisse der Perulli-Studie¹ die Mitgliedstaaten auf, ihre Rechtsnormen so anzupassen, dass in Bezug auf die Definition des Arbeitnehmerstatus ausschlaggebend ist, ob Beschäftigte de facto organisatorisch und wirtschaftlich abhängig, unter Aufsicht und gegen Entgelt arbeiten;
- widerspricht deshalb der Ansicht der Kommission, dass Sozialversicherungsdokumente und andere Personalunterlagen zum Arbeitsverhältnis keine wichtigen Beweismittel sind, um die De-facto-Situation des Beschäftigten vor Ort zu überprüfen; stellt zudem fest, dass sich aus der Forderung der Kommission die Situation ergeben kann, dass während der Zeit, die die Beschaffung der Dokumente im Herkunftsland in Anspruch nimmt, der betroffene Arbeitnehmer zwar abhängig arbeitet, ihm jedoch seine Rechte nicht garantiert werden können;
- kritisiert die Kommission, dass sie den vom Europäischen Parlament in seiner oben genannten Entschließung erhobenen Forderungen nicht nachkommt und sich mit der Beseitigung von unlauterem Wettbewerb und Sozialdumping infolge von Artikel 3 Absatz 9 der Entsenderichtlinie nicht auseinandersetzt, sondern davon ausgeht, dass dort, wo spezielle Tarifvereinbarungen für Leiharbeiter fehlen, keine Verpflichtung zur Mindestlohnzahlung besteht; ist der Ansicht, dass Artikel 3 Absatz 9 der Entsenderichtlinie lediglich eine Diskriminierung des Entsendeunternehmens gegenüber Unternehmen mit Sitz im Gastland verbietet; weist darauf hin, dass Tarifvereinbarungen nach Artikel 3 Absatz 8 der Entsenderichtlinie auch für Leiharbeiter gelten können, wenn dies dem Gleichbehandlungsgrundsatz von Unternehmen entspricht;

Sicherung von Arbeits- und Beschäftigungsbedingungen nach Artikel 3 der Entsenderichtlinie

- stellt fest, dass in vielen Mitgliedstaaten die Gewerkschaften als Tarifpartner beim Monitoring und der Kontrolle eigenständige Aufgaben übernehmen und die Kommission in einem Verfahren vor dem EuGH² erklärt hat, dass die besondere Form der schwedischen Kollektivvereinbarungen mit dem EG-Vertrag und der Entsenderichtlinie im Einklang steht; widerspricht deshalb der Ansicht der Kommission, dass es nicht verhältnismäßig ist, einen zu Tarifverhandlungen berechtigten und verantwortlichen Rechtsvertreter des Entsendungsunternehmens vor Ort zu haben; stellt fest, dass die Notwendigkeit des rechtsverbindlichen Partners für Tarifverhandlungen sich mit dem Ziel des unmittelbaren sozialen Schutzes des Arbeitnehmers begründet;

¹ PE 324 303 (Prof. Adalberto Perulli, Studie über wirtschaftlich abhängige Beschäftigungsverhältnisse/Beschäftigungsverhältnisse zwischen Unselbständigkeit und Selbständigkeit, 2003).

² Rechtssache C-341/05, Laval.

7. stellt fest, dass alle Maßnahmen, welche Arbeitnehmer über ihre Rechte aufklären und bei der Wahrnehmung der Rechte unterstützen, zur erfolgreichen Umsetzung der Richtlinie beitragen;
8. stellt fest, dass eine Beteiligung an Urlaubskassen entsprechend allgemeinverbindlicher Tarifverträge in einigen Mitgliedstaaten einen zusätzlichen Schutz der entsandten Arbeitnehmer bedeutet und dass die direkte Zahlung an die Arbeitnehmer nach dem oben genannten Urteil des EuGH in der Rechtssache Finalarte verhältnismäßig ist, was bedeutet, dass Entsendeunternehmen verpflichtet werden können, Beiträge an die Urlaubskassen zu entrichten;
9. stellt fest, dass die öffentliche Hand einen wesentlichen Beitrag dazu leisten kann, unlauteren Wettbewerb einzudämmen, indem sie öffentliche Bauaufträge nur an diejenigen vergibt, die alle im Gastland geltende Vorschriften mit Bezug zu Artikel 3 der Entsenderichtlinie einhalten; verweist in dem Zusammenhang auf Artikel 55 der Vergaberichtlinie¹, wonach Auftraggeber Aufklärung über Arbeitsschutz und Beschäftigungsbedingungen einfordern dürfen, wenn Angebote im Verhältnis zu Leistungen ungewöhnlich niedrig sind;
10. kritisiert die Zurückhaltung der Kommission bezüglich der Generalunternehmerhaftung und beruft sich auf das oben genannte Urteil des EuGH in der Rechtssache Wolff & Müller, in dem festgestellt wird, dass das gesetzliche System der Generalunternehmerhaftung zur Sicherung des Arbeitnehmerschutzes beiträgt und deshalb ein zwingender Grund des Allgemeininteresse ist; fordert jene Mitgliedstaaten auf, die noch nicht über eine solche nationale Gesetzgebung verfügen, diese Lücke zügig zu schließen;

Sicherstellen einer effizienten Kontrolle

11. widerspricht aufgrund von Praxisberichten der Ansicht der Kommission, dass eine Anmeldung von Unternehmen im Vorfeld der Entsendung unverhältnismäßig ist; stellt fest, dass es für die effiziente Kontrolle durch die Mitgliedstaaten nicht ausreicht, wenn sich ein Unternehmen erst am Tag des Beginns der Tätigkeit anmeldet, da der betroffene Mitgliedstaat so nicht sicherstellen kann, dass die entsandten abhängig Beschäftigten tatsächlich vom ersten Tag ihres Aufenthaltes an ihre Schutzrechte gemäß Artikel 3 der Entsenderichtlinie erhalten; erachtet die Anforderung an Unternehmen, ihre Tätigkeit im Gastland vorher anzumelden, als angemessen, wenn sie als Maßnahme im Sinne von Artikel 5 der Entsenderichtlinie durch den Mitgliedstaat glaubhaft begründet wird, da sie dann nach dem oben genannten Urteil des EuGH in der Rechtssache Arblade dem Allgemeininteresse entspricht;
12. stellt fest, dass Maßnahmen im Sinne von Artikel 5 der Entsenderichtlinie nur effizient sind, wenn Sanktionen greifen; weist darauf hin, dass dies voraussetzt, dass Bußgeldbescheide einem nach innerstaatlichem Recht befugten Vertreter des Unternehmens zugestellt werden können, da im Rahmen der gegenseitigen Anerkennung von Strafen diese nur dann weiter verfolgt werden, wenn das Strafverfahren im Gastland

¹ Richtlinie 2004/17/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 31. März 2004 zur Koordinierung der Zuschlagserteilung durch Auftraggeber im Bereich der Wasser-, Energie- und Verkehrsversorgung sowie der Postdienste.

rechtmäßig eingeleitet wurde, weshalb ein bevollmächtigter Vertreter mit Sitz im Gastland notwendig ist; fordert die Kommission auf, das Verfolgen von Bußgeldern mit einem europäischen Unternehmensregister zu unterstützen;

o
o o

13. beauftragt seinen Präsidenten, diese Entschließung dem Rat und der Kommission sowie den Mitgliedsstaaten und dem Wirtschafts- und Sozialausschuss zu übermitteln.

BEGRÜNDUNG

Die Entsenderichtlinie¹ regelt die Mindestnormen des Arbeitsschutzes und der Beschäftigungsbedingungen (Artikel 3) für verschiedene Formen von abhängig Beschäftigten (Artikel 1), die im Rahmen einer Dienstleistung vorübergehend in einem anderen Mitgliedstaat (Gastland) arbeiten. Von einer solchen Entsendung wird der Arbeitsvertrag der Beschäftigten, den sie in ihrem Herkunftsland abgeschlossen haben, und der während des gesamten Zeitraumes der Entsendung gültig sein muss, nicht berührt. Die Prinzipien der Richtlinie erleichtern es Unternehmen, Dienstleistungen im freien Binnenmarkt ohne Diskriminierung anzubieten. Denn die geforderten Mindestnormen müssen denen entsprechen, die auch für Unternehmen mit Sitz im Gastland gelten. Entsandte abhängige Beschäftigte haben nach der Richtlinie das Recht auf Gleichbehandlung gegenüber den Arbeitnehmern im Gastland bezüglich der Mindestnormen, welche Artikel 3 der Richtlinie festlegt.

Die Entsenderichtlinie umfasst alle Bereiche und mehrere Formen der Entsendung, Ausnahmen sind die Bereiche: Schiffsbesatzung und der Handelsmarine. Maßgeblich für die Mindestnormen des Arbeitsschutzes und der Beschäftigungsbedingungen sind nach Artikel 3 die gesetzlichen Normen bzw. die Tarifverträge des Gastlandes. Es ist auch das Gastland, welches die volle Verantwortung dafür trägt, dass den entsandten Arbeitnehmern ihr Schutz und ihre Rechte gewährt werden. Es ist verpflichtet, Maßnahmen zu ergreifen (Artikel 5), damit die Mindestnormen nicht umgangen werden, und es so zu Sozialdumping und unlauterem Wettbewerb kommt.

Infolge der erheblichen Defizite und mangelnden Aussagen des Berichtes der Kommission zur Überprüfung der Umsetzung der Entsenderichtlinien in den Mitgliedsstaaten in 2003² forderte das Europäische Parlament von der Kommission bis Ende 2004 einen zweiten Bericht. Dieser Bericht³ wurde von der Kommission, alle Nachfragen des Parlaments ignorierend erst im April 2006 übermittelt.

Parallel dazu hat die Kommission in der Dienstleistungsrichtlinie⁴ in Artikel 24 und 25 Einschränkungen für die Maßnahmen der Mitgliedstaaten gegenüber dem Dienstleistungserbringer bei der Umsetzungen der Entsenderichtlinie beschlossen. Dazu gehörten u.a. die Pflicht, sich eintragen zu lassen, einen Rechtsvertreter im Gastland zu haben oder die Sozialversicherungsunterlagen vor Ort vorzuhalten, bzw. für Drittstaatenbürger eine Aufenthaltsgenehmigung zu fordern. Das Parlament ist der Ansicht, dass damit dem Gastland Kerninstrumente aus der Hand genommen werden, die für die Kontrolle der Einhaltung der Mindestnormen in Artikel 3 notwendig sind. Es hat die Artikel 24 und 25 aus der Dienstleistungsrichtlinie gestrichen. Im Rahmen des geänderten Kommissionsentwurfes der Dienstleistungsrichtlinie⁵ hat die Kommission auf die Streichung mit Leitlinien⁶ reagiert, in dem der Inhalt von Artikel 24 und 25 übernommen wurde und die unterhalb der Gesetzesebene versuchen, die Kern-Kontrollinstrumente der Mitgliedstaaten einzuschränken.

¹ 96/71/EG.

² KOM(2003)0458.

³ KOM(2006)0439/2.

⁴ KOM(2004)0002.

⁵ KOM(2006)0160.

⁶ KOM(2006)0159.

Der geforderte Bericht¹ beschäftigt sich zudem nur oberflächlich mit den Prüfforderungen des EPs bezüglich der erheblichen Defizite bei der Umsetzung und Kontrolle der Entsenderichtlinie, übernimmt jedoch die Kernaussagen des Handbuchs zur Einschränkung der Kontrollinstrumente.

¹ KOM(2006)0439/2.