



Straßburg, den 8.3.2016
SWD(2016) 53 final

ARBEITSUNTERLAGE DER KOMMISSIONSDIENSTSTELLEN

ZUSAMMENFASSUNG DER FOLGENABSCHÄTZUNG

Begleitunterlage zum

Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates

**zur Änderung der Richtlinie 96/71/EG über die Entsendung von Arbeitnehmern im
Rahmen der Erbringung von Dienstleistungen**

{COM(2016) 128 final}
{SWD(2016) 52 final}

Zusammenfassung
<p>Folgenabschätzung zum Vorschlag für eine Richtlinie zur Änderung der Richtlinie 96/71/EG über die Entsendung von Arbeitnehmern im Rahmen der Erbringung von Dienstleistungen</p>
A. Handlungsbedarf
Warum? Um welche Problematik geht es?
<p>2014 wurden 1,9 Mio. europäische Arbeitnehmer im Rahmen der Erbringung von Dienstleistungen entsandt. Obgleich die Entsendung von Arbeitnehmern nur 0,7 % der Gesamtbeschäftigung in der EU ausmacht, stützt sie die grenzüberschreitende Dienstleistungserbringung im Binnenmarkt, insbesondere im Baugewerbe und in einigen Bereichen der persönlichen und Unternehmensdienstleistungen. Nach den geltenden Regeln müssen entsendende Unternehmen eine Reihe von Kernbestimmungen des Gastlandes einhalten, u. a. zu <i>Mindestlohnsätzen</i>. Diese Vorschrift führt dazu, dass in den jeweiligen Gastländern erhebliche Lohn- bzw. Gehaltsunterschiede zwischen entsandten und lokalen Arbeitnehmern bestehen – je nach Land und Wirtschaftsbereich wird von einer Spanne von 10 % bis 50 % ausgegangen. Unterschiedliche Vergütungsvorschriften schaffen ungleiche Ausgangssituationen für Unternehmen, da entsendenden Unternehmen ein Arbeitskostenvorteil gegenüber den Unternehmen im Aufnahmemitgliedstaat eingeräumt wird. Inkongruenzen zwischen der Richtlinie und anderen EU-Rechtsvorschriften führen zu Rechtsunsicherheit in Bezug auf die EU-rechtliche Gleichbehandlung langfristig entsandter Arbeitnehmer. Darüber hinaus sind die allgemeinen Entsendevorschriften unter Umständen nicht dazu geeignet, spezifische Entsendesituationen zu regeln, wie etwa Untervergabeketten, Leiharbeit und unternehmensinterne Entsendung.</p>
Was soll mit dieser Initiative erreicht werden?
<p>Die Änderung der Richtlinie aus dem Jahr 1996 zielt darauf ab, im Wege der Anpassung an die neuen Wirtschafts- und Arbeitsmarktbedingungen die ursprünglichen Ziele der Richtlinie effizienter zu verfolgen, nämlich die Förderung der grenzüberschreitenden Dienstleistungsfreiheit bei fairem Wettbewerb und unter Beachtung der Arbeitnehmerrechte. Insbesondere sollen mit der Initiative faire Entlohnungsbedingungen für entsandte Arbeitnehmer sowie gleiche Ausgangsbedingungen für entsendende und lokale Unternehmen im Gastland sichergestellt werden; darüber hinaus soll sie mehr Klarheit in Bezug auf die EU-Rechtsvorschriften schaffen.</p>
Was ist der Mehrwert des Tätigwerdens auf EU-Ebene?
<p>Ein Rechtsrahmen für die Arbeitnehmerentsendung unter den Mitgliedstaaten kann nur auf EU-Ebene festgelegt werden. Es ist nach wie vor Aufgabe der Mitgliedstaaten und der Sozialpartner auf der betreffenden Ebene, im Einklang mit den nationalen Rechtsvorschriften und Gepflogenheiten ihre Vorschriften und Arbeitsentgelte festzulegen.</p>
B. Lösungen
Welche gesetzgeberischen und sonstigen Maßnahmenoptionen wurden erwogen? Wird eine dieser Optionen bevorzugt und, wenn ja, warum?
<p>Um die Ziele im Hinblick auf faire Entlohnungsbedingungen für entsandte Arbeitnehmer, einheitlichere Wettbewerbsbedingungen für Unternehmen und ein höheres Maß an Rechtsklarheit zu erreichen, hält die Kommission es für wirksamer, gleiche Vergütungsvorschriften einzuführen und den Verweis auf allgemein verbindliche Tarifverträge auf sämtliche Wirtschaftsbereiche auszuweiten, als nicht tätig zu werden. Im Hinblick auf eine größere Rechtsklarheit hält die Kommission überdies folgende Optionen für wirksam: Anwendung des Arbeitsrechts des Aufnahmemitgliedstaats auf Entsendungen für mehr als 24 Monate, wobei den Koordinierungsvorschriften der sozialen Sicherheit Rechnung zu tragen ist; gleiche Entlohnung von entsandten Arbeitnehmern in Subunternehmen und Arbeitnehmern im Hauptunternehmen durch Anwendung der Arbeits- und Beschäftigungsbedingungen des Hauptunternehmens, einschließlich etwaiger in unternehmensinternen Vereinbarungen festgelegter Bedingungen; verbindliche Anwendung der gleichen Beschäftigungs- und Arbeitsbedingungen auf entsandte Leiharbeiter wie auf lokal angeworbene Leiharbeiter.</p>
Wer unterstützt welche Option?
<p>Die Optionen, die die Einführung des Grundsatzes „gleiche Entlohnung für gleiche Arbeit“ und die Anwendung des Arbeitsrechts des Aufnahmemitgliedstaats auf langfristige Entsendungen vorsehen, werden von sieben</p>

Mitgliedstaaten (AT, BE, FR, DE, LU, NL, SE), dem Europäischen Gewerkschaftsbund und dem Europäischen Dachverband der Verbände des Baugewerbes unterstützt. Eurociett befürwortet die Überarbeitung der Richtlinie in Bezug auf Leiharbeiter, um die Gleichbehandlung zwischen grenzüberschreitend tätigen und nationalen Leiharbeitern sicherzustellen. Neun Mitgliedstaaten (BG, CZ, EE, HU, LT, LV, PL, SK, RO), Business Europe, UEAPME und CEEMET sprachen sich dafür aus, einen ausreichend langen Zeitraum für die Umsetzung der Durchsetzungsrichtlinie vorzusehen und erst danach Maßnahmen zu ergreifen.

C. Auswirkungen der bevorzugten Option

Welche Vorteile hat die bevorzugte Option?

Die Einführung gleicher Vergütungsvorschriften wird dazu führen, dass entsandte Arbeitnehmer ein höheres Arbeitsentgelt erhalten, dass sich die Lohnunterschiede im Vergleich zu den lokalen Arbeitnehmern verringern und dass faire Ausgangsbedingungen für Unternehmen in den Aufnahmemitgliedstaaten geschaffen werden. Infolge der Reduzierung des Wettbewerbs im Bereich der Arbeitskosten wird durch die Entsendung von Arbeitnehmern die Erbringung grenzübergreifender Dienstleistungen auf der Grundlage von Spezialisierung, Innovation und Kompetenzen gefördert. Die Beseitigung von Inkongruenzen zwischen der Richtlinie und anderen EU-Rechtsvorschriften wird zu größerer Rechtsklarheit für Unternehmen, Arbeitnehmer und Behörden beitragen, und es werden weniger Kosten für etwaige Gerichtsverfahren anfallen. Im Falle von Untervergabeketten und langfristigen Entsendungen dürften durch die Anwendung des Gleichbehandlungsgrundsatzes voraussichtlich die Entlohnungsbedingungen und damit der Sozialschutz für entsandte Arbeitnehmer verbessert werden.

Welche Kosten entstehen bei Umsetzung der bevorzugten Option?

Gleiche Vergütungsvorschriften können die Lohnkosten für entsendende Unternehmen im Niedriglohnsegment (1/3 der Fälle) ansteigen lassen, auch wenn die Arbeitskosten insgesamt aufgrund der Unterschiede bei den Sozialabgaben und Unternehmenssteuern in den Mitgliedstaaten noch unter der Kostenlast der lokalen Unternehmen im betreffenden Aufnahmemitgliedstaat liegen können. Da die Arbeitskosten als wesentlicher Wettbewerbsfaktor an Bedeutung verlieren, kann die Wettbewerbsfähigkeit von Unternehmen aus Mitgliedstaaten mit niedrigeren Arbeitsentgelten abnehmen, insbesondere in arbeitsintensiven Branchen wie dem Baugewerbe. Ebenso kann die Anwendung der Gleichbehandlungsvorschriften auf langfristige Entsendungen (über 24 Monate) und Untervergabeketten die Bedeutung der Arbeitskosten als wesentlicher Wettbewerbsfaktor verringern, wenn auch langfristige Entsendungen nur einen kleinen Anteil der Entsendungen insgesamt ausmachen. Die Anwendung des Gleichbehandlungsgrundsatzes auf entsandte Leiharbeiter führt unter Umständen ebenfalls zu erhöhten Lohnkosten für die Unternehmen, wenngleich diese Option keine anderen Bedingungen als diejenigen vorsieht, die derzeit für lokal angeworbene Leiharbeiter gelten.

Wie wirkt sich dies auf Unternehmen, KMU und Kleinunternehmen aus?

Es ist kein besonderes System für KMU vorgesehen. Diese werden zunächst von größerer Rechtsklarheit und geringeren Verwaltungslasten profitieren, die sich aus dem verminderten Risiko von Gerichtsverfahren ergeben. Die gleichen Vergütungsvorschriften sowie die Anwendung des Gleichbehandlungsgrundsatzes auf langfristige Entsendungen und Untervergabeketten können sich insbesondere auf KMU auswirken, die im Rahmen grenzüberschreitender Dienstleistungen Arbeitnehmer in Niedriglohnsegmente entsenden, da es zu einem Lohnkostenanstieg kommen kann. Es ist jedoch möglich, dass die besagten Auswirkungen durch die nationalen Unterschiede bei den Sozialabgaben und sonstigen Steuern, einschließlich spezieller Regelungen für KMU in einigen Mitgliedstaaten, abgeschwächt werden. KMU, die in Hochlohnsegmenten tätig sind und Arbeitnehmer entsenden, werden hingegen von einem fairen Wettbewerb und gleichen Vergütungsvorschriften profitieren. Die vorgeschlagenen Optionen können sich positiv auf ihre Geschäftsmöglichkeiten und ihr Potenzial zur Schaffung von Arbeitsplätzen auswirken.

Wird es spürbare Auswirkungen auf nationale Haushalte und Behörden geben?

Es dürften keine besonderen Kosten für die nationalen Haushalte und Verwaltungen entstehen. Die Kosten im Zusammenhang mit der Information und Durchsetzung sind bereits in der Durchsetzungsrichtlinie von 2014 vorgesehen, die derzeit umgesetzt wird.

Wird es andere spürbare Auswirkungen geben?

Durch Verbesserung der im portablen Dokument A1 enthaltenen Informationen und Umsetzung der Durchsetzungsrichtlinie wird die Zuverlässigkeit der Daten zur Dynamik der Arbeitnehmerentsendung erhöht.

D. Folgemaßnahmen**Wann wird die Politikmaßnahme überprüft?**

Fünf Jahre nach Ablauf der Umsetzungsfrist wird die Kommission die Auswirkungen der Richtlinie bewerten. Sie wird den Bewertungsbericht mit Unterstützung externer Experten und in Absprache mit den Sozialpartnern und anderen Interessenträgern erstellen.