



EUROPÄISCHE
KOMMISSION

Brüssel, den 26.4.2013
SWD(2013) 148 final

ARBEITSUNTERLAGE DER KOMMISSIONSDIENSTSTELLEN

ZUSAMMENFASSUNG DER FOLGENABSCHÄTZUNG

Begleitunterlage zum

**Vorschlag für eine
RICHTLINIE DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS UND DES RATES**

**über Maßnahmen zur Erleichterung der Ausübung der Rechte, die Arbeitnehmern im
Rahmen der Freizügigkeit zustehen**

{COM(2013) 236 final}
{SWD(2013) 149 final}

INHALTSVERZEICHNIS

1.	EINLEITUNG.....	3
2.	VERFAHREN UND ANHÖRUNG INTERESSierter KREISE.....	3
3.	PROBLEMSTELLUNG	4
3.1.	Bestandsaufnahme	4
3.2.	Probleme	4
3.2.1.	Nichteinhaltung des EU-Rechts durch staatliche Behörden (nichtkonforme Rechtsvorschriften oder fehlerhafte Anwendung) und Auswirkung auf EU-Wanderarbeitnehmer	4
3.2.2.	Nichteinhaltung des EU-Rechts durch Arbeitgeber und Rechtsberater (infolge mangelnder Fähigkeit oder Bereitschaft zur ordnungsgemäßen Anwendung des EU-Rechts) und Auswirkung auf EU-Wanderarbeitnehmer	5
3.2.3.	EU-Wanderarbeitnehmer haben keinen Zugang zu Informationen oder können ihre Rechte nicht durchsetzen.....	5
3.3.	Ursachen und Einflussfaktoren	5
3.4.	Wer ist betroffen und in welcher Weise?.....	5
3.5.	Basisszenario und die Notwendigkeit einer Intervention	6
4.	SUBSIDIARITÄTSANALYSE.....	6
5.	POLITISCHE ZIELSETZUNG	6
6.	POLITISCHE OPTIONEN	7
6.1.	Keine weiteren Maßnahmen auf EU-Ebene (Basisszenario).....	7
6.2.	Gemeinsame Leitlinien	7
6.3.	Empfehlung der Kommission an die Mitgliedstaaten.....	7
6.4.	Richtlinie zur Einführung von Unterstützungsmaßnahmen für EU-Wanderarbeitnehmer, insbesondere:	7
6.5.	Richtlinie zur Einführung eines besseren Schutzes für EU-Wanderarbeitnehmer	7
7.	ANALYSE DER AUSWIRKUNGEN	8
7.1.	Option 1: Basisszenario.....	8
7.2.	Option 2: Gemeinsame Leitlinien	8
7.3.	Option 3: Empfehlung der Kommission an die Mitgliedstaaten.....	9
7.4.	Option 4: Richtlinie zur Einführung von Unterstützungsmaßnahmen für EU-Wanderarbeitnehmer	9
7.5.	Option 5: Richtlinie zur Einführung eines besseren Schutzes für EU-Wanderarbeitnehmer	10
8.	DIE OPTIONEN IM VERGLEICH	11
9.	MONITORING UND EVALUIERUNG.....	11

ARBEITSUNTERLAGE DER KOMMISSIONSDIENSTSTELLEN

ZUSAMMENFASSUNG DER FOLGENABSCHÄTZUNG

Begleitunterlage zum

Vorschlag für eine RICHTLINIE DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS UND DES RATES

über Maßnahmen zur Erleichterung der Ausübung der Rechte, die Arbeitnehmern im Rahmen der Freizügigkeit zustehen

(Text von Bedeutung für den EWR)

1. EINLEITUNG

Die Arbeitnehmerfreizügigkeit zählt – neben dem freien Waren-, Dienstleistungs- und Kapitalverkehr – zu den vier Grundfreiheiten des Binnenmarkts. Sie ist in Artikel 45 AEUV niedergelegt und findet ihre sekundärrechtliche Ausgestaltung in der Verordnung (EU) Nr. 492/2011 (vormals Verordnung (EWG) Nr. 1612/68).

Sie verleiht EU-Bürgerinnen und -Bürgern das Recht, sich zur Aufnahme einer Beschäftigung in einen anderen Mitgliedstaat zu begeben, wobei jegliche auf der Staatsangehörigkeit beruhende Ungleichbehandlung in Bezug auf Zugang zur Beschäftigung, Beschäftigungsbedingungen, Zugang zu sozialen und steuerlichen Vergünstigungen, Mitgliedschaft in Gewerkschaften, Zugang zur beruflichen Bildung, Zugang zu Wohnraum und Zugang zur Bildung für Kinder untersagt ist.

Mit der vorliegenden Initiative sollen keine neuen Rechte für EU-Wanderarbeitnehmer geschaffen werden; sie ist vielmehr als Antwort auf das von verschiedenen Stellen nachdrücklich vorgebrachte Anliegen zu verstehen, dass die Rechte der europäischen Bürger auch in der Praxis sichergestellt und Hindernisse bei der Zu- und Abwanderung innerhalb der Union ausgeräumt werden müssen. Sie fügt sich in die Strategie Europa 2020 und das „Beschäftigungspaket“ der Kommission ein.

2. VERFAHREN UND ANHÖRUNG INTERESSIERTER KREISE

Bei der Ausarbeitung der vorliegenden Initiative wurden Studien und Berichte der Sachverständigen im Bereich der Arbeitnehmerfreizügigkeit berücksichtigt – wie etwa das Netz unabhängiger Sachverständiger, das die Arbeiten der GD Beschäftigung, Soziales und Integration unterstützt.

Im Rahmen einer öffentlichen Konsultation (durchgeführt in der Zeit von Juni bis August 2011) waren Einzelpersonen und Organisationen eingeladen, zu folgenden Punkten Stellung zu nehmen: Hauptprobleme der Mobilität von EU-Arbeitnehmern, derzeitiges Schutzniveau und Notwendigkeit von EU-Maßnahmen, damit Arbeitnehmer von ihren Rechten uneingeschränkt Gebrauch machen können.

Das Thema wurde ebenso im Beratenden Ausschusses für die Freizügigkeit der Arbeitnehmer erörtert, der sich aus Vertretern der Mitgliedstaaten und der Sozialpartner auf nationaler sowie europäischer Ebene zusammensetzt.

3. PROBLEMSTELLUNG

3.1. Bestandsaufnahme

Die Arbeitnehmerfreizügigkeit existiert nunmehr seit über 40 Jahren und wird durch eine Reihe wichtiger und solide verankerter Rechte konkretisiert. Bei der Auslegung der einschlägigen Bestimmungen ist die umfassende Rechtsprechung des Gerichtshofs eine wichtige Hilfe.

Vertragsverletzungsverfahren sind ein wichtiges Instrument zur Gewährleistung der Anwendung der Vorschriften. Sie führen zur Änderung der Rechtsvorschriften und allgemeinen Verfahren, die nicht mit dem EU-Recht im Einklang stehen. Jedoch werden durch Vertragsverletzungsverfahren keine konkreten Fälle für Einzelpersonen gelöst und sie können auch nicht eingeleitet werden, wenn private Rechtssubjekte betroffen sind.

Im Unterschied zu den rechtlichen Möglichkeiten, die auf EU-Ebene bei Diskriminierung wegen der ethnischen Herkunft, der Religion, des Alters oder des Geschlechts bestehen, können sich EU-Wanderarbeitnehmer, die wegen ihrer Staatsangehörigkeit diskriminiert werden, nur auf Maßnahmen der Kommission stützen oder die nationalen Gerichten anrufen. Im Hinblick auf die tatsächliche Ausübung der Arbeitnehmerrechte sind die auf EU-Ebene bestehenden Maßnahmen also begrenzt.

Jeder Mitgliedstaat entscheidet, welche Unterstützung und welcher Schutz EU-Wanderarbeitnehmern nach den eigenen Rechtsvorschriften zu gewähren sind. Folglich gibt es hier Unterschiede zwischen den Mitgliedstaaten. Expertenberichte legen nahe, dass das Schutzniveau für EU-Bürger in den Ländern höher ist, in denen die Diskriminierung aufgrund der Staatsangehörigkeit ausdrücklich untersagt ist.

Die geografische Mobilität zwischen den EU-Mitgliedstaaten könnte noch bedeutend intensiviert werden: Nach der EU-Arbeitskräfteerhebung lebten im Jahr 2011 nur 3,1 % der EU-Bürger im erwerbsfähigen Alter in einem anderen EU-Mitgliedstaat als ihrem eigenen.

3.2. Probleme

Obgleich die Freizügigkeitsrechte der Arbeitnehmer solide verankert sind, gibt es Anzeichen dafür, dass es immer noch zu Diskriminierung aus Gründen der Staatsangehörigkeit kommt und dass die Arbeitnehmer oft Schwierigkeiten haben, ihre Rechte in der Praxis durchzusetzen. Folgende Probleme wurden festgestellt:

3.2.1. Nichteinhaltung des EU-Rechts durch staatliche Behörden (nichtkonforme Rechtsvorschriften oder fehlerhafte Anwendung) und Auswirkung auf EU-Wanderarbeitnehmer

Die Rechtsvorschriften über die Freizügigkeit der Arbeitnehmer sind seit über 40 Jahren in Kraft. Trotzdem werden der Kommission nach wie vor Fälle gemeldet, in denen nationale Rechtsvorschriften oder die übliche Praxis der Mitgliedstaaten gegen EU-Recht verstoßen. Diese Probleme können nachhaltige negative Folgen für die EU-Bürger haben, denn sie können nicht nur ihre Berufsaussichten, ihre Arbeitsbedingungen oder ihren Zugang zu sozialen Vergünstigungen beeinträchtigen, sondern auch ihr gesamtes Berufs- und Privatleben. Zudem erschweren sie die Integration von EU-Bürgern in den Arbeitsmarkt und die Gesellschaft des Aufnahmelandes. Zwar besteht auf EU-Ebene die Möglichkeit, mit Vertragsverletzungsverfahren gegen diese Probleme vorzugehen, doch für die betroffenen Einzelpersonen ändert sich dadurch erst einmal nichts.

3.2.2. Nichteinhaltung des EU-Rechts durch Arbeitgeber und Rechtsberater (infolge mangelnder Fähigkeit oder Bereitschaft zur ordnungsgemäßen Anwendung des EU-Rechts) und Auswirkung auf EU-Wanderarbeitnehmer

Es wurden Fälle gemeldet, in denen öffentliche und private Arbeitgeber gegen EU-Recht verstoßen haben, und zwar unabhängig davon, ob das innerstaatliche Recht im Einklang mit dem EU-Recht steht oder nicht. Die von der Kommission und anderen Fachleuten eingeholten Informationen legen nahe, dass es sich hierbei um ein immer wieder auftretendes Problem handelt, auch wenn das Bekanntwerden solcher Fälle stark von der jeweiligen Berichterstattung abhängt. Probleme, die durch private Arbeitgeber verursacht werden, können nicht durch ein EU-Vertragsverletzungsverfahren gelöst werden. Diskriminierten Bürgern bleibt daher nur, sich auf die Mechanismen und Rechtsbehelfe zu stützen, die auf nationaler Ebene vorgesehen sind. Das Handeln der Arbeitgeber kann die Beschäftigungsmöglichkeiten und/oder Arbeitsbedingungen der Arbeitskräfte beeinträchtigen und mithin schwerwiegende Folgen für deren persönliche Situation haben.

3.2.3. EU-Wanderarbeitnehmer haben keinen Zugang zu Informationen oder können ihre Rechte nicht durchsetzen

In verschiedenen Umfragen gaben die Befragten an, dass sie nicht wüssten, wohin sie sich wenden sollten, wenn ihnen die Ausübung ihrer EU-Rechte erschwert wird. Dies zeigt, dass den EU-Bürgern ein klarer Bezugspunkt fehlt. Auch besteht Unklarheit darüber, wo man sich am besten über EU-Rechte informiert. Weiterhin ist es für EU-Arbeitnehmer, die von ihrem Recht auf Freizügigkeit Gebrauch machen, aus verschiedenen Gründen (Unkenntnis der Verfahren, Unkenntnis der nationalen Systeme, fehlende Sprachkenntnisse) schwierig, die zur Verfügung stehenden Schutzmöglichkeiten auch zu nutzen. Dies wurde in der öffentlichen Konsultation bestätigt, in der die Befragten mehrheitlich angaben, dass das für Arbeitnehmer geltende Schutzniveau ihre Entscheidung, in einem anderen Mitgliedstaat zu arbeiten, stark beeinflussen würde. Ein gewisses Widerstreben, Diskriminierungsfälle zu melden, ist ebenfalls ein wichtiger Faktor.

3.3. Ursachen und Einflussfaktoren

Vier wesentliche Einflussfaktoren wurden festgestellt: 1) Unkenntnis der sich aus dem EU-Recht ergebenden Ansprüche von EU-Arbeitnehmern und der vorhandenen Rechtsbehelfe; 2) mangelndes Verständnis des EU-Rechts und unzureichende Rechtssicherheit; 3) unzureichende Unterstützung von EU-Wanderarbeitnehmern hinsichtlich der Ausübung ihrer Rechte; 4) Protektionismus und mangelnde Bereitschaft zur Einhaltung der Vorschriften.

3.4. Wer ist betroffen und in welcher Weise?

Die festgestellten Probleme betreffen EU-Bürger, die zwecks Aufnahme einer Beschäftigung in einen anderen Mitgliedstaat ziehen, aber auch Arbeitsuchende und Bürger eines bestimmten Mitgliedstaates, die von ihrem Recht auf Freizügigkeit Gebrauch gemacht haben und wieder in ihren Heimatstaat zurückkehren, um dort zu arbeiten.

Durchschnittlich 67,9 % der in einem anderen Mitgliedstaat lebenden EU-Bürger im erwerbsfähigen Alter gehen einer Beschäftigung nach, 9,1 % sind arbeitslos. Theoretisch könnten sie also alle irgendwann einmal auf Schwierigkeiten stoßen, wenn sie ihre Rechte wirksam wahrnehmen wollen. Gleiches gilt für diejenigen Bürger, die vorhaben, irgendwann einmal in ein anderes Land umzuziehen (17 %).

Die Schwierigkeiten können alle EU-Arbeitnehmer und alle Berufe und Branchen betreffen – auch Familienangehörige, da das EU-Recht ihnen ebenfalls bestimmte Rechte einräumt.

Arbeitgeber und nationale Behörden können ebenso betroffen sein, da für sie die bessere Durchsetzung der Rechte von Wanderarbeitnehmern mit Kosten einhergehen könnte.

3.5. Basisszenario und die Notwendigkeit einer Intervention

Vor dem Hintergrund der aktuellen wirtschaftlichen und sozialen Lage lassen sich weitere Beschränkungen der Rechte der EU-Wanderarbeitnehmer nicht ausschließen. Spezifische Verhaltensweisen, die in ganz Europa beobachtet wurden, und unterschiedliche Umfragen belegen, dass die Intoleranz gegenüber EU-Wanderarbeitnehmern zunimmt. Dies kann in diskriminierendes Verhalten umschlagen.

Nach den Erweiterungsrounds von 2004 und 2007 sehen sich Arbeitnehmer aus anderen Mitgliedstaaten mit neuen Problemen bei der Anwendung des EU-Rechts konfrontiert. In dieser Situation bedarf es eines stärker pädagogisch ausgerichteten Ansatzes im Bereich der Freizügigkeit.

Die vorliegende Initiative kann einen Beitrag dazu leisten, Mobilität zu fördern und zu erleichtern, denn die Bekämpfung der Diskriminierung aufgrund der Staatsangehörigkeit wird ein positives Signal an diejenigen Personen senden, die in einem anderen Mitgliedstaat arbeiten möchten; sie wird auch zur Folge haben, dass weniger Personen aufgrund schlechter Erfahrungen oder einer negativen Erwartungshaltung vor einem Umzug in einen anderen Mitgliedstaat zurückschrecken.

4. SUBSIDIARITÄTSANALYSE

Gemäß Artikel 46 AEUV ist die Union befugt, im Wege von Richtlinien oder Verordnungen die Maßnahmen zu treffen, die erforderlich sind, um die Freizügigkeit der Arbeitnehmer im Sinne des Artikels 45 AEUV herzustellen.

Die vorliegende Initiative erlaubt es den Mitgliedstaaten, geeignete Durchführungsmaßnahmen zu ergreifen. Dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit wird somit Rechnung getragen. Mitgliedstaaten, die bereits über einen umfassenden rechtlichen Schutz gegen die Diskriminierung aus Gründen der Staatsangehörigkeit verfügen, müssen in ihren Systemen keine größeren Änderungen vornehmen.

Das Erreichen der Ziele dieser Initiative würde zur Konsolidierung der in der EU-Grundrechtecharta anerkannten Rechte beitragen.

5. POLITISCHE ZIELSETZUNG

Mit der vorliegenden Initiative wird das allgemeine Ziel verfolgt, die Gleichbehandlung der EU-Bürger sicherzustellen. Diese gehört zu den Grundwerten der Europäischen Union und ist ein wesentlicher Bestandteil der Unionsbürgerschaft. Dafür Sorge zu tragen, dass dieses Ziel erreicht wird, bedeutet auch, einen Beitrag zum reibungslosen Funktionieren des Binnenmarkts zu leisten.

Konkret wurden folgende spezifische Ziele festgelegt:

- Eindämmung der Diskriminierung von EU-Wanderarbeitnehmern aus Gründen der Staatsangehörigkeit;
- Verringerung der Diskrepanz zwischen den auf dem Papier anerkannten Rechten und deren Wahrnehmung in der Praxis, was auch zur vollständigen und ordnungsgemäßen Anwendung des geltenden Rechts beiträgt und ein reibungsloses Funktionieren des Binnenmarkts ermöglicht.

Damit diese Ziele erreicht werden können, wurden operationelle Zielsetzungen ermittelt:

- Aufklärung von Bürgern, Arbeitgebern, Behörden und sonstigen Interessenträgern über die Rechte von EU-Wanderarbeitnehmern;
- Schaffung größerer Rechtssicherheit;
- angemessene Unterstützung von EU-Arbeitnehmern bei der Ausübung ihrer Rechte.

6. POLITISCHE OPTIONEN

Folgende Optionen wurden ermittelt:

6.1. Keine weiteren Maßnahmen auf EU-Ebene (Basisszenario)

6.2. Gemeinsame Leitlinien

Bei dieser Option liegt der Schwerpunkt auf der Annahme gemeinsamer Leitlinien durch die Mitgliedstaaten und die Kommission, um über einen gemeinsamen Ansatz bei der Anwendung und Auslegung der EU-Vorschriften über die Arbeitnehmerfreizügigkeit zu verfügen. Ergänzt würde dies durch von der Kommission anzunehmende Auslegungsdokumente.

6.3. Empfehlung der Kommission an die Mitgliedstaaten

Diese Option sieht vor, dass die Kommission eine allgemeine Empfehlung an die Mitgliedstaaten richtet, in der sie diese zu folgenden Maßnahmen aufruft:

- Aufklärung über die Rechte von EU-Wanderarbeitnehmern;
- Verbesserung der Unterstützung von EU-Wanderarbeitnehmern, indem Rechtsbehelfe verfügbar gemacht und Unterstützungsstrukturen für EU-Wanderarbeitnehmer eingerichtet werden und es Verbänden und Organisationen ermöglicht wird, Rechtsbehelfe im Namen oder zur Unterstützung von EU-Wanderarbeitnehmern einzulegen.

6.4. Richtlinie zur Einführung von Unterstützungsmaßnahmen für EU-Wanderarbeitnehmer, insbesondere:

- rechtliche Verpflichtung, Rechtsbehelfe für EU-Wanderarbeitnehmer vorzusehen;
- Einrichtung von Unterstützungsstrukturen für EU-Wanderarbeitnehmer. Zu den Aufgaben dieser Stellen würden die Förderung einschlägiger Rechte, die Unterstützung von EU-Wanderarbeitnehmern bei der Durchsetzung ihrer Rechte, die Durchführung von Umfragen und die Erstellung von Berichten sowie die Annahme von Empfehlungen gehören;
- Gewährleistung, dass Verbände, Organisationen oder sonstige Rechtssubjekte mit einem Interesse an der Förderung des Freizügigkeitsrechts von Arbeitnehmern im Namen oder zur Unterstützung von EU-Wanderarbeitnehmern alle Arten von Verwaltungs- oder Gerichtsverfahren einleiten können.

6.5. Richtlinie zur Einführung eines besseren Schutzes für EU-Wanderarbeitnehmer

Zusätzlich zu den unter Option 4 genannten Punkten sieht Option 5 Folgendes vor:

- Verpflichtung der Arbeitgeber, Diskriminierung in ihren Unternehmen zu verhindern;
- Sanktions- bzw. Entschädigungsmaßnahmen;
- Rechtsvorschrift, die EU-Wanderarbeitnehmer vor jeglicher nachteiliger Behandlung in Folge einer Beschwerde schützt.

7. ANALYSE DER AUSWIRKUNGEN

Es konnten keine anderen wirtschaftlichen Auswirkungen festgestellt werden als diejenigen, die sich aus den erwarteten sozialen Auswirkungen und den tatsächlichen Umsetzungskosten ergeben würden. Durch die Eindämmung der beschäftigungsbezogenen Diskriminierung aufgrund der Staatsangehörigkeit könnte die Mobilität innerhalb der EU attraktiver werden. Auch wenn Diskriminierungsfragen nur ein Aspekt sind, der die Entscheidung über einen Umzug in anderes Land beeinflusst, und der Zuwachs an Mobilität möglicherweise nicht erheblich sein wird, so wird sich erhöhte Mobilität als potentieller Wachstumsfaktor für die Wirtschaft dennoch positiv auf den Binnenmarkt auswirken.

7.1. Option 1: Basisszenario

Soziale Auswirkungen

Die festgestellten Probleme und Einflussfaktoren blieben unverändert. Es würde kein Umdenken auf Seiten der nationalen Behörden und Arbeitgeber angeregt. Es gäbe keine wesentlichen Auswirkungen im Hinblick auf die Aufklärung über Rechte und Rechtssicherheit. Eine Beibehaltung des Status quo würde ferner bedeuten, dass es weiterhin kein Mindestmaß an konsolidierter Unterstützung bzw. konsolidiertem EU-weitem Schutz von Wanderarbeitnehmern gäbe. Die negativen Auswirkungen für Einzelpersonen, die sich zwecks Aufnahme einer Beschäftigung in ein anderes Land begeben, und die eingeschränkten Möglichkeiten der EU-Wanderarbeitnehmer, vollumfänglich am Arbeitsmarkt und an der Gesellschaft des Aufnahmemitgliedstaats teilzunehmen, bestünden fort.

Wirtschaftliche Auswirkungen

Es wurden keine Umsetzungskosten festgestellt.

7.2. Option 2: Gemeinsame Leitlinien

Soziale Auswirkungen

Im Hinblick auf die praktische Umsetzung der bestehenden EU-Vorschriften durch die nationalen Verwaltungen würde die Annahme von Leitlinien zu einer gemeinsamen Auslegung der betreffenden Vorschriften führen. Dadurch würde zu mehr Rechtssicherheit und zur Verringerung der Umsetzungslücken beigetragen. Auch das Diskriminierungsausmaß könnte verringert werden.

Je nach Bekanntmachung und Verbreitung der gemeinsamen Leitlinien in den einzelnen Mitgliedstaaten würden auch die nationalen Behörden stärker für die Freizügigkeitsrechte der Arbeitnehmer sensibilisiert.

Die Leitlinien würden sich im Wesentlichen mit Fragen zur Auslegung des EU-Rechts befassen, aber keine spezifischen Hilfs- oder Unterstützungsmaßnahmen für Arbeitnehmer enthalten. Sie könnten zwar die Arbeitnehmer aufgrund der größeren Rechtssicherheit zu einer stärkeren Inanspruchnahme ihrer Rechte bewegen, wären jedoch keine Hilfe bei der Durchsetzung dieser Rechte.

Bei dieser Option wären die sozialen Auswirkungen insgesamt positiv, aber begrenzt.

Wirtschaftliche Auswirkungen

Bei dieser Option könnten Umsetzungskosten anfallen, die mit der Veröffentlichung und Verbreitung der Leitlinien, einschließlich ihrer Übersetzung, in Zusammenhang stehen. Die Kosten würden von den entsprechenden Anstrengungen der Mitgliedstaaten abhängen.

Das Ausmaß der fehlerhaften Anwendung von EU-Vorschriften durch nationale Verwaltungen ließe sich bei dieser Option zwar verringern; allerdings würde kein erweiterter Kreis von Interessenträgern angesprochen, wodurch die Auswirkung auf die Zahl der Beschwerden und Gerichtsverfahren begrenzt sein könnte.

Es wurden keine Umsetzungskosten für Unternehmen festgestellt.

7.3. Option 3: Empfehlung der Kommission an die Mitgliedstaaten

Bei dieser Option könnten sich die gleichen Auswirkungen ergeben wie bei Option 4, da beide den gleichen Ansatzpunkt haben. Der Unterschied zwischen den beiden Optionen und den jeweiligen Auswirkungen liegt in ihrem verbindlichen bzw. nicht verbindlichen Charakter.

Soziale Auswirkungen

Durch eine Empfehlung würde das Thema größere Sichtbarkeit erhalten, was Bürger, einschlägige Interessenträger und nationale Behörde stärker für die betreffenden Rechte sensibilisieren könnte. Sie könnte die nationalen Behörden dazu veranlassen, sich mehr für die Schließung von Umsetzungslücken einzusetzen und zur Stärkung der Unterstützungs- und Hilfsmechanismen für EU-Wanderarbeitnehmer beizutragen.

Die Empfehlung würde den Mitgliedstaaten keine Verpflichtungen auferlegen. Angesichts der unterschiedlichen Auffassungen und Maßnahmen im Bereich der Arbeitnehmerfreizügigkeit und der einschlägigen Rechte besteht das Risiko, dass sich die Lösungsansätze in den Mitgliedstaaten weiter auseinander bewegen.

Die sozialen Auswirkungen könnten demnach positiv sein, sie würden jedoch vom Umsetzungsgrad in den einzelnen Mitgliedstaaten abhängen; eine erhöhte Anzahl an unterschiedlichen Lösungsansätzen könnte die Vorteile schmälern.

Wirtschaftliche Auswirkungen

Auswirkungen und Kosten hängen von den spezifischen Maßnahmen der Mitgliedstaaten ab.

7.4. Option 4: Richtlinie zur Einführung von Unterstützungsmaßnahmen für EU-Wanderarbeitnehmer

Soziale Auswirkungen

Spezielle Rechtsbehelfe für Fälle von Diskriminierung aufgrund der Staatsangehörigkeit würden für mehr Rechtssicherheit sorgen, da sich die Bürger gewiss sein könnten, dass ihnen in jedem Mitgliedstaat, in den sie sich zwecks Aufnahme einer Beschäftigung begeben, spezifische Verfahren zur Verfügung stehen.

Die Rechtssicherheit ließe sich auch dadurch erhöhen, dass sich spezielle Stellen um den Diskriminierungsgrund „Staatsangehörigkeit“ kümmern; damit wäre der Schutz vor dieser Art der Diskriminierung nicht mehr abhängig von der großzügigen Auslegung von eigentlich für andere Bereiche geltenden Rechtsvorschriften.

Die Arbeit der unterstützenden Stellen (Umfragen, Berichte, Empfehlungen) würde zur Sensibilisierung beitragen und bei der Unterbindung diskriminierender Gesetze und Verfahren helfen. Da sie EU-Wanderarbeitnehmer beraten und unterstützen würden, kann auch davon ausgegangen werden, dass sie diese dazu ermutigen würden, ihre Rechte geltend zu machen. Mit der unionsweiten Einrichtung vergleichbarer Stellen würde sichergestellt, dass die Bürger in allen Mitgliedstaaten Unterstützung und Informationen erhalten können. Könnten Verbände und Organisationen rechtliche Schritte einleiten, so wäre dies ein weiterer Anreiz für EU-Wanderarbeitnehmer, ihre Rechte geltend zu machen.

Die unterstützenden Stellen hätten auch die Möglichkeit, Unternehmen und Gewerkschaften in spezifischen Fragen zu den Rechten von Wanderarbeitnehmern zu beraten. Räumt man Verbänden und Organisationen eine Klagemöglichkeit ein, erhöht sich die Zahl der Interessenträger, die gegen die Diskriminierung aus Gründen der Staatsangehörigkeit vorgehen.

Die sozialen Auswirkungen insgesamt wären positiv, da von einer Eindämmung der Diskriminierung aus Gründen der Staatsangehörigkeit auszugehen ist.

Wirtschaftliche Auswirkungen

Die Einrichtung unterstützender Stellen ginge mit Umsetzungskosten für die nationalen Behörden einher. Da jedoch die Bestimmung der entsprechenden Stellen den Mitgliedstaaten überlassen bliebe, hingen die tatsächlichen Kosten davon ab, ob eine neue Struktur geschaffen werden müsste oder ob bestehende Stellen mit den neuen Aufgaben betraut würden. Alle 27 Mitgliedstaaten verfügen über spezifische Strukturen, die sich mit Diskriminierung aus anderen Gründen befassen; wenn sie sich also entscheiden sollten, einer dieser bestehenden Strukturen die Bekämpfung der Diskriminierung aus Gründen der Staatsangehörigkeit zu übertragen, wären die Umsetzungskosten auf die Erweiterung des Aufgabenbereichs beschränkt.

Es wird davon ausgegangen, dass die vorgeschlagenen Maßnahmen präventiv wirken und Streitfälle häufiger außergerichtlich geklärt werden; Letzteres scheint in Ländern der Fall zu sein, in denen bereits Unterstützungsstrukturen existieren, die sich mit Fällen von Diskriminierung aufgrund der Staatsangehörigkeit befassen.

Zwar wurden bei dieser Option keine Kosten für Unternehmen festgestellt, jedoch würden Kosten für Verbände und Organisationen anfallen, die die Möglichkeit eines rechtlichen Vorgehens erhalten, da sie die mit den entsprechenden Verfahren verbundenen Kosten tragen müssten.

7.5. Option 5: Richtlinie zur Einführung eines besseren Schutzes für EU-Wanderarbeitnehmer

Die Bestimmungen, die im Rahmen dieser Option zusätzlich zu jenen angenommen würden, die gemäß Option 4 vorgesehen sind, würden auch den Arbeitgebern einige Verpflichtungen auferlegen.

Soziale Auswirkungen

Aktive Maßnahmen zur Vermeidung von Diskriminierung wären im fraglichen Kontext, d. h. am Arbeitsplatz, unmittelbar anzuwenden. Somit wäre sichergestellt, dass die entsprechenden Informationen auch ihre Empfänger erreichen. Durch die Schaffung von Rechten und Pflichten und, damit verbunden, durch die Sanktionierung von Fehlverhalten bzw. die Entschädigung von Diskriminierungsopfern würde auch die Rechtssicherheit erhöht.

Die Informationspflicht und/oder aktive Maßnahmen zur Verhinderung diskriminierenden Verhaltens würden die Gleichbehandlung zu einem Teil der Personalpolitik der Unternehmen machen, wodurch das Bewusstsein der nationalen Arbeitnehmer und Unternehmer für die Sensibilität dieser Problematik im Allgemeinen und für die anzuwendenden Rechte im Besonderen geschärft würde.

Maßnahmen zur Verhinderung von Diskriminierung sind per definitionem dazu bestimmt, diskriminierendes Verhalten zu unterbinden. Die Androhung von Sanktionen könnte Arbeitgeber davon abhalten, sich diskriminierend zu verhalten.

Bestimmungen zur Viktimisierung würden die Position der Arbeitnehmer stärken und zu einer entschiedeneren Einforderung ihrer Rechte beitragen.

Die gemäß dieser Option vorgesehenen Bestimmungen würden im Wege eines zweigliedrigen Ansatzes zur Eindämmung der Diskriminierung aufgrund der Staatsangehörigkeit beitragen: Ermutigung der Arbeitnehmer, ihre Rechte auszuüben (Option 4), und Einführung von Maßnahmen zur Verhinderung von Diskriminierung.

Zwar würde von den vorgesehenen Maßnahmen eine wichtige Botschaft an die Gesellschaft zur Bekämpfung der Diskriminierung ausgehen, jedoch konnte nicht nachgewiesen werden, ob sich die Maßnahmen in der Praxis in bedeutendem Umfang auf die Betroffenen auswirken würden.

Wirtschaftliche Auswirkungen

Für die nationalen Behörden würden sich die gleichen Umsetzungskosten wie bei Option 4 ergeben. Die Zahl der Gerichtsverfahren könnte sich ändern; allerdings ist dies sehr ungewiss. Außerdem könnten sich die kurzfristigen Auswirkungen vollkommen von den langfristigen unterscheiden. Daher war es nicht möglich, diesen Aspekt in der Analyse zu berücksichtigen.

Diese Option würde mit Einhaltungskosten für die Arbeitgeber einhergehen, die im Wesentlichen aus Kosten für Arbeitszeit für die Durchführung aktiver Maßnahmen, z. B. für Fortbildungseinrichtungen und -aktivitäten, bestünden. Genaue Schätzungen dieser Kosten gestalten sich schwierig, da sie von den jeweiligen Maßnahmen der Arbeitgeber abhängen würden. Zu einem großen Teil würden sie von der Größe des Unternehmens abhängen, wobei ein kleinerer Fixkostenanteil von der Unternehmensgröße unabhängig wäre.

Auch die Bestimmungen über Sanktionen/Entschädigungen wären mit Umsetzungskosten verbunden. Die Festlegung des spezifischen Betrags wäre jedoch Sache jedes einzelnen Mitgliedstaats. Die konkreten wirtschaftlichen und finanziellen Auswirkungen hingen daher von den Mitgliedstaaten selbst ab.

8. DIE OPTIONEN IM VERGLEICH

Die Optionen wurden anhand ihrer Wirksamkeit, die spezifischen Ziele der Initiative zu erreichen, ihrer Effizienz, ihrer Kohärenz mit den allgemeinen Zielen der EU und ihrer Auswirkungen auf die Interessenträger verglichen.

Die bevorzugte Option ist eine Kombination der Optionen 2 und 4. Zwar sind sie etwas weniger effektiv als Option 5, jedoch ist dieser Ansatz der effizienteste. Die beiden Optionen zusammengenommen bieten eine umfassende Lösung für alle ermittelten spezifischen Probleme, ohne übermäßige Einhaltungskosten zu verursachen. Sie fügen sich besser in die allgemeinen Ziele ein als dies bei Option 5 der Fall ist, wo unverhältnismäßig hohe Kosten für die Unternehmen entstünden. Ferner lassen sich die Auswirkungen dieser Optionen am besten abschätzen.

9. MONITORING UND EVALUIERUNG

Zum Monitoring werden neben den Berichten, Umfragen und Empfehlungen, die von den nach dieser Initiative einzusetzenden Unterstützungsstrukturen vorgelegt bzw. durchgeführt werden, mehrere Indikatoren sowohl quantitativer Art (z. B. Zahl der Beschwerden) als auch qualitativer Art (z. B. Berichte des Expertennetzes) herangezogen.

Zwei Jahre nach Ablauf der Umsetzungsfrist wird die Kommission mit Unterstützung externer Experten eine Evaluierung durchführen. Gegenstand der Evaluierung wird Folgendes sein:

- Bewusstsein der Bürger und Interessenträger für das Vorhandensein der mit der Richtlinie eingeführten Elemente;
- die von den unterstützenden Stellen durchgeführten Aktivitäten, sowie die Rolle anderer Organisationen und Verbände;
- die Diskriminierungsarten, die am häufigsten vorkommen, und ob es im Vergleich zum Status quo eine Veränderung gegeben hat.

Allgemeines Ziel der Evaluierung ist es, zu bewerten, ob die neu eingeführten Elemente zu positiven Veränderungen geführt haben, und die bislang aufgetretenen Schwierigkeiten zu ermitteln.