EUROPÄISCHE KOMMISSION

Brüssel, den 21.3.2012
COM(2012) 131 final

2012/0061 (COD)

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

(Text von Bedeutung für den EWR)

{SWD(2012) 63 final}
{SWD(2012) 64 final}

BEGRÜNDUNG

1. HINTERGRUND

Allgemeiner Kontext

Freizügigkeit der Arbeitnehmer, Niederlassungs- und Dienstleistungsfreiheit sind Grundprinzipien der Europäischen Union.

Die Freizügigkeit der Arbeitnehmer muss von der Dienstleistungsfreiheit auf der Grundlage von Artikel 56 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) unterschieden werden.

Die *Freizügigkeit der Arbeitnehmer* gibt jeder Bürgerin und jedem Bürger das Recht, sich in einen anderen Mitgliedstaat zu begeben, um dort zu arbeiten oder zu leben, und schützt sie oder ihn vor Diskriminierung bei Beschäftigung, Entlohnung und anderen Arbeitsbedingungen im Vergleich zu Angehörigen des betreffenden Staates. Im Gegensatz dazu gibt die *Dienstleistungsfreiheit* Unternehmen das Recht, Dienstleistungen in einem anderen Mitgliedstaat zu erbringen. Zu diesem Zweck können sie ihre eigenen Arbeitnehmer vorübergehend in den anderen Mitgliedstaat schicken („entsenden"), um dort die Arbeiten auszuführen, die zur Erbringung der Dienstleistungen erforderlich sind. In diesem Sinne entsandte Arbeitnehmer fallen unter die Richtlinie 96/71/EG[1].

Mit dieser Richtlinie soll die Ausübung der Grundfreiheit, grenzüberschreitende Dienstleistungen gemäß Artikel 56 AEUV zu erbringen, mit dem angemessenen Schutz der Rechte von Arbeitnehmern vereinbart werden, die zu diesem Zweck vorübergehend ins Ausland entsandt werden. Sie enthält daher zwingende EU-Vorschriften, die auf entsandte Arbeitnehmer im Aufnahmestaat anzuwenden sind.[2] Mit der Richtlinie wird ein Kern klar definierter Arbeits- und Beschäftigungsbedingungen geschaffen, die von den Dienstleistungserbringern im Aufnahmestaat einzuhalten sind, um den Mindestschutz von Arbeitnehmern zu gewährleisten. Damit bietet die Richtlinie ein signifikantes Schutzniveau für Arbeitnehmer, die sich angesichts der Umstände ihrer Beschäftigung (vorübergehende Beschäftigung in einem fremden Land; Schwierigkeiten, angemessen vertreten zu werden; mangelnde Kenntnisse des Rechts, der Institutionen und der Sprache vor Ort) in einer schwachen Position befinden können. Darüber hinaus spielt die Richtlinie eine zentrale Rolle bei der Förderung eines fairen Wettbewerbsklimas zwischen allen Dienstleistungserbringern (einschließlich jener des anderen Mitgliedstaates), da sie den Dienstleistungserbringern, den Dienstleistungsempfängern und den zur Erbringung der Dienstleistungen entsandten Arbeitsnehmern gleiche Rahmenbedingungen und Rechtssicherheit garantieren.

---

1 Richtlinie 96/71/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16. Dezember 1996 zur Entsendung von Arbeitnehmern im Rahmen der Erbringung von Dienstleistungen, ABl. L18 1997.

2 Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen – Entsendung von Arbeitnehmern im Rahmen der Erbringung von Dienstleistungen – Vorteile und Potenziale bestmöglich nutzen und dabei den Schutz der Arbeitnehmer gewährleisten, KOM(2007) 304 endgültig.

Wichtigste Punkte der Richtlinie 96/71/EG

Die Richtlinie gilt für Unternehmen, die Arbeitnehmer vorübergehend in einen anderen Mitgliedstaat als den entsenden, dessen Recht das Arbeitsverhältnis unterliegt. Sie deckt folgende drei grenzüberschreitende Situationen ab:

– Entsendung im Rahmen eines Vertrags, der zwischen dem entsendenden Unternehmen und der Partei geschlossen wird, für die die Dienstleistungen erbracht werden sollen („Auftrag/Unterauftrag“),

– Entsendung in eine Einrichtung oder ein Unternehmen im Besitz der Gruppe im Hoheitsgebiet eines anderen Mitgliedstaates („unternehmensinterne Entsendung“),

– Überlassung durch ein Leiharbeitsunternehmen oder ein Arbeitnehmer zur Verfügung stellendes Unternehmen an ein verwendendes Unternehmen mit Sitz in einem anderen Mitgliedstaat,

mit dem Vorbehalt, dass in allen drei Situationen für die Dauer der Entsendung ein Arbeitsverhältnis zwischen dem Entsendeunternehmen und dem betreffenden Arbeitnehmer besteht.[3]

Der zentrale Kern der einzuhaltenden Beschäftigungs- und Arbeitsbedingungen, wie in Artikel 3 Absatz 1 der Richtlinie festgelegt, umfasst:

– Höchstarbeitszeiten und Mindestruhezeiten;

– bezahlten Mindestjahresurlaub;

– Mindestentgeltsätze einschließlich Überstundensätze (dies gilt nicht für zusätzliche betriebliche Renten- und Pensionssysteme);

– die Bedingungen für die Überlassung von Arbeitnehmern, insbesondere durch Leiharbeitsunternehmen;

– 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.

Sofern diese Beschäftigungsbedingungen in Rechts- und Verwaltungsvorschriften festgelegt sind, müssen die Mitgliedstaaten sie auf entsandte Arbeitnehmer in ihrem Hoheitsgebiet anwenden. Darüber hinaus müssen die Mitgliedstaaten sie auch auf entsandte Arbeitnehmer anwenden, wenn sie in Tarifverträgen oder in Schiedssprüchen festgelegt oder im Sinne des Artikels 3 Absatz 8 als für allgemein verbindlich erklärt wurden, sofern sie die im Anhang der Richtlinie angeführten Tätigkeiten betreffen (Bauarbeiten). Bei anderen Tätigkeiten haben die Mitgliedstaaten die Wahl, die Anwendung von in solchen Tarifverträgen oder

[3] Artikel 1 Absatz 1 und Absatz 3 Buchstaben a bis c.

Schiedssprüchen festgelegten Arbeitsbedingungen vorzuschreiben (Artikel 3 Absatz 10 zweiter Gedankenstrich). In Übereinstimmung mit dem Vertrag dürfen sie auch Arbeits- und Beschäftigungsbedingungen für andere als die in der Richtlinie im Bereich der öffentlichen Ordnung genannten Aspekte vorschreiben (Artikel 3 Absatz 10 erster Gedankenstrich).

Die Richtlinie verpflichtet die Mitgliedstaaten nicht, Mindestentgelte festzusetzen. Bei der Verabschiedung der Richtlinie hielten Rat und Kommission Folgendes fest: „Artikel 3 Absatz 1 Unterabsätze 1 und 2 verpflichten die Mitgliedstaaten, in deren Rechtsvorschriften Mindestlöhne nicht vorgesehen sind, nicht dazu, solche Löhne vorzusehen."[4]

Obwohl die Richtlinie nicht unmittelbar für Unternehmen mit Sitz in Drittländern gilt, dürfen gemäß Artikel 1 Absatz 4 in einem Drittland ansässige Unternehmen nicht günstiger behandelt werden als Unternehmen mit Sitz in einem Mitgliedstaat. Das bedeutet, dass die Mitgliedstaaten Unternehmen mit Sitz in einem Drittstaat keine günstigeren Wettbewerbsbedingungen – vor allem was die Arbeitsbedingungen und Lohn- und Gehaltskosten betrifft – bieten dürfen als in einem Mitgliedstaat ansässigen Unternehmen. Die Richtlinie legt also indirekt ein Mindestmaß an Schutzbestimmungen für die betroffenen Arbeitnehmer fest.

Darüber hinaus enthalten die Artikel 4, 5 und 6 der Richtlinie Bestimmungen zum Zugang zu Informationen, zur administrativen Zusammenarbeit, zur Durchsetzung und zur gerichtlichen Zuständigkeit.

Politischer Hintergrund – Entwicklungen seit der Verabschiedung der Richtlinie im Jahr 1996

Bereits vor der Verabschiedung der Entsenderichtlinie hatte die Frage, ob und, wenn ja, in welchem Ausmaß, nationale arbeitsrechtliche Bestimmungen auf Arbeitnehmer ausländischer Dienstleister angewendet werden könnten, zu beträchtlichen Kontroversen geführt, wie die Rechtsprechung des EuGH zeigt.

Die Kommission evaluierte die Umsetzung und Anwendung der Richtlinie und nahm 2003 einen Bericht dazu an.[5] Dieser Bericht stellte mehrere Mängel und Probleme bei der Umsetzung und/oder Anwendung der Richtlinie in bestimmten Mitgliedstaaten fest.

Ferner nahm die Kommission 2006 Leitlinien[6] zur Klärung an, in welchem Umfang bestimmte nationale Kontrollmaßnahmen gerechtfertigt und im Lichte des geltenden EU-Rechts in der Auslegung des Gerichtshofs verhältnismäßig sein könnten. In einer zweiten Mitteilung im Jahr 2007[7] wurden mehrere Unzulänglichkeiten hervorgehoben, die sowohl die Art betrafen, wie in einigen Mitgliedstaaten Kontrollen durchgeführt wurden, als auch die

---

4 Ratsdokument 10048/96 ADD1 vom 20. September 1996.

5 Bericht der Kommissionsdienststellen über die Umsetzung der 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, 2003. Abrufbar unter: http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=471&langId=de.

6 Mitteilung der Kommission – Leitlinien für die Entsendung von Arbeitnehmern im Rahmen der Erbringung von Dienstleistungen, KOM(2006) 159 endgültig.

7 Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen – Entsendung von Arbeitnehmern im Rahmen der Erbringung von Dienstleistungen – Vorteile und Potenziale bestmöglich nutzen und dabei den Schutz der Arbeitnehmer gewährleisten KOM(2007) 304 endgültig.

mangelhafte administrative Zusammenarbeit und den unzureichenden Zugang zu Informationen[8].

Die Urteile des Gerichtshofs der Europäischen Union in den Rechtssachen Viking-Line, Laval, Rüffert und Kommission gegen Luxemburg[9] lösten eine intensive Debatte bei den EU-Organen, in akademischen Kreisen sowie bei den Sozialpartnern aus. Die Debatte konzentrierte sich auf zwei wichtige Fragen.

Die erste betraf die Festlegung eines ausgewogenen Verhältnisses zwischen dem Recht der Gewerkschaften auf kollektive Maßnahmen, einschließlich des Streikrechts, und den im AEUV verankerten wirtschaftlichen Freiheiten, vor allem der Niederlassungsfreiheit und der Dienstleistungsfreiheit. Bei der zweiten ging es um die Auslegung einiger zentraler Bestimmungen der Richtlinie 96/71/EG, z. B. das Konzept der öffentlichen Ordnung, den materiellen Anwendungsbereich der von der Richtlinie vorgegebenen Arbeits- und Beschäftigungsbedingungen und das Wesen der zwingenden Vorschriften, insbesondere zum Mindestentgelt.

Bei der Präsentation seiner politischen Prioritäten am 15. September 2009 im Europäischen Parlament erklärte Präsident Barroso, dass es notwendig sei, sich mit den in der Debatte von mehreren Stakeholdern aufgeworfenen Bedenken und Fragen auseinanderzusetzen, und kündigte eine Gesetzgebungsinitiative zur Lösung der Probleme bei der Umsetzung und Auslegung der Entsenderichtlinie an.

Der von Prof. Mario Monti am 9. Mai 2010 vorgelegte Bericht zur Wiederbelebung des Binnenmarktes[10] befasst sich ebenfalls mit diesen Bedenken. Er kommt zu dem Schluss, dass die durch die Urteile neu entfachte Kontroverse die Gefahr birgt, dass „sich ein Teil der öffentlichen Meinung – die Arbeiterbewegung und die Gewerkschaften, die lange Zeit wichtige Befürworter der wirtschaftlichen Integration waren – vom Binnenmarkt entfremdet". Er fügte hinzu: „Die vom Gerichtshof zu entscheidenden Fälle offenbarten die Verwerfungslinien, die zwischen dem Binnenmarkt und der auf der nationalen Ebene verwirklichten sozialen Dimension […] verlaufen."

Davor hatte die Kommission 2008 eine Empfehlung[11] angenommen, in der die Mitgliedstaaten dringend aufgefordert wurden, Maßnahmen zu ergreifen, um die Situation entsandter Arbeitnehmer durch stärkere Zusammenarbeit der nationalen Verwaltungen, wirksameren Informationsaustausch zwischen den Mitgliedstaaten, besseren Zugang zu Informationen und den Austausch bewährter Verfahren zu verbessern. Im selben Jahr richtete

---

8 Weitere Einzelheiten siehe die Studie „Information provided on the posting of workers", F. Muller, Strasbourg, September 2010. Abrufbar auf der Website: http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=471&langId=de .

9 EuGH-Urteile vom 11. Dezember 2007, *Viking* (C-438/05), vom 18. Dezember 2007, *Laval* (C-341/05), vom 3. April 2008, *Rüffert* (C-346/06) und vom 19. Juni 2008, *Kommission gegen Luxemburg* (C-319/06).

10 Eine neue Strategie für den Binnenmarkt – im Dienste der Wirtschaft und Gesellschaft in Europa, Bericht an den Präsidenten der Europäischen Kommission José Manuel Barroso, verfasst von Mario Monti, 9. Mai 2010.

11 Empfehlung der Kommission vom 3. April 2008 zur Verbesserung der Verwaltungszusammenarbeit in Bezug auf die Entsendung von Arbeitnehmern im Rahmen der Erbringung von Dienstleistungen, ABl. C vom 4.4.2008, S. 1.

sie einen Expertenausschuss zur Entsendung von Arbeitnehmern[12] ein, zusammengesetzt aus Vertreterinnen und Vertretern der Mitgliedstaaten und der Sozialpartner, um die Probleme bei der Umsetzung und Anwendung der Richtlinie zu diskutieren und zu klären.

In welcher Größenordnung finden Entsendungen statt?

Die Analyse der Entsendung als wirtschaftliches und soziales Phänomen scheitert daran, dass – abgesehen von sporadischen Daten – keine präzisen Zahlen vorliegen und die Qualität der Datenbasis mangelhaft ist. Die einzige zur Verfügung stehende Datenquelle auf EU-Ebene beruht auf der systematischen Datenerhebung (2005-2009) der Bescheinigungen E101 im Bereich der sozialen Sicherheit, die die Generaldirektion Beschäftigung (GD EMPL) gemeinsam mit den nationalen Behörden durchgeführt hat[13]. Diese Datenbasis ist jedoch nur bedingt aussagekräftig.[14]

Mit diesen Einschränkungen lässt sich abschätzen, dass etwa eine Million Arbeitnehmer jedes Jahr von ihren Arbeitgebern aus einem Mitgliedstaat in einen anderen Mitgliedstaat entsandt werden. Entsendungen betreffen also nur einen kleinen Teil der Erwerbsbevölkerung (0,4 % der Erwerbstätigen in den EU-15-Ländern bzw. 0,7 % der Erwerbstätigen in den EU-12-Ländern, aus denen Arbeitnehmer entsandt werden). Im Rahmen der Arbeitsmobilität innerhalb der EU machten im Jahr 2007 Entsendungen jedoch 18,5 % der nicht-einheimischen Arbeitskräfte in den EU-27 aus. Daraus lässt sich schließen, dass Entsendungen zwar unter dem Gesichtspunkt der Arbeitsmobilität – vor allem in einigen Ländern und Branchen – ein signifikantes Phänomen darstellen, für den gesamten Arbeitsmarkt der EU jedoch eine relativ untergeordnete Rolle spielen.[15]

Trotzdem weisen einige Mitgliedstaaten (Deutschland, Frankreich, Luxemburg, Belgien oder Polen) eine signifikante Zahl entsandter Arbeitnehmer auf; das Phänomen breitet sich also zunehmend aus und betrifft inzwischen alle Mitgliedstaaten als Entsende- und/oder Aufnahmeland. Die wirtschaftliche Bedeutung der Arbeitnehmerentsendung übersteigt den zahlenmäßigen Umfang bei Weitem, da sie bei einem vorübergehenden Arbeitskräftemangel in bestimmten Berufen oder Sektoren (z. B. Bau- oder Transportgewerbe) eine wichtige Rolle spielen kann. Außerdem fördert sie den internationalen Dienstleistungsverkehr, wobei alle bekannten Vorteile des Binnenmarktes (mehr Wettbewerb, Effizienzgewinne usw.) genutzt werden.

---

12 Beschluss der Kommission vom 19. Dezember 2008 zur Einsetzung des Expertenausschusses für die Entsendung von Arbeitnehmern (2009/17/EG), ABl. L 8 vom 13.1.2009, S. 26.

13 Europäische Kommission (2011), „Posting of workers in the European Union and EFTA countries: Report on E101 certificates issued in 2008 and 2009"; Europäische Kommission (2011), „Erhebung von Verwaltungsdaten zu den 2007 ausgestellten Bescheinigungen E 101".

14 Siehe Folgenabschätzung, Seite […].

15 Vgl. Idea Consult (siehe Fußnote 28), Zusammenfassung. Dieser Prozentsatz ist nur ein grober Indikator für den Anteil von Entsendungen bezogen auf nicht-einheimische EU-27-Bürgerinnen und -Bürger an der Erwerbsquote (die Schätzung ist wahrscheinlich zu hoch gegriffen). Eine Bescheinigung E101 steht nicht für einen Vollzeitäquivalent-Arbeitnehmer für ein Jahr, und in der Arbeitskräfteerhebung, die die Daten zu nicht-einheimischen EU-27-Arbeitskräften liefert, sind entsandte Arbeitnehmer nicht erfasst.

2. ERGEBNISSE DER KONSULTATIONEN INTERESSIERTER KREISE UND DER FOLGENABSCHÄTZUNGEN

2.1. Konsultation interessierter Kreise

Die Urteile des Gerichtshofs in den Rechtssachen Viking-Line, Laval, Rüffert und Kommission gegen Luxemburg (2007-2008) haben eine intensive Debatte vor allem über die Auswirkungen der Dienstleistungs- und Niederlassungsfreiheit auf den Schutz der Arbeitnehmerrechte und die Rolle der Gewerkschaften beim Schutz von Arbeitnehmerrechten in grenzüberschreitenden Fällen ausgelöst.

Die europäischen Gewerkschaften und einige Fraktionen im Europäischen Parlament halten diese Urteile für unsozial. Der EGB bezeichnet sie als „Freibrief für Sozialdumping". Sie verlangen eine Änderung der Rechtsvorschriften, um die Rechtslage zu klären und in Zukunft Urteile zu verhindern, die ihrer Ansicht nach den Arbeitnehmerinteressen zuwiderlaufen. Daher haben sie zwei zentrale Forderungen erhoben:

– Überarbeitung der Entsenderichtlinie (Richtlinie 96/71/EG), um einen Verweis auf das Prinzip „gleicher Lohn für gleiche Arbeit" aufzunehmen und dem „Aufnahmemitgliedstaat" die Möglichkeit zu geben, günstigere Bedingungen anzuwenden als den Kern der Arbeits- und Beschäftigungsbedingungen, die gemäß Artikel 3 Absatz 1 der Richtlinie einzuhalten sind;

– Aufnahme eines „Protokolls über den sozialen Fortschritt" in den Vertrag, um grundlegenden Sozialrechten den Vorrang gegenüber wirtschaftlichen Freiheiten einzuräumen.

Andere Stakeholder vertreten einen anderen Standpunkt. BusinessEurope begrüßte die durch die EuGH-Rechtsprechung erfolgte Klärung und sieht mit Blick auf die Richtlinie keinen Änderungsbedarf. Die meisten Mitgliedstaaten haben sich ähnlich geäußert. Die Mitgliedstaaten, die durch die Urteile am stärksten betroffen sind (SE, DE, LU und DK) haben ihre Rechtsvorschriften angepasst, um sie mit den Urteilen in Einklang zu bringen.

Im Oktober 2008 nahm das Europäische Parlament eine Entschließung an, in der alle Mitgliedstaaten zur ordnungsgemäßen Durchsetzung der Entsenderichtlinie aufgerufen wurden und die Kommission aufgefordert wurde, eine teilweise Überarbeitung der Richtlinie nach einer sorgfältigen Analyse der Probleme und tatsächlichen Herausforderungen nicht auszuschließen.[16] Gleichzeitig betonte das Europäische Parlament, dass die Dienstleistungsfreiheit „ein Grundpfeiler des europäischen Einigungswerkes" sei; es ist „jedoch der Ansicht, dass dies einerseits gegen die in den Verträgen dargelegten Grundrechte und sozialen Ziele und andererseits gegen das Recht der öffentlichen und sozialen Partner, Nichtdiskriminierung, Gleichbehandlung und Verbesserung der Lebens- und Arbeitsbedingungen sicherzustellen, abgewogen werden sollte".[17] Am 2. Juni 2010 organisierte der Ausschuss für Beschäftigung und soziale Angelegenheiten eine Konsultation mit drei Experten (die die Kommission, den EGB und BE vertraten), bei der Abgeordnete von

---

[16] Entschließung des Europäischen Parlaments vom 22. Oktober 2008 zu den Herausforderungen für Tarifverträge in der EU (2008/2085(INI)), Punkte 25 und 30.

[17] Punkt 1; siehe auch Punkte 17 und 31.

S&D, den Linken und den Grünen die Kommission aufforderten, aktiv zu werden, und dabei ähnlich argumentierten wie der EGB.

Aufgrund einer gemeinsamen Aufforderung, die Kommissar Špidla und Minister Bertrand (in seiner Funktion als Ratspräsident) beim Forum im Oktober 2008 ausgesprochen hatten, einigten sich die europäischen Sozialpartner darauf, gemeinsam die Auswirkungen der EuGH-Urteile im Kontext von Mobilität und Globalisierung zu analysieren. Im März 2010[18] legten die europäischen Sozialpartner einen Bericht über die Folgen der einschlägigen EuGH-Urteile vor. Das Dokument zeigte sehr klar ihre großen Auffassungsunterschiede. Während Business Europe gegen eine Änderung der Richtlinie ist (jedoch den Klärungsbedarf bestimmter Aspekte der Durchsetzung akzeptiert), möchte der EGB eine grundlegende Änderung.

Der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss nahm 2010 eine Stellungnahme zur „sozialen Dimension des Binnenmarktes“[19] an, in der er eine wirksamere Durchführung der Richtlinie 96/71/EG forderte und zum Ausdruck brachte, dass er eine Initiative der Kommission – einschließlich einer teilweisen Überarbeitung der Richtlinie – zur Klärung der rechtlichen Verpflichtungen der nationalen Behörden, der Unternehmen und der Arbeitnehmer befürwortet. In der Stellungnahme wird die Kommission zudem ermutigt, das Streikrecht vom Binnenmarkt auszunehmen und die Idee einer „europäischen Interpol für den Sozialbereich“ zur Unterstützung der Arbeitsaufsichten in den Mitgliedstaaten zu prüfen.

Prof. Monti bezog sich in seinem Bericht „Eine neue Strategie für den Binnenmarkt“ auf die durch die EuGH-Urteile ausgelöste Kontroverse und empfahl:

– Klarstellung der Durchführung der Entsenderichtlinie und verstärkte Verbreitung von Informationen über die Rechte und Pflichten von Arbeitnehmern und Unternehmen, verstärkte Verwaltungszusammenarbeit und Sanktionen im Rahmen der Freizügigkeit und der grenzüberschreitenden Erbringung von Dienstleistungen;

– Aufnahme einer Bestimmung zur Gewährleistung des Streikrechts nach dem Modell des Artikels 2 der Verordnung (EG) Nr. 2679/98 des Rates (sogenannte *Monti-Verordnung*) und eines Mechanismus zur informellen Beilegung von Arbeitskonflikten, die die Anwendung der Richtlinie betreffen.

Im Oktober 2010 startete die Kommission mit ihrer Mitteilung „Auf dem Weg zu einer Binnenmarktakte – für eine in hohem Maße wettbewerbsfähige soziale Marktwirtschaft – 50 Vorschläge, um gemeinsam besser zu arbeiten, zu unternehmen und Handel zu treiben“[20] eine öffentliche Konsultation zur Neubelebung des Binnenmarkts. Sie legte zwei Vorschläge vor (Nummern 29 und 30), um das Vertrauen der Bürgerinnen und Bürger wiederherzustellen und sich ihre Unterstützung zu sichern: Einer betraf das ausgewogene Verhältnis zwischen grundlegenden Sozialrechten und wirtschaftlichen Freiheiten, der andere die Entsendung von Arbeitnehmern.

– Vorschlag 29: „Auf der Grundlage ihrer neuen Strategie zur wirksamen Umsetzung der Charta der Grundrechte durch die Europäische Union wird die Kommission

---

18 Der Bericht wurde im März 2010 auf der von der spanischen Ratspräsidentschaft organisierten Konferenz in Oviedo vorgestellt. Die Diskussionen zeigten einmal mehr die unterschiedlichen Auffassungen der Stakeholder.

19 Stellungnahme 2011/C 44/15.

20 KOM(2010) 608 endg./2 vom 11.11.2010.

darüber wachen, dass den durch die Charta garantierten Rechten, einschließlich des Rechts auf Kollektivmaßnahmen, Rechnung getragen wird. ….“

– Vorschlag 30: „Die Kommission wird im Jahr 2011 einen Legislativvorschlag annehmen, der auf eine bessere Umsetzung der Entsenderichtlinie abzielt, indem in die Richtlinie eine klärende Bestimmung zur Ausübung der sozialen Grundrechte im Kontext der wirtschaftlichen Freiheiten des Binnenmarkts aufgenommen wird oder die Richtlinie entsprechend ergänzt wird.“

Die öffentliche Konsultation zeigte, dass Gewerkschaften, Bürgerinnen und Bürger sowie NGO großes Interesse an diesen Maßnahmen haben und sie unterstützen.

In 740 Antworten auf die Konsultation (von mehr als 800) wurde Vorschlag 29 über die wirksame Umsetzung der Charta der Grundrechte und die Analyse der sozialen Auswirkungen als einer der wichtigsten Punkte bezeichnet.

Die europäischen Sozialpartner blieben in der Konsultation bei ihren bereits bekannten Standpunkten. Der EGB forderte erneut ein „Protokoll über den sozialen Fortschritt“ zur Änderung des Vertrages und vertrat die Auffassung, die Kommission solle nicht nur die Durchführung der Richtlinie klären und verbessern, sondern die Entsenderichtlinie auch gründlich überarbeiten. BusinessEurope unterstützte den Ansatz der Kommission, Durchführung und Durchsetzung der geltenden Richtlinie zu verbessern.

Neben einem „Protokoll über den sozialen Fortschritt“ begrüßte der EGB die Idee einer sogenannten „Monti-II-Verordnung“ (die auch in mehreren Antworten nationaler Gewerkschaften ausdrücklich erwähnt wurde). BusinessEurope bezieht in seinem Beitrag keine klare Stellung, scheint jedoch am Mehrwert einer solchen Verordnung zu zweifeln, da klar geäußert wird, diese solle den Ausschluss des Streikrechts aus der Zuständigkeit der EU nicht in Frage stellen.

Im Anschluss an diese breit angelegte öffentliche Diskussion und auf der Grundlage der eingebrachten Beiträge nahm die Kommission am 13. April 2011 die Mitteilung „Binnenmarktakte: Zwölf Hebel zur Förderung von Wachstum und Vertrauen“[21] an. Gesetzgebungsinitiativen zur Entsendung von Arbeitnehmern zählen zu den zwölf Leitaktionen des Kapitels zum sozialen Zusammenhalt: „***Erlass einer Rechtsvorschrift zur Verbesserung und Verstärkung der Umsetzung, Anwendung und praktischen Einhaltung der ‚Entsenderichtlinie’****, die Maßnahmen zur Prävention und Sanktionierung von Missbrauch und Umgehung geltender Vorschriften enthält, sowie* ***einer Rechtsvorschrift, mit der die Wahrnehmung der Niederlassungs- und Dienstleistungsfreiheit im Verhältnis zu den sozialen Rechten geklärt werden soll****.“*

Nach der Verabschiedung der Binnenmarktakte nahm das Europäische Parlament am 6. April 2011 drei Entschließungen[22] an. Anders als allgemeinere Fragen der Mobilität (und der Übertragbarkeit von Renten- und Pensionsansprüchen) fand sich die Entsendung von Arbeitnehmern jedoch nicht unter den festgestellten Schlüsselprioritäten.

---

21 KOM(2011) 206 endgültig.

22 Zu einem Binnenmarkt für Unternehmen und Wachstum [2010/2277(INI)], zum Binnenmarkt für die europäischen Bürger [2010/2278(INI)] und zu Governance und Partnerschaft im Binnenmarkt [2010/2289(INI)].

Im Gegensatz dazu scheinen die Entsendung von Arbeitnehmern und die wirtschaftlichen Freiheiten sehr wohl unter den Prioritäten des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses auf.[23]

In seinen Schlussfolgerungen zu den Prioritäten für eine Wiederbelebung des Binnenmarkt ist der Rat:

‘14. DER AUFFASSUNG, dass die ordnungsgemäße Um- und Durchsetzung der Entsenderichtlinie den Schutz der Rechte der entsandten Arbeitnehmer verbessern, mehr Klarheit über die Rechte und Pflichten der Dienstleistungserbringer sowie der einzelstaatlichen Behörden schaffen und zudem dazu beitragen kann, die Umgehung geltender Vorschriften zu verhindern; darüber hinaus DER AUFFASSUNG, dass das Verhältnis zwischen der Wahrnehmung der Niederlassungs- und Dienstleistungsfreiheit einerseits und den sozialen Grundrechten andererseits geklärt werden sollte;“[24]

An der Konferenz über soziale Grundrechte und die Entsendung von Arbeitnehmern (27.-28. Juni 2011) nahmen Ministerinnen und Minister, Sozialpartner, Vertreterinnen und Vertreter der EU-Organe und der Wissenschaft teil, um über die zur Verfügung stehenden Regelungsoptionen zu diskutieren und praktikable Lösungen zu finden.[25] Ziel war die Annäherung der Sichtweisen durch eine offene und konstruktive Debatte und die Präsentation der Ergebnisse jüngster Studien.

Darüber hinaus wurde in der Erklärung von Krakau[26] erneut betont, dass die grenzüberschreitende Bereitstellung von Dienstleistungen und die Mobilität entsandter Arbeitnehmer wichtige Aspekte des Binnenmarktes sind. Die Erleichterung der vorübergehenden grenzübergreifenden Erbringung von Dienstleistungen sollte mit der Garantie eines angemessenen Schutzes für Arbeitnehmer einhergehen, die in einen anderen Mitgliedstaat entsandt werden, um diese Dienstleistungen zu erbringen.

2.2. Folgenabschätzung

Im Rahmen ihrer Politik der besseren Rechtsetzung hat die Kommission auf der Grundlage einer externen Studie[27]eine Folgenabschätzung zu den verschiedenen Handlungsalternativen vorgenommen. Seit 2009 hat die Kommission auch vier Ex-post-Evaluierungsstudien in Auftrag gegeben:

– Studie über die wirtschaftlichen und sozialen Auswirkungen der Entsendung von Arbeitnehmern in der Europäischen Union[28];

---

23 Stellungnahme Frau Federspiel, Herr Siecker und Herr Voles, INT 548, 15. März 2011.

24 3094. Tagung des Rates „Wettbewerbsfähigkeit“ vom 30. Mai 2011.

25 Nähere Informationen siehe Einführungsreferate und dazugehörige Unterlagen: http://ec.europa.eu/social/main.jsp?langId=de&catId=471&eventsId=347&furtherEvents=yes

26 Binnenmarktforum, Krakau, 3.-4. Oktober 2011, insbesondere Absatz 5 der Erklärung und Nummer 5 der operativen Schlussfolgerungen.

27 Mehrfach-Rahmenvertrag VT 2008/87, *vorbereitende Studie für eine Folgenabschätzung zur möglichen Überarbeitung des Rechtsrahmens über die Entsendung von Arbeitnehmern im Rahmen der Erbringung von Dienstleistungen*, (VT/2010/126).

28 Idea Consult und Ecorys Netherlands, Studie über die wirtschaftlichen und sozialen Auswirkungen der Entsendung von Arbeitnehmern in der Europäischen Union, Brüssel, 2011. Abrufbar auf der Website: http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=471&langId=de.

– Studie über die rechtlichen Aspekte der Entsendung von Arbeitnehmern im Rahmen der Erbringung von Dienstleistungen in der Europäischen Union (sie bezog sich auf 12 Mitgliedstaaten)[29];

– ergänzende Studie über die rechtlichen Aspekte der Entsendung von Arbeitnehmern im Rahmen der Erbringung von Dienstleistungen in der Europäischen Union (sie bezog sich auf 15 Mitgliedstaaten)[30];

– Studie zum Schutz der Rechte von Arbeitnehmern bei Untervergabeverfahren in der Europäischen Union[31].

Die politischen Alternativen umfassen eine Reihe möglicher Optionen, Unteroptionen und Optionspakete mit unterschiedlich starker Intervention seitens der EU: nicht-regulatorisches Eingreifen und regulatorisches Eingreifen. Bei letzterer Alternative ist eine größere Bandbreite an Unteroptionen und Optionspaketen denkbar, die von minimaler bis zu maximaler Intervention reichen.

All diese Optionen wurden im Lichte der allgemeinen Zielsetzungen analysiert, namentlich die nachhaltige Entwicklung des Binnenmarkts auf der Grundlage einer in hohem Maße wettbewerbsfähigen sozialen Marktwirtschaft, die Dienstleistungsfreiheit und die Förderung gleicher Ausgangsbedingungen, die Verbesserung der Lebens- und Arbeitsbedingungen, die Wahrung der unterschiedlichen Systeme der Arbeitsbeziehungen in den Mitgliedstaaten und die Förderung des Dialogs zwischen Arbeitgebern und Arbeitnehmern. Zusätzlich wurden sie im Hinblick auf die spezielleren (und damit zusammenhängenden operationellen) Ziele hin geprüft: (i) besserer Schutz der Rechte entsandter Arbeitnehmer, (ii) Erleichterung der grenzübergreifenden Erbringung von Dienstleistungen und Verbesserung des Klimas für fairen Wettbewerb und (iii) stärkere Rechtssicherheit im Hinblick auf den Ausgleich zwischen sozialen Rechten und wirtschaftlichen Freiheiten, insbesondere im Rahmen der Entsendung von Arbeitnehmern. Auf der Grundlage der Strategie für die wirksame Umsetzung der Charta der Grundrechte durch die Europäische Union wurde mit Hilfe der Folgenabschätzung festgestellt, welche Grundrechte betroffen sein könnten, wie stark der Eingriff in das betreffende Recht wäre und ob der Eingriff notwendig und verhältnismäßig im Sinne politischer Optionen und Ziele wäre.[32]

Die bevorzugte Option ist eine Kombination von verschiedenen Maßnahmen. Als effektivste und effizienteste Lösung zur Erreichung der Einzelziele „besserer Schutz entsandter Arbeitnehmer“, „Verbesserung des Klimas für fairen Wettbewerb“ und „Erleichterung der grenzüberschreitenden Erbringung von Dienstleistungen“, die sich auch am besten mit den allgemeinen Zielen vereinbaren lässt, bietet sich ein Paket regulatorischer Maßnahmen für Durchführung, Monitoring und Durchsetzung der Mindestarbeitsbedingungen („Problem 1“) und den Umgang mit Missbrauch von Entsendungen zur Umgehung von Rechtsvorschriften („Problem 2“) an, kombiniert mit nicht-regulatorischen Maßnahmen zur Lösung von Problemen aufgrund der kontroversen oder unklaren Auslegung der gemäß der Richtlinie

---

29 Aukje van Hoek und Mijke Houwerzijl, Vergleichende Studie über die rechtlichen Aspekte der Entsendung von Arbeitnehmern im Rahmen der Erbringung von Dienstleistungen in der Europäischen Union, 2011. Abrufbar auf der Website: http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=471&langId=de.

30 Abrufbar auf der Website: http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=471&langId=de.

31 Noch nicht abgeschlossen – Entwurf der Endergebnisse wurde berücksichtigt.

32 KOM(2010) 573 endgültig, S. 6.

96/71/EG einzuhaltenden Beschäftigungsbedingungen („Problem 3“). Diese Option bildet somit im Wesentlichen die Grundlage des aktuellen Vorschlags.

Dank der verbesserten und klareren regulatorischen Rahmenbedingungen kann mit positiven Auswirkung auf die Wettbewerbsfähigkeit von KMU und vor allem von Kleinstunternehmen gerechnet werden. Das Fehlen transparenter Informationen zu den im Aufnahmeland geltenden Arbeits- und Beschäftigungsbedingungen trifft vor allem KMU, da sie nur über geringe Kapazitäten verfügen, die geltenden Bestimmungen selbst in Erfahrung zu bringen. Daher werden Unternehmen geringere Kosten bei der Feststellung der im Aufnahmestaat geltenden Arbeits- und Beschäftigungsbedingungen entstehen und sie werden die Möglichkeit zur Erbringung von Dienstleistungen in neuen Märkten nutzen können. Da KMU und Kleinstunternehmen von Verwaltungsvorschriften, die zu unverhältnismäßigen Auflagen für ausländische Unternehmen führen, am stärksten betroffen sind, wird ihnen dieser Vorschlag zugute kommen, weil er die Möglichkeiten der Mitgliedstaaten, solche Maßnahmen zu verfügen, einschränkt. Der Vorschlag bietet den Mitgliedstaaten einen Leitfaden für Prüfungen. KMU und Kleinstunternehmen, die die Vorschriften einhalten, werden von Prüfungen auf der Grundlage einer Risikobewertung profitieren. Wirksame Prüfungen, verbesserte Verwaltungszusammenarbeit, die grenzüberschreitende Verhängung von Geldbußen und ein sorgfältig austariertes Haftungssystem werden zu fairerem Wettbewerb und vergleichbareren Ausgangsbedingungen beitragen. KMU und Kleinstunternehmen, die besonders sensibel auf unfairen Wettbewerb reagieren, werden von diese Bestimmungen profitieren.[33]

In ihrem Bericht vom 23. November 2011 „Verringerung der Verwaltungslasten für KMU – Anpassung der EU-Rechtsvorschriften an die Bedürfnisse von Kleinstunternehmen“ führte die Europäische Kommission den Grundsatz aus, dass Kleinstunternehmen vom Geltungsbereich der vorgeschlagenen neuen Rechtsvorschrift ausgeschlossen werden sollten, wenn nicht nachgewiesen werden kann, dass ihre Aufnahme in den Geltungsbereich verhältnismäßig ist.[34] Im Hinblick auf den vorliegenden Vorschlag können Kleinstunternehmen nicht vom Geltungsbereich ausgenommen werden, weil dies eine der zentralen Zielsetzungen des Vorschlags – den Kampf gegen Briefkastenfirmen – unterlaufen und beträchtliche neue Schlupflöcher entstehen lassen würde. Es würde auch zu weniger Rechtssicherheit führen, da der Umfang des für ihre entsandten Arbeitnehmer geltenden Schutzes auf Einzelfallbasis festgelegt werden müsste. Eine bessere Durchsetzung der bestehenden Rechtsvorschriften kann nur erreicht werden, wenn auch Kleinstunternehmen in den Geltungsbereich der Durchsetzungsrichtlinie fallen. Kleinstunternehmen und andere KMU werden jedoch allgemein von höherer Rechtssicherheit, fairerem Wettbewerb und gezielteren risikobasierten Prüfungen profitieren.

Das heißt, die Durchsetzungsrichtlinie wird sich unterschiedlich, aber überwiegend sehr positiv auf die verschiedenen Arten von KMU auswirken. Echten KMU werden die faireren Ausgangsbedingungen zugute kommen, wohingegen einige Briefkasten-KMU wahrscheinlich verschwinden werden. Die faireren Ausgangsbedingungen werden KMU nutzen, die bereits mit Unterauftragnehmern arbeiten, die die Rechtsvorschriften zu Mindestentgelten einhalten und daher höhere Kosten hatten (im Vergleich zu Konkurrenten mit Unterauftragnehmern, die sich nicht an das Gesetz halten). KMU, die bisher davon profitiert haben, dass

---

[33] Siehe Folgenabschätzung zum Dossier betreffend die Entsendung von Arbeitnehmern, Anhang 11, Jänner 2012.

[34] KOM(2011) 803 endgültig.

Unterauftragnehmer die Rechtsvorschriften zu Mindestentgelten nicht eingehalten haben, werden neue Geschäftsmodelle finden müssen.

Der Entwurf der Folgenabschätzung wurde vom Ausschuss für Folgenabschätzung geprüft, und dessen Empfehlungen wiederum in den endgültigen Bericht integriert. Die Stellungnahme des Ausschusses sowie die endgültige Folgenabschätzung und deren Zusammenfassung werden gemeinsam mit diesem Vorschlag veröffentlicht.

3. RECHTLICHE ASPEKTE

3.1 Allgemeiner Rahmen – Zusammenfassung der vorgeschlagenen Maßnahme

Ohne die Richtlinie 96/71/EG erneut aufzuschnüren, soll dieser Vorschlag die Art und Weise, in der dies Richtlinie EU-weit in der Praxis durchgeführt, angewendet und durchgesetzt wird, verbessern und stärken, indem ein allgemeiner gemeinsamer Rahmen an geeigneten Bestimmungen und Maßnahmen für eine bessere und einheitlichere Durchführung, Anwendung und Durchsetzung der Richtlinie geschaffen wird, einschließlich Maßnahmen, die jede Form von Missbrauch und Umgehung der Bestimmungen verhindern. Gleichzeitig werden der Schutz der Rechte entsandter Arbeitnehmer und die Beseitigung ungerechtfertigter Hindernisse für den freien Dienstleistungsverkehr gewährleistet. Wie in der Strategie für die wirksame Umsetzung der Charta der Grundrechte durch die Europäische Union unterstrichen, müssen die Menschen ihre in der Charta verankerten Rechte wirksam in Anspruch nehmen können, wenn sie sich in einer Situation befinden, die EU-Recht unterliegt.[35]

Zusammen mit dem Vorschlag für eine Verordnung zur Klarstellung des Rechts auf Kollektivmaßnahmen im Rahmen der wirtschaftlichen Freiheiten des Binnenmarkts, insbesondere der Niederlassungs- und Dienstleistungsfreiheit[36], ist dies eine gezielte Maßnahme, die mit einem der Hauptziele des Vertrages im Einklang steht, nämlich der Errichtung eines Binnenmarkts im Interesse einer in hohem Maße wettbewerbsfähigen sozialen Marktwirtschaft, die auf Vollbeschäftigung und sozialen Fortschritt abzielt. Mit dieser Initiative wird die grenzüberschreitende Erbringung von Dienstleistungen erleichtert und das Klima für fairen Wettbewerb verbessert, sodass das Wachstumspotenzial, das die Entsendung von Arbeitnehmern und Arbeitsplätze für entsandte Arbeitnehmer bieten, als ein zentraler Aspekt bei der Erbringung von Dienstleistungen im Binnenmarkt erschlossen werden kann. Dadurch trägt sie zu einer intelligenten, nachhaltigen und integrativen Erholung des Wirtschaftswachstums gemäß den Zielen und Prioritäten der Strategie Europa 2020[37] bei.

3.2 Rechtsgrundlage

Dieser Vorschlag beruht auf den Artikeln 53 Absatz 1 und 62 AEUV, also auf derselben Rechtsgrundlage wie die Richtlinie 96/71/EG; diese erlaubt den Erlass von Richtlinien im ordentlichen Gesetzgebungsverfahren.

3.3 Subsidiaritätsprinzip und Grundsatz der Verhältnismäßigkeit

---

35 KOM(2010) 573 endgültig.
36 COM(2012) … *[noch zu vervollständigen]*.
37 KOM(2010) 2020 endg. vom 3.3.2010.

Die bei der Durchführung, Anwendung und Durchsetzung der Richtlinie 96/71/EG festgestellten Probleme hängen mit den Zielen des Artikels 3 Absatz 3 EUV, wonach die Europäische Union einen Binnenmarkt errichtet, der auf einer in hohem Maße wettbewerbsfähigen sozialen Marktwirtschaft beruht, die auf Vollbeschäftigung und sozialen Fortschritt abzielt, sowie den Zielen der Artikel 56 und 151 AEUV zusammen.

Angemessene Durchführung sowie wirksame Anwendung und Durchsetzung sind Schlüsselelemente, die die Wirksamkeit des geltenden EU-Rechts gewährleisten. Unterschiede und Diskrepanzen in der Art und Weise, wie die Richtlinie 96/71/EG in den verschiedenen Mitgliedstaaten durchgeführt, angewendet und durchgesetzt wird, beeinträchtigen das ordnungsgemäße Funktionieren der Richtlinie. Damit besteht die Gefahr, dass es sehr schwierig, wenn nicht sogar unmöglich wird, für Dienstleister die erforderlichen gleichen Ausgangsbedingungen zu schaffen und dafür zu sorgen, dass zur Erbringung von Dienstleistungen entsandte Arbeitnehmer EU-weit dasselbe, im Rahmen der Richtlinie garantierte Schutzniveau genießen. Unter diesen Umständen lässt sich die erforderliche Rechtsklarheit und -sicherheit nur auf EU-Ebene herstellen.

Die Ziele des Vorschlags können von den Mitgliedstaaten nicht ausreichend verwirklicht werden und erfordern daher Maßnahmen auf EU-Ebene.

Entsprechend dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit geht diese Richtlinie nicht über das für die Erreichung der Ziele erforderliche Maß hinaus. Um die Anwendung und Durchsetzung der Richtlinie 96/71/EG in der Praxis zu verbessern, wird eine Kombination aus wirksamen Präventivmaßnahmen und angemessenen, verhältnismäßigen Sanktionen vorgeschlagen. Die vorgeschlagenen einheitlicheren Bestimmungen für Verwaltungszusammenarbeit, Amtshilfe sowie nationale Kontrollmaßnahmen und Prüfungen spiegeln die Heterogenität der Prüfungs- und Kontrollsysteme in den Mitgliedstaaten wider; es wird jedoch auch versucht, unnötige oder übermäßige Verwaltungslasten für Dienstleister zu vermeiden. Gleichzeitig wird die Diversität der verschiedenen Sozialmodelle und Sozialpartnersysteme in den Mitgliedstaaten respektiert.

3.4 Ausführliche Erläuterung des Vorschlags

3.4.1 Gegenstand

Neben einer Beschreibung der Ziele des vorliegenden Richtlinienvorschlags enthält *Artikel 1* das, was oft als „Monti-Klausel“ bezeichnet wird. Sie ist eine Kombination aus Artikel 2 der Verordnung (EG) Nr. 2679/98 des Rates[38] und Artikel 1 Absatz 7 der Dienstleistungsrichtlinie[39]. Der Wortlaut entspricht auch ähnlichen Vorschriften, wie sie sich zum Beispiel in dem kürzlich vorgelegten Vorschlag für eine Verordnung über die gerichtliche Zuständigkeit und die Anerkennung und Vollstreckung von Entscheidungen in Zivil- und Handelssachen (Neufassung Brüssel I)[40] oder in der vor kurzem erlassenen

[38] Verordnung Nr.2679/98 vom 7. Dezember 1998 über das Funktionieren des Binnenmarktes im Zusammenhang mit dem freien Warenverkehr zwischen den Mitgliedstaaten (ABl. L 337 vom 12.12.1998, S. 8).

[39] Richtlinie 2006/123, ABl. L 376 vom 27.12.2006, S. 36; vgl. 22. Erwägungsgrund der Richtlinie 96/71/EG.

[40] KOM(2010) 748 endgültig vom 14.12.2010, Artikel 85.

Verordnung über die Vermeidung und Korrektur makroökonomischer Ungleichgewichte[41] finden.

3.4.2 Prävention von Missbrauch und Umgehung – Elemente für bessere Umsetzung und besseres Monitoring der Anwendung des Entsendekonzepts

Laut der Definition in Artikel 2 Absatz 1 der Richtlinie 96/71/EG[42] gilt als *„entsandter Arbeitnehmer“* im Sinne dieser Richtlinie jeder Arbeitnehmer, der *während eines begrenzten Zeitraums* seine Arbeitsleistung im Hoheitsgebiet eines *anderen Mitgliedstaats als demjenigen erbringt, in dessen Hoheitsgebiet er normalerweise arbeitet*.

Unbeschadet von Artikel 2 Absatz 2 der Richtlinie 96/71/EG[43] erfolgt die Einstufung als entsandter Arbeitnehmer aufgrund der tatsächlichen Situation des Arbeitnehmers und der Umstände, unter denen er seine Tätigkeit ausüben soll, dazu zählen:

- der vorübergehende Charakter der auszuführenden Tätigkeiten,
- ein direktes Beschäftigungsverhältnis zwischen dem entsendenden Unternehmen und dem Arbeitnehmer während des gesamten Zeitraums der Entsendung,
- das Land, in dem der Arbeitnehmer normalerweise arbeitet, und
- eine echte Verbindung zwischen dem Arbeitgeber und dem Herkunftsland des Arbeitnehmers.

Die Richtlinie 96/71/EG bietet jedoch weder weitere Anhaltspunkte zur Vorgangsweise, mit der festgestellt wird, ob der Arbeitgeber in einem Mitgliedstaat niedergelassen ist, noch enthält sie genauere Kriterien zur Feststellung des vorübergehenden Charakters der Arbeit, die die entsandten Arbeitnehmer zu erbringen haben, oder des Mitgliedstaats, in dem die betroffenen Arbeitnehmer „normalerweise arbeiten“.

Dies hat zu Problemen bei der Durchführung, Anwendung und Durchsetzung der Richtlinie in der Praxis geführt. Die zuständigen Behörden in den Mitgliedstaaten, die Dienstleistungserbringer sowie die entsandten Arbeitnehmer selbst sind oft mit unklaren Situationen konfrontiert, in denen die Feststellung, ob eine Entsendung im Sinne der Entsenderichtlinie vorliegt oder nicht, schwierig zu sein scheint.[44] Darüber hinaus haben Arbeitgeber die unzureichende Klarheit der Rechtsvorschriften zur Umgehung der geltenden Vorschriften genutzt.[45]

---

41 Artikel 1 Absatz 3 letzter Satz der Verordnung (EU) Nr. 1176/2011 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16. November 2011 über die Vermeidung und Korrektur makroökonomischer Ungleichgewichte, ABl. L 306 vom 23.11.2011, S. 25.

42 In Verbindung mit dem Artikel 1 Absätze 1 und 3 der Richtlinie.

43 Es wird der Begriff des Arbeitnehmers in dem Sinne verwendet, in dem er im Recht des Mitgliedstaats, in dessen Hoheitsgebiet der Arbeitnehmer entsandt wird, gebraucht wird.

44 Weitere Einzelheiten dazu siehe Kapitel 2.2, 3.2 und 5.2 der (Ergänzenden) Studie der rechtlichen Aspekte der Entsendung von Arbeitnehmern im Rahmen der Erbringung von Dienstleistungen in der Europäischen Union. – Siehe Kapitel 3.2.1 der Folgenabschätzung.

45 Weitere Einzelheiten siehe insbesondere Kapitel 3.5. „Cases in the media and in court“ der Rechtsstudie und Kapitel 3.4. der ergänzenden Rechtsstudie. – Siehe Kapitel 3.2.2 der Folgenabschätzung. So ist beispielsweise der Umstand, dass der entsandte Arbeitnehmer weder Staatsangehöriger des

Um zu verhindern, dass die Bestimmungen der Richtlinie 96/71/EG umgangen werden, und um deren missbräuchlicher Anwendung entgegenzuwirken, enthält der vorliegende Vorschlag in *Artikel 3 Absätze 1 und 2* eine beispielhafte, nicht erschöpfende Aufzählung von qualitativen Kriterien/Tatbestandsmerkmalen, die sowohl typisch sind für den vorübergehenden Charakter der Entsendung im Rahmen der Erbringung von Dienstleistungen[46] als auch für das Bestehen einer echten Verbindung zwischen dem Arbeitgeber und dem Mitgliedstaat, aus dem der Arbeitnehmer entsandt wird. Diese weitere Spezifizierung und Klarstellung wird auch die Rechtssicherheit verbessern.

Eine klarere, leichter durchsetzbare Beschreibung der Tatbestandsmerkmale des Begriffs der Entsendung im Rahmen der Erbringung von Dienstleistungen sowie der Kriterien für eine echte Niederlassung des Dienstleisters in einem Mitgliedstaat wird dazu beitragen, die „kreative Nutzung" der Richtlinie 96/71/EG in Fällen zu vermeiden, in denen keine ordnungsgemäße Entsendung im Sinne der Richtlinie vorliegt. Welche Rolle der Mitgliedstaat spielt, aus dem der Arbeitnehmer entsandt wird, wird im Rahmen der Verwaltungszusammenarbeit (*Artikel 7*) geklärt.

3.4.3 Zugang zu Informationen

Die Betroffenen brauchen Zugang zu Vorabinformationen über die Arbeits- und Beschäftigungsbedingungen im Aufnahmeland, damit sie Dienstleistungen unter Einhaltung der Bestimmungen erbringen können, die aus der Richtlinie 96/71/EG und ihrer Umsetzung in nationales Recht folgen. Das Fehlen transparenter Informationen zu den im Aufnahmeland geltenden Arbeits- und Beschäftigungsbedingungen trifft vor allem KMU, da sie nur über geringe Kapazitäten verfügen, die geltenden Bestimmungen selbst in Erfahrung zu bringen. Daher werden Unternehmen geringere Kosten bei der Feststellung der im Aufnahmestaat geltenden Arbeits- und Beschäftigungsbedingungen entstehen. Der Zugang zu Informationen ist auch ein wichtiges Instrument, das die Wahrung der Arbeitnehmerrechte und deren Schutz erleichtert. Besonders wichtig ist darüber hinaus die richtige und wirksame Verwaltungszusammenarbeit zwischen Mitgliedstaaten, um die Einhaltung der Vorschriften zu überwachen. Die Durchführung, Anwendung und Durchsetzung der Richtlinie 96/71/EG wäre schwierig, wenn diese Anforderungen nicht ausreichend gewährleistet sind.

Mitgliedstaates des Dienstleistungserbringers oder der Agentur, die ihn beschäftigt, noch des Mitgliedstaates ist, in dem die Dienstleistung vorübergehend erbracht wird, ein klares Indiz dafür, dass im konkreten Fall keine „Entsendung" im Sinne der Richtlinie 96/71/EG vorliegt, es sei denn, der entsandte Arbeitnehmer war zuvor beim Dienstleistungserbringer oder der Agentur beschäftigt und/oder hat im Hoheitsgebiet des Mitgliedstaates gearbeitet, in dem der Dienstleistungserbringer oder die Agentur niedergelassen ist.

46 Gemäß der Rechtsprechung des EuGH sind bei der Feststellung des vorübergehenden Charakters der Tätigkeit einer Person, die Dienstleistungen im Aufnahmeland erbringt, nicht nur die Dauer der Leistung, sondern auch ihre Häufigkeit, regelmäßige Wiederkehr oder Kontinuität zu berücksichtigen. Der Vertrag enthält keine Vorschrift, die eine abstrakte Bestimmung der Dauer oder Häufigkeit ermöglicht, ab der die Erbringung einer Dienstleistung oder einer bestimmten Art von Dienstleistung in einem anderen Mitgliedstaat nicht mehr als eine Dienstleistung im Sinne des Vertrages angesehen werden kann (Urteil vom 11.12.2003, Rechtsache C-215/01, *Schnitzer*, Randnummern 28 und 31; Urteil vom 30.11.1995, Rechtssache C-55/94, *Gebhard*). Zum anderen fällt eine auf Dauer oder jedenfalls ohne absehbare zeitliche Beschränkung ausgeübte Tätigkeit nicht unter die EU-Vorschriften über den freien Dienstleistungsverkehr (Urteil vom 7.9.2004, Rechtssache C-456/02, *Trojani*, Randnummer 28).

Ungeachtet der Verbesserungen beim Zugang zu Informationen[47] enthält *Artikel 5* deshalb eine Reihe wichtiger, detaillierterer Maßnahmen, die für problemlos zugängliche und allgemein verfügbare Informationen zu den einzuhaltenden Arbeits- und Beschäftigungsbedingungen sorgen sollen, einschließlich solcher, die in Tarifverträgen festgelegt sind (Absatz 4).

3.4.4 Verwaltungszusammenarbeit und Amtshilfe

Die für eine gut funktionierende Verwaltungszusammenarbeit und gegenseitige Hilfe erforderlichen allgemeinen Grundsätze, Regelungen und Verfahren finden sich in *Artikel 6*, während *Artikel 7* die Rolle des Mitgliedstaats betrifft, aus dem die Arbeitnehmer entsandt werden.

Ebenfalls bereit gestellt wird eine geeignete Rechtsgrundlage für den Einsatz der gesonderten, spezifischen Anwendung des Binnenmarkt-Informationssystems („IMI“) als System für den elektronischen Informationsaustausch zur Erleichterung der Verwaltungszusammenarbeit im Rahmen der Entsendung von Arbeitnehmern (*Artikel 18*).

Artikel 8 bezieht sich auf Begleitmaßnahmen – auch in Form finanzieller Unterstützung – um die Verwaltungszusammenarbeit weiter auszubauen, zu erleichtern, zu unterstützen, zu fördern und zu verbessern und um das gegenseitige Vertrauen zu stärken.

3.4.5 Monitoring der Einhaltung – nationale Kontrollmaßnahmen – Verbindung zur Verwaltungszusammenarbeit

Das Kapitel IV „Überwachung der Einhaltung“ regelt die nationalen Kontrollmaßnahmen, darunter jene, denen legal aufhältige und ordnungsgemäß beschäftigte Drittstaatsangehörige unterzogen werden können, die von ihrem Arbeitgeber innerhalb der EU entsandt werden, sowie Prüfungen. Es ist eng mit Kapitel III (Verwaltungszusammenarbeit) und Kapitel I (Allgemeine Vorschriften), insbesondere Artikel 3 Absätze 1 und 2, verknüpft und sollte deshalb in Verbindung mit diesen Bestimmungen gelesen werden.

Wie der EuGH in seiner Rechtsprechung anerkannt hat, kann der wirksame Schutz der Arbeitnehmerrechte, der ein zwingendes Erfordernis des Allgemeininteresses ist, auch bestimmte nationale Prüfungen und Kontrollmaßnahmen erfordern, die zur Ausübung der allgemeinen Überwachungspflicht von Behörden in Bezug auf die Einhaltung materiellrechtlicher, durch das allgemeine Interesse gerechtfertigter Verpflichtungen notwendig sind[48]. Bei Prüfungen im Zusammenhang mit der Durchführung der Richtlinie müssen die Mitgliedstaaten jedoch Artikel 56 AEUV beachten und dürfen für

---

[47] Vgl. KOM(2007) 304, S. 9. Weitere Einzelheiten siehe die Studie „Information provided on the posting of workers“, F. Muller, Strasbourg, September 2010. Abrufbar auf der Website: http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=471&langId=de.

[48] Mitteilung „Entsendung von Arbeitnehmern im Rahmen der Erbringung von Dienstleistungen – Vorteile und Potenziale bestmöglich nutzen und dabei den Schutz der Arbeitnehmer gewährleisten“, KOM(2007) 304 endgültig vom 13.6.2007, Punkt 2.2, Seite 4. Mitteilung „Leitlinien für die Entsendung von Arbeitnehmern im Rahmen der Erbringung von Dienstleistungen, KOM(2006) 159 endgültig vom 4.4.2006, S. 3. Vgl. Urteil vom 23.11.1999 in den verbundenen Rechtssachen C-369/96 und C-376/96, Arblade u. a., Randnr. 38. Siehe auch die Urteile vom 19.1.2006 in der Rechtssache C-244/04, Kommission gegen Deutschland, Randnr. 36, und vom 21.10.2004 in der Rechtssache C-445/03, Kommission gegen Luxemburg, Randnrn. 39/40 (beide Urteile betreffen entsandte Arbeitnehmer mit Drittstaatsangehörigkeit).

Dienstleistungserbringer innerhalb der Europäischen Union keine ungerechtfertigten oder unverhältnismäßigen Beschränkungen schaffen oder aufrechterhalten.[49] Im Urteil *Finalarte*[50] hat der Gerichtshof eingeräumt, dass Unternehmen mit Sitz außerhalb des Aufnahmemitgliedstaats gezwungen werden könnten, mehr Auskünfte zu erteilen als in diesem Staat niedergelassene Unternehmen, soweit die unterschiedliche Behandlung durch objektive Unterschiede zwischen diesen Unternehmen und den im Aufnahmemitgliedstaat ansässigen Unternehmen gerechtfertigt ist.

Wie der EuGH jedoch ebenfalls anerkannt hat, besteht zweifellos auch ein Zusammenhang zwischen der Existenz eines organisierten Systems für die Zusammenarbeit und den Informationsaustausch[51] und der Möglichkeit der Mitgliedstaaten, bestimmte Kontrollmaßnahmen zur Überwachung der Einhaltung des Rechts anzuwenden. In der Tat kann ein wirksam funktionierendes System dieser Art bestimmte Pflichten überflüssig machen.[52]

Verwaltungszusammenarbeit und nationale Kontrollmaßnahmen sind somit zwei Seiten derselben Medaille. Bei bestimmten Aspekten des Entsendebegriffs – wie der echten Verbindung zwischen dem Arbeitgeber und dem Entsendemitgliedstaat – kommt dem Mitgliedstaat, aus dem die Entsendung erfolgt, eine Schlüsselrolle zu, während andere Aspekte wie die Einhaltung der Arbeits- und Beschäftigungsbedingungen in dem Land, in dem die Dienstleistungen erbracht werden, nur im Aufnahmemitgliedstaat kontrolliert werden können. Auch in anderen Fragen ist die enge Zusammenarbeit beider Länder notwendig, etwa bei den indikativen qualitativen Kriterien, die im Kontext des Entsendebegriffs anzuwenden sind. Deshalb sind beide Länder wichtige Teile eines wirksam funktionierenden Systems der Zusammenarbeit und des Informationsaustausches, auch wenn sich der tatsächliche Umfang ihrer Aufgaben in diesem Kontext unterscheiden kann.

Somit sind die Wirksamkeit der Verwaltungszusammenarbeit sowie die bereits im Niederlassungsmitgliedstaat durchgeführten Kontrollen wichtige Elemente der Einzelfallprüfung der Vereinbarkeit der nationalen Kontrollmaßnahmen mit dem EU-Recht.[53] Daher wurde eine Überprüfungsklausel aufgenommen, um die Situation und vor allem die Frage noch genauer zu prüfen, ob angesichts des bisherigen Funktionierens des Systems der Verwaltungszusammenarbeit und der Erfahrungen damit sowie technologischer

---

49 Vgl. hierzu das Urteil in der Rechtssache Rush Portuguesa, oben erwähnt, Randnr. 17, sowie die Urteile vom 21.10.2004, Kommission gegen Luxemburg, Rechtssache C-445/03, Randnr. 40, und vom 19.1.2006, Kommission gegen Deutschland, C-224/04, Randnr. 36.

50 Urteil vom 25. Oktober 2001 in den verbundenen Rechtssachen C-49/98, 50/98, 52/98, 54/98, 68/98 und 71/98 (Finalarte Sociedade de Construção Civil L^{da} gegen Urlaubs- und Lohnausgleichskasse der Bauwirtschaft u. a.), Randnrn. 69-74.

51 Urteile vom 23.11.1999 in den verbundenen Rechtssachen C-369/96 und C-376/96, Arblade u. a., Randnrn. 61 und 79, und vom 18.7.2007, Rechtssache C-490/04, Kommission gegen Deutschland, Randnr. 78; vgl. Schlussanträge des Generalanwalts Ruiz-Jarabo Colomer, Rechtssache C-490/04, Nummern 81-88, Schlussanträge Generalanwältin Trstenjak, Rechtssache C-319/06, Kommission gegen Luxemburg, Nummer 86, Schlussanträge Generalanwalt Cruz Villalón, Rechtssache C-515/08, Santos Palhota u. a., Nummer 92.

52 Dies gilt z. B. für die Aufbewahrung von Unterlagen im Aufnahmemitgliedstaat auch nachdem der Arbeitgeber die Beschäftigung von Arbeitnehmern in diesem Staat eingestellt hat, vgl. Urteil vom 23.11.1999 in den verbundenen Rechtssachen C-369/96 und C-376/96, Arblade u. a., Randnr. 79.

53 Vgl. KOM(2007) 304, Seite 7, erster Absatz, letzter Satz.

Entwicklungen[54] die Anwendung nationaler Kontrollmaßnahmen notwendig und angemessen ist (*Artikel 9 Absatz 3*).

Das auf der Grundlage der Mitteilung der Kommission vom April 2006[55] gestartete Monitoring hat nicht nur gezeigt, wie extrem verschieden die von den Mitgliedstaaten eingesetzten nationalen Kontrollmaßnahmen sind, sondern auch, dass viele Mitgliedstaaten sich bei der Kontrolle der Dienstleistungserbringer offenbar ausschließlich auf ihre eigenen nationalen Maßnahmen und Instrumente stützen. Darüber hinaus wurden diese Instrumente im Hinblick auf die damit verfolgten Ziele nicht immer in gerechtfertigter oder verhältnismäßiger Weise angewendet und verstießen somit gegen Artikel 56 AEUV in der Auslegung des EuGH.

Der Gerichtshof hat in seiner Rechtsprechung darüber hinaus die Vereinbarkeit bestimmter nationaler Kontrollmaßnahmen mit EU-Recht klargestellt. Er bekräftigte, dass ein verhältnismäßiges Erfordernis einer vorherigen Anmeldung eine geeignete Maßnahme ist, um danach die erforderlichen Kontrollen durchführen zu können und Betrugsfälle zu verhindern[56]. Zur Anforderung, bestimmte Personalunterlagen im Hoheitsgebiet des Aufnahmemitgliedstaats aufzubewahren, vertrat der Gerichtshof außerdem die Auffassung[57], dass die für ausländische Unternehmen geltende Pflicht zur Aufbewahrung des Arbeitsvertrags (oder eines entsprechenden Dokuments im Sinne der Richtlinie 91/533), von Lohn- bzw. Gehaltsabrechnungen, Arbeitszeitnachweisen und Nachweisen über erfolgte Lohn- bzw. Gehaltszahlungen, sowie zur Übersetzung der einschlägigen Unterlagen in die Sprache des betreffenden Mitgliedstaats[58] keine ungerechtfertigte und unverhältnismäßige Einschränkung der Dienstleistungsfreiheit[59] darstellt. Eine ähnliche Verpflichtung, Kopien der mit dem Einzelkonto oder der Abrechnung vergleichbaren Unterlagen am Arbeitsort[60] oder

---

54 Außerdem soll das Mandat des Expertenausschusses für die Entsendung von Arbeitnehmern so angepasst werden, dass seine Rolle bei der Machbarkeitsprüfung für die Erstellung stärker vereinheitlichter und standardisierter Muster für die Sozialversicherungsunterlagen (wie etwa Arbeitszeitnachweise, Lohn- oder Gehaltszettel usw.), die der Gerichtshof als mit dem EU-Recht vereinbar akzeptiert, klar umrissen ist.

55 Vgl. KOM(2007) 304, S. 6-8 und 11.

56 Urteile vom 7.10.2011, Rechtssache C-515/08, dos Santos Palhota, Randnrn. 52 und 54, und vom 1.10.2009, Rechtssache C-219/08, Kommission gegen Belgien, Randnr. 16, und die zitierte Rechtsprechung.

57 Urteil vom 18.7.2007, Rechtssache C-490/04, Kommission gegen Deutschland, Randnrn. 56-80.

58 Dabei räumte der Gerichtshof ein, dass solche Kontrollen vor Ort in der Praxis übermäßig erschwert, wenn nicht gar unmöglich gemacht würden, wenn diese Unterlagen in der Sprache des Sitzstaats des Arbeitgebers vorgelegt werden könnten (Randnr. 71). Der Gerichtshof stellte allerdings auch fest, dass er zu diesem Schluss insbesondere deswegen gelangt war, weil im konkreten Fall nur vier Dokumente übersetzt werden mussten, die nicht übermäßig lang waren und üblicherweise unter Verwendung von formelhaften Wendungen erstellt werden konnten (Randnr. 76).

59 In der Beurteilung des Gerichtshofes spielte die Tatsache eine wichtige Rolle, dass die notwendige oder geforderte Information (ohne die die nationalen Behörden ihre Überwachungsaufgabe nicht wirksam erfüllen können) vom Arbeitgeber oder den Behörden im Niederlassungsmitgliedstaat nur schwer innerhalb einer angemessenen Frist erhalten werden könnten und/oder dass weniger einschränkende Maßnahmen die Erreichung der Ziele der als erforderlich angesehenen nationalen Kontrollmaßnahmen nicht gewährleisten würden.

60 Zu einer ähnlichen Anforderung bezüglich der Aufbewahrung bestimmter Unterlagen auf der Baustelle oder zumindest an einem zugänglichen und klar bezeichneten Ort vgl. das Urteil vom 23.11.1999 in den verbundenen Rechtssachen C-369/96 und C-376/96, Arblade u. a., Randnrn. 64-66, und das Urteil vom 25. Oktober 2001 in den verbundenen Rechtssachen C-49/98, 50/98, 52/98, 54/98, 68/98 und 71/98 (Finalarte Sociedade de Construção Civil L[da] gegen Urlaubs- und Lohnausgleichskasse der Bauwirtschaft u. a.), Randnr. 74.

am Wohnsitz des Bevollmächtigten oder Angestellten des Arbeitgebers im Hoheitsgebiet des betreffenden Mitgliedstaats aufzubewahren, verstößt nach Auffassung des Gerichtshofes ebenfalls nicht gegen die Vertragsbestimmungen über die Dienstleistungsfreiheit[61].

Ungeachtet der im vorstehenden Absatz erwähnten Erfordernisse hat der Gerichtshof jedoch entschieden, dass Mitgliedstaaten insbesondere keine der folgenden Anforderungen an einen Dienstleister stellen dürfen, der in einem anderen Mitgliedstaat niedergelassen ist und im Rahmen der Erbringung seiner Dienstleistungen vorübergehend Arbeitnehmer in einen anderen Mitgliedstaat entsendet:
- die Verpflichtung des Dienstleistungserbringers, auf ihrem Hoheitsgebiet eine Niederlassung zu unterhalten;
- die Verpflichtung des Dienstleistungserbringers, bei den zuständigen Behörden eine Genehmigung einzuholen oder sich registrieren zu lassen, einschließlich der Eintragung in ein Register oder der Mitgliedschaft in einer Standesorganisation in ihrem Hoheitsgebiet, oder vergleichbare Erfordernisse zu erfüllen, außer in den in anderen Instrumenten des EU-Rechts vorgesehenen Fällen;
- die Verpflichtung, einen Vertreter oder Ad-hoc-Vertreter zu benennen, der im Aufnahmemitgliedstaat niedergelassen ist oder dort seinen Wohnsitz hat;
- ein für den Dienstleister geltendes Verbot, auf ihrem Hoheitsgebiet eine bestimmte Form oder Art von Infrastruktur zu errichten, einschließlich Geschäftsräumen oder einer Kanzlei, die zur Erbringung der betreffenden Leistungen benötigt wird;
- die Verpflichtung, ausnahmslos und/oder unbefristet bestimmte Sozialversicherungsunterlagen auf ihrem Hoheitsgebiet aufzubewahren, wenn die Informationen binnen einer angemessenen Frist über den Arbeitgeber oder die Behörden des Niederlassungsmitgliedstaates eingeholt werden können;
- die Verpflichtung, einschlägige Sozialversicherungsunterlagen gemäß den im Aufnahmemitgliedstaat geltenden Vorschriften abzufassen.

Es erscheint zweckmäßig, diese Rechtsprechung im vorliegenden Vorschlag zu kodifizieren und eindeutig zu klären, welche Anforderungen mit Verpflichtungen gemäß EU-Recht vereinbar sind und welche nicht. Durch Einhaltung ihrer Verpflichtungen würden die Mitgliedstaaten einen maßgeblichen Beitrag zur Verringerung des Verwaltungsaufwandes entsprechend den vom Europäischen Rat vorgegebenen Zielen leisten. Die bessere Durchsetzung der geltenden Richtlinie, mehr Gleichheit bei den Ausgangsbedingungen und fairerer Wettbewerb würde den KMU zugute kommen. Bessere Verwaltungszusammenarbeit sowie wirksame und angemessene, auf einer Risikobewertung basierende Prüfungen würden Prüfungen wirksamer machen und die Kosten für Unternehmen in Nicht-Risiko-Sektoren oder -Situationen senken und so zu weniger schwerfälligen Kontrollen beitragen.[62]

Darüber hinaus sollten im Einklang mit dem IAO-Übereinkommen Nr. 81[63] wirksame und angemessene, vorwiegend auf einer Risikobewertung durch die zuständigen Behörden basierende Prüfungen durchgeführt werden, um die Einhaltung der geltenden Vorschriften zu kontrollieren und zu überwachen (*Artikel 10*). Um die verschiedenen Sozialpartnersysteme und die vielfältigen Kontrollsysteme in den Mitgliedstaaten widerzuspiegeln, können auch andere Akteure und/oder Gremien bestimmte Arbeits- und Beschäftigungsbedingungen entsandter Arbeitnehmer überwachen, zum Beispiel Mindestlohnsätze und Arbeitszeit.

---

61 Urteil vom 7.10.2010, Rechtssache C-515/08, dos Santos Palhota, Randnrn. 42 und 55-58.

62 Weitere Einzelheiten enthält die Studie zur Folgenabschätzung, S. 55-56.

63 Übereinkommen zur Arbeitsaufsicht 1947, von den 27 Mitgliedstaaten ratifiziert.

3.4.6. Durchsetzung – Verteidigung von Rechten, Untervergabeketten, Haftung und Sanktionen

Kapitel V (*Artikel 11 und 12*) bezieht sich auf die Durchsetzung und Verteidigung von Rechten, was an sich bereits ein Grundrecht betrifft: Gemäß der Charta der Grundrechte der Europäischen Union hat jede Person, deren durch das Recht der Union garantierte Rechte oder Freiheiten verletzt oder nicht gewahrt worden sind, Anspruch auf einen wirksamen Rechtsbehelf.

Beschwerdeverfahren

Um die Rechtsdurchsetzung zu erleichtern und eine korrekte Anwendung von Artikel 6 der Richtlinie 96/71/EG in der Praxis sicherzustellen, sind wirksame Beschwerdeverfahren notwendig, damit entsandte Arbeitnehmer Beschwerden direkt oder über bezeichnete dritte Stellen, wie z. B. Gewerkschaften, einlegen können (*Artikel 11*). Dies gilt unbeschadet der Zuständigkeit der Gerichte in den Mitgliedstaaten, wie sie sich insbesondere aus den einschlägigen Rechtsinstrumenten der EU und/oder den geltenden internationalen Übereinkommen ergibt, sowie der nationalen Verfahrensvorschriften über die Vertretung und Verteidigung vor Gericht. Gemeinsame Einrichtungen der Sozialpartner, sofern sie unter Artikel 3 Absatz 1 der Richtlinie 96/71/EG fallen, können ebenfalls ein legitimes Interesse daran haben, dass die Bestimmungen der Richtlinie 96/71/EG eingehalten werden.

Gesamtschuldnerische Haftung

Der Schutz der Arbeitnehmerrechte ist ein besonderes Problem bei Unterauftragsketten, die in der EU vor allem im Baugewerbe weit verbreitet sind. Es ist erwiesen, dass in einer Reihe von Fällen entsandte Arbeitnehmer ausgebeutet werden und ein Teil oder das gesamte Entgelt, auf das sie gemäß der Richtlinie 96/71/EG Anspruch haben, nicht gezahlt wird. Außerdem können entsandte Arbeitnehmer können ihre Lohn- bzw. Gehaltsforderungen gegen ihre Arbeitgeber u. U. nicht durchsetzen, weil das Unternehmen nicht mehr besteht oder nie wirklich existiert hat. Um zu gewährleisten, dass Subunternehmer ihren rechtlichen und vertraglichen Verpflichtungen vor allem in Bezug auf Arbeitnehmerrechte nachkommen, sind angemessene, wirksame und abschreckende Maßnahmen notwendig. Darüber hinaus sorgt mehr Transparenz bei Untervergabeverfahren auch für besseren Schutz der Arbeitnehmerrechte insgesamt.

In Anfragen[64] hat das Europäische Parlament die Notwendigkeit, einen entsprechenden Vorschlag auszuarbeiten, angesprochen und mehrere Entschließungen zu diesem Thema verabschiedet, in denen die Kommission aufgefordert wird, ein Rechtsinstrument zur gesamtschuldnerischen Haftung auf EU-Ebene, vor allem bei langen Unterauftragsketten[65], zu erlassen.

Allerdings erfordert dies einen vorsichtigen Ansatz, der die verschiedenen Rechtsordnungen in den einzelnen Mitgliedstaaten ebenso berücksichtigt wie die Auswirkungen, die ein derartiges System auf die Erbringung grenzüberschreitender Dienstleistungen innerhalb des Binnenmarktes haben kann. In den betroffenen Kreisen gibt es verständlicherweise

---

64 Siehe z. B. die Anfragen E-6753/2011 und E-5137/09.

65 Siehe beispielsweise die auf dem Lehtinen-Initiativbericht basierende Entschließung A6-0065/2009 vom 26.3.2009 sowie Punkt 9 des kürzlich verabschiedeten Berichts zur Halbzeitüberprüfung der europäischen Strategie für Gesundheit und Sicherheit am Arbeitsplatz 2007–2012 (2011/2147(INI).

unterschiedliche Ansichten zur Frage, ob ein Instrument auf EU-Ebene machbar und/oder wünschenswert ist.[66]

Derzeit wenden nur wenige Mitgliedstaaten (8) sowie Norwegen die gesamtschuldnerische Haftung für andere Parteien als den unmittelbaren Arbeitgeber an, wenn es um Sozialversicherungsbeiträge, Steuern und/oder (Mindest)entgelte geht. Die einzelnen nationalen Systeme für die gesamtschuldnerische Haftung weisen gravierende Unterschiede auf.[67] Die verschiedenen Rechtstraditionen und Sozialpartnerkulturen in den betroffenen Ländern zeigen, dass die verwendeten Systeme jeweils sehr speziell auf die nationale Situation zugeschnitten sind und – wenn überhaupt – nur wenige Elemente aufweisen, die sich auf eine europäische Lösung übertragen ließen.

Weitere wissenschaftliche Studien bestätigen, dass selbst Systeme der gesamtschuldnerischen Haftung, die sich ähneln, signifikante Unterschiede in Bezug auf Geltungsbereich, tatsächliche Durchführung und Wirksamkeit auch in grenzübergreifenden Fällen aufweisen.[68]

In seiner ständigen Rechtsprechung betont der Gerichtshof der Europäischen Union, dass der Schutz der Arbeitnehmerrechte eine Einschränkung der Dienstleistungsfreiheit rechtfertigen kann. In der Rechtssache *Finalarte*[69] hat der Gerichtshof auch darauf hingewiesen, dass die unterschiedliche Behandlung von ausländischen und inländischen Unternehmen durch objektive Unterschiede gerechtfertigt sein kann und nicht unbedingt eine gegen die Dienstleistungsfreiheit verstoßende Diskriminierung darstellt.

Die Rechtsprechung des Gerichtshofes lässt auch Rückschlüsse auf die mögliche Unvereinbarkeit einiger bestehender Systeme der gesamtschuldnerischen Haftung mit aus dem EU-Recht erwachsenden Verpflichtungen zu. In seinem Urteil im Fall *Wolff-Müller*[70] stellte der Gerichtshof fest, dass das deutsche (Ketten-)Haftungssystem für Mindestentgeltzahlungen unter bestimmten Bedingungen als gerechtfertigte Maßnahme gelten könne, während ein belgisches System der gesamtschuldnerischen Haftung für (Entgelt-) Steuerschulden als unverhältnismäßig und somit als unvereinbar mit den Vertragsbestimmungen über die Dienstleistungsfreiheit angesehen wurde[71].

Der vorliegende Vorschlag enthält spezielle Bestimmungen zu den Verpflichtungen und zur (gesamtschuldnerischen) Haftung des Auftragnehmers im Hinblick auf die Einhaltung der relevanten Arbeits- und Beschäftigungsbedingungen entsandter Arbeitnehmer durch Unterauftragnehmer (*Artikel 12*). Der Schwerpunkt liegt auf Präventivmaßnahmen in Kombination mit der Option, dass Mitgliedstaaten, die dies möchten, weitergehende Systeme der gesamtschuldnerischen oder der Kettenhaftung beibehalten oder einführen.

---

66 Siehe: Mitteilung - Ergebnis der öffentlichen Anhörung zum Grünbuch der Kommission „Ein moderneres Arbeitsrecht für die Herausforderungen des 21. Jahrhunderts“, KOM(2007) 627 endgültig vom 24.10.2007, S. 8.

67 Siehe die 2008 von der Europäischen Stiftung zur Verbesserung der Lebens- und Arbeitsbedingungen durchgeführte Studie „Liability in subcontracting processes in the European construction sector“; http://www.eurofound.europa.eu/publications/htmlfiles/ef0894.htm.

68 Studie zum Schutz der Rechte von Arbeitnehmern bei Untervergabeverfahren in der Europäischen Union, Universität Gent, 2012. Berücksichtigt wurden die vorläufigen Endergebnisse.

69 Urteil vom 25.10.2001, Rechtssache C-49/98.

70 Urteil vom 12.10.2004, Rechtssache C-60/03.

71 Urteil vom 9.11.2006, Rechtssache C-433/04, Kommission gegen Belgien.

Diese Bestimmungen sind auf das Baugewerbe beschränkt, wie in der Liste der Tätigkeiten im Anhang der Richtlinie 96/71/EG definiert. Die Entsendung durch ein Zeitarbeitsunternehmen ist eingeschlossen, sofern sie auf Tätigkeiten im Baugewerbe abstellt. Die Mitgliedstaaten können jedoch, wenn sie das möchten, diese Bestimmungen auf andere Branchen ausdehnen.

Dieses ausgewogene Maßnahmenpaket sollte die Bandbreite und Unterschiedlichkeit der auf nationaler Ebene vorhandenen Systeme in ausreichendem Maße widerspiegeln und gleichzeitig unnötigen oder ungerechtfertigten zusätzlichen Verwaltungsaufwand für die Unternehmen vermeiden. Darüber hinaus sollten Unternehmen nicht anstelle der staatlichen Behörden die Verantwortung für die Überprüfung der Anwendung des Arbeitsrechts durch andere Unternehmen übernehmen. Im Einklang mit den OECD-Leitsätzen für multinationale Unternehmen sollte jedoch eine verantwortliche Unternehmensführung zumindest eine risikobasierte Wahrnehmung der entsprechenden Sorgfaltspflicht bei der Auswahl von Unterauftragnehmern voraussetzen. Vieles deutet auch darauf hin, dass angemessenes Risikomanagement unternehmerisch sinnvoll sein kann.[72]

Mit dem Vorschlag für diese Richtlinie wird ein umfassender Ansatz für die Durchsetzung verfolgt, der u. a. Sensibilisierung (bessere Information), staatliche (Prüfungen und Sanktionen) und privatrechtliche (gesamtschuldnerische Haftung) Durchsetzungs-mechanismen beinhaltet. Für einen ausgewogenen Ansatz sind alle Aspekte wichtig. Wird ein Aspekt abgeschwächt, so müssten zur Erreichung eines ähnlichen Ergebnisses andere Durchsetzungsaspekte verstärkt werden. Daher wurden alle Aspekte in ausgewogener Weise in den Vorschlag aufgenommen. Das vorgeschlagene Systeme gesamtschuldnerischer Haftung ist auf Fälle unmittelbarer Unterauftragnehmer im Baugewerbe beschränkt, also auf dem Sektor mit den meisten Fällen von Nichtzahlung von Löhnen und Gehältern. Auftragnehmer, die ihrer Sorgfaltspflicht nachkommen, können nicht nach Artikel 12 Absatz 1 haftbar gemacht werden. Die gesamtschuldnerische Haftung ist ein Selbstregulierungsmechanismus zwischen privaten Akteuren und ein verhältnismäßigeres und bei Weitem weniger restriktives System als mögliche alternative Systeme wie ein rein staatliches Eingreifen in Form von Prüfungen und Sanktionen.

3.4.7. Grenzüberschreitende Durchsetzung von Verwaltungsbußgeldern und –sanktionen

Angesichts der Transnationalität von Entsendungen kommt der gegenseitigen Anerkennung und Durchsetzung von Bußgeldern und Sanktionen, vor allem im Niederlassungsland des Unternehmens, das Arbeitnehmer vorübergehend in einen anderen Mitgliedstaat entsendet, entscheidende Bedeutung zu. Das Fehlen eines gemeinsamen Instruments für die gegenseitige Anerkennung und Durchsetzung verursacht massive praktische Probleme und Schwierigkeiten bei der Durchsetzung.[73]

Zum Teil ist das Problem darauf zurückzuführen, dass Verstöße gegen die sich aus der Richtlinie 96/71/EG ergebenden Verpflichtungen in den einzelnen Mitgliedstaaten

---

72 „Reclaiming health and safety for all: an independent review of health and safety legislation', Professor Ragnar E Löfstedt, Nov. 2011, Vorwort.

73 Mitteilung „Die Durchführung der Richtlinie 96/71/EG in den Mitgliedstaaten“, KOM(2003) 458 endgültig vom 25.7.2003, S. 20, sowie Bericht der Kommission über die Durchführung der Richtlinie 96/71/EG über die Entsendung von Arbeitnehmern im Rahmen der Erbringung von Dienstleistungen, SEK(2006) 439, S. 28-29.

unterschiedlich sanktioniert werden.[74] In einer Reihe von Mitgliedstaaten gibt es strafrechtliche Sanktionen, in anderen hingegen unterliegen die Sanktionen dem Verwaltungsrecht, und auch Kombinationen beider sind durchaus anzutreffen. Zugrunde liegen den Sanktionen jedoch hauptsächlich (wenn nicht sogar durchweg) zivilrechtliche Streitigkeiten über die einzuhaltenden Arbeits- und Beschäftigungsbedingungen.

Geltende Rechtsinstrumente der EU regeln bis zu einem gewissen Grad die Verhängung bestimmter Geldbußen und Strafen, darunter im Wege der Amtshilfe, und deren gegenseitige Anerkennung. So sieht beispielsweise der Rahmenbeschluss 2005/214/JHA des Rates vom 24. Februar 2005 über die Anwendung des Grundsatzes der gegenseitigen Anerkennung von Geldstrafen und Geldbußen[75] die gegenseitige Anerkennung von Geldbußen vor[76] und erleichtert mit einem einfachen und wirksamen System deren grenzüberschreitende Eintreibung. Der Beschluss regelt auch die Anerkennung und Vollstreckung von Entscheidungen über Verstöße gegen Straftatbestände, die durch Verpflichtungen abgedeckt sind, die sich aus im Rahmen der Verträge erlassenen Rechtsakten ergeben. Die Anerkennung und Vollstreckung von Urteilen über zivilrechtliche Ansprüche fällt unter die Brüssel-I-Verordnung.[77]

Für Geldstrafen und Geldbußen mit verwaltungsrechtlichem Charakter, die vor anderen Gerichten als Strafgerichten angefochten werden können, gibt es keine derartigen Instrumente. Deshalb ist in Kapitel VI (*Artikel 13–16*) ein System der grenzüberschreitenden Vollstreckung solcher Geldstrafen und Geldbußen vorgesehen. Als Vorbild dienten dabei die für die Beitreibung von Forderungen der sozialen Sicherheit in der Verordnung Nr. 987/2009[78] bzw. für Steuerforderungen in der Richtlinie 2010/24/EU[79] vorgesehenen Systeme. Für die erforderliche Amtshilfe und Zusammenarbeit zwischen den zuständigen Behörden soll das IMI-System verwendet werden.

Mit diesem Kapitel wird weder das Ziel verfolgt, die Vorschriften im Bereich der justiziellen Zusammenarbeit, der gerichtlichen Zuständigkeit oder der Anerkennung und Vollstreckung von Entscheidungen in Zivil– und Handelssachen zu harmonisieren, noch, Fragen des anzuwendenden Rechts zu behandeln. Ebenso gelten weiterhin andere EU-Rechtsinstrumente, die derartige Fragen allgemein regeln.

3.4.8. Schlussbestimmungen – Sanktionen

---

74 Nähere Angaben hierzu enthält das CIBELES-Projekt: http://www.mtin.es/itss/web/Sala_de_comunicaciones/Noticias/Archivo_Noticias/2011/11/22112011_not_web_port.html

75 ABl. L 76 vom 22.3.2005, S. 16.

76 Dazu zählen auch Verwaltungsgeldbußen, sofern die betreffenden Entscheidungen bei einem Strafgericht angefochten werden können.

77 Verordnung (EG) Nr. 44/2001 des Rates vom 22.12.2000 über die gerichtliche Zuständigkeit und die Anerkennung und Vollstreckung von Entscheidungen in Zivil- und Handelssachen, ABl. L 12 vom 16.1.2001. Vgl. Verordnung (EG) Nr. 805/2004 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 21.4.2004 zur Einführung eines europäischen Vollstreckungstitels für unbestrittene Forderungen, ABl. L 143 vom 30.4.2004.

78 Verordnung (EG) Nr. 987/2009 vom 16. September 2009 zur Festlegung der Modalitäten für die Durchführung der Verordnung (EG) Nr. 883/2004 über die Koordinierung der Systeme der sozialen Sicherheit, ABl. L 284 vom 30.10.2009, insbesondere Artikel 75-85.

79 Richtlinie 2010/24/EU vom 16. März 2010 über die Amtshilfe bei der Beitreibung von Forderungen in Bezug auf bestimmte Steuern, Abgaben und sonstige Maßnahmen, ABl. L 84 vom 31.3.2010.

Artikel 17 enthält die Standardbestimmung über Sanktionen bei Verstößen, die wirksam, verhältnismäßig und abschreckend sein sollten (*Artikel 17*). Wirksamkeit impliziert, dass die Sanktion geeignet ist, das gewünschte Ziel zu erreichen, das heißt, die Einhaltung der Bestimmungen zu gewährleisten. Angemessenheit impliziert, dass die Sanktion der Schwere des Verhaltens und seiner Auswirkungen entsprechen muss und nicht über das für das Erreichen des Ziels erforderliche Maß hinausgehen darf. Abschreckung impliziert, dass die Sanktion potenzielle zukünftige Täter von ihrem Vorhaben abhalten kann.

Die entsprechende Rechtsgrundlage für den Einsatz des Binnenmarkt-Informationssystems („IMI“) als System für den elektronischen Informationsaustausch zur Erleichterung der Verwaltungszusammenarbeit im Rahmen der Entsendung von Arbeitnehmern bildet *Artikel 18*, wohingegen *Artikel* 19 die notwendigen technischen Änderungen der IMI-Verordnung umfasst.

4. AUSWIRKUNGEN AUF DEN HAUSHALT

Es ist davon auszugehen, dass sich dieser Vorschlag auf den EU-Haushalt auswirkt. Kosten für Finanzhilfen (Projekte, Seminare, Austausch bewährter Verfahren usw.) in Höhe von 2 Mio. EUR sowie für den Fachausschuss zur Entsendung von Arbeitnehmern in Höhe von 0,264 Mio. EUR pro Jahr werden über das Programm PROGRESS (2013) und das Programm für sozialen Wandel und soziale Innovation (2014-2020) abgedeckt. Kosten in Höhe von 0,5 Mio. EUR für eine Ex-post-Evaluierungsstudie im Jahr 2016 werden vom Programm für sozialen Wandel und soziale Innovation getragen. Personalkosten in Höhe von 0,232 Mio. EUR und andere Verwaltungsausgaben (Reisekosten von 0,01 Mio. EUR; Konferenzen für interessierte Kreise jedes zweite Jahr 0,36 Mio. EUR) werden über die Haushaltslinie 5 des mehrjährigen Finanzrahmens abgedeckt. Einzelheiten dazu enthält der Finanzbogen im Anhang dieses Vorschlags.

2012/0061 (COD)

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

(Text von Bedeutung für den EWR)

DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT UND DER RAT DER EUROPÄISCHEN UNION -

gestützt auf den Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union, insbesondere auf Artikel 53 Absatz 1 und Artikel 62,

auf Vorschlag der Europäischen Kommission,

nach Zuleitung des Entwurfs des Gesetzgebungsakts an die nationalen Parlamente,

nach Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses[80],

nach Stellungnahme des Ausschusses der Regionen[81],

nach Anhörung des Europäischen Datenschutzbeauftragten,

gemäß dem ordentlichen Gesetzgebungsverfahren,

in Erwägung nachstehender Gründe:

(1) Freizügigkeit der Arbeitnehmer, Niederlassungs- und Dienstleistungsfreiheit sind Grundprinzipien des Binnenmarktes der Europäischen Union, die im Vertrag verankert sind. Die Umsetzung dieser Grundsätze wird in Rechtsvorschriften der Europäischen Union weiterentwickelt, die gleiche Bedingungen für Unternehmen und Achtung der Arbeitnehmerrechte gewährleisten sollen.

(2) Die Freizügigkeit der Arbeitnehmer gibt allen Bürgerinnen und Bürgern das Recht, sich in einen anderen Mitgliedstaat zu begeben, um dort zu arbeiten oder zu leben, und schützt sie im Bereich der Beschäftigung, Entlohnung und sonstigen Arbeitsbedingungen vor Diskriminierung gegenüber den Staatsangehörigen des betreffenden Mitgliedstaates. Die Freizügigkeit ist nicht zu verwechseln mit der Dienstleistungsfreiheit, die das Recht von Unternehmen umfasst, Dienstleistungen in einem anderen Mitgliedstaat zu erbringen und zu diesem Zweck ihre Arbeitnehmer

[80] ABl. C […] vom […], S. […].
[81] ABl. C […] vom […], S. […].

vorübergehend in einen anderen Mitgliedstaat zu schicken („entsenden“), um dort die für die Erbringung dieser Dienstleistungen erforderlichen Arbeiten zu verrichten.

(3) Für Arbeitnehmer, die zur Verrichtung von Arbeiten zum Zweck der Dienstleistungserbringung in einem anderen Mitgliedstaat als dem, in dem sie gewöhnlich arbeiten, enthält 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 Dienstleistungen[82] einen Kernbestand klar definierter Arbeits- und Beschäftigungsbedingungen, die die Dienstleister in demjenigen Mitgliedstaat beachten müssen, in den die Arbeitnehmer entsandt werden, um einen Mindestschutz der entsandten Arbeitnehmer zu gewährleisten.

(4) Um die Umgehung und/oder den Missbrauch der geltenden Bestimmungen durch Unternehmen, die die im Vertrag verankerte Dienstleistungsfreiheit und/oder die Anwendung der Richtlinie 96/71/EG missbräuchlich oder in betrügerischer Absicht nutzen, zu verhindern und zu bekämpfen, sollten die Umsetzung und Überwachung des Konzepts der Entsendung verbessert werden.

(5) Daher müssen die wesentlichen Tatbestandsmerkmale, die den vorübergehenden Charakter einer Entsendung kennzeichnen, wozu gehört, dass der Arbeitgeber tatsächlich in dem Mitgliedstaat, aus dem entsandt wird, niedergelassen ist, wie auch das Verhältnis zwischen der Richtlinie 96/71/EG und der Verordnung (EG) Nr. 593/2008 über das auf vertragliche Schuldverhältnisse anzuwendende Recht (nachstehend „Rom-I-Verordnung“)[83] weiter klargestellt werden.

(6) Wie schon die Richtlinie 96/71/EG sollte auch die vorliegende Richtlinie unbeschadet der Rechtsvorschriften, die gemäß Artikel 8 der Rom-I-Verordnung auf individuelle Beschäftigungsverträge anzuwenden sind, oder der Anwendung der Verordnung (EG) Nr. 883/2004 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 29. April 2004 zur Koordinierung der Systeme der sozialen Sicherheit[84] und der Verordnung (EG) Nr. 987/2009 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16. September 2009 zur Festlegung der Modalitäten für die Durchführung der Verordnung (EG) Nr. 883/2004 über die Koordinierung der Systeme der sozialen Sicherheit[85] gelten.

(7) Die Unterschiedlichkeit der nationalen Systeme der Arbeitsbeziehungen und die Autonomie der Sozialpartner werden im Vertrag ausdrücklich anerkannt.[86]

(8) Den Gewerkschaften kommt bei der Entsendung von Arbeitnehmern im Rahmen der Erbringung von Dienstleistungen eine wichtige Rolle zu, da die Sozialpartner – im Einklang mit nationalem Recht und/oder den nationalen Gepflogenheiten – die unterschiedlichen Niveaus der anzuwendenden Mindestlohnsätze (alternativ oder gleichzeitig) bestimmen können.[87]

---

82 ABl. L 18 vom 21.1.1997, S. 1.
83 ABl. L 177 vom 4.7.2008, S. 6.
84 ABl. L 166 vom 30.4.2004, S. 1.
85 ABl. L 284 vom 30.10.2009, S. 1.
86 Artikel 152 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union.
87 Siehe Urteil vom 15.4.2008 in der Rechtssache C-268/06 (Impact), insbesondere Randnrn. 123 und 129.

(9) Um sicherzustellen, dass ein entsandter Arbeitnehmer ordnungsgemäß entlohnt wird, und sofern Entsendezulagen als Teil des Mindestlohns angesehen werden können, sollten diese Zulagen nur dann vom Lohn in Abzug gebracht werden, wenn dies im nationalen Recht, in Tarifverträgen und/oder den Gepflogenheiten des Aufnahmemitgliedstaats vorgesehen ist.

(10) Die angemessene und wirksame Umsetzung und Durchsetzung sind von zentraler Bedeutung für den Schutz der Rechte entsandter Arbeitnehmer, während eine mangelhafte Durchsetzung die Wirksamkeit des für diesen Bereich geltenden EU-Rechts untergräbt. Deshalb ist es wichtig, dass die Kommission und die Mitgliedstaaten eng zusammenarbeiten, wobei auch die bedeutende Rolle der Arbeitsaufsicht und der Sozialpartner nicht zu vernachlässigen ist.

(11) Gegenseitiges Vertrauen, Bereitschaft zur Zusammenarbeit, fortlaufender Dialog und gegenseitiges Verständnis sind in dieser Hinsicht von grundlegender Bedeutung.

(12) Im Hinblick auf eine bessere und einheitlichere Anwendung der Richtlinie 96/71/EG und eine bessere Verwaltungszusammenarbeit ist es angezeigt, ein System für den elektronischen Informationsaustausch vorzusehen; die zuständigen Behörden sollten soweit wie möglich das Binnenmarkt-Informationssystem (IMI) nutzen. Dies sollte jedoch nicht der Anwendung bilateraler Vereinbarungen oder Regelungen für die Verwaltungszusammenarbeit entgegenstehen.

(13) Verwaltungszusammenarbeit und gegenseitige Amtshilfe zwischen den Mitgliedstaaten sollten den Bestimmungen zum Schutz personenbezogener Daten gemäß der Richtlinie 95/46/EG entsprechen; in Bezug auf die Verwaltungszusammenarbeit über das Binnenmarkt-Informationssystem (IMI) sollten sie zudem der Verordnung (EG) Nr. 45/2001 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 18. Dezember 2000 zum Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten durch die Organe und Einrichtungen der Gemeinschaft und zum freien Datenverkehr[88] und der Verordnung (EU) xxx über die Verwaltungszusammenarbeit über das Binnenmarkt-Informationssystem (IMI) (IMI-Verordnung) entsprechen.

(14) Die Verpflichtung der Mitgliedstaaten, nicht nur den Dienstleistern aus anderen Mitgliedstaaten, sondern auch den betroffenen entsandten Arbeitnehmern Informationen über die Arbeits- und Beschäftigungsbedingungen allgemein zur Verfügung zu stellen und einen wirksamen Zugang zu diesen Informationen zu schaffen, sollte weiter konkretisiert werden.

(15) Die Mitgliedstaaten sollten festlegen, wie Anbietern und –empfängern relevante Informationen leicht zugänglich gemacht werden können – vorzugsweise durch Bereitstellung dieser Informationen auf einer Website und unter Beachtung der Normen für die Barrierefreiheit im Web. Derartige Websites sollten insbesondere alle Websites umfassen, die im Einklang mit dem EU-Recht zur Förderung des Unternehmertums und/oder der Entwicklung des grenzüberschreitenden Dienstleistungsverkehrs eingerichtet wurden.

---

[88] ABl. L 8 vom 12.1.2001, S. 1.

(16) Bei der Sicherstellung der ordnungsgemäßen Anwendung des materiellen Rechts über die bei entsandten Arbeitnehmern einzuhaltenden Arbeits- und Beschäftigungsbedingungen und der entsprechenden Überwachung sollten die Mitgliedstaaten nur bestimmte Kontrollmaßnahmen oder Verwaltungsformalitäten auf Unternehmen anwenden, die Arbeitnehmer zwecks Erbringung von Dienstleistungen entsenden. Solche Maßnahmen und Anforderungen dürfen nur dann angewandt werden, wenn die zuständigen Behörden ihre Aufsichtsfunktion ohne die angeforderten Informationen nicht wirksam ausüben können und die erforderlichen Informationen nicht ohne Weiteres vom Arbeitgeber der entsandten Arbeitnehmer oder den Behörden im Sitzmitgliedstaat des Dienstleisters innerhalb einer vertretbaren Frist eingeholt werden können, und/oder wenn weniger restriktive Maßnahmen nicht sicherstellen würden, dass die Ziele der für notwendig erachteten nationalen Kontrollmaßnahmen erreicht werden.

(17) Ein umfassendes System von Präventions- und Kontrollmaßnahmen sollte zusammen mit abschreckenden Sanktionen zur Ermittlung und Verhinderung einzelner Fälle von Scheinselbstständigkeit einen Beitrag zur wirksamen Bekämpfung von Schwarzarbeit leisten.

(18) Zur Sicherstellung einer besseren und einheitlicheren Anwendung der Richtlinie 96/71/EG sowie ihrer Durchsetzung in der Praxis und zum möglichst weitreichenden Abbau der Unterschiede bei der EU-weiten Anwendung und Durchsetzung sollten die Mitgliedstaaten für eine wirksame und angemessene Arbeitsaufsicht in ihren Hoheitsgebieten sorgen.

(19) Nationale Arbeitsaufsichtsstellen, Sozialpartner und andere Überwachungsbehörden sind in dieser Hinsicht von größter Bedeutung und sollten hier auch weiterhin eine zentrale Rolle übernehmen.

(20) Im Interesse eines flexiblen Umgangs mit der Unterschiedlichkeit der Arbeitsmärkte und der Systeme im Bereich der Arbeitsbeziehungen können ausnahmsweise auch andere Akteure und/oder Stellen die Einhaltung bestimmter Arbeits- und Beschäftigungsbedingungen für entsandte Arbeitnehmer überwachen, sofern diese Akteure bzw. Stellen den betroffenen Personen ein gleichwertiges Schutzniveau gewähren und ihre Überwachungstätigkeit in nichtdiskriminierender und objektiver Weise ausüben.

(21) Die Arbeitsaufsichtsbehörden der Mitgliedstaaten und andere relevante Überwachungs- und Durchsetzungsbehörden sollten die Möglichkeiten der Zusammenarbeit und des Informationsaustauschs nutzen, die in den einschlägigen Rechtsvorschriften vorgesehen sind, um zu überprüfen, ob die auf entsandte Arbeitnehmer anwendbaren Vorschriften eingehalten wurden.

(22) Die Mitgliedstaaten sind insbesondere aufgerufen, bei der Arbeitsaufsicht einen stärker integrierten Ansatz zu verfolgen. Die Notwendigkeit der Entwicklung gemeinsamer Standards für die Festlegung vergleichbarer Methoden, Praktiken und Mindestvorgaben auf Unionsebene sollte ebenfalls geprüft werden.

(23) Um die Durchsetzung der Richtlinie 96/71/EG zu erleichtern und eine wirksamere Anwendung in der Praxis sicherzustellen, sollten effektive Beschwerdemechanismen vorgesehen werden, über die entsandte Arbeitnehmer Beschwerden vorbringen oder

Verfahren anstrengen können, entweder auf direktem Wege oder über bezeichnete dritte Stellen, wie z. B. Gewerkschaften, andere Vereinigungen oder gemeinsame Einrichtungen der Sozialpartner. Nationale Verfahrensvorschriften über die Vertretung und Verteidigung vor Gericht sollten davon unberührt bleiben.

(24) Angesichts der im Bausektor verbreiteten Vergabe von Unteraufträgen muss zum Schutz der Rechte entsandter Arbeitnehmer sichergestellt werden, dass in diesem Sektor zumindest der Auftragnehmer, dessen direkter Unterauftragnehmer der Arbeitgeber ist, zusätzlich zum bzw. an Stelle des Arbeitgebers haftbar gemacht werden kann für die Zahlung der den entsandten Arbeitnehmern geschuldeten Mindestnettolöhne, etwaiger Lohnnachzahlungen und/oder von Beiträgen an gemeinsame Fonds oder Einrichtungen der Sozialpartner, die gesetzlich oder tarifrechtlich geregelt sind, soweit diese Artikel 3 Absatz 1 der Richtlinie 96/71/EG unterliegen. Auftragnehmer, die ihrer Sorgfaltspflicht nachkommen, werden nicht haftbar gemacht. Letzteres kann präventive Maßnahmen in Bezug auf vom Unterauftragnehmer vorgelegte Beweise umfassen, einschließlich, wo relevant, auf der Grundlage von Auskünften, die die nationalen Behörden erteilen.

(25) In bestimmten Fällen können auch andere Auftragnehmer im Einklang mit nationalen Rechtsvorschriften und Gepflogenheiten für die Nichtbeachtung der in dieser Richtlinie festgelegten Verpflichtungen haftbar gemacht werden bzw. ihre Haftung kann eingeschränkt werden – nach Konsultierung der Sozialpartner auf nationaler und sektoraler Ebene.

(26) Die Verpflichtung, den Auftragnehmer haften zu lassen, wenn der direkte Unterauftragnehmer ein Dienstleistungserbringer mit Sitz in einem anderen Mitgliedstaat ist, der Arbeitnehmer entsendet, ist im übergeordneten öffentlichen Interesse des sozialen Schutzes der Arbeitnehmer gerechtfertigt. Solche entsandten Arbeitnehmer sind hinsichtlich der Möglichkeit, ausstehende Lohnzahlungen oder Steuerrückzahlungen oder ungerechtfertigterweise zurückgehaltene Sozialversicherungsbeiträge einzufordern, unter Umständen nicht in derselben Situation wie Arbeitnehmer, die bei einem direkten Unterauftragnehmer mit Sitz im Sitzmitgliedstaat des Auftragnehmers beschäftigt sind.

(27) Die Unterschiede zwischen den Systemen der Mitgliedstaaten zur Durchsetzung verhängter Verwaltungsstrafen und/oder Sanktionen in grenzüberschreitenden Fällen stehen dem reibungslosen Funktionieren des Binnenmarkts entgegen und machen es sehr schwierig, wenn nicht gar unmöglich, entsandten Arbeitnehmern unionsweit ein gleiches Maß an Schutz zu gewährleisten.

(28) Eine wirksame Durchsetzung der materiellrechtlichen Vorschriften für die Entsendung von Arbeitnehmern im Rahmen der Erbringung von Dienstleistungen sollte durch spezifische Maßnahmen sichergestellt werden, die auf die grenzüberschreitende Durchsetzung von verhängten Bußgeldern und Sanktionen abstellen. Eine Annäherung der einzelstaatlichen Rechtsvorschriften in diesem Bereich ist daher eine Grundvoraussetzung für die Sicherstellung eines höheren, gleichwertigeren und vergleichbareren Schutzniveaus, wie es für das reibungslose Funktionieren des Binnenmarkts notwendig ist.

(29) Durch die Annahme gemeinsamer Vorschriften für die Bereitstellung gegenseitiger Hilfe und Unterstützung in Bezug auf Durchsetzungsmaßnahmen und die damit

zusammenhängenden Kosten sowie durch die Annahme einheitlicher Anforderungen für die Mitteilung von Entscheidungen über Bußgelder und Sanktionen sollte sich eine Reihe praktischer Probleme bei der grenzüberschreitenden Durchsetzung lösen lassen und eine bessere Kommunikation und Durchsetzung entsprechender Entscheidungen anderer Mitgliedstaaten gewährleistet werden.

(30) Ungeachtet der Festlegung einheitlicherer Vorschriften für die grenzüberschreitende Durchsetzung von Sanktionen und Geldbußen und der Notwendigkeit einer größeren Zahl gemeinsamer Kriterien für Follow-up-Maßnahmen bei Nichtbezahlung derselben sollte dies nicht die Zuständigkeit der Mitgliedstaaten für die Bestimmung ihrer Systeme hinsichtlich Strafen, Sanktionen und Bußgeldern oder Beitreibungsmaßnahmen gemäß ihren nationalen Vorschriften berühren.

(31) Diese Richtlinie verfolgt weder das Ziel, die Vorschriften im Bereich der justiziellen Zusammenarbeit, der gerichtlichen Zuständigkeit oder der Anerkennung und Vollstreckung von Entscheidungen in Zivil- und Handelssachen zu harmonisieren, noch das Ziel, Fragen des anwendbaren Rechts zu regeln.

(32) Die Mitgliedstaaten sollten für den Fall der Nichtbeachtung der in dieser Richtlinie festgelegten Verpflichtungen geeignete Maßnahmen ergreifen, einschließlich Verwaltungs- und Gerichtsverfahren, und sollten bei Verstößen gegen diese Verpflichtungen wirksame, abschreckende und verhältnismäßige Sanktionen vorsehen.

(33) Diese Richtlinie steht im Einklang mit den Grundrechten und Grundsätzen, die in der Charta der Grundrechte der Europäischen Union anerkannt sind, wozu insbesondere der Schutz personenbezogener Daten (Artikel 8), die Berufsfreiheit und das Recht zu arbeiten (Artikel 15), die unternehmerische Freiheit (Artikel 16), das Recht auf Kollektivverhandlungen und Kollektivmaßnahmen (Artikel 28), gerechte und angemessene Arbeitsbedingungen (Artikel 31) sowie das Recht auf einen wirksamen Rechtsbehelf und ein unparteiisches Gericht (Artikel 47) zählen, und muss in Übereinstimmung mit diesen Rechten und Grundsätzen durchgeführt werden.

(34) Da das Ziel dieser Richtlinie, nämlich einen allgemeinen gemeinsamen Rahmen geeigneter Bestimmungen, Maßnahmen und Kontrollmechanismen festzulegen, die für eine bessere und einheitlichere Durchführung, Anwendung und Durchsetzung der Richtlinie 96/71/EG in der Praxis notwendig sind, auf Ebene der Mitgliedstaaten nicht ausreichend verwirklicht werden kann und daher wegen des Umfangs und der Wirkungen der Maßnahme besser auf Unionsebene zu verwirklichen ist, kann die Union im Einklang mit dem in Artikel 5 des Vertrags über die Europäische Union niedergelegten Subsidiaritätsprinzip tätig werden. Entsprechend dem in demselben Artikel genannten Grundsatz der Verhältnismäßigkeit geht diese Richtlinie nicht über das zur Erreichung dieses Ziels erforderliche Maß hinaus –

HABEN FOLGENDE RICHTLINIE ERLASSEN:

KAPITEL I
ALLGEMEINE VORSCHRIFTEN

Artikel 1
Gegenstand

1. Mit dieser Richtlinie wird ein allgemeiner gemeinsamer Rahmen geeigneter Bestimmungen, Maßnahmen und Kontrollmechanismen festgelegt, die für eine bessere und einheitlichere Durchführung, Anwendung und Durchsetzung der Richtlinie 96/71/EG in der Praxis notwendig sind, einschließlich Maßnahmen zur Verhinderung und Sanktionierung jeglichen Missbrauchs und jeglicher Umgehung der anzuwendenden Rechtsvorschriften.

   Zweck dieser Richtlinie ist die Gewährleistung eines angemessenen Mindestschutzes der Rechte entsandter Arbeitnehmer im Rahmen der grenzüberschreitenden Erbringung von Dienstleistungen, wobei gleichzeitig die Ausübung der Dienstleistungsfreiheit für die Dienstleistungserbringer erleichtert und der faire Wettbewerb zwischen ihnen gefördert werden soll.

2. Diese Richtlinie beeinträchtigt in keiner Weise die Ausübung der in den Mitgliedstaaten und im EU-Recht anerkannten Grundrechte, einschließlich des Rechts oder der Freiheit zum Streik oder zur Durchführung anderer Maßnahmen, die im Rahmen der spezifischen Systeme der Mitgliedstaaten im Bereich der Arbeitsbeziehungen nach ihren nationalen Rechtsvorschriften und Gepflogenheiten vorgesehen sind. Sie berührt auch nicht das Recht, im Einklang mit den nationalen Rechtsvorschriften und Gepflogenheiten Tarifverträge auszuhandeln, abzuschließen und durchzusetzen sowie kollektive Maßnahmen zu ergreifen.

Artikel 2
Begriffsbestimmungen

Für die Zwecke dieser Richtlinie bezeichnet:

(a) „zuständige Behörde“ eine Behörde, die von einem Mitgliedstaat benannt wurde, um Aufgaben im Rahmen dieser Richtlinie wahrzunehmen;

(b) „ersuchende Behörde“ die zuständige Behörde eines Mitgliedstaats, die im Zusammenhang mit einer Sanktion oder Geldbuße gemäß Kapitel V um Unterstützung, Information, Mitteilung oder Beitreibung ersucht;

(c) „ersuchte Behörde“ die zuständige Behörde eines Mitgliedstaats, an die ein Unterstützungs-, Informations-, Mitteilungs- oder Beitreibungsersuchen gerichtet wird.

Artikel 3
Verhinderung von Missbrauch und Umgehung von Bestimmungen

1. Bei der Durchführung, Anwendung und Durchsetzung der Richtlinie 96/71/EG tragen die zuständigen Behörden den tatsächlichen Umständen Rechnung, die kennzeichnend sind für die Tätigkeiten, die ein Unternehmen in dem Staat seiner Niederlassung ausübt, um so zu bestimmen, ob das Unternehmen tatsächlich wesentliche Tätigkeiten ausübt, die über rein interne Management- und/oder Verwaltungstätigkeiten hinausgehen. Dabei können u. a. berücksichtigt werden:

   (a) der Ort, an dem das Unternehmen seinen Sitz und seine Verwaltung hat, Büroräume nutzt, Steuern zahlt, eine gewerbliche Zulassung besitzt oder bei der Handelskammer oder entsprechenden Berufsvereinigungen gemeldet ist,

   (b) der Ort, an dem entsandte Arbeitnehmer eingestellt werden,

   (c) das Recht, das auf die Verträge anzuwenden ist, die das Unternehmen mit seinen Arbeitnehmern und mit seinen Kunden abschließt;

   (d) der Ort, an dem das Unternehmen seine wesentliche Geschäftstätigkeit ausübt und an dem es Verwaltungspersonal beschäftigt,

   (e) die ungewöhnlich geringe Zahl der im Niederlassungsmitgliedstaat erfüllten Verträge und/oder der ungewöhnlich niedrige Umsatz, der dort erzielt wird.

   Die Beurteilung dieser Umstände ist an jeden Einzelfall anzupassen und muss der Eigenart der Tätigkeiten Rechnung tragen, die das Unternehmen im Mitgliedstaat seiner Niederlassung ausübt.

2. Bei der Beurteilung, ob ein entsandter Arbeitnehmer seine Tätigkeit vorübergehend in einem anderen Mitgliedstaat als dem ausübt, in dem er normalerweise arbeitet, sind sämtliche für die entsprechende Arbeit charakteristischen tatsächlichen Umstände sowie die Situation des Arbeitnehmers zu prüfen.
   Dabei kann u. a. berücksichtigt werden,

   (a) ob die Arbeit für einen begrenzten Zeitraum in einem anderen Mitgliedstaat verrichtet wird;

   (b) ob die Entsendung in einen anderen Mitgliedstaat erfolgt als denjenigen, in dem bzw. von dem aus der Arbeitnehmer seine Tätigkeit üblicherweise gemäß der Verordnung (EG) Nr. 593/2008 und/oder dem Übereinkommen von Rom ausübt;

   (c) ob der entsandte Arbeitnehmer nach Erledigung der Arbeit oder nach Erbringung der Dienstleistungen, für die er entsandt wurde, wieder in den Mitgliedstaat zurückkehrt, aus dem er entsandt wurde, bzw. dies von ihm erwartet wird;

   (d) ob Reise, Unterbringung und Verpflegung von dem Arbeitgeber, der den Arbeitnehmer entsendet, organisiert oder entsprechende Kosten von ihm erstattet werden, und wenn ja, wie dies geschieht; und

(e) ob die Stelle früher wiederholt von demselben oder einem anderen (entsandten) Arbeitnehmer besetzt wurde.

Alle oben aufgezählten tatsächlichen Umstände sind jedoch nur Anhaltspunkte für die vorzunehmende Gesamtbeurteilung und dürfen deshalb nicht isoliert betrachtet werden. Die Kriterien sind an den jeweiligen Einzelfall anzupassen und müssen den Besonderheiten des Sachverhalts Rechnung tragen.

KAPITEL II
ZUGANG ZU INFORMATIONEN

Artikel 4
Aufgaben der Verbindungsbüros

Für die Zwecke dieser Richtlinie benennen die Mitgliedstaaten gemäß ihren Rechtsvorschriften und/oder Gepflogenheiten eine oder mehrere zuständige Behörden, zu denen auch die in Artikel 4 der Richtlinie 96/71/EG genannten Verbindungsbüros gehören können.

Die Kontaktdaten der zuständigen Behörden sind der Kommission und den anderen Mitgliedstaaten mitzuteilen. Die Kommission veröffentlicht und aktualisiert regelmäßig die Liste der zuständigen Behörden und Verbindungsbüros.

Artikel 5
Besserer Zugang zu Informationen

1. Die Mitgliedstaaten ergreifen geeignete Maßnahmen, um zu gewährleisten, dass die Informationen über die Arbeits- und Beschäftigungsbedingungen gemäß Artikel 3 der Richtlinie 96/71/EG, die von Dienstleistungserbringern angewandt und eingehalten werden müssen, allgemein in klarer, umfassender und leicht zugänglicher Art und Weise aus der Entfernung und auf elektronischem Wege zur Verfügung gestellt werden, und zwar in Formaten und nach Webstandards, die den Zugang für Personen mit Beeinträchtigungen sicherstellen, und um zu gewährleisten, dass die in Artikel 4 der Richtlinie 96/71/EG genannten Verbindungsstellen in der Lage sind, ihre Aufgaben wirksam zu erfüllen.

2. Zwecks weiterer Verbesserung des Zugangs zu Informationen ergreifen die Mitgliedstaaten folgende Maßnahmen:

   (a) Sie machen auf nationalen Websites in detaillierter und nutzerfreundlicher Art und Weise sowie in einem zugänglichen Format klare Angaben darüber, welche Arbeits- und Beschäftigungsbedingungen und/oder welche Teile ihrer (nationalen und/oder regionalen) Rechtsvorschriften auf Arbeitnehmer anzuwenden sind, die in ihr Hoheitsgebiet entsandt werden;

   (b) sie ergreifen die erforderlichen Maßnahmen, um Informationen darüber, welche Tarifverträge gelten (und für wen) und welche Arbeits- und Beschäftigungsbedingungen von Dienstleistungserbringern aus anderen

Mitgliedstaaten gemäß der Richtlinie 96/71/EG anzuwenden sind, im Internet allgemein zugänglich zu machen, wobei – sofern möglich – Links zu vorhandenen Websites und anderen Kontaktstellen, insbesondere zu den einschlägigen Sozialpartnern, bereitgestellt werden sollten;

(c) sie machen diese Informationen den Arbeitnehmern und Dienstleistungserbringern in anderen Sprachen als der (den) Sprache(n) des Landes, in dem die Dienstleistungen erbracht werden, zugänglich, und zwar wenn möglich in Form eines kurzen Merkblatts, in dem die wesentlichen anzuwendenden Arbeitsbedingungen angegeben sind, und auf Anfrage in Formaten, die für Personen mit Beeinträchtigung zugänglich sind;

(d) sie verbessern die Zugänglichkeit und Klarheit der auf den nationalen Websites erhältlichen Informationen;

(e) sie geben, wenn möglich, eine Kontaktperson bei der Verbindungsstelle an, die sich mit Auskunftsersuchen befasst;

(f) sie halten die in den Länderprofilen enthaltenen Informationen auf dem aktuellen Stand.

3. Die Kommission unterstützt die Mitgliedstaaten in diesem Bereich.

4. Insoweit nach nationalem Recht, nationalen Traditionen und Gepflogenheiten die in Artikel 3 der Richtlinie 96/71/EG genannten Arbeits- und Beschäftigungsbedingungen gemäß Artikel 3 Absätze 1 und 8 jener Richtlinie in Tarifverträgen festgelegt sind, sollten die Mitgliedstaaten dafür sorgen, dass die Sozialpartner diese ermitteln und die einschlägigen Informationen – insbesondere zu den unterschiedlichen Mindestlohnsätzen und deren wesentlichen Bestandteilen, der Methode zur Berechnung des Entgelts und den maßgeblichen Kriterien für die Einstufung in die verschiedenen Lohngruppen – den Dienstleistungserbringern aus anderen Mitgliedstaaten und den entsandten Arbeitnehmern in einer zugänglichen und transparenten Art und Weise zur Verfügung stellen.

KAPITEL III
VERWALTUNGSZUSAMMENARBEIT

Artikel 6
Gegenseitige Amtshilfe – allgemeine Grundsätze

1. Die Mitgliedstaaten arbeiten im Hinblick auf die Durchführung, Anwendung und Durchsetzung dieser Richtlinie eng zusammen und leisten sich gegenseitig Amtshilfe.

2. Die Zusammenarbeit der Mitgliedstaaten besteht insbesondere darin, mit Gründen versehene Auskunftsersuchen und Ersuchen um die Durchführung von Kontrollen, Prüfungen und Untersuchungen zu beantworten, die von zuständigen Behörden in Bezug auf Entsendesituationen gemäß Artikel 1 Absatz 3 der Richtlinie 96/71/EG eingehen, auch im Zusammenhang mit der Untersuchung etwaigen Missbrauchs der

anwendbaren Vorschriften über die Entsendung von Arbeitnehmern oder mit möglichen Fällen unzulässiger grenzüberschreitender Tätigkeiten.

3. Bei der Beantwortung eines Ersuchens um Amtshilfe von den zuständigen Behörden eines anderen Mitgliedstaats stellen die Mitgliedstaaten sicher, dass die in ihrem Hoheitsgebiet niedergelassenen Dienstleistungserbringer ihren zuständigen Behörden alle Informationen zur Verfügung stellen, die für die Kontrolle ihrer Tätigkeiten nach Maßgabe ihrer nationalen Rechtsvorschriften erforderlich sind.

4. Treten bei der Beantwortung eines Auskunftsersuchens oder bei der Durchführung von Überprüfungen, Kontrollen und Untersuchungen Schwierigkeiten auf, so informiert der betroffene Mitgliedstaat umgehend den ersuchenden Mitgliedstaat, um eine Lösung zu finden.

5. Die Mitgliedstaaten stellen die von anderen Mitgliedstaaten oder von der Kommission angeforderten Informationen so bald wie möglich, spätestens jedoch innerhalb von zwei Wochen nach Eingang des Ersuchens auf elektronischem Wege zur Verfügung.

   In besonderen Situationen, in denen einem Mitgliedstaat besondere Umstände bekannt werden, die dringende Maßnahmen erfordern, wird auf ein spezielles Dringlichkeitsverfahren zurückgegriffen. In solchen Fällen wird die Auskunft binnen 24 Stunden erteilt.

6. Die Mitgliedstaaten tragen dafür Sorge, dass Register, in die Dienstleistungserbringer eingetragen sind und die von den zuständigen Behörden in ihrem Hoheitsgebiet abgefragt werden können, unter denselben Bedingungen auch von den entsprechenden zuständigen Behörden der anderen Mitgliedstaaten abgefragt werden können.

7. Die Mitgliedstaaten stellen die vertrauliche Behandlung der ausgetauschten Informationen sicher. Die ausgetauschten Informationen dürfen nur im Zusammenhang mit der/den Angelegenheit(en) verwendet werden, für die sie angefordert wurden.

8. Verwaltungszusammenarbeit und gegenseitige Amtshilfe erfolgen unentgeltlich.

9. Die Kommission und die zuständigen Behörden arbeiten eng zusammen, um etwaige Schwierigkeiten bei der Anwendung des Artikels 3 Absatz 10 der Richtlinie 96/71/EG zu prüfen.

Artikel 7
Rolle des Mitgliedstaats der Niederlassung

1. Im Hinblick auf in einen anderen Mitgliedstaat entsandte Arbeitnehmer führt der Mitgliedstaat, in dem der Dienstleistungserbringer niedergelassen ist, gemäß seinen nationalen Rechtsvorschriften, Gepflogenheiten und Verwaltungsverfahren weiterhin Kontrollen und Überwachungen durch und ergreift die erforderlichen Aufsichts- und Durchsetzungsmaßnahmen.

2. Unter den in Artikel 3 Absätze 1 und 2 und in Artikel 9 Absatz 1 genannten Umständen unterstützt der Mitgliedstaat, in dem der Dienstleistungserbringer niedergelassen ist, den Mitgliedstaat, in den die Entsendung erfolgt, um die Einhaltung der nach der Richtlinie 96/71/EG und der vorliegenden Richtlinie geltenden Bedingungen sicherzustellen. Der Mitgliedstaat, in dem der Dienstleistungserbringer niedergelassen ist, erteilt dem Mitgliedstaat, in den die Entsendung erfolgt, von sich aus alle in Artikel 3 Absätze 1 und 2 und in Artikel 9 Absatz 1 genannten Auskünfte, wenn der Niederlassungsmitgliedstaat des Dienstleistungserbringers Kenntnis von bestimmten Tatsachen erlangt, die auf mögliche Unregelmäßigkeiten hinweisen.

3. Die zuständigen Behörden des Aufnahmemitgliedstaats können von den zuständigen Behörden des Niederlassungsmitgliedstaats für jede Erbringung einer Dienstleistung bzw. jeden Dienstleister Auskünfte über die Rechtmäßigkeit der Niederlassung des Dienstleisters, seine gute Führung sowie darüber anfordern, dass er nicht gegen die anzuwendenden Rechtsvorschriften verstoßen hat. Die zuständigen Behörden des Niederlassungsmitgliedstaats erteilen diese Auskünfte gemäß Artikel 6.

4. Die Verpflichtungen gemäß den Absätzen 1 und 2 bringen für den Niederlassungsmitgliedstaat keine Verpflichtung mit sich, faktische Prüfungen und Kontrollen im Hoheitsgebiet des Aufnahmemitgliedstaats durchzuführen, in dem die Dienstleistung erbracht wird. Solche Prüfungen und Kontrollen werden erforderlichenfalls von den Behörden des Aufnahmemitgliedstaats auf Antrag der zuständigen Behörden des Niederlassungsmitgliedstaats durchgeführt, und zwar gemäß Artikel 10 und in Übereinstimmung mit den Aufsichtsbefugnissen, die in den nationalen Rechtsvorschriften, Gepflogenheiten und Verwaltungsverfahren des Aufnahmemitgliedstaats vorgesehen sind und mit dem EU-Recht in Einklang stehen.

Artikel 8
Begleitende Maßnahmen

1. Die Mitgliedstaaten ergreifen mit Unterstützung der Kommission begleitende Maßnahmen zur Entwicklung, Erleichterung und Förderung des Austauschs zwischen den Beamten, die mit der Durchführung der Verwaltungszusammenarbeit und gegenseitigen Amtshilfe sowie mit der Überwachung der Einhaltung und Durchsetzung der anzuwendenden Rechtsvorschriften befasst sind.

2. Die Kommission prüft die Notwendigkeit einer finanziellen Unterstützung, um im Wege von Projekten die Verwaltungszusammenarbeit weiter zu verbessern und das gegenseitige Vertrauen zu erhöhen, etwa durch die Förderung des Austauschs von zuständigen Beamten und die Förderung von Schulungen sowie durch Erleichterung und Förderung von Initiativen für bewährte Verfahren, auch derjenigen der Sozialpartner auf EU-Ebene, wie z. B. die Entwicklung und laufende Aktualisierung von Datenbanken oder gemeinsamen Websites, die allgemeine oder sektorspezifische Informationen über die einzuhaltenden Arbeits- und Beschäftigungsbedingungen enthalten.

KAPITEL IV
ÜBERWACHUNG DER EINHALTUNG

Artikel 9
Nationale Kontrollmaßnahmen

1. Die Mitgliedstaaten dürfen nur die folgenden Verwaltungsanforderungen und Kontrollmaßnahmen vorschreiben:

   (a) Pflicht des in einem anderen Mitgliedstaat niedergelassenen Dienstleistungserbringers zur Abgabe einer einfachen Erklärung gegenüber den zuständigen nationalen Behörden spätestens zu Beginn der Erbringung der Dienstleistung, wobei sich diese Erklärung lediglich auf die Identität des Dienstleistungserbringers, den Aufenthalt einer oder mehrerer klar identifizierbarer Arbeitnehmer, ihre voraussichtliche Zahl, die voraussichtliche Dauer und den voraussichtlichen Ort ihres Aufenthalts sowie auf die Dienstleistungen beziehen darf, welche die Entsendung begründen;

   (b) Pflicht zur Bereithaltung oder Verfügbarmachung und/oder Aufbewahrung in Papier- oder elektronischer Form des Arbeitsvertrags (oder eines gleichwertigen Dokuments im Sinne der Richtlinie 91/533, einschließlich, sofern angebracht oder relevant, der zusätzlichen Angaben nach Artikel 4 der genannten Richtlinie), der Lohnzettel, der Arbeitszeitnachweise und Belege über die Entgeltzahlung oder der Kopien gleichwertiger Dokumente während des Entsendezeitraums an einem zugänglichen und klar festgelegten Ort im eigenen Hoheitsgebiet, wie dem Arbeitsplatz oder der Baustelle, oder bei mobilen Arbeitnehmern im Transportgewerbe an der Operationsbasis oder in dem Fahrzeug, in dem die Dienstleistung erbracht wird;

   (c) Übersetzung der unter Buchstabe b genannten Dokumente – gerechtfertigt, wenn diese nicht übermäßig lang sind und es sich um standardisierte Formulare handelt, die allgemein für solche Dokumente verwendet werden;

   (d) Pflicht zur Benennung einer Kontaktperson, die erforderlichenfalls während des Zeitraums der Entsendung für den Arbeitgeber mit den einschlägigen Sozialpartnern im Aufnahmemitgliedstaat gemäß den nationalen Rechtsvorschriften und Gepflogenheiten verhandelt.

2. Die Mitgliedstaaten stellen sicher, dass Verfahren und Formalitäten in Bezug auf die Entsendung von Arbeitnehmern von den Unternehmen leicht erfüllt werden können, und zwar soweit möglich durch Fernkommunikationsmittel bzw. auf elektronischem Wege.

3. Innerhalb von drei Jahren nach dem in Artikel 20 genannten Zeitpunkt werden die Erforderlichkeit und Angemessenheit der Anwendung nationaler Kontrollmaßnahmen im Lichte der Erfahrungen mit und der Wirksamkeit des Systems für die Zusammenarbeit und den Informationsaustausch, der Entwicklung einheitlicherer, standardisierter Dokumente, der Festlegung gemeinsamer Grundsätze oder Standards für Prüfungen im Bereich der Entsendung von Arbeitnehmern sowie

der technologischen Entwicklungen überprüft, damit gegebenenfalls notwendige Anpassungen oder Änderungen vorgeschlagen werden können.

Artikel 10
Prüfungen

1. Die Mitgliedstaaten stellen sicher, dass geeignete Kontroll- und Überwachungsmechanismen eingesetzt und auf ihrem Hoheitsgebiet wirksame und angemessene Prüfungen durchgeführt werden, um die Einhaltung der Bestimmungen und Vorschriften der Richtlinie 96/71/EG zu kontrollieren und zu überwachen und ihre ordnungsgemäße Anwendung und Durchsetzung zu gewährleisten. Diese Prüfungen basieren in erster Linie auf einer Risikobewertung, die von den zuständigen Behörden regelmäßig durchgeführt wird. Bei dieser Risikobewertung sind die Tätigkeitsbereiche zu identifizieren, in denen sich die Beschäftigung von im Rahmen der Erbringung von Dienstleistungen entsandten Arbeitnehmern in ihrem Hoheitsgebiet konzentriert. Dabei werden die Umsetzung großer Infrastrukturprojekte, besondere Probleme und Bedürfnisse bestimmter Sektoren, etwaige Verstöße gegen die Vorschriften in der Vergangenheit sowie die Gefährdung bestimmter Gruppen von Arbeitnehmern berücksichtigt.

2. Die Mitgliedstaaten stellen sicher, dass Prüfungen und Kontrollen der Einhaltung der Richtlinie 96/71/EG nicht diskriminierend und/oder unverhältnismäßig sind.

3. Werden im Verlauf der Prüfungen und im Lichte der Kriterien des Artikels 3 Informationen benötigt, so gehen der Mitgliedstaat, in dem die Dienstleistung erbracht wird, und der Niederlassungsmitgliedstaat im Einklang mit den Vorschriften über die Verwaltungszusammenarbeit vor, d. h. die zuständigen Behörden arbeiten gemäß den Vorschriften und Grundsätzen der Artikel 6 und 7 zusammen.

4. In Mitgliedstaaten, in denen gemäß den nationalen Rechtsvorschriften und Gepflogenheiten die Festlegung der Arbeits- und Beschäftigungsbedingungen entsandter Arbeitnehmer nach Artikel 3 der Richtlinie 96/71/EG – und insbesondere der Mindestlohnsätze einschließlich der Arbeitszeit – den Sozialpartnern obliegt, können die Sozialpartner auf der angemessenen Ebene und unter Einhaltung der von den Mitgliedstaaten festgelegten Bedingungen, ebenfalls die Anwendung der maßgeblichen Arbeits- und Beschäftigungsbedingungen entsandter Arbeitnehmer überwachen, sofern ein angemessener Schutz, der dem gemäß der Richtlinie 96/71/EG sowie der vorliegenden Richtlinie entspricht, garantiert ist.

5. Mitgliedstaaten, in denen die Arbeitsaufsicht nicht für die Kontrolle und Überwachung von Arbeits- und/oder Beschäftigungsbedingungen entsandter Arbeitnehmer zuständig ist, können ausnahmsweise nach Konsultation der Sozialpartner auf nationaler Ebene Regelungen zur Gewährleistung der Einhaltung der Arbeits- und Beschäftigungsbedingungen vorsehen oder aufrechterhalten, sofern diese Regelungen den betroffenen Personen einen angemessenen Schutz garantieren, der demjenigen entspricht, der sich aus der Richtlinie 96/71/EG und der vorliegenden Richtlinie ergibt.

KAPITEL V
DURCHSETZUNG

Artikel 11
Verteidigung von Rechten – Erleichterung der Einreichung von Beschwerden – Nachzahlungen

1. Bei der Durchsetzung der Verpflichtungen, die sich aus Artikel 6 der Richtlinie 96/71/EG und der vorliegenden Richtlinie ergeben, stellen die Mitgliedstaaten sicher, dass es auch in dem Mitgliedstaat, in dessen Hoheitsgebiet Arbeitnehmer entsandt werden oder wurden, wirksame Verfahren gibt, die es den entsandten Arbeitnehmern erlauben, unmittelbar Beschwerde gegen ihre Arbeitgeber zu erheben, sowie das Recht, Gerichts- oder Verwaltungsverfahren einzuleiten, wenn diese Arbeitnehmer der Meinung sind, durch die Nichtanwendung der maßgeblichen Rechtsvorschriften einen Verlust oder Schaden erlitten zu haben; dies gilt auch nach Beendigung des Arbeitsverhältnisses, in dem es zu dem geltend gemachten Rechtsverstoß gekommen ist.

2. Absatz 1 gilt unbeschadet der Zuständigkeit der Gerichte in den Mitgliedstaaten, wie sie sich insbesondere aus den einschlägigen Rechtsinstrumenten der EU und/oder den geltenden internationalen Übereinkommen ergibt.

3. Die Mitgliedstaaten stellen sicher, dass Gewerkschaften und andere Dritte, wie Verbände, Organisationen und andere juristische Personen, die gemäß den im jeweiligen innerstaatlichen Recht festgelegten Kriterien ein rechtmäßiges Interesse daran haben, für die Einhaltung der Bestimmungen dieser Richtlinie zu sorgen, sich im Namen oder zur Unterstützung der entsandten Arbeitnehmer oder ihrer Arbeitgeber mit deren Einwilligung an Gerichts- oder Verwaltungsverfahren beteiligen können, die zur Durchführung dieser Richtlinie und/oder zur Durchsetzung der sich aus dieser Richtlinie ergebenden Pflichten vorgesehen sind.

4. Die Absätze 1 und 3 gelten unbeschadet nationaler Verjährungsvorschriften oder Fristen für die Einleitung derartiger Verfahren sowie unbeschadet nationaler Verfahrensvorschriften über die Vertretung und Verteidigung vor den Gerichten.

5. Die Mitgliedstaaten stellen sicher, dass die notwendigen Mechanismen vorgesehen sind, um für entsandte Arbeitnehmer Folgendes zu gewährleisten:

   (e) den Erhalt ausstehender Entgeltzahlungen, die nach den anzuwendenden Arbeits- und Beschäftigungsbedingungen gemäß Artikel 3 der Richtlinie 96/71/EG fällig gewesen wären;

   (f) die Erstattung von – im Verhältnis zum Nettoarbeitsentgelt oder der Qualität der Unterbringung – unvertretbar hohen Beträgen, die für die vom Arbeitgeber organisierte Unterbringung vom Arbeitsentgelt einbehalten oder abgezogen wurden.

   Dieser Absatz gilt auch in Fällen, in denen die entsandten Arbeitnehmer aus dem Mitgliedstaat, in den sie entsandt wurden, zurückgekehrt sind.

Artikel 12
Unteraufträge – gesamtschuldnerische Haftung

1. Im Baugewerbe gemäß dem Anhang der Richtlinie 96/71/EG stellen die Mitgliedstaaten in allen unter Artikel 1 Absatz 3 der Richtlinie 96/71/EG Entsendesituationen auf nichtdiskriminierender Basis in Bezug auf den Schutz gleichwertiger Rechte der Arbeitnehmer von im eigenen Hoheitsgebiet niedergelassenen direkten Unterauftragnehmern sicher, dass der Auftragnehmer, dessen direkter Unterauftragnehmer der Arbeitgeber (Dienstleistungserbringer, Leiharbeitsunternehmen oder Arbeitnehmer zur Verfügung stellendes Unternehmen) ist, neben dem bzw. an Stelle des Arbeitgebers von dem Arbeitnehmer und/oder von gemeinsamen Fonds oder Einrichtungen der Sozialpartner für folgende Nichtzahlungen haftbar gemacht werden kann:

   (a) ausstehende Nettoentgelte, die den Mindestnettolöhnen und/oder den Beiträgen zu gemeinsamen Fonds oder Einrichtungen der Sozialpartner entsprechen, sofern diese unter Artikel 3 Absatz 1 der Richtlinie 96/71/EG fallen;

   (b) etwaige Nachzahlungen oder Erstattungen von Steuern oder Sozialversicherungsbeiträgen, die zu Unrecht vom Lohn abgezogen wurden.

   Die Haftung, auf die in diesem Absatz Bezug genommen wird, ist auf die Ansprüche des Arbeitnehmers begrenzt, die im Rahmen der Vertragsbeziehung zwischen dem Auftragnehmer und dessen Unterauftragnehmer erworben wurden.

2. Die Mitgliedstaaten sehen vor, dass ein Auftragnehmer, der seiner Sorgfaltspflicht nachgekommen ist, nicht nach Absatz 1 haftbar gemacht wird. Die Anwendung dieser Systeme erfolgt in transparenter, nichtdiskriminierender und verhältnismäßiger Weise. Sie können vom Auftragnehmer getroffene präventive Maßnahmen in Bezug auf vom Unterauftragnehmer vorgelegte Nachweise über die wesentlichen Arbeitsbedingungen der entsandten Arbeitnehmer umfassen, auf die in Artikel 3 Absatz 1 der Richtlinie 96/71/EG Bezug genommen wird, darunter auch Lohnzettel und Belege über die Lohnauszahlung, die Einhaltung der Sozialversicherungsvorschriften und/oder der Steuerpflichten im Niederlassungs-mitgliedstaat und über die Einhaltung der anwendbaren Vorschriften über die Entsendung von Arbeitnehmern.

3. Die Mitgliedstaaten können im Einklang mit dem EU-Recht strengere innerstaatliche Haftungsregeln vorsehen, und zwar auf einer nichtdiskriminierenden und verhältnismäßigen Basis hinsichtlich des Geltungsbereichs und Umfangs der Haftung von Unterauftragnehmern. Die Mitgliedstaaten können auch im Einklang mit dem EU-Recht eine solche Haftung in anderen Branchen als den im Anhang der Richtlinie 96/71/EG aufgeführten vorsehen. Die Mitgliedstaaten können in diesen Fällen vorsehen, dass ein Auftragnehmer, der seiner im innerstaatlichen Recht festgelegten Sorgfaltspflicht nachgekommen ist, nicht haftbar gemacht wird.

4. Innerhalb von drei Jahren nach dem in Artikel 20 genannten Zeitpunkt überprüft die Kommission in Konsultation mit den Mitgliedstaaten und den Sozialpartnern auf EU-Ebene die Anwendung dieses Artikels, um gegebenenfalls erforderliche Anpassungen oder Änderungen vornehmen zu können.

KAPITEL VI
GRENZÜBERSCHREITENDE DURCHSETZUNG VON VERWALTUNGSSTRAFEN UND SANKTIONEN

Artikel 13
Allgemeine Grundsätze – gegenseitige Amtshilfe und Anerkennung

1. Unbeschadet der Mittel, die in den Rechtsvorschriften der EU vorgesehen sind oder vorgesehen werden, gelten die Grundsätze der gegenseitigen Amtshilfe und Anerkennung sowie die Maßnahmen und Verfahren nach diesem Artikel für die grenzüberschreitende Durchsetzung von Verwaltungsstrafen und Sanktionen, die einem in einem Mitgliedstaat niedergelassenen Dienstleistungserbringer wegen der Nichteinhaltung der anzuwendenden Rechtsvorschriften in einem anderen Mitgliedstaat auferlegt werden.

2. Die ersuchende Behörde kann im Einklang mit den Rechts- und Verwaltungsvorschriften, die in ihrem Mitgliedstaat gelten, die zuständige Behörde in einem anderen Mitgliedstaat darum ersuchen, eine Strafzahlung oder Geldbuße beizutreiben oder eine entsprechende Entscheidung mitzuteilen, sofern die im Mitgliedstaat der ersuchten Behörde geltenden Rechts- und Verwaltungsvorschriften solche Maßnahmen für vergleichbare Ersuchen oder Entscheidungen erlauben.

   Die zuständige Behörde im ersuchenden Mitgliedstaat stellt sicher, dass das Ersuchen um Beitreibung einer Strafzahlung oder Geldbuße oder ein Ersuchen um Mitteilung einer entsprechenden Entscheidung gemäß den in diesem Mitgliedstaat geltenden Vorschriften erfolgt, während die ersuchte zuständige Behörde gewährleistet, dass eine solche Beitreibung oder Mitteilung im ersuchten Mitgliedstaat im Einklang mit den dort geltenden nationalen Rechts- und Verwaltungsvorschriften erfolgt.

   Die ersuchende Behörde darf kein Ersuchen um Beitreibung einer Strafzahlung oder Geldbuße oder Mitteilung einer entsprechenden Entscheidung stellen, sofern und solange die zugrundeliegende Forderung und/oder der Vollstreckungstitel im ersuchenden Mitgliedstaat angefochten werden.

Artikel 14
Ersuchen um Beitreibung, Information oder Mitteilung

1. Auf das Beitreibungs- oder Mitteilungsersuchen der ersuchenden Behörde stellt die ersuchte Behörde sämtliche Informationen und die Amtshilfe zur Verfügung, die der ersuchenden Behörde bei der Beitreibung einer Strafzahlung und/oder Geldbuße und, soweit möglich, der zugrunde liegenden Forderung von Nutzen sein können.

   Das Auskunftsersuchen in Bezug auf eine Strafzahlung oder Geldbuße und das Ersuchen um Mitteilung einer einschlägigen Entscheidung enthält mindestens folgende Angaben:

(a) Name und Anschrift des Empfängers sowie weitere relevante Daten oder Informationen zur Identifizierung des Empfängers;

(b) Zweck der Mitteilung oder des Beitreibungsersuchens, Ausführungszeitraum sowie für die Durchsetzung relevante Daten;

(c) Beschreibung der Art und Höhe der Strafzahlung oder Geldbuße sowie der zugrunde liegenden Forderung, auf die sich das Ersuchen bezieht, sowie ihrer verschiedenen Bestandteile;

(d) alle sonstigen relevanten Informationen oder Dokumente auch gerichtlicher Art bezüglich der Forderung, der Strafzahlung oder der Geldbuße; und

(e) Name, Anschrift und sonstige Kontaktdaten der zuständigen Stelle, die für die Beurteilung der Strafzahlung und/oder Geldbuße verantwortlich ist, und, falls nicht identisch, der zuständigen Stelle, bei der weitere Informationen über die Strafzahlung und/oder Geldbuße oder die Möglichkeiten zur Anfechtung der Zahlungsverpflichtung bzw. der einschlägigen Entscheidung eingeholt werden können.

2. Für die Zwecke der Beitreibung einer Strafzahlung oder Geldbuße oder einer entsprechenden Mitteilung im ersuchten Mitgliedstaat wird jede Strafzahlung oder Geldbuße, für die ein Beitreibungs- oder Mitteilungsersuchen gestellt wurde, so behandelt, als handele es sich um eine Strafzahlung oder Geldbuße des ersuchten Mitgliedstaats.

3. Die ersuchte Behörde teilt der ersuchenden Behörde unverzüglich mit, was aufgrund des Mitteilungs- oder Beitreibungsersuchens veranlasst worden ist, und insbesondere, an welchem Tag dem Empfänger die Verfügung oder Entscheidung übermittelt worden ist.

Die ersuchte Behörde teilt der ersuchenden Behörde ebenfalls mit, aus welchen Gründen einem Ersuchen um Information, Beitreibung oder Mitteilung nicht stattgegeben werden kann.

Artikel 15
Aussetzung des Verfahrens

1. Wird im Zuge des Beitreibungs- oder Mitteilungsverfahrens die Geldbuße, Strafzahlung und/oder die zugrunde liegende Forderung vom betreffenden Dienstleistungserbringer oder einer betroffenen Partei angefochten, so wird das grenzüberschreitende Verfahren zur Vollstreckung der Strafzahlung oder Geldbuße ausgesetzt, bis die in dieser Sache zuständige nationale Behörde eine Entscheidung getroffen hat.

Die ersuchende Behörde unterrichtet die ersuchte Behörde unverzüglich über die Anfechtung.

2. Werden die im ersuchten Mitgliedstaat ergriffenen Vollstreckungsmaßnahmen oder die Gültigkeit einer Mitteilung durch eine zuständige Behörde des ersuchten

Mitgliedstaats angefochten, so ist der Rechtsbehelf bei der zuständigen Stelle oder der zuständigen Justizbehörde dieses Mitgliedstaats nach dessen Recht einzulegen.

Artikel 16
Kosten

1. Die ersuchte Behörde überweist der ersuchenden Behörde die in Bezug auf die in diesem Kapitel genannten Strafzahlungen oder Geldbußen beigetriebenen Beträge.

   Die ersuchte Behörde kann bei der betreffenden natürlichen oder juristischen Person sämtliche Kosten einziehen, die ihr im Zusammenhang mit der Beitreibung entstehen; sie verfährt dabei nach den für vergleichbare Forderungen geltenden Rechts- und Verwaltungsvorschriften oder Gepflogenheiten des ersuchten Mitgliedstaats.

2. Die Mitgliedstaaten verlangen voneinander keine Erstattung von Kosten, die ihnen aus der gegenseitigen Amtshilfe nach dieser Richtlinie oder infolge der Anwendung der Richtlinie entstehen.

   Bereitet die Beitreibung besondere Probleme oder betrifft sie einen sehr hohen Betrag, so können die ersuchenden und die ersuchten Behörden im Einzelfall Erstattungsmodalitäten vereinbaren.

3. Ungeachtet des Absatzes 2 bleibt die zuständige Behörde im ersuchenden Mitgliedstaat gegenüber dem ersuchten Mitgliedstaat für jegliche Kosten und Verluste haftbar, die infolge von Maßnahmen entstanden sind, die sich hinsichtlich der Substanz der Geldbuße oder Strafzahlung, des von der ersuchenden Behörde ausgestellten Vollstreckungstitels und/oder jeglicher Sicherungsmaßnahmen der ersuchenden Behörde als unbegründet herausstellen.

KAPITEL VII
SCHLUSSBESTIMMUNGEN

Artikel 17
Sanktionen

Die Mitgliedstaaten legen Vorschriften über die Sanktionen fest, die bei Verstößen gegen die gemäß dieser Richtlinie erlassenen nationalen Bestimmungen anzuwenden sind, und ergreifen alle erforderlichen Maßnahmen, um die Durchführung und Einhaltung dieser Vorschriften zu gewährleisten. Die Sanktionen müssen wirksam, verhältnismäßig und abschreckend sein. Die Mitgliedstaaten teilen der Kommission die entsprechenden Bestimmungen spätestens bis zum [… Umsetzungsdatum] mit. Sie teilen etwaige spätere Änderungen der Bestimmungen unverzüglich mit.

Artikel 18
Binnenmarkt-Informationssystem

1. Die Verwaltungszusammenarbeit und die gegenseitige Amtshilfe zwischen den zuständigen Behörden der Mitgliedstaaten gemäß Artikel 6 und 7, Artikel 10 Absatz 3, Artikel 13, 14 und 15 erfolgt durch das Binnenmarkt-Informationssystems (IMI) [reference to IMI Regulation][89].

2. Die Mitgliedstaaten können weiterhin bilaterale Vereinbarungen über die Verwaltungszusammenarbeit anwenden, die zwischen ihren zuständigen Behörden zur Anwendung und Überwachung der für entsandte Arbeitnehmer geltenden Arbeits- und Beschäftigungsbedingungen gemäß Artikel 3 der Richtlinie 96/71/EG getroffen wurden, sofern diese Vereinbarungen nicht die Rechte und Pflichten der betroffenen Arbeitnehmer und Unternehmen beeinträchtigen.

3. Im Kontext bilateraler Vereinbarungen gemäß Absatz 2 setzen die Mitgliedstaaten das IMI so oft wie möglich ein. Hat jedoch eine zuständige Behörde in einem der betreffenden Mitgliedstaaten das IMI verwendet, so ist dieses bei unter Umständen erforderlichen Follow-up-Maßnahmen ebenfalls zu verwenden und hat Vorrang vor dem (den) Mechanismus (Mechanismen), die in einer bilateralen Vereinbarung für die Verwaltungszusammenarbeit und gegenseitige Amtshilfe vorgesehen sind.

Artikel 19
Änderung der [IMI-Verordnung]

In Anhang I der *[IMI-Verordnung]* wird folgende Ziffer angefügt:

1. Richtlinie 96/71/EG des Europäischen Parlaments und des Rates über die Entsendung von Arbeitnehmern im Rahmen der Erbringung von Dienstleistungen[90]: Artikel 4;

2. Richtlinie xxxx/xx/EG des Europäischen Parlaments und des Rates zur Durchsetzung der Richtlinie 96/71/EG über die Entsendung von Arbeitnehmern im Rahmen der Erbringung von Dienstleistungen[91]: Artikel 6 und 7, Artikel 10 Absatz 3, Artikel 13, 14 und 15.

Artikel 20
Umsetzung

1. Die Mitgliedstaaten erlassen die erforderlichen Rechts- und Verwaltungsvorschriften, um dieser Richtlinie binnen zwei Jahren nach ihrem

---

89 IMI ist eine sichere Online-Anwendung, die nationalen, regionalen und lokalen Behörden eine rasche und einfache Kommunikation mit den entsprechenden Behörden im Ausland ermöglicht. Es wurde im Rahmen des IDABC-Programms finanziert (Interoperable Delivery of European eGovernment Services to public administrations, businesses and citizens). Siehe Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über die Verwaltungszusammenarbeit mithilfe des Binnenmarkt-Informationssystems („IMI-Verordnung"), KOM(2011) 522 endg., 29.8.2011.

90 ABl. L 18 vom 21.1.1997.

91 ABl. L […] vom […], S. […].

Inkrafttreten nachzukommen. Sie teilen der Kommission unverzüglich den Wortlaut dieser Rechtsvorschriften mit und fügen eine Entsprechungstabelle dieser Rechtsvorschriften und der vorliegenden Richtlinie bei.

Bei Erlass dieser Vorschriften nehmen die Mitgliedstaaten in den Vorschriften selbst oder durch einen Hinweis bei der amtlichen Veröffentlichung auf diese Richtlinie Bezug. Die Mitgliedstaaten regeln die Einzelheiten dieser Bezugnahme.

2. Die Mitgliedstaaten teilen der Kommission den Wortlaut der wichtigsten innerstaatlichen Rechtsvorschriften mit, die sie auf dem unter diese Richtlinie fallenden Gebiet erlassen.

Artikel 21
Bericht

Spätestens fünf Jahre nach Ablauf der Umsetzungsfrist erstattet die Kommission dem Europäischen Parlament, dem Rat und dem Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss Bericht über die Umsetzung der Bestimmungen dieser Richtlinie und legt gegebenenfalls geeignete Vorschläge vor.

Artikel 22
Inkrafttreten

Diese Richtlinie tritt am Tag nach ihrer Veröffentlichung im *Amtsblatt der Europäischen Union* in Kraft.

Artikel 23
Adressaten

Diese Richtlinie ist an die Mitgliedstaaten gerichtet.

Geschehen zu Brüssel am 21.3.2012

Im Namen des Europäischen Parlaments	*Im Namen des Rates*
Der Präsident	*Der Präsident*

FINANZBOGEN ZU RECHTSAKTEN

1. RAHMEN DES VORSCHLAGS/DER INITIATIVE

1.1. Bezeichnung des Vorschlags/der Initiative

1.2. Politikbereiche in der ABM/ABB-Struktur

1.3. Art des Vorschlags/der Initiative

1.4. Ziele

1.5. Begründung des Vorschlags/der Initiative

1.6. Dauer der Maßnahme und ihrer finanziellen Auswirkungen

1.7. Vorgeschlagene Methoden der Mittelverwaltung

2. VERWALTUNGSMASSNAHMEN

2.1. Monitoring und Berichterstattung

2.2. Verwaltungs- und Kontrollsystem

2.3. Prävention von Betrug und Unregelmäßigkeiten

3. GESCHÄTZTE FINANZIELLE AUSWIRKUNGEN DES VORSCHLAGS/DER INITIATIVE

3.1. Betroffene Rubrik(en) des mehrjährigen Finanzrahmens und Ausgabenlinie(n)

3.2. Geschätzte Auswirkungen auf die Ausgaben

3.2.1. Übersicht

3.2.2. Geschätzte Auswirkungen auf die operativen Mittel

3.2.3. Geschätzte Auswirkungen auf die Verwaltungsmittel

3.2.4. Vereinbarkeit mit dem mehrjährigen Finanzrahmen

3.2.5. Finanzierungsbeteiligung Dritter

3.3. Geschätzte Auswirkungen auf die Einnahmen

FINANZBOGEN ZU RECHTSAKTEN

1. RAHMEN DES VORSCHLAGS/DER INITIATIVE

1.1 Bezeichnung des Vorschlags/der Initiative

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

1.2 Politikbereiche in der ABM/ABB-Struktur[92]

Beschäftigung, soziale Solidarität

Binnenmarktpolitik

Binnenmarkt für Dienstleistungen

1.3 Art des Vorschlags/der Initiative

☐ Der Vorschlag/die Initiative betrifft **eine neue Maßnahme**.

☐ Der Vorschlag/die Initiative betrifft **eine neue Maßnahme im Anschluss an ein Pilotprojekt/eine vorbereitende Maßnahme**[93].

☒ Der Vorschlag/die Initiative betrifft **die Verlängerung einer bestehenden Maßnahme**.

☐ Der Vorschlag/die Initiative betrifft **eine neu ausgerichtete Maßnahme**.

1.4 Ziele

1.4.1 Mit dem Vorschlag/der Initiative verfolgte mehrjährige strategische Ziele der Kommission

Beitrag zu den Zielen der Strategie Europa 2020:
- Förderung einer stärkeren Arbeitsmarktbeteiligung
- Entwicklung eines sicheren, flexiblen und mobilen Arbeitsmarkts in Europa
- Förderung des sozialen und wirtschaftlichen Zusammenhalts

Schaffung eines wirksamen Rechtsrahmens für den Dienstleistungsbinnenmarkt auf der Grundlage solider Erkenntnisse im Interesse von Verbrauchern und Unternehmen

1.4.2 Einzelziele und ABM/ABB-Tätigkeiten

Erstes Einzelziel (EMPL):

---

92 ABM: Activity Based Management: maßnahmenbezogenes Management – ABB: Activity Based Budgeting: maßnahmenbezogene Budgetierung.

93 Im Sinne des Artikels 49 Absatz 6 Buchstabe a oder b der Haushaltsordnung.

Gewährleistung der wirksamen Anwendung des EU-Rechts auf dem Gebiet der Gesundheit und Sicherheit im Arbeitsrecht aller Mitgliedstaaten

Drittes Einzelziel (EMPL):

Wirksame Partnerschaften zwischen nationalen und mitgliedstaatenübergreifenden Akteuren zur Unterstützung der Ergebnisse im Zusammenhang mit den Politikfeldern Beschäftigung und soziale Solidarität

Erstes Einzelziel (MARKT):

Umsetzung der Binnenmarktakte und Förderung der Entwicklung sozialer Unternehmen

Zwölftes Einzelziel (MARKT):

Entwicklung des vollen Potenzials des Binnenmarkt-Informationssystems (IMI) zur Förderung einer besseren Umsetzung der Binnenmarktvorschriften

ABM/ABB-Tätigkeiten

Beschäftigung, soziale Solidarität (EMPL)

Binnenmarktpolitik (MARKT)

Binnenmarkt für Dienstleistungen (MARKT)

1.4.3 Erwartete Ergebnisse und Auswirkungen

Bitte geben Sie an, wie sich der Vorschlag/die Initiative auf die Empfänger/Zielgruppe auswirken dürfte.

1. Besserer Schutz der Rechte entsandter Arbeitnehmer
– Bessere Information entsandter Arbeitnehmer über die geltenden Arbeitsbedingungen
– Befähigung entsandter Arbeitnehmer zur besseren Verteidigung ihrer Rechte, auch in Unterauftragsketten
– Klärung der Rolle der Sozialpartner bei der Rechtsdurchsetzung
– Verbesserung des Monitorings und der Durchsetzung von Arbeitsbedingungen
2. Erleichterung der grenzübergreifenden Erbringung von Dienstleistungen und Verbesserung des Klimas für fairen Wettbewerb
– Präzisere Definition der Entsendung
– Bessere Information entsandter Arbeitnehmer über die geltenden Arbeitsbedingungen
– Klarstellung der Verwaltungserfordernisse und der nationalen Kontrollmaßnahmen
– Verbesserung der Verwaltungszusammenarbeit zwischen den zuständigen nationalen Behörden

1.4.4 Leistungs- und Erfolgsindikatoren

Bitte geben Sie an, anhand welcher Indikatoren sich die Realisierung des Vorschlags/der Initiative verfolgen lässt.

Sobald die künftige Maßnahme inhaltlich geklärt ist, wird die Kommission zusammen mit dem Expertenausschuss für die Entsendung von Arbeitnehmern eine begrenzte Anzahl von Indikatoren für die relevanten Aspekte der Anwendung der Richtlinie entwickeln. Ein erster Vorschlag für eine Liste von Indikatoren, die verfolgt werden sollten, lautet wie folgt (nach jedem Indikator ist die Informationsquelle angegeben): (i) Anzahl der Suchvorgänge auf nationalen Entsende-Websites (von den Mitgliedstaaten zur Verfügung zu stellen); (ii) Anzahl der von nationalen Behörden oder Sozialpartnern geförderten länderübergreifenden Kooperationsprojekte (Mitgliedstaaten); (iii) Anzahl der Anfragen über die spezielle IMI-Anwendung für Entsendungen (Kommission); (iv) Anzahl der bei nationalen Gerichten anhängigen Streitfälle (Mitgliedstaaten); (v) Prozentsatz der Inspektionen, die zur Verhängung von Sanktionen führten (Mitgliedstaaten). Die Kommission wird auch weiterhin auf Sozialversicherungsdaten basierende Verwaltungsdaten zu Entsendungen erheben. Im Hinblick auf die Häufigkeit ihrer Verwendung werden diese Indikatoren regelmäßig im Expertenausschuss vorgestellt und diskutiert; sie werden auch Bestandteil der Reihe von Indikatoren sein, die in der im Folgenden dargestellten Evaluierung zu verwenden sind.

1.5 Begründung des Vorschlags/der Initiative

1.5.1 Kurz- oder langfristig zu deckender Bedarf

Der Vorschlag dient der Verbesserung und Verstärkung der Umsetzung, Anwendung und Durchsetzung der Entsenderichtlinie in der Praxis, u. a. durch Maßnahmen zur Prävention und Sanktionierung von Missbrauch und Umgehung geltender Vorschriften.

Mängel bezüglich der Information von Arbeitgebern und entsandten Arbeitnehmern, bezüglich der Kontroll-, Monitoring- und Durchsetzungsmaßnahmen sowie bezüglich der Verwaltungszusammenarbeit sollen beseitigt werden. Gelöst werden sollen ferner Probleme im Zusammenhang mit unnötigen Verwaltungserfordernissen und Maßnahmen zur Kontrolle der Dienstleistungserbringer, mit dem Schutz entsandter Arbeitnehmer im Fall von Streitigkeiten über ihre individuellen Arbeitsbedingungen, wenn die Entsendung nicht mehr vorübergehend ist bzw. in Rotation erfolgt oder wenn keine tatsächliche Verbindung zwischen dem Arbeitgeber und dem Entsende-Mitgliedstaat besteht.

Um dies zu erreichen, werden im Zuge dieser Initiative präzisere Vorschriften zur Durchführung, Überwachung und Durchsetzung der Richtlinie eingeführt; sie betreffen u. a. den Schutz der Rechte entsandter Arbeitnehmer sowie weitere Kriterien zur Klärung der Tatbestandsmerkmale des Begriffs der Entsendung, damit Umgehungen oder Missbräuche der Rechtsvorschriften besser bekämpft werden können.

1.5.2 Mehrwert durch die Intervention der EU

Die festgestellten Probleme hängen mit den in Artikel 3 Absatz 3 EUV und den Artikeln 56 und 151 AEUV festgelegten Zielen zusammen. Ursache der festgestellten Probleme ist die Unklarheit des geltenden Rechtsrahmens auf EU-Ebene. Die geltende Richtlinie, die den Mitgliedstaaten hinsichtlich ihrer Durchführung, Anwendung und Durchsetzung in der Praxis einen weiten Ermessensspielraum belässt, sowie die bisherigen Versuche, die bestehenden Probleme durch unverbindliche Maßnahmen zu lösen, haben sich als nicht ausreichend

erwiesen. Wenn die Ziele des Vertrages besser erreicht werden sollen, ist es daher notwendig, die bestehenden Probleme auf EU-Ebene anzugehen.

1.5.3 Aus früheren ähnlichen Maßnahmen gewonnene wesentliche Erkenntnisse

Frühere Versuche, die Probleme mit der praktischen Durchführung und Durchsetzung der Richtlinie über die Entsendung von Arbeitnehmer durch Maßnahmen nicht-legislativer Art zu lösen, sind fehlgeschlagen. Im Jahr 2006 wurde die Problematik mit einem Leitfaden zur Auslegung der Richtlinie angegangen. Im Jahr 2007 förderte eine Monitoringmaßnahme eine Reihe von Mängeln zutage. Die entsprechende Mitteilung brachte weitere Klärung für die einzelnen Mitgliedstaaten. 2008 gab die Kommission eine Empfehlung[94] ab, in der sie die Mitgliedstaaten dazu aufrief, dringend Maßnahmen zur Verbesserung der Situation entsandter Arbeitnehmer zu ergreifen, und zwar durch bessere Zusammenarbeit zwischen den nationalen Verwaltungen, durch einen effektiveren Austausch von Informationen zwischen den Mitgliedstaaten und durch besseren Zugang zu Informationen und den Austausch vorbildlicher Verfahren.

Seit 2009 ließ die Kommission mehrere Ex-post-Bewertungsstudien erstellen: Studie über die wirtschaftlichen und sozialen Auswirkungen der Entsendung von Arbeitnehmern in der Europäischen Union; Studie über die rechtlichen Aspekte der Entsendung von Arbeitnehmern im Rahmen der Erbringung von Dienstleistungen in der Europäischen Union (sie bezog sich auf 12 Mitgliedstaaten); ergänzende Studie über die rechtlichen Aspekte der Entsendung von Arbeitnehmern im Rahmen der Erbringung von Dienstleistungen in der Europäischen Union (sie bezog sich auf 15 Mitgliedstaaten); Studie zum Schutz der Rechte von Arbeitnehmern bei Untervergabeverfahren in der Europäischen Union (läuft noch).

Zur Vorbereitung der Folgenabschätzung wurde 2011 eine Ex-ante-Bewertungsstudie von einem externen Berater erstellt: vorbereitende Studie für eine Folgenabschätzung zur möglichen Überarbeitung des Rechtsrahmens über die Entsendung von Arbeitnehmern im Rahmen der Erbringung von Dienstleistungen.

Diese Studien aus jüngerer Zeit bestätigten, dass mehrere der festgestellten Probleme nach wie vor existieren.

1.5.4 Kohärenz mit anderen Finanzierungsinstrumenten sowie mögliche Synergieeffekte

Grundrechte: Der Vorschlag entspricht der Grundrechtsstrategie der EU, KOM(2010) 573 endg.

Strategie Europa 2020: Die Initiative wird im Rahmen der Strategie für intelligentes, nachhaltiges und sozial integratives Wachstum zur Schaffung von Arbeitsplätzen beitragen (Europa 2020).

[94] Empfehlung der Kommission vom 3. April 2008 zur Verbesserung der Verwaltungszusammenarbeit in Bezug auf die Entsendung von Arbeitnehmern im Rahmen der Erbringung von Dienstleistungen, ABl. C 85 vom 4.4.2008, S.1.

Binnenmarktakte: Diese Initiative bildet einen der zwölf Hebel, mit denen die Kommission das Wachstum ankurbeln und das Vertrauen der Bürger in den Binnenmarkt stärken will. Der Vorschlag wird insbesondere die grenzübergreifende Erbringung von Dienstleistungen erleichtern und das Klima für fairen Wettbewerb verbessern. Die Initiative ermöglicht die Erschließung des Wachstumspotenzials der Entsendung von Arbeitnehmern als Schlüsselelement der Erbringung von Dienstleistungen im Binnenmarkt. Darüber hinaus kann sie zum Abbau sozialer und politischer Spannungen beitragen, die durch Kontroversen über mehrere Urteile des Gerichtshofes und deren Wahrnehmung im Rahmen der Arbeitsbeziehungen entstanden sind.

Initiative für kleine und mittlere Unternehmen in Europa (Small Business Act): Da die meisten Unternehmen, die Arbeitnehmer entsenden, KMU sind, und da die vorliegende Initiative die Erleichterung der Erbringung von Dienstleistungen durch Harmonisierung der Durchführung und Durchsetzung der Richtlinie bezweckt, wodurch den Unternehmen wiederum gute Chancen für grenzüberschreitende Geschäfte eröffnet werden, entspricht sie dem Small Business Act.

Intelligente Regulierung: Die Initiative entspricht außerdem der Agenda für intelligente Regulierung, die konzipiert wurde, um den Gesetzgebungsprozess unter voller Beachtung der Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit weiter zu verbessern. Der vorliegende Vorschlag basiert auf einer umfassenden Evaluierung der geltenden Rechtsvorschriften und bestehenden Konzepte und berücksichtigt rechtliche, wirtschaftliche und soziale Aspekte. Das geltende Recht soll klarer und verständlicher gefasst werden und damit die Bemühungen der Mitgliedstaaten und der Sozialpartner um eine effektivere und kohärentere Rechtsdurchsetzung unterstützen. Dem Ergebnis der Konsultation der Beteiligten, insbesondere der Sozialpartner auf europäischer Ebene, wurde Rechnung getragen.

Binnenmarkt-Informationssystem (IMI): Es wird vorgeschlagen, im Bereich der Entsendung von Arbeitnehmer auf dieses System zurückzugreifen, um die Verwaltungszusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten zu verbessern. Die Initiative entspricht der Strategie der Kommission für den Ausbau und die Weiterentwicklung des Binnenmarkt-Informationssystems IMI (KOM(2011) 75 endg.). Sie ist mit dem Vorschlag der Kommission für eine horizontale IMI-Verordnung (KOM(2011) 522 endg.) verknüpft.

EU-Programm für sozialen Wandel und Innovation (PROGRESS-Nachfolgeprogramm): Begleitende Maßnahmen, insbesondere Projekte von Nichtregierungsorganisationen und Sozialpartnern, sollen über einen Aufruf zur Einreichung von Vorschlagen im Rahmen des neuen EU-Programms für sozialen Wandel und Innovation (KOM(2011) 609 endg.) finanziert werden, um so auch die Durchführung und Anwendung der Initiative in der Praxis zu unterstützen (2 Mio. EUR pro Jahr).

1.6 Dauer der Maßnahme und ihrer finanziellen Auswirkungen

☒ Vorschlag/Initiative mit **befristeter Geltungsdauer**

- ☐ Geltungsdauer: [TT/MM]JJJJ bis [TT/MM]JJJJ

- ☒ Finanzielle Auswirkungen von 2013 bis 2020

Die Durchführung der Richtlinie ist von unbegrenzter Dauer; es wird erwartet, dass das/die Folgeprogramm(e) des EU-Programms für sozialen Wanden und Innovation nach 2020 mit entsprechenden Kosten weitergeführt werden.

☐ Vorschlag/Initiative mit **unbefristeter Geltungsdauer**

- Umsetzung mit einer Anlaufphase von 2013 bis 2014,
- Vollbetrieb wird angeschlossen.

1.7 Vorgeschlagene Methoden der Mittelverwaltung[95]

☒ **Direkte zentrale Verwaltung** durch die Kommission

☐ **Indirekte zentrale Verwaltung** durch Übertragung von Haushaltsvollzugsaufgaben an:

- ☐ Exekutivagenturen
- ☐ von den Europäischen Gemeinschaften geschaffene Einrichtungen[96]
- ☐ nationale öffentliche Einrichtungen bzw. privatrechtliche Einrichtungen, die im öffentlichen Auftrag tätig werden
- ☐ Personen, die mit der Durchführung bestimmter Maßnahmen im Rahmen des Titels V des Vertrags über die Europäische Union betraut und in dem maßgeblichen Basisrechtsakt nach Artikel 49 der Haushaltsordnung bezeichnet sind

☐ Mit den Mitgliedstaaten **geteilte Verwaltung**

☐ **Dezentrale Verwaltung** mit Drittstaaten

☐ **Gemeinsame Verwaltung** mit internationalen Organisationen ***(bitte auflisten)***

Falls mehrere Methoden der Mittelverwaltung zum Einsatz kommen, ist dies unter „Bemerkungen" näher zu erläutern.

Bemerkungen

---

95 Erläuterungen zu den Methoden der Mittelverwaltung und Verweise auf die Haushaltsordnung enthält die Website BudgWeb (in französischer und englischer Sprache): http://www.cc.cec/budg/man/budgmanag/budgmanag_en.html.

96 Einrichtungen im Sinne des Artikels 185 der Haushaltsordnung.

2. VERWALTUNGSMASSNAHMEN

2.1 Monitoring und Berichterstattung

Bitte geben Sie an, wie oft und unter welchen Bedingungen diese Tätigkeiten erfolgen.

Fünf Jahre nach Ablauf der Umsetzungsfrist wird es eine laufende Evaluierung geben. Im Mittelpunkt dieser Evaluierung wird die Bewertung der anfänglichen Wirksamkeit der geänderten Richtlinie stehen. Besondere Bedeutung wird der Analyse verbesserter Vereinbarungen über die Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten und der Qualität der im Rahmen dieser Vereinbarungen gewonnenen Informationen beigemessen. Diese Evaluierung wird von der Kommission mit Unterstützung externer Experten durchgeführt. Der Bezugsrahmen wird von den Dienststellen der Kommission entwickelt. Die Beteiligten werden über den Bezugsrahmen informiert und gebeten, über den Expertenausschuss zur Entsendung von Arbeitnehmern dazu Stellung zu nehmen. Auch werden sie in regelmäßigen Abständen über die Fortschritte der Evaluierung und deren Ergebnisse informiert. Die Ergebnisse werden veröffentlicht.

2.2 Verwaltungs- und Kontrollsystem

2.2.1 Ermittelte Risiken

Zu den Begleitmaßnahmen im Rahmen des EU-Programms für sozialen Wandel und Innovation: Im Rahmen dieses Programms wird die direkte Verwaltung die Vergabe zahlreicher Aufträge und Zuschüsse für spezifische Maßnahmen sowie die Zahlung zahlreicher Betriebskostenzuschüsse an Regierungs- und Nichtregierungsorganisationen erforderlich machen. Das größte Risiko betrifft die Fähigkeit (vor allem) kleiner Organisationen, die Ausgaben wirksam zu kontrollieren sowie für die Transparenz der durchgeführten Operationen zu sorgen.

2.2.2 Vorgesehene Kontrollen

Zu den Begleitmaßnahmen im Rahmen des EU-Programms für sozialen Wandel und Innovation: Es werden die in KOM(2011) 609 endg. angegebenen Kontrollmaßnahmen eingesetzt.

2.3 Prävention von Betrug und Unregelmäßigkeiten

Bitte geben Sie an, welche Präventions- und Schutzmaßnahmen vorhanden oder vorgesehen sind.

Zu den Begleitmaßnahmen im Rahmen des EU-Programms für sozialen Wandel und Innovation: Es werden die in KOM(2011) 609 endg. angegebenen Kontrollmaßnahmen eingesetzt.

3. GESCHÄTZTE FINANZIELLE AUSWIRKUNGEN DES VORSCHLAGS/DER INITIATIVE

3.1 Betroffene Rubrik(en) des mehrjährigen Finanzrahmens und Ausgabenlinie(n)

- Bestehende Haushaltslinien

  In der Reihenfolge der Rubriken des mehrjährigen Finanzrahmens und der Haushaltslinien.

Rubrik des mehrjährigen Finanzrahmens	Haushaltslinie	Art der Ausgaben	Finanzierungsbeiträge			
	Nummer [Bezeichnung……]	GM/NGM (97)	von EFTA-Ländern[98]	von Bewerberländern[99]	von Drittländern	nach Artikel 18 Absatz 1 Buchstabe aa der Haushaltsordnung
1	04 04 01 03 (kann sich mit dem neuen Programm ändern)[100] PROGRESS (wird im Jahr 2014 durch das Programm für sozialen Wandel und Innovation ersetzt)	GM	JA	JA	NEIN	NEIN
1	04 04 01 03 (kann sich mit dem neuen Programm ändern)[101] PROGRESS (wird im Jahr 2014 durch das Programm für sozialen Wandel und Innovation ersetzt)	NGM	JA	NEIN	NEIN	NEIN

- Neu zu schaffende Haushaltslinien

  In der Reihenfolge der Rubriken des mehrjährigen Finanzrahmens und der Haushaltslinien.

Rubrik des mehrjährigen Finanzrahmens	Haushaltslinie	Art der Ausgaben	Finanzierungsbeiträge			
	Nummer Bezeichnung……]	GM/NGM	von EFTA-Ländern	von Bewerberländern	von Drittländern	nach Artikel 18 Absatz 1 Buchstabe aa der Haushaltsordnung

97 GM = Getrennte Mittel / NGM = Nicht getrennte Mittel.

98 EFTA: Europäische Freihandelsassoziation.

99 Bewerberländer und gegebenenfalls potenzielle Bewerberländer des Westbalkans.

100 Die in dieser Haushaltslinie angegebenen finanziellen Auswirkungen ergeben sich aus PROGRESS (2013) und dem EU-Programm für sozialen Wandel und Innovation (2014-2020, PROGRESS-Nachfolgeprogramm), KOM(2011) 609 endg.

101 Die in dieser Haushaltslinie angegebenen finanziellen Auswirkungen ergeben sich aus PROGRESS (2013) und dem EU-Programm für sozialen Wandel und Innovation (2014-2020, PROGRESS-Nachfolgeprogramm), KOM(2011) 609 endg.

	[XX YY YY YY]		JA/ NEIN	JA/ NEIN	JA/ NEIN	JA/ NEIN

3.2 Geschätzte Auswirkungen auf die Ausgaben

3.2.1 Übersicht

in Mio. EUR (3 Dezimalstellen)

Rubrik des mehrjährigen Finanzrahmens	1	Nachhaltiges Wachstum (ab 2014: Intelligentes und integratives Wachstum)

GD: EMPL[102]			Jahr 2013[103]	Jahr 2014	Jahr 2015	Jahr 2016	Jahr 2017	Jahr 2018	Jahr 2019	Jahr 2020	**INSGESAMT**
• Operative Mittel											
04 04 01 03 (kann sich mit dem neuen Programm ändern)	Verpflichtungen	(1)	2,000	2,000	2,000	2,000	2,000	2,000	2,000	2,000	**16,000**
	Zahlungen	(2)	0,800	2,000	2,000	2,000	2,000	2,000	2,000	2,000	**14,800**
Aus der Dotation bestimmter operativer Programme finanzierte Verwaltungsausgaben[104]											
04 01 04 10 (kann sich mit dem neuen Programm ändern)		(3)	0,264	0,264	0,264	0,764	0,264	0,264	0,264	0,264	**2,612**
Mittel INSGESAMT für GD EMPL	Verpflichtungen	=1+1a +3	2,264	2,264	2,264	2,764	2,264	2,264	2,264	2,264	**18,612**
	Zahlungen	=2+2a +3	1,064	2,264	2,264	2,764	2,264	2,264	2,264	2,264	**17,412**

102 Einzelheiten zur allgemeinen IMI-Finanzierung finden sich in KOM(2011) 522 endg. (Vorschlag IMI-Verordnung).

103 Das Jahr N ist das Jahr, in dem mit der Umsetzung des Vorschlags/der Initiative begonnen wird.

104 Ausgaben für technische und administrative Unterstützung und Ausgaben zur Unterstützung der Umsetzung von Programmen bzw. Maßnahmen der EU (vormalige BA-Linien), indirekte Forschung, direkte Forschung.

• Operative Mittel INSGESAMT	Verpflichtungen	(4)	2,264	2,264	2,264	2,764	2,264	2,264	2,264	2,264	**18,612**
	Zahlungen	(5)	1,064	2,264	2,264	2,764	2,264	2,264	2,264	2,264	**17,412**
• Aus der Dotation bestimmter operativer Programme finanzierte Verwaltungsausgaben INSGESAMT		(6)									
Mittel INSGESAMT unter RUBRIK 1 des mehrjährigen Finanzrahmens	Verpflichtungen	=4+ 6	2,264	2,264	2,264	2,764	2,264	2,264	2,264	2,264	**18,612**
	Zahlungen	=5+ 6	1,064	2,264	2,264	2,764	2,264	2,264	2,264	2,264	**17,412**

Rubrik des mehrjährigen Finanzrahmens	**5**	Verwaltungs**ausgaben**

in Mio. EUR (3 Dezimalstellen)

		Jahr 2013	Jahr 2014	Jahr 2015	Jahr 2016	Jahr 2017	Jahr 2018	Jahr 2019	Jahr 2020	**INSGESAMT**
GD: EMPL										
• Personalausgaben		0,232	0,232	0,232	0,232	0,232	0,232	0,232	0,232	**1,856**
• Sonstige Verwaltungsausgaben		0,010	0,360	0,010	0,360	0,010	0,360	0,010	0,360	**1,48**
GD EMPL INSGESAMT	Mittel	0,242	0,592	0,242	0,592	0,242	0,592	0,242	0,592	**3,336**

Mittel INSGESAMT unter RUBRIK 5 des mehrjährigen Finanzrahmens	(Verpflichtungen insgesamt) = Zahlungen insges.)	0,242	0,592	0,242	0,592	0,242	0,592	0,242	0,592	**3,336**

in Mio. EUR (3 Dezimalstellen)

		Jahr 2013	Jahr 2014	Jahr 2015	Jahr 2016	Jahr 2017	Jahr 2018	Jahr 2019	Jahr 2020	**INSGESAMT**
Mittel INSGESAMT unter RUBRIKEN 1 bis 5 des mehrjährigen Finanzrahmens	Verpflichtungen	2,506	2,856	2,506	3,356	2,506	2,856	2,506	2,856	21,948
	Zahlungen	1,306	2,856	2,506	3,356	2,506	2,856	2,506	2,856	20,748

3.2.2 Geschätzte Auswirkungen auf die operativen Mittel

- ☐ Für den Vorschlag/die Initiative werden keine operativen Mittel benötigt.
- ☒ Für den Vorschlag/die Initiative werden die folgenden operativen Mittel benötigt:

Mittel für Verpflichtungen, in Mio. EUR (3 Dezimalstellen)

Ziele und Ergebnisse			Jahr 2013		Jahr **2014**		Jahr **2015**		Jahr **2016**		Jahr **2017**		Jahr **2018**		Jahr **2019**		Jahr **2019**		**INSGESAMT**	
	ERGEBNISSE																			
⇩	Art der Ergebnisse [105]	Durchschnittskosten	Anzahl	Kosten	Anzahl	Kosten	Anzahl	Kosten	Anzahl	Kosten	Anzahl	Kosten	Anzahl	Kosten	Anzahl	Kosten	Nummer	Kosten	Nummer	Kosten
EINZELZIEL Nr. 1[106] Wirksame Anwendung des EU-Rechts																				
Austausch vorbildlicher Verfahren, Ausbildung, Lernen durch gegenseitiges Lehren, Ausbau von Kompetenzen zur Verbesseru	Projekte, Konferenzen, Seminare, Leitfäden für gute Praxis (Zuschüsse)	0,400	5	2,000	5	2,000	5	2,000	5	2,000	5	2,000	5	2,000	5	2,000	5	2,000	40	16,000

105 Outputs sind Produkte, die geliefert, und Dienstleistungen, die erbracht werden (z. B.: Anzahl finanzierter Studentenaustausche, gebaute Straßenkilometer usw.).

106 Wie in Ziffer 1.4.2. („Einzelziele…“) beschrieben.

ng der Verwaltungszusammenarbeit zwischen nationalen Behörden																				
Expertenausschuss für die Entsendung von Arbeitnehmern – Austausch vorbildlicher Verfahren zur Verbesserung der Verwaltungszusammenarbeit	Austausch bewährter Verfahren	0,264	1	0,264	1	0,264	1	0,264	1	0,264	1	0,264	1	0,264	1	0,264	1	0,264	8	2,112
Zwischensumme für Einzelziel Nr. 1			6	2,264	6	2,264	6	2,264	6	2,264	6	2,264	6	2,264	6	2,264	6	2,264	48	18,112
GESAMTKOSTEN			6	2,264	6	2,264	6	2,264	6	2,264	6	2,264	6	2,264	6	2,264	6	2,264	48	18,112

3.2.3 Geschätzte Auswirkungen auf die Verwaltungsmittel

3.2.3.1 Übersicht

- ☐ Für den Vorschlag/die Initiative werden keine Verwaltungsmittel benötigt.
- ☒ Für den Vorschlag/die Initiative werden die folgenden Verwaltungsmittel benötigt:

in Mio. EUR (3 Dezimalstellen)

	Jahr 2013 [107]	Jahr **2014**	Jahr **2015**	Jahr **2016**	Jahr **2017**	Jahr **2018**	Jahr **2019**	Jahr **2020**	**INSGESAMT**
RUBRIK 5 des mehrjährigen Finanzrahmens									
Personalausgaben	0,232	0,232	0,232	0,232	0,232	0,232	0,232	0,232	**1,856**
Sonstige Verwaltungsausgaben	0,010	0,360	0,010	0,360	0,010	0,360	0,010	0,360	**1,48**
Zwischensumme RUBRIK 5 des mehrjährigen Finanzrahmens									
Außerhalb der RUBRIK 5[108] des mehrjährigen Finanzrahmens									
Personalausgaben									
Sonstige Verwaltungsausgaben									
Zwischensumme der Mittel außerhalb der RUBRIK 5 des mehrjährigen Finanzrahmens									
INSGESAMT	0,242	0,592	0,242	0,592	0,242	0,592	0,242	0,592	**3,336**

107 Das Jahr N ist das Jahr, in dem mit der Umsetzung des Vorschlags/der Initiative begonnen wird.

108 Ausgaben für technische und administrative Unterstützung und Ausgaben zur Unterstützung der Umsetzung von Programmen bzw. Maßnahmen der EU (vormalige BA-Linien), indirekte Forschung, direkte Forschung.

3.2.3.2 Geschätzter Personalbedarf

- ☐ Für den Vorschlag/die Initiative wird kein Personal benötigt.
- ☒ Für den Vorschlag/die Initiative wird das folgende Personal benötigt:

Schätzung in ganzzahligen Werten (oder mit höchstens einer Dezimalstelle)

	Jahr 2013	Jahr 2014	Jahr 2015	Jahr 2016	Jahr 2017	Jahr 2018	Jahr 2019	Jahr 2020
• Im Stellenplan vorgesehene Planstellen (Beamte und Bedienstete auf Zeit)								
XX 01 01 01 (am Sitz und in den Vertretungen der Kommission) (1 AD)	127 000	127 000	127 000	127 000	127 000	127 000	127 000	127 000
XX 01 01 02 (in den Delegationen)								
XX 01 05 01 (indirekte Forschung)								
10 01 05 01 (direkte Forschung)								
• Externes Personal (in Vollzeitäquivalenten: FTE)[109]								
XX 01 02 01 (AC, INT, ANS der Globaldotation) (1 ANS)	73 000	73 000	73 000	73 000	73 000	73 000	73 000	73 000
XX 01 02 01 (AC, INT, ANS der Globaldotation) (0,5 AC)	32 000	32 000	32 000	32 000	32 000	32 000	32 000	32 000
XX 01 02 02 (AC, AL, JED, INT, und ANS in den Delegationen)								
XX 01 04 ***yy***[110] – am Sitz[111]								
XX 01 04 ***yy***[110] – in den Delegationen								
XX 01 05 02 (AC, INT, ANS der indirekten Forschung)								
10 01 05 02 (AC, INT, ANS der direkten Forschung)								
Sonstige Haushaltslinien (bitte angeben)								
INSGESAMT	232 000	232 000	232 000	232 000	232 000	232 000	232 000	232 000

XX steht für den jeweiligen Haushaltstitel bzw. Politikbereich

Der Personalbedarf wird durch der Verwaltung der Maßnahme zugeordnetes Personal der GD oder GD-interne Personalumsetzung gedeckt. Hinzu kommen etwaige zusätzliche Mittel für Personal, die der für die Verwaltung der Maßnahme zuständigen GD nach Maßgabe der verfügbaren Mittel im Rahmen der jährlichen Mittelzuweisung zugeteilt werden.

Beschreibung der auszuführenden Aufgaben:

---

109 CA = Vertragsbedienstete; INT= Leiharbeitskraft ("*Intérimaire")*; JED= "*Jeune Expert en Délégation"* (Young Experts in Delegations); LA = örtlich Bediensteter, SNE = abgeordneter nationaler Sacherverständiger.

110 Teilobergrenze für aus den operativen Mitteln finanziertes externes Personal (vormalige BA-Linien).

111 Insbesondere für Strukturfonds, Europäischer Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums (ELER) und Europäischer Fischereifonds (EFF).

Beamte und Zeitbedienstete (1 AD)	Überwachung der Umsetzung, Vertragsverletzungsverfahren, Koordinierung Aufruf zur Einreichung von Vorschlägen/Ausschreibungen, Koordinierung der Verwaltungszusammenarbeit
Externes Personal (1 ANS)	Unterstützung der Verwaltungszusammenarbeit, Unterstützung Aufruf zur Einreichung von Vorschlägen/Ausschreibungen, Evaluierung
Externes Personal (0,5 AC)	Verwaltung von Zuschüssen und Aufträgen, Beziehungen zu Zuschussempfängern und Auftragnehmern

3.2.4 Vereinbarkeit mit dem mehrjährigen Finanzrahmen

- ☒ Der Vorschlag/die Initiative ist mit dem derzeitigen mehrjährigen Finanzrahmen vereinbar.
- ☐ Der Vorschlag/die Initiative erfordert eine Anpassung der betreffenden Rubrik des mehrjährigen Finanzrahmens.

Bitte erläutern Sie die erforderliche Anpassung unter Angabe der einschlägigen Haushaltslinien und der entsprechenden Beträge.

- ☐ Der Vorschlag/die Initiative erfordert eine Inanspruchnahme des Flexibilitätsinstruments oder eine Änderung des mehrjährigen Finanzrahmens[112].

Bitte erläutern Sie den Bedarf unter Angabe der einschlägigen Rubriken und Haushaltslinien sowie der entsprechenden Beträge.

3.2.5 Finanzierungsbeteiligung Dritter

- ☒ Der Vorschlag/die Initiative sieht keine Kofinanzierung durch Dritte vor.
- Der Vorschlag/die Initiative sieht folgende Kofinanzierung vor:

Mittel in Mio. EUR (3 Dezimalstellen)

	Jahr **N**	Jahr **N+1**	Jahr **N+2**	Jahr **N+3**	Bei längerer Dauer (Ziff. 1.6.) bitte weitere Spalten einfügen			Insgesamt
Geldgeber / kofinanzierende Organisation								
Kofinanzierung INSGESAMT								

[112] Siehe Nummern 19 und 24 der Interinstitutionellen Vereinbarung.

3.3 Geschätzte Auswirkungen auf die Einnahmen

- ☒ Der Vorschlag/die Initiative wirkt sich nicht auf die Einnahmen aus.
- ☐ Der Vorschlag/die Initiative wirkt sich auf die Einnahmen aus, und zwar
  - ☐ auf die Eigenmittel
  - ☐ auf die sonstigen Einnahmen

in Mio. EUR (3 Dezimalstellen)

Einnahmenlinie:	Für das laufende Haushaltsjahr zur Verfügung stehende Mittel	Auswirkungen des Vorschlags/der Initiative[113]						
		Jahr **N**	Jahr **N+1**	Jahr **N+2**	Jahr **N+3**	Bei längerer Dauer (Ziff. 1.6.) bitte weitere Spalten einfügen		
Artikel …….								

Bitte geben Sie für die sonstigen zweckgebundenen Einnahmen die einschlägigen Ausgabenlinien an.

Bitte geben Sie an, wie die Auswirkungen auf die Einnahmen berechnet werden.

[113] Bei den traditionellen Eigenmitteln (Zölle, Zuckerabgaben) sind die Beträge netto, d. h. abzüglich 25 % für Erhebungskosten, anzugeben.