



EUROPÄISCHE KOMMISSION

MEMO

Brüssel, 6. Dezember 2013

Entsendung von Arbeitskräften: EU-Schutz gegen Sozialdumping

Wann spricht man von einer „entsandten Arbeitskraft“?

Entsante Arbeitskräfte sind Personen, die im Auftrag ihres Arbeitgebers ihre Beschäftigung für einen begrenzten Zeitraum auf dem Hoheitsgebiet eines EU-Mitgliedstaates ausüben, der nicht jener Staat ist, in dem sie für gewöhnlich arbeiten. Die Entsendung einer Person erfolgt, weil der Arbeitgeber von seinem Recht Gebrauch macht, grenzüberschreitende Dienstleistungen zu erbringen (Artikel 56 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV)). In der EU gibt es geschätzte 1,2 Millionen entsante Arbeitskräfte (weniger als 1 % der EU-Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter). Am häufigsten genutzt wird die Möglichkeit der Entsendung in der Baubranche (25 %), vor allem von kleinen und mittleren Unternehmen; weitere Branchen sind der Dienstleistungssektor, Finanz- und Unternehmenssektoren, Verkehr und Kommunikation sowie Landwirtschaft.

Wie sehen die EU-Regelungen zur Entsendung von Arbeitskräften aus?

Artikel 56 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) bildet die Grundlage für das Recht der Unternehmen, Dienstleistungen in einem anderen EU-Mitgliedstaat anzubieten und vorübergehend Arbeitskräfte zu entsanten, die diese Dienstleistungen erbringen. Der **freie Dienstleistungsverkehr** ist seit der Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft im Jahr 1957 fester Bestandteil des EU-Rechts und ein Eckpfeiler des EU-Binnenmarktes.

Die **Entsenderichtlinie** ([Richtlinie 96/71/EG](#)) – verabschiedet 1996, in Kraft getreten im Dezember 1999 – enthält mehrere Schutzbestimmungen, die die sozialen Rechte der entsanten Personen sichern und Sozialdumping verhindern sollen, wenn Unternehmen diese Dienstleistungsfreiheit nutzen.

Daher sind die Mitgliedstaaten aufgrund der Richtlinie verpflichtet, dafür zu sorgen, dass für entsandte Arbeitskräfte in folgenden Bereichen die Rechts- und Verwaltungsvorschriften des Aufnahmelandes gelten:

- Höchstarbeitszeiten und Mindestruhezeiten
- bezahlter Mindestjahresurlaub
- Mindestentgeltsätze einschließlich Überstundensätze
- Bedingungen für die Überlassung von Arbeitskräften, insbesondere durch Zeitarbeitsunternehmen
- Sicherheit, Gesundheitsschutz und Hygiene am Arbeitsplatz
- Schutzmaßnahmen im Zusammenhang mit den Arbeits- und Beschäftigungsbedingungen von Schwangeren und Wöchnerinnen, Kindern und Jugendlichen
- Gleichbehandlung von Männern und Frauen sowie andere Nichtdiskriminierungsbestimmungen

In der Baubranche müssen die Mitgliedstaaten immer dann, wenn die wichtigsten Beschäftigungsbedingungen in Kollektivverträgen und in für allgemein verbindlich erklärten Schiedssprüchen festgelegt sind, diese Kollektivverträge und Schiedssprüche auf entsandte Arbeitskräfte anwenden.

Für Tätigkeiten in anderen Branchen bleibt es den Mitgliedstaaten überlassen, ob die in Kollektivverträgen und für allgemein verbindlich erklärten Schiedssprüchen festgelegten Arbeits- und Beschäftigungsbedingungen gelten oder nicht.

Kollektivverträge und für allgemein verbindlich erklärte Schiedssprüche sind von allen Unternehmen im betreffenden geografischen Gebiet sowie in der betreffenden Berufsgruppe bzw. dem betreffenden Wirtschaftszweig einzuhalten.

Die Mitgliedstaaten müssen zwar die Mindestentgeltsätze einhalten, sind jedoch nicht verpflichtet, ein Mindestentgelt einzuführen oder festzusetzen, wenn es dies im betreffenden Mitgliedstaat noch nicht gibt.

Was die **soziale Sicherheit** betrifft, ist in der [Verordnung 883/2004](#) (Artikel 12) als Ausnahme von der allgemeinen Regel – wonach Arbeitskräfte ihre Beiträge im Mitgliedstaat der tatsächlichen Erwerbstätigkeit entrichten – festgelegt, dass entsandte Arbeitskräfte bis zu zwei Jahre lang ihre Beiträge in dem Mitgliedstaat leisten, in dem sie für gewöhnlich ihre Beschäftigung ausüben und nicht im Mitgliedstaat, in den sie vorübergehend entsandt wurden. Entsandte Arbeitskräfte müssen nachweisen, dass sie ihre Sozialversicherungsbeiträge im Mitgliedstaat ihrer gewöhnlichen Erwerbstätigkeit einzahlen; dazu legen sie die sogenannte Bestätigung „A1“ (ehemaliges Formular „E101“) vor.

In welchen Fällen gilt die Entsenderichtlinie?

Die Richtlinie 96/71/EG kommt in drei grenzüberschreitenden Fällen zur Anwendung:

- Entsendung im Rahmen eines Vertrags, der zwischen dem Entsendeunternehmen und der Vertragspartei geschlossen wird, für die die Dienstleistungen erbracht werden sollen („Auftrag/Unterauftrag“)
- Entsendung in eine Einrichtung oder ein Unternehmen im Besitz derselben Unternehmensgruppe auf dem Hoheitsgebiet eines anderen Mitgliedstaates („unternehmensinterne Entsendung“)
- Vermittlung durch ein Zeitarbeitsunternehmen oder eine Arbeitsagentur an ein verwendendes Unternehmen mit Sitz in einem anderen Mitgliedstaat

Damit eine Entsendung unter die Richtlinie fällt, muss

- das Beschäftigungsverhältnis mit dem Entsendeunternehmen aufrecht bleiben,
- die Entsendung zeitlich befristet sein.

Welche Zielsetzung wird mit der vorgeschlagenen Durchsetzungsrichtlinie verfolgt?

Die engmaschige Überwachung der Umsetzung der Richtlinie von 1996 durch die Europäische Kommission ergab, dass die Mitgliedstaaten die Richtlinie in der Praxis nicht immer korrekt anwenden. Daher beschloss die Europäische Kommission, um den angemessenen Schutz der Arbeitnehmerrechte, fairen Wettbewerb und gleiche Rahmenbedingungen für alle Dienstleistungsunternehmen besser gewährleisten zu können, Maßnahmen vorzuschlagen, die die Umsetzung der Richtlinie von 1996 weiter erleichtern und die Zusammenarbeit und Koordinierung der Behörden der Mitgliedstaaten verbessern sollen.

Daher sollen mit dem von der Europäischen Kommission im März 2012 vorgelegten Vorschlag für eine Durchsetzungsrichtlinie die Umsetzung, die Überwachung und die praktische Durchsetzung der Entsenderichtlinie von 1996 verbessert und erleichtert werden (siehe [IP/12/267](#)). Mit der Durchsetzungsrichtlinie, wie derzeit in den Ratsverhandlungen vorliegt, sollen insbesondere

- ehrgeizigere Standards gesetzt werden, um Arbeitskräfte und Unternehmen für ihre Rechte und Pflichten zu **sensibilisieren**;
- Regeln festgelegt werden, **um die Zusammenarbeit der für Entsendungen zuständigen nationalen Behörden zu verbessern** (Pflicht, auf Amtshilfeersuchen der zuständigen Behörden anderer Mitgliedstaaten zu reagieren; zwei Arbeitstage als Frist, um auf dringende Auskunftersuchen zu antworten, und 25 Arbeitstage für nicht dringende Anfragen);
- der Begriff „Entsendung“ geklärt werden, um die Ausbreitung von Briefkastenfirmen zu unterbinden, die keinerlei echte Wirtschaftstätigkeit im Herkunftsmitgliedstaat ausüben und die Entsendung zur Umgehung von Gesetzen nutzen;
- die Zuständigkeiten der Mitgliedstaaten im Rahmen der **Überprüfung der Einhaltung** der Richtlinie von 1996 (die Mitgliedstaaten müssten spezifische Durchsetzungsbehörden benennen, die die Einhaltung der Richtlinie überprüfen; Verpflichtung der Mitgliedstaaten, in denen die Dienstleistungsunternehmen ihren Sitz haben, die nötigen Überprüfungs- und Durchsetzungsmaßnahmen zu ergreifen) und die **Kontrollmaßnahmen** definiert werden, die sie ergreifen sollten;

- **Entsendeunternehmen** verpflichtet werden,
 - eine Ansprechperson für Kontakte mit den Durchsetzungsbehörden zu benennen, ihre Identität, die Anzahl der zu entsendenden Arbeitskräfte, Beginn und Ende der Entsendung sowie deren Dauer, die Anschrift des Arbeitsplatzes und die Art der Dienstleistungen bekanntzugeben;
 - grundlegende Unterlagen wie Beschäftigungsverträge, Lohnzettel und Arbeitszeitaufzeichnungen der entsandten Arbeitskräfte aufzubewahren;
- **die Durchsetzung von Rechten und die Bearbeitung von Beschwerden** verbessert werden, indem sowohl der Aufnahme- als auch der Herkunftsmitgliedstaat sicherstellen muss, dass entsandte Arbeitskräfte – mit Unterstützung der Gewerkschaften oder anderer interessierter Dritter – eine Beschwerde einbringen sowie gerichtliche und/oder verwaltungsrechtliche Schritte gegen ihre Arbeitgeber unternehmen können, wenn ihre Rechte missachtet werden;
- dafür sorgen, dass die von den Durchsetzungsbehörden eines Mitgliedstaates wegen Nichteinhaltung der Richtlinie von 1996 einem Dienstleistungsunternehmen auferlegten **Verwaltungsstrafen bzw. Bußgelder** in einem anderen Mitgliedstaat durchgesetzt bzw. eingezogen werden können. Sanktionen, die aufgrund der Nichteinhaltung der Richtlinie verhängt werden, müssen **wirksam, verhältnismäßig und abschreckend** sein.

Warum enthält der Vorschlag eine Bestimmung zur gesamtschuldnerischen Haftung?

Der Vorschlag der Europäischen Kommission sieht vor, dass die Mitgliedstaaten – im Rahmen eines umfassenden Konzeptes für die bessere Durchsetzung – eine gesamtschuldnerische Haftung für die Baubranche einführen. Laut Vorschlag soll sich die Haftung auf das unmittelbare Subunternehmen beschränken.

Der Schutz der Rechte entsandter Arbeitskräfte bei Unterauftragsvergabe ist nämlich besonders wichtig. Es gibt Hinweise darauf, dass entsandte Arbeitskräfte ausgebeutet werden und das ihnen zustehende Entgelt nur zum Teil oder gar nicht erhalten. Es gab auch Fälle, in denen entsandte Arbeitskräfte ihre Entgeltforderungen gegenüber dem Arbeitgeber nicht durchsetzen konnten, weil das Unternehmen nicht mehr existierte oder nie wirklich existiert hatte.

Dies geht aus im Auftrag der Europäischen Kommission durchgeführten Studien, den Berichten von Arbeitsaufsichtsbeamten, Arbeitgebern und Gewerkschaften, aus Fällen, über die in den Medien berichtet wurde, sowie aus parlamentarischen Anfragen und Anhörungen hervor. Dementsprechend scheinen sich Missbrauch, Ausbeutung und unfairer Wettbewerb auf die Baubranche zu konzentrieren, die auch die höchste Zahl an Entsendungen aufweist (rund 25 %).

Mitgliedstaaten, in denen es bereits eine gesamtschuldnerische Haftung gibt (Österreich, Deutschland, Spanien, Finnland, Frankreich, Italien, die Niederlande und Belgien), sehen dieses System in Kombination mit der staatlichen Durchsetzung als wirkungsvolles Durchsetzungsinstrument.

Eine gesamtschuldnerische Haftung wirkt abschreckend gegen Ausbeutung, da sie Auftragnehmer im Aufnahmemitgliedstaat vom Versuch abhält, indirekt einen wirtschaftlichen Vorteil aus den vom Subunternehmen gebotenen Billigpreisen zu ziehen.

Die gesamtschuldnerische Haftung wirkt präventiv und abschreckend, da sie für Auftragnehmer ein starker Anreiz ist, Subunternehmen sorgfältiger auszusuchen und zu überprüfen, ob die Subunternehmen ihre Verpflichtungen gemäß den Bestimmungen des Aufnahmelandes zur Gänze erfüllen.

Bei den Verhandlungen über den Vorschlag im EU-Ministerrat haben mehrere Mitgliedstaaten den Wunsch nach einer freiwilligen gesamtschuldnerischen Haftung geäußert.

Würde die Durchsetzungsrichtlinie höhere Verwaltungskosten für Unternehmen bedeuten?

Nein. Insgesamt würde der Vorschlag die Verwaltungskosten der Unternehmen verringern, da die Anforderungen, die die Mitgliedstaaten an Unternehmen stellen könnten, geklärt sowie Rechtssicherheit und Transparenz erhöht wurden.

Die einzigen Zusatzkosten für Unternehmen würden sich aus den vorgeschlagenen Bestimmungen zur gesamtschuldnerischen Haftung ergeben und wären äußerst begrenzt. Diese Kosten entsprechen den Präventionsmaßnahmen, die Auftragnehmer in den Mitgliedstaaten ergreifen müssten, in denen es noch kein gesamtschuldnerisches Haftungssystem gibt, um zu gewährleisten, dass die Auftragnehmer Subunternehmen auswählen, die ihre Verpflichtungen einhalten. Diese Kosten wären im Interesse des Schutzes der entsandten Arbeitskräfte gerechtfertigt.

Würde die Durchsetzungsrichtlinie die nationalen Kontrollmaßnahmen einschränken, die die Mitgliedstaaten Dienstleistungsunternehmen auferlegen könnten?

Um für Rechtssicherheit zu sorgen, enthält die vorgeschlagene Durchsetzungsrichtlinie eine erschöpfende Liste nationaler Kontrollmaßnahmen, die als angemessen und gerechtfertigt erscheinen. Diese Liste beruht auf der Rechtsprechung des Gerichtshofes zur Frage, welche nationalen Kontrollmaßnahmen im Hinblick auf die Dienstleistungsfreiheit von Unternehmen angemessen sind.

Im Laufe der Verhandlungen über den Vorschlag im EU-Ministerrat erklärten mehrere Mitgliedstaaten, dass sie gerne zusätzliche Kontrollmaßnahmen festlegen können möchten, vorbehaltlich der Prüfung durch die Kommission, ob diese zusätzlichen Maßnahmen im Einklang mit EU-Recht stehen.

Wer ist für die Kontrolle der Entsendeunternehmen und die korrekte Anwendung der Mindestarbeitsbedingungen zuständig?

Die vorgeschlagene Durchsetzungsrichtlinie soll die Rolle der Aufnahmemitgliedstaaten klären, was die Anwendung der im Aufnahmeland geltenden arbeitsrechtlichen Bestimmungen auch auf entsandte Arbeitskräfte und die Bekämpfung von Missbrauch betrifft. Im Vorschlag wird auch die Bedeutung der nationalen Kontrollmaßnahmen und Überprüfungen betont.

Da bestimmte Informationen über das Entsendeunternehmen vorwiegend in dem Mitgliedstaat zur Verfügung stehen, in dem das Unternehmen seinen Sitz hat, ist in der vorgeschlagenen Durchsetzungsrichtlinie auch eine wirksamere und effizientere Zusammenarbeit zwischen Mitgliedstaaten vorgesehen, u. a. mit Hilfe des bestehenden Binnenmarkt-Informationssystems (IMI) für die Verwaltungszusammenarbeit zwischen Mitgliedstaaten, das mit der [Verordnung \(EU\) Nr. 1024/2012](#) eingerichtet wurde.

Lässt die vorgeschlagene Durchsetzungsrichtlinie die unterschiedlichen Sozialmodelle und Systeme der Arbeitsbeziehungen in den Mitgliedstaaten unangetastet?

Gemäß Artikel 152 AEUV lässt die vorgeschlagene Durchsetzungsrichtlinie die Unterschiede in den nationalen Systemen der Arbeitsbeziehungen unangetastet. Die Richtlinie lässt flexible Lösungen zu, bei denen die Rolle der Arbeitgeber- und Arbeitnehmervertretungen in den Mitgliedstaaten respektiert wird.

Die Mitgliedstaaten können zum Beispiel verlangen, dass eine befugte Kontaktperson beauftragt wird, im Namen des Entsendeunternehmens mit den relevanten Sozialpartnern zu verhandeln, oder die Überwachung der laut Kollektivvereinbarungen einzuhaltenden Arbeitsbedingungen an die Sozialpartner delegieren.

Warum dauern die Verhandlungen über den Vorschlag so lange?

Nach der Vorlage des Vorschlags der Europäischen Kommission im März 2012 wurden während der Ratspräsidentschaften Dänemarks, Zyperns und Irlands beträchtliche Fortschritte bei verschiedenen Teilen des Vorschlags erzielt. Trotz dieser Fortschritte vertreten die Mitgliedstaaten zu den beiden am heftigsten umstrittenen Bestimmungen – nationale Kontrollmaßnahmen (Artikel 9) und Einführung einer Gesamthaftung (Artikel 12) – jedoch nach wie vor divergierende Standpunkte.

Nach der Abstimmung im Beschäftigungsausschuss des Europäischen Parlaments am 20. Juni 2013, bei der das Mandat für Verhandlungen mit dem Rat erteilt wurde, hofft die litauische Ratspräsidentschaft, bei der Tagung des Rates „Beschäftigung und Soziales“ am 9. Dezember 2013 eine grundsätzliche Einigung zu erzielen.

Warum wird die Entsenderichtlinie von 1996 nicht einfach überarbeitet?

In der Richtlinie von 1996 sind bereits sehr klare Bestimmungen enthalten, die die sozialen Rechte entsandter Arbeitskräfte schützen und Sozialdumping verhindern sollen; der Schutz von Arbeitnehmerrechten und die Dienstleistungsfreiheit sind ausgewogen berücksichtigt. Mit der Richtlinie werden die Aufnahmemitgliedstaaten bereits verpflichtet dafür zu sorgen, dass die auf ihr Hoheitsgebiet entsandten Arbeitskräfte den Schutz der im Aufnahmeland geltenden Rechts- und Verwaltungsvorschriften zu den wichtigsten Arbeitsbedingungen – insbesondere Mindestentgeltsätze, Arbeitszeit sowie Sicherheit und Gesundheit am Arbeitsplatz – genießen.

Wie viele entsandte Arbeitskräfte gibt es in der EU?

Die einzige harmonisierte Methode zur Feststellung, wie viele Arbeitskräfte von einem Mitgliedstaat in einen anderen entsandt wurden, basiert auf den Sozialversicherungsbestätigungen, die für Entsendungen in ein anderes Land ausgestellt werden. Wenn eine Person für bis zu 24 Monate in ein anderes Land entsandt wird und die entsprechenden Zusatzbedingungen erfüllt sind, wird ein „portables Dokument A1“ (PD A1, ehemaliges Formular E101) ausgestellt, mit dem bestätigt wird, welches Recht der sozialen Sicherheit für den Inhaber/die Inhaberin des Dokuments gilt. Die neuesten verfügbaren Daten stammen von 2011.

Auf der Grundlage der im Jahr 2011 ausgestellten PD A1 waren Polen, Deutschland und Frankreich die wichtigsten *Entsendeländer*, gefolgt von Rumänien, Ungarn, Belgien und Portugal.

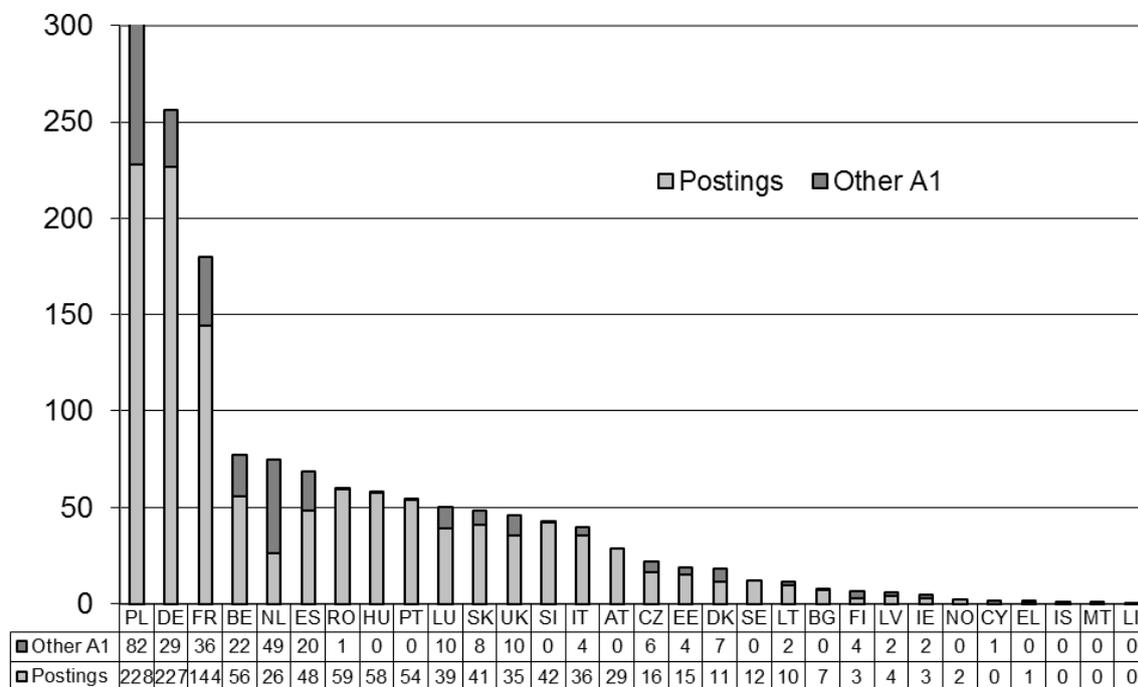
Die wichtigsten *Aufnahmeländer* waren Deutschland und Frankreich, gefolgt von den Niederlanden, Belgien, Spanien, Italien und Österreich.

In den folgenden drei Entsendeländern wurden die meisten PD A1 ausgestellt:

- Polen 228 000
- Deutschland 227 000
- Frankreich 144 000

In weiteren vier Ländern (BE, RO, HU und PT) waren es mehr als 50 000 und weitere sechs Länder (ES, SI, SK, LU, IT, UK) stellten zwischen 30 000 und 50 000 PD A1 für Entsendungen aus. In den meisten übrigen Ländern waren die Zahlen deutlich geringer.

Anzahl der 2011 von den Entsendeländern ausgestellten PD A1 (in 1000)



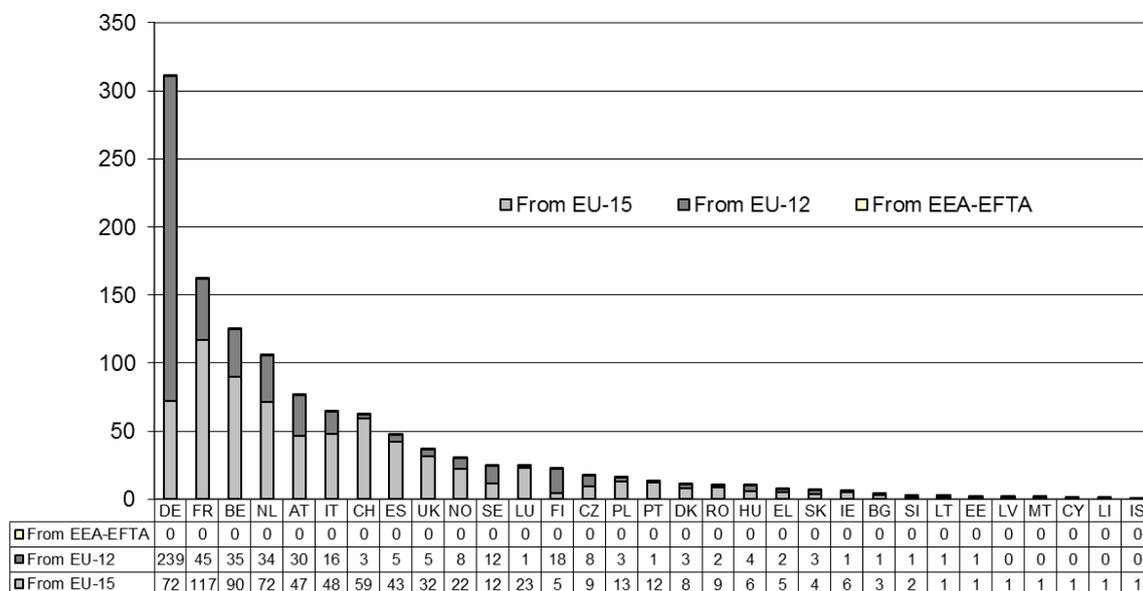
Quelle: Verwaltungsdaten der EU-Mitgliedstaaten, IS, LI und NO zu gemäß der Verordnung (EG) Nr. 883/2004 zur Koordinierung der Systeme der sozialen Sicherheit ausgestellten PD A1.

Länder, die 2011 die meisten entsandten Arbeitskräfte *aufgenommen* haben:

- Deutschland 311 000
- Frankreich 162 000
- Belgien 125 000
- Niederlande 106 000

Andere Länder, die 2011 eine größere Zahl (30 000 bis 80 000) entsandter Arbeitskräfte aufgenommen haben, waren Österreich, Italien, die Schweiz, Spanien, das Vereinigte Königreich und Norwegen.

Entsendungen nach Zielland, 2011 (in 1000)



Quelle: Verwaltungsdaten der EU-Mitgliedstaaten, IS, LI und NO zu gemäß der Verordnung (EG) Nr. 883/2004 zur Koordinierung der Systeme der sozialen Sicherheit ausgestellte PD A1.

Mehr dazu:

[Website der GD Beschäftigung:](#)

Weiterführende Informationen zur Entsendung von Arbeitskräften:
<http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=471&langId=de>

[Detaillierte statistische Daten zu entsandten Arbeitskräften:](#)

<http://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=9675&langId=en>

[Website von László Andor](#)

[László Andor auf Twitter](#)

Abonnieren Sie den kostenlosen E-Mail-Dienst der Europäischen Kommission: [Newsletter zu den Themen Beschäftigung, Soziales und Integration](#)