



Brüssel, den 10. Juni 2016
(OR. en)

9949/16

Interinstitutionelles Dossier:
2016/0070 (COD)

SOC 394
EMPL 261
MI 428
COMPET 359
CODEC 835
JUSTCIV 164

BERICHT

Absender:	Ausschuss der Ständigen Vertreter
Empfänger:	Rat
Nr. Vordok.:	9309/16 SOC 339 EMPL 235 MI 366 COMPET 312 CODEC 714 JUSTCIV 120
Nr. Komm.dok.:	6987/16 SOC 144 EMPL 97 MI 142 COMPET 118 CODEC 279 - COM(2016) 128 final + ADD 1 - ADD 2
Betr.:	Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates zur Durchsetzung der Richtlinie 96/71/EG über die Entsendung von Arbeitnehmern im Rahmen der Erbringung von Dienstleistungen - Sachstandsberichts

I. EINLEITUNG

Am 8. März 2016 hat die Kommission einen Vorschlag zur Änderung der Richtlinie 96/71/EG¹ über die Entsendung von Arbeitnehmern angenommen. Mit diesem Vorschlag soll die Richtlinie gezielt geändert werden, um gleiche Wettbewerbsbedingungen für Dienstleistungserbringer zu gewährleisten und gleichzeitig die entsandten Arbeitnehmer zu schützen.

Nach Ansicht der Kommission wird die zwanzig Jahre alte Richtlinie den Entwicklungen seit 1996 und der gegenwärtigen Situation auf den Arbeitsmärkten, wie etwa einem erheblich größeren Lohngefälle zwischen den Entsende- und den Aufnahmeländern, nicht mehr gerecht.

¹ Richtlinie 96/71/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16. Dezember 1996 über die Entsendung von Arbeitnehmern im Rahmen der Erbringung von Dienstleistungen (ABl. L 18 vom 21.1.1997, S. 1-6).

Am 10. Mai 2016 ist die achtwöchige Frist für die Konsultation der nationalen Parlamente abgelaufen. Bis dahin waren die begründeten Stellungnahmen der nationalen Parlamente von 11 Mitgliedstaaten eingegangen, was 22 Stimmen entspricht. Damit ist die Schwelle von einem Drittel der Stimmen für die Auslösung des sogenannten Verfahrens der gelben Karte erreicht. Nach Artikel 7 Absatz 2 des den Verträgen beigefügten Protokolls Nr. 2² muss der Vorschlag von der Kommission überprüft werden; diese kann sodann beschließen, an ihm festzuhalten, ihn zu ändern oder ihn zurückzuziehen.

Die Gruppe "Sozialfragen" hat den Vorschlag in fünf Sitzungen erörtert, das letzte Mal am 2. Juni 2016. In der Sitzung der Gruppe vom 13. Mai hat eine Gruppe von Delegationen beantragt, dass alle Beratungen auf Fachebene ausgesetzt werden. Die Mehrheit der Delegationen befürwortete jedoch das vom Vorsitz empfohlene Vorgehen, nämlich dass die Beratungen fortgesetzt werden, um die laufenden Arbeiten abzuschließen und strittige Punkte – beispielsweise das Verhältnis zwischen der vorgeschlagenen Richtlinie und der Rom-I-Verordnung – auf Fachebene weiter zu klären und dabei die begründeten Stellungnahmen der nationalen Parlamente und die Bedenkzeit der Kommission in vollem Umfang zu beachten.

Das Europäische Parlament hat seinen Standpunkt in erster Lesung noch nicht festgelegt. Nach der vorgeschlagenen Rechtsgrundlage – Artikel 53 Absatz 1 und Artikel 62 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) – muss der Rat gemäß dem ordentlichen Gesetzgebungsverfahren gemeinsam mit dem Europäischen Parlament beschließen.

Der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss, dessen fakultative Anhörung die Kommission vorgeschlagen hatte, hat noch nicht Stellung genommen.

Zum gegenwärtigen Zeitpunkt ist davon auszugehen, dass alle Delegationen einen allgemeinen Prüfungsvorbehalt zu dem Vorschlag haben. EE, DK, HU, MT, RO und UK haben Parlamentsvorbehalte angemeldet, PL, HU und SE sprachliche Vorbehalte. LV und DK haben jeweils einen spezifischen Prüfungsvorbehalt eingelegt.

² Protokoll (Nr. 2) über die Anwendung der Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit (ABl. C 326 vom 26.10.2012, S. 206-209).

II. BERATUNGEN IM RAT UNTER NIEDERLÄNDISCHEM VORSITZ

1. Beratungen in der zuständigen Gruppe "Sozialfragen"

Im Großen und Ganzen sind sich die Delegationen darin einig, dass die Freizügigkeit der Arbeitnehmer und die Dienstleistungsfreiheit zu den Grundprinzipien der EU zählen, die das Wirtschaftswachstum und den Wohlstand in der EU fördern. Auch sind sie sich darin einig, dass Betrug und illegale Praktiken bei der Entsendung bekämpft und unterbunden werden müssen. Sie haben jedoch unterschiedliche Ansichten in Bezug auf den Kommissionsvorschlag.

Eine Gruppe von Delegationen hält es für verfrüht, eine Änderung der Richtlinie 96/71/EG vorzuschlagen, bevor die Frist für die Umsetzung der Durchsetzungsrichtlinie von 2014³ abgelaufen ist (Juni 2016) und konkrete Ergebnisse gebracht hat. Sie lehnen die vorgeschlagene Richtlinie in jeder Hinsicht ab, hauptsächlich mit dem Argument, dass sie den Binnenmarkt und insbesondere die Dienstleistungsfreiheit untergräbt. Eine andere Gruppe von Delegationen hingegen begrüßt die Initiative als gute Grundlage für eine Verbesserung der geltenden Regeln, eine Erhöhung der Rechtssicherheit für Arbeitgeber und Arbeitnehmer sowie eine stärkere Gleichstellung der Arbeitnehmer und einen stärkeren Wettbewerb auf der Grundlage von Innovationen und Qualifikationen (und nicht nur auf der Grundlage von Löhnen). Eine dritte Gruppe von Delegationen hat im Zusammenhang mit dem Vorschlag mehrere Fragen und Bedenken vorgetragen, die vor Festlegung des endgültigen Standpunkts beantwortet bzw. ausgeräumt werden müssen.

Prüfung der Folgenabschätzung (FA)

Am 22. März wurde den Delegationen ein Fragebogen übermittelt, den 22 Mitgliedstaaten beantwortet haben. Die Folgenabschätzung (FA) ist von der Gruppe am 28. April gründlich geprüft und erörtert worden, und der Vorsitz hat dem AStV im Einklang mit den indikativen Leitlinien (Dokument 16024/14) Bericht erstattet. Der Bericht über die Prüfung der FA ist im Addendum zu Dokument 9309/16 enthalten.

³ Richtlinie 2014/67/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 15. Mai 2014 zur Durchsetzung der Richtlinie 96/71/EG über die Entsendung von Arbeitnehmern im Rahmen der Erbringung von Dienstleistungen und zur Änderung der Verordnung (EU) Nr. 1024/2012 über die Verwaltungszusammenarbeit mit Hilfe des Binnenmarkt-Informationssystem ("IMI-Verordnung") (ABl. L 159 vom 28.5.2014, S. 11-31).

2. Beratungen in anderen Ratsgremien

Eine Gruppe von Delegationen hat beantragt, dass der Vorschlag auf der Tagung des Rates (Wettbewerbsfähigkeit) am 16. Mai erörtert wird. Zur Vorbereitung dieser Ratstagung hat die Kommission den Vorschlag und die dazugehörige Folgenabschätzung am 12. Mai auch der Gruppe "Wettbewerbsfähigkeit und Wachstum" vorgestellt. Über die Ergebnisse dieser Beratungen hat der Vorsitz am 13. Mai in der Gruppe "Sozialfragen" berichtet.

Was einerseits die möglichen Auswirkungen der vorgeschlagenen Richtlinie auf die Dienstleistungsfreiheit und den Wettbewerb im Binnenmarkt und andererseits die Frage anbelangt, ob für alle Arbeitnehmer und Unternehmen, die im selben Markt tätig sind, in gleicher Weise verbindliche Regeln gelten sollten, so gehen die Meinungen auseinander.

Darüber hinaus wurde der Vorschlag am 11. Mai in der Gruppe "Zivilrecht" erörtert. Dort haben die Delegationen insbesondere Bedenken im Hinblick auf das etwaige Verhältnis zwischen der Rom-I-Verordnung (hauptsächlich Artikel 8), der Brüssel-I-Verordnung und dem neuen Artikel 2a der vorgeschlagenen Richtlinie geäußert. Über die Ergebnisse dieser Beratungen hat der Vorsitz am 13. Mai in der Gruppe "Sozialfragen" berichtet.

III. WICHTIGSTE PUNKTE, DIE IN DER GRUPPE "SOZIALFRAGEN" ERÖRTERT WORDEN SIND

Bei den Beratungen in der Gruppe "Sozialfragen" sind die in Abschnitt 1 beschriebenen Meinungsverschiedenheiten zutage getreten. Vor diesem Hintergrund haben sich die Delegationen auf die Klärung von Fragen im Zusammenhang mit der Folgenabschätzung und dem eigentlichen Vorschlag konzentriert. Zu einigen Punkten (z. B. Vergabe von Unteraufträgen, Leiharbeitsunternehmen, Tarifverträge) haben mehrere Mitgliedstaaten Fragen und Bedenken vorgetragen, woraufhin andere Mitgliedstaaten Vorschläge gemacht haben, wie diese Bedenken ausgeräumt werden könnten. Andere Punkte (z. B. Langzeitentsendung und Entlohnung) wurden eingehender erörtert.

a) Rechtsgrundlage (Artikel 53 Absatz 1 und Artikel 62 AEUV)

Die vorgeschlagene Richtlinie ist auf dieselbe Rechtsgrundlage gestützt wie die Richtlinie 96/71/EG, die durch sie geändert werden soll, und wie die Richtlinie 2014/57/EU. Zu den wichtigsten Punkten, die erörtert wurden, zählt jedoch auch die Frage, ob die Kommission die geeignete Rechtsgrundlage gewählt hat. Nach Ansicht einiger Delegationen sollte für die Vorschriften, die die Arbeitsbedingungen einschließlich der Entlohnung betreffen, eine Rechtsgrundlage aus dem Vertragskapitel "Sozialpolitik" hinzugefügt werden. Andere Delegationen sind der Auffassung, dass die vorgeschlagene Richtlinie wegen des Zusammenhangs mit der Rom-I-Verordnung unter Titel V fallen müsse.

Aus Sicht des Vorsitzes muss dieser Punkt noch gründlicher geprüft werden, bevor über eine Änderung oder Erweiterung der Rechtsgrundlage entschieden werden kann.

b) Langzeitentsendungen (neuer Artikel 2a) und Verhältnis zur Rom-I-Verordnung

Nach dem Vorschlag soll eine Bestimmung aufgenommen werden, wonach in den Fällen, in denen die vorgesehene oder tatsächliche Entsendungsdauer 24 Monate überschreitet, der Aufnahmemitgliedstaat als der Staat gilt, in dem die Arbeit gewöhnlich verrichtet wird. Damit will die Kommission nicht die Rom-I-Verordnung ändern, aber Rechtssicherheit herstellen, was ihre Anwendung speziell im Fall einer Entsendung anbelangt.

Zu den wichtigsten Punkten, die erörtert wurden, zählt die Frage, ob der vorgeschlagene Artikel 2a mit der Rom-I-Verordnung vereinbar ist, denn viele Delegationen sind der Ansicht, dass mit ihm die Bedeutung von Artikel 8 Absatz 2 der Verordnung in Fällen, die der Richtlinie 96/71/EG unterliegen, geändert wird. Der Juristische Dienst des Rates hat sich in einem Gutachten (Dok. 9544/16) zu der Frage geäußert, ob eine Kollisionsnorm in die Entsenderichtlinie aufgenommen werden könnte. Dieses Gutachten wurde in der Gruppe vorgestellt und erörtert. Viele Delegationen haben die darin enthaltenen rechtlichen Klarstellungen und Lösungsvorschläge begrüßt. Allerdings wurde über das Gutachten nicht eingehender beraten, da viele Delegationen seinen Inhalt noch nicht abschließend geprüft hatten und/oder die Ansicht vertraten, es solle in den nachfolgenden Sitzungen behandelt werden.

Nach Einschätzung des Vorsitzes könnte es für die Klärung des Verhältnisses zur Rom-I-Verordnung hilfreich sein, wenn sich die Gruppe eingehender mit dem Gutachten des Juristischen Dienstes des Rates befasste.

c) Entlohnung (Artikel 3 Absatz 1)

Nach dem Vorschlag würde der Begriff "Mindestlohnsätze" im Zusammenhang mit den "Kernbestimmungen" der Aufnahmemitgliedstaaten, die auch für entsandte Arbeitnehmer gelten, durch den Begriff "Entlohnung" ersetzt, womit die einzelstaatlichen Regeln und Rechtsvorschriften über die Entlohnung oder allgemein verbindliche Tarifverträge auch auf entsandte Arbeitnehmer anwendbar würden.

Was die Entlohnung betrifft, so wurde unter anderem vor allem erörtert, ob hinreichend deutlich zum Ausdruck kommt, dass die Definition des Begriffs "Entlohnung" und die dazugehörigen Regeln der Lohnfestsetzung weiterhin in die Zuständigkeit der Mitgliedstaaten und der Sozialpartner fielen. Ein weiterer wichtiger Punkt war die Frage, ob der Begriff "Entlohnung" – gegenüber dem Begriff "Mindestlohnsätze" in der geltenden Richtlinie – klar genug ist.

Nach Ansicht des Vorsitzes hat die Kommission in ihrem Vorschlag und auch in ihren Erklärungen deutlich gemacht, dass nicht beabsichtigt ist, in die Zuständigkeiten der Mitgliedstaaten einzugreifen, was die Definition von "Entlohnung" und auch die Zuständigkeit der Sozialpartner für die Lohnfestsetzung betrifft. Einige Delegationen haben vorgeschlagen, dies durch entsprechende Ergänzungen des Textes ausdrücklich zu bekräftigen; so könne insbesondere (wieder) ein Satz aufgenommen werden, der sinngemäß dem letzten Satz von Artikel 3 Absatz 1 der Richtlinie 96/71/EG entspreche. Aus Sicht des Vorsitzes könnten diese Vorschläge weiter geprüft werden. Überdies ist der Vorsitz der Auffassung, dass zur Veranschaulichung in ausgewählten Fällen im jeweiligen nationalen Kontext ein Vergleich zwischen dem Begriff "Entlohnung" und dem Begriff "Mindestlohnsätze" gezogen werden könnte.

d) Tarifverträge (Streichungen in Artikel 3 Absatz 1 zweiter Gedankenstrich und Absatz 10 zweiter Gedankenstrich)

Nach dieser Bestimmung sind für allgemein verbindlich erklärte Tarifverträge auf entsandte Arbeitnehmer aller Wirtschaftszweige anwendbar. Die geltende Richtlinie 96/71/EG schreibt dies nur für das Baugewerbe verbindlich vor; in den übrigen Sektoren ist die Anwendung fakultativ.

Zu den wichtigsten Punkten, die erörtert wurden, zählt die Frage, ob die Wahrnehmung der Grundrechte wie das Streikrecht und das Recht, Tarifverträge auszuhandeln, abzuschließen und durchzusetzen, mit der vorgeschlagenen Bestimmung ausreichend garantiert wird. Ein weiterer wichtiger Punkt war die Verfügbarkeit von Informationen über geltende Tarifverträge und ihren Inhalt.

Der Vorsitz ist der Ansicht, dass bei der weiteren Prüfung vor allem der Frage nachgegangen werden sollte, wie deutlicher – z. B. in den Erwägungsgründen – zum Ausdruck gebracht werden kann, dass die Grundrechte uneingeschränkt zu achten sind.

e) Vergabe von Unteraufträgen (neuer Artikel 3 Absatz 1a)

Die vorgeschlagene Richtlinie enthält eine neue Bestimmung über die Vergabe von Unteraufträgen. Danach können Mitgliedstaaten, in denen Unternehmen Unteraufträge nur an solche Unternehmen vergeben dürfen, die ihren Arbeitnehmern bestimmte Entlohnungsbedingungen bieten, und zwar auch jene, die sich aus nicht allgemein verbindlichen Tarifverträgen ergeben, festlegen, dass diese Pflicht auch für Unternehmen gilt, die Arbeitnehmer in ihr Hoheitsgebiet entsenden.

Unter anderem ist in der Gruppe angesprochen worden, ob dieser Vorschlag in die Tarifhoheit der Sozialpartner eingreifen würde und wie entsendende Unternehmen aktuelle Informationen über die geltenden Entlohnungsvorschriften erhalten könnten.

Aus Sicht des Vorsitzes sind weitere Beratungen notwendig, um den genauen Geltungsbereich und die Auswirkungen dieser Bestimmung zu klären.

f) Leiharbeiter (neuer Artikel 3 Absatz 1b und Streichung von Artikel 3 Absatz 9)

Nach dieser Bestimmung würden in Anwendung des Grundsatzes der Gleichbehandlung von Leiharbeitnehmern und vergleichbaren Arbeitnehmern der entleihenden Unternehmen die Bedingungen des Artikels 5 der Richtlinie 2008/104/EG⁴ ("Richtlinie über Leiharbeit") auch für Leiharbeiter gelten.

⁴ Richtlinie 2008/104/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 19. November 2008 über Leiharbeit (ABl. L 327 vom 5.12.2008, S. 9-14).

Zu den wichtigsten Punkten, die erörtert wurden, zählt die Verbindung zu Artikel 5 der Richtlinie über Leiharbeit. In der Frage, inwieweit die Ersetzung von Artikel 3 Absatz 9 durch eine Bezugnahme auf Artikel 5 der Richtlinie über Leiharbeit den Geltungsbereich des Grundsatzes der Gleichbehandlung von Leiharbeitnehmern berührt, gehen die Meinungen der Delegationen auseinander.

Nach Ansicht des Vorsitzes könnte bei der weiteren Prüfung dieser Frage der Geltungsbereich von Artikel 5 der Richtlinie über Leiharbeit mit dem des derzeitigen Artikels 3 Absatz 9 der Richtlinie 96/71/EG verglichen werden.

IV. FAZIT

Sobald die Kommission eine Entscheidung in Bezug auf das Verfahren der "gelben Karte" getroffen hat, ist es Sache des nächsten Vorsitzes, im Lichte dieser Entscheidung weitere Beratungen im Rat und den Vorbereitungsgremien des Rates anzuberaumen.

Auf Grundlage der Arbeiten unter niederländischem Vorsitz, einschließlich der zusätzlichen Erläuterungen der Kommission und je nachdem, wie ihre Entscheidung in Bezug auf das Verfahren der "gelben Karte" ausfällt, ist davon auszugehen, dass es nach eingehenderer Erörterung der oben dargelegten Punkte unter den nächsten Vorsitzen gelingen wird, einen Standpunkt des Rates zu dem Vorschlag festzulegen.