EUROPÄISCHE
KOMMISSION

Brüssel, den 30.4.2024
COM(2024) 320 final

BERICHT DER KOMMISSION AN DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT, DEN RAT UND DEN EUROPÄISCHEN WIRTSCHAFTS- UND SOZIALAUSSCHUSS

über die Anwendung und Umsetzung der Richtlinie (EU) 2018/957 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 28. Juni 2018 zur Änderung der Richtlinie 96/71/EG über die Entsendung von Arbeitnehmern im Rahmen der Erbringung von Dienstleistungen

{SWD(2024) 320 final}

Inhaltsverzeichnis

1. Einleitung 2
2. Analyse der Anwendung und Umsetzung der Richtlinie durch die Mitgliedstaaten 3
   2.1. Doppel- oder Kettenentsendung 3
   2.2. Arbeits- und Beschäftigungsbedingungen 4
   2.2.1. Anwendung allgemein verbindlicher Tarifverträge auf alle Sektoren 5
   2.2.2. Entlohnung 5
   2.2.3. Neue Elemente der Arbeits- und Beschäftigungsbedingungen des Aufnahmemitgliedstaats 6
   2.3. Informationspflichten 7
   2.4. Vorschriften für langfristige Entsendungen 8
   2.5. Gleichbehandlung entsandter Leiharbeitnehmer 8
   2.6. Entsendungszulagen 9
   2.7. Tarifverträge 10
   2.8. Zusammenarbeit der Mitgliedstaaten 10
   2.9. Überwachung, Kontrolle und Durchsetzung 10
3. Vergabe von Unteraufträgen und Entsendung von Arbeitnehmern. 10
4. Entsendung von Drittstaatsangehörigen 12
5. Wichtigste Schlussfolgerungen und mögliche weitere Maßnahmen 13

1. Einleitung

Die Richtlinie (EU) 2018/957 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 28. Juni 2018 zur Änderung der Richtlinie 96/71/EG über die Entsendung von Arbeitnehmern im Rahmen der Erbringung von Dienstleistungen (im Folgenden die „Richtlinie“) trat am 29. Juli 2018 in Kraft und wurde am 30. Juli 2020 anwendbar. Die Mitgliedstaaten mussten die Rechts- und Verwaltungsvorschriften, die erforderlich sind, um der Richtlinie nachzukommen, bis zum 30. Juli 2020 erlassen und veröffentlichen.

Die mit der Richtlinie eingeführten Änderungen zielen darauf ab, gleiche Wettbewerbsbedingungen zu gewährleisten und gleichzeitig die Rechte entsandter Arbeitnehmer zu schützen. Unter anderem handelt es sich bei diesen Änderungen um den Ersatz des Verweises auf „Mindestlohnsätze“ durch einen Verweis auf die „Entlohnung“ entsandter Arbeitnehmer, die Festlegung eines erweiterten Pakets von Arbeits- und Beschäftigungsbedingungen im Aufnahmemitgliedstaat für langfristige Entsendungen und die Gewährleistung der gleichen Grundbedingungen für entsandte Arbeitnehmer wie für örtliche Leiharbeitnehmer, die im Aufnahmemitgliedstaat eingestellt werden.

In diesem Bericht wird die Anwendung und Umsetzung der Richtlinie (EU) 2018/957 zur Änderung der Richtlinie 96/71/EG über die Entsendung von Arbeitnehmern im Rahmen der Erbringung von Dienstleistungen[1] durch die Mitgliedstaaten gemäß ihrem Artikel 2 überprüft. Diesem Bericht ist eine Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen beigefügt, die weitere Analysen zu dem Bericht enthält.[2]

.

Sowohl dieser Bericht als auch die begleitende Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen sind sektorneutral. Gemäß Artikel 2 Absatz 2 Buchstabe b der Richtlinie (EU) 2018/957 muss der Bericht der Kommission eine Bewertung darüber enthalten, ob weitere Maßnahmen zur Gewährleistung gleicher Ausgangsbedingungen und zum Schutz der Arbeitnehmer im Fall der Entsendung von Kraftfahrern im Straßenverkehrssektor erforderlich sind. Diese Bestimmung wurde für den Fall aufgenommen, dass die spezifischen Rechtsvorschriften über die Entsendung von Kraftfahrern in diesem Sektor nicht angenommen werden. Da die Richtlinie (EU) 2020/1057[3] im Jahr 2020 angenommen wurde, ist es nicht mehr erforderlich, eine spezifische Bewertung des Straßenverkehrssektors aufzunehmen, da diese Bewertung im Bericht über die Umsetzung der Richtlinie (EU) 2020/1057[4] erfolgt.

In diesem Bericht und in der begleitenden Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen wird insbesondere der Situation entsandter Arbeitnehmer in Unterauftragsketten Aufmerksamkeit gewidmet, im Einklang mit dem von den gesetzgebenden Organen erteilten Mandat.[5] Da die Entsendung von Arbeitnehmern aus Drittstaaten in jüngster Vergangenheit zugenommen hat

[1] Richtlinie (EU) 2018/957 des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Richtlinie 96/71/EG über die Entsendung von Arbeitnehmern im Rahmen der Erbringung von Dienstleistungen (ABl. L 173 vom 9.7.2018, S. 16).
[2] SWD (2024) 320.
[3] Richtlinie (EU) 2020/1057 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 15. Juli 2020 zur Festlegung besonderer Regeln im Zusammenhang mit der Richtlinie 96/71/EG und der Richtlinie 2014/67/EU für die Entsendung von Kraftfahrern im Straßenverkehrssektor und zur Änderung der Richtlinie 2006/22/EG bezüglich der Durchsetzungsanforderungen und der Verordnung (EU) Nr. 1024/2012 (ABl. L 249 vom 31.7.2020, S. 49).
[4] Gemäß der Richtlinie (EU) 2020/1057 bewertet die Kommission die Umsetzung der Richtlinie bis zum 31. Dezember 2025.
[5] Artikel 2 Absatz 2 der Richtlinie (EU) 2018/957.

und wohl zu einem wichtigen Mobilitätskanal innerhalb der EU ausgeweitet werden wird, liegt ein Schwerpunkt des Berichts auch auf deren Situation.[6] Außerdem wird in diesem Bericht untersucht, ob Änderungen der Richtlinie erforderlich sind.

In diesem Bericht und in der beigefügten Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen werden die nationalen Rechtsvorschriften zur Umsetzung der Bestimmungen der Richtlinie analysiert. Sie enthalten weder eine erschöpfende Darstellung aller nationalen Durchführungsmaßnahmen, noch greifen sie Standpunkten vor, welche die Kommission künftig in etwaigen Gerichtsverfahren einnehmen könnte.

Die Informationen in diesem Bericht und in der beigefügten Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen beruhen auf den nationalen Maßnahmen zur Umsetzung der Richtlinie, die die Mitgliedstaaten der Kommission gemäß Artikel 3 Absatz 1 der Richtlinie mitgeteilt haben. Darüber hinaus hat die Kommission über verschiedene Quellen Informationen über die Anwendung und Umsetzung der Richtlinie gesammelt, wie etwa das MoveS-Netz von Rechtsexperten[7], den Expertenausschuss der Kommission für die Entsendung von Arbeitnehmern (ECPW)[8] und eine Studie zur Überwachung der Umsetzung der Richtlinie (EU) 2018/957 über die Entsendung von Arbeitnehmern und der Durchsetzungsrichtlinie 2014/67/EU[9]. Außerdem hat die Kommission die Ansichten der Mitgliedstaaten und der Sozialpartner mittels eines von der Europäischen Arbeitsbehörde (ELA) verteilten Fragebogens eingeholt.

2. Analyse der Anwendung und Umsetzung der Richtlinie durch die Mitgliedstaaten

2.1. Doppel- oder Kettenentsendung

Durch die Richtlinie wird der Fall geregelt, dass ein Arbeitnehmer von einem Leiharbeitsunternehmen oder einem Arbeitnehmer überlassenden Unternehmen (Zeitarbeitsunternehmen) eingestellt und zur Ausführung einer Arbeit einem entleihenden Unternehmen überlassen wird. Eine Doppel- oder Kettenentsendung liegt vor, wenn das entleihende Unternehmen den Arbeitnehmer zur vorübergehenden Erbringung von Arbeitsleistungen in einen anderen Mitgliedstaat als den Mitgliedstaat entsendet, in dem der Arbeitnehmer normalerweise für das Leiharbeitsunternehmen oder für das entleihende Unternehmen arbeitet.[10]

---

[6] Report on the cooperation practices, possibilities and challenges between Member States – specifically in relation to the posting of third-country nationals, Final Report ELA/2022/RS/027/ELA.306-2021/TITLE 3/2. 2. Februar 2023. Der Bericht kann über diesen Link aufgerufen werden: ela-report-posting-third-country-nationals.pdf (europa.eu).
Siehe auch Employment and social developments in Europe (ESDE) 2023 – Amt für Veröffentlichungen der EU (europa.eu)

[7] Das MoveS-Netz von Rechtsexperten ist ein von der Kommission finanziertes Netz unabhängiger Experten im Bereich der Mobilität innerhalb der EU. MoveS steht für Free Movement of Workers and Social Security Coordination (Arbeitnehmerfreizügigkeit und Koordinierung der sozialen Sicherheit). Es deckt alle 27 EU-Mitgliedstaaten sowie Island, Liechtenstein, Norwegen und die Schweiz ab.

[8] Report of the subgroup on the transposition of Directive (EU) 2018/957, Report to the Committee of Experts on Posting of Workers (ECPW). https://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=22913&langId=en

[9] Study supporting the monitoring of the Posting of Workers Directive 2018/957/EU and of the Enforcement Directive 2014/67/EU. Diese Studie wurde für die Kommission erstellt. Sie spiegelt nur die Ansichten der Verfasser wider, und die Kommission haftet nicht für die Folgen, die sich aus der Weiterverwendung dieser Veröffentlichung ergeben. https://op.europa.eu/en/web/general-publications

[10] Siehe Unterabschnitt 3.1.1.3 des Berichts der Untergruppe zur Umsetzung der Richtlinie (EU) 2018/957, Report to the Committee of Experts on Posting of Workers (ECPW).

In der Richtlinie wird erläutert, dass in diesem Fall das Leiharbeitsunternehmen als das Unternehmen gilt, das die Entsendung vornimmt, und daher alle einschlägigen Verpflichtungen erfüllen muss. Darüber hinaus ist das entleihende Unternehmen verpflichtet, das Leiharbeitsunternehmen rechtzeitig zu informieren, wenn es beabsichtigt, den vom Leiharbeitsunternehmen entsandten Arbeitnehmer zur Ausübung einer Tätigkeit in einen anderen Mitgliedstaat zu entsenden.

Fast alle Mitgliedstaaten haben die Bestimmungen der Richtlinie über Leiharbeitsunternehmen in Doppel- oder Kettenentsendung in ihre nationalen Rechtsvorschriften aufgenommen. Einige Mitgliedstaaten (Slowakei, Ungarn) gestatten entleihenden Unternehmen nicht, Leiharbeitnehmer einem anderen Arbeitgeber zu überlassen. Ungarn erlaubt keine Doppel- oder Kettenentsendung, wenn es sich um den Mitgliedstaat der Niederlassung des Leiharbeitsunternehmens handelt. Die Slowakei gestattet eine Doppel- oder Kettenentsendung nur in den Situationen, die unter Artikel 1 Absatz 3 Buchstabe a (Entsendung im Rahmen eines Vertrags) und Artikel 1 Absatz 3 Buchstabe b (innerbetriebliche Entsendung) der Richtlinie 96/71/EG fallen.

Eine große Mehrheit der Mitgliedstaaten bezeichnet Leiharbeitsunternehmen als das Unternehmen, das die Entsendung explizit oder implizit vornimmt.[11] Die meisten Mitgliedstaaten[12] verweisen ausdrücklich auf die Verpflichtung des entleihenden Unternehmens, das Leiharbeitsunternehmen über die Doppel- oder Kettenentsendung zu informieren. Irland, Kroatien, Ungarn und Slowenien haben diese Informationspflicht nicht in ihre Rechtsvorschriften aufgenommen.

Der Zeitrahmen, innerhalb dessen das entleihende Unternehmen das Leiharbeitsunternehmen über die Doppel- oder Kettenentsendungssituation informieren muss (in der Richtlinie mit dem Begriff „rechtzeitig“ ausgedrückt) ist von Mitgliedstaat zu Mitgliedstaat unterschiedlich. Einige Mitgliedstaaten schreiben die Bereitstellung dieser Informationen vor Beginn der Arbeit[13], innerhalb einer angemessenen Frist vor der Entsendung[14] oder unverzüglich[15] vor.

2.2. Arbeits- und Beschäftigungsbedingungen

Mit der Richtlinie wird Artikel 3 Absatz 1 der Richtlinie 96/71/EG in Bezug auf die für entsandte Arbeitnehmer geltenden Arbeits- und Beschäftigungsbedingungen wie folgt geändert:

- Die Arbeits- und Beschäftigungsbedingungen aus allgemein verbindlichen Tarifverträgen oder Schiedssprüchen und die gemäß Artikel 3 Absatz 8 der Richtlinie 96/71/EG geltenden Arbeits- und Beschäftigungsbedingungen werden in allen Sektoren anwendbar;
- der Begriff „Entlohnung“ ersetzt den Begriff „Mindestlohnsätze“;
- die Arbeits- und Beschäftigungsbedingungen werden um zwei neue Elemente ergänzt: die Verhältnisse in den Unterkünften von Arbeitnehmern, wenn sie vom Arbeitgeber für Arbeitnehmer, die von ihrem regelmäßigen Arbeitsplatz entfernt

[11] Siehe Unterabschnitt 3.1.1.3 der begleitenden Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen.
[12] Belgien, Bulgarien, Tschechien, Dänemark, Deutschland, Estland, Griechenland, Spanien, Frankreich, Italien, Zypern, Lettland, Litauen, Luxemburg, Malta, Niederlande, Österreich, Polen, Portugal, Rumänien, Slowakei, Finnland und Schweden.
[13] Belgien, Deutschland, Litauen, Luxemburg, Malta, Niederlande, Österreich und Portugal.
[14] Dänemark, Estland, Griechenland, Frankreich und Zypern.
[15] Italien.

sind, zur Verfügung gestellt werden, sowie Zulagen oder Kostenerstattungen für Arbeitnehmer, die aus beruflichen Gründen nicht zu Hause wohnen;
- die Informationspflichten werden verschärft.

2.2.1. Anwendung allgemein verbindlicher Tarifverträge auf alle Sektoren

Mit der Richtlinie wird der Anwendungsbereich von Tarifverträgen, die in allen Sektoren (und nicht nur im Baugewerbe) für allgemein verbindlich erklärt wurden, ausgeweitet. Im Anwendungsbereich der Richtlinie wenden 18 Mitgliedstaaten[16] Arbeits- und Beschäftigungsbedingungen an, die sich aus allgemein verbindlichen Tarifverträgen in allen Sektoren ergeben. Neun Mitgliedstaaten[17] haben keine allgemein verbindlichen Tarifverträge, wenden aber Branchentarifverträge und/oder nationale Tarifverträge an.

2.2.2. Entlohnung

In der Richtlinie wird der Begriff „Mindestlohnsätze" durch „Entlohnung" ersetzt. Der Begriff „Entlohnung" schließt den Begriff „Mindestlohnsätze" ein, geht aber darüber hinaus.

Die Mitgliedstaaten müssen daher sicherstellen, dass die in ihr Hoheitsgebiet entsandten Arbeitnehmer eine „Entlohnung" erhalten, d. h. alle die Entlohnung ausmachenden Bestandteile, die gemäß nationalen Rechtsvorschriften oder durch für allgemein verbindlich erklärte Tarifverträge, die nach Artikel 3 Absatz 8 der Richtlinie 96/71/EG Anwendung finden, zwingend verbindlich gemacht worden sind.

Fast alle Mitgliedstaaten haben die in der Richtlinie enthaltene Bestimmung über die Entlohnung in ihre nationalen Rechtsvorschriften aufgenommen. Einige Mitgliedstaaten haben sich für das entschieden, was als allgemeine oder weit gefasste Definition des Begriffs „Entlohnung"[18] angesehen werden kann, während andere Mitgliedstaaten die zwingend vorgeschriebenen Bestandteile der Entlohnung aufzählen[19]. Zwei Mitgliedstaaten (Irland und Portugal) haben den Begriff „Mindestlohnsätze" nicht durch „Entlohnung" ersetzt.

Allgemein ist die Mehrheit der Mitgliedstaaten der Ansicht, dass die Umstellung von „Mindestlohnsätzen" auf „Entlohnung" die Rechte entsandter Arbeitnehmer verbessert hat.[20] Die Kommission stellt jedoch fest, dass die Sozialpartner und insbesondere die Arbeitgeber auf Schwierigkeiten bei der Festlegung der für entsandte Arbeitnehmer geltenden Entlohnung mit all ihren zwingend vorgeschriebenen Bestandteilen hinweisen.[21] Diese Schwierigkeiten hängen in erster Linie mit der Komplexität der Festlegung der Entlohnung in der Praxis zusammen, z. B. in Bezug auf Tarifverträge (insbesondere die Entlohnung und ihre zwingend

[16] Belgien, Bulgarien, Deutschland, Estland, Irland, Griechenland, Spanien, Frankreich, Kroatien, Lettland, Luxemburg, Ungarn, Niederlande, Österreich, Portugal, Rumänien, Slowenien und Finnland.
[17] Tschechien, Dänemark, Italien, Zypern, Litauen, Malta, Polen, Slowakei und Schweden.
[18] Belgien, Deutschland, Estland, Irland, Kroatien, Ungarn, Italien, Malta, Österreich, Polen und Finnland.
[19] Bulgarien, Tschechien, Spanien, Frankreich, Zypern, Lettland, Litauen, Luxemburg, Niederlande, Portugal, Rumänien und Slowenien.
[20] Siehe Unterabschnitt 3.1.1.4.3 der begleitenden Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen, in dem es heißt, dass 14 Mitgliedstaaten, die den Fragebogen zur Umsetzung der Richtlinie beantwortet haben, der Ansicht sind, dass sich die Situation entsandter Arbeitnehmer infolge der Umstellung von „Mindestlohnsätzen" auf „Entlohnung" verbessert hat.
[21] Siehe Fußnote 20.

vorgeschriebenen Bestandteile[22]). Für die Arbeitgeber ist es schwierig, zu verstehen, welche zwingend vorgeschriebenen Bestandteile der Entlohnung sie berücksichtigen müssen.

2.2.3. Neue Elemente der Arbeits- und Beschäftigungsbedingungen des Aufnahmemitgliedstaats

Mit der Richtlinie werden zwei neue Elemente in die Liste der wesentlichen Arbeits- und Beschäftigungsbedingungen des Aufnahmemitgliedstaats aufgenommen, die einem in diesen Mitgliedstaat entsandten Arbeitnehmer gewährt werden: Bedingungen für die Unterkünfte von Arbeitnehmern, wenn sie vom Arbeitgeber für Arbeitnehmer, die von ihrem regelmäßigen Arbeitsplatz entfernt sind, zur Verfügung gestellt werden, Zulagen oder Kostenerstattungen zur Deckung von Reise-, Unterbringungs- und Verpflegungskosten für Arbeitnehmer, die aus beruflichen Gründen nicht zu Hause wohnen.

Bei der Umsetzung der Richtlinie unterscheiden sich die für diese beiden Elemente geltenden Bestimmungen von Mitgliedstaat zu Mitgliedstaat, wie nachstehend dargelegt. Diese Bestimmungen gelten für entsandte Arbeitnehmer, soweit sie für inländische Arbeitnehmer im Aufnahmemitgliedstaat bestehen.

12 Mitgliedstaaten[23] haben Bestimmungen über die Verhältnisse der Unterkünfte für Arbeitnehmer, die von ihrem regelmäßigen Arbeitsplatz entfernt sind, und diese Bestimmungen gelten für entsandte Arbeitnehmer. Slowenien wendet diese Bestimmungen nur auf ins Ausland entsandte einheimische Arbeitnehmer an (sie gelten nicht für nach Slowenien entsandte Arbeitnehmer).

12 Mitgliedstaaten[24] legen in ihren nationalen Rechtsvorschriften keine Bedingungen für die Unterkünfte für Arbeitnehmer fest, die von ihrem regelmäßigen Arbeitsplatz entfernt sind. Diese Bedingungen können jedoch – wie in den geltenden Tarifverträgen vorgesehen – in Tarifverträgen oder Einzelarbeitsverträgen enthalten sein und würden entsandte Arbeitnehmer (entsandte Leiharbeitnehmer im Falle Polens) abdecken, außer in Belgien und Irland.

Darüber hinaus verfügen 18 Mitgliedstaaten[25] über nationale Bestimmungen über die Erstattung oder Entschädigung von Ausgaben im Zusammenhang mit Reise-, Unterbringungs- und Verpflegungskosten für Arbeitnehmer, die aus beruflichen Gründen nicht zu Hause wohnen. Diese Bestimmungen gelten auch für entsandte Arbeitnehmer. Slowenien verfügt über keine besonderen Bestimmungen für die Erstattung von Reise-, Unterbringungs- und Verpflegungskosten für Arbeitnehmer, die aus beruflichen Gründen von ihrem Wohnort entsandt werden[26]

[22] Einige Interessenträger, die im Rahmen der Studie zur Überwachung der Umsetzung der Richtlinie und der Durchsetzungsrichtlinie befragt wurden, haben diesen Punkt hervorgehoben, insbesondere die Herausforderungen für Arbeitgeber und Leiharbeitsunternehmen. Siehe Abschnitt 8.1.3 der Studie zur Überwachung der Umsetzung der Entsenderichtlinie (EU) 2018/957 und der Durchsetzungsrichtlinie 2014/67/EU sowie Unterabschnitt 3.1.1.4.3 über Entlohnung in der diesem Bericht beigefügten Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen.

[23] Bulgarien, Tschechien, Dänemark, Deutschland, Griechenland, Lettland, Litauen, Luxemburg, Ungarn, Portugal, Slowenien und Finnland.

[24] Belgien, Irland, Spanien, Frankreich, Kroatien, Italien, Zypern, Malta, Niederlande, Slowakei, Polen und Schweden.

[25] Bulgarien, Tschechien, Dänemark, Deutschland, Estland, Griechenland, Spanien, Lettland, Litauen, Luxemburg, Ungarn, Niederlande, Österreich, Polen, Portugal, Rumänien, Slowakei und Finnland.

[26] Siehe Unterabschnitt 3.1.1.4.4 der begleitenden Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen.

Die Kommission stellt fest, dass gewisse Bedenken im Zusammenhang mit minderwertigen Verhältnissen in den Unterkünften bestehen, die sich auf entsandte Arbeitnehmer auswirken können.[27]

2.3. Informationspflichten

In der Richtlinie ist vorgesehen, dass die Mitgliedstaaten (unverzüglich und in transparenter Weise) die Informationen über die gemäß Artikel 3 Absatz 1 der Richtlinie 96/71/EG geltenden Arbeits- und Beschäftigungsbedingungen, einschließlich der die Entlohnung ausmachenden Bestandteile sowie der für langfristig entsandte Arbeitnehmer geltenden Arbeits- und Beschäftigungsbedingungen, veröffentlichen müssen. In diesem Kontext müssen die Mitgliedstaaten dafür sorgen, dass die auf der einzigen offiziellen nationalen Website bereitgestellten Informationen korrekt und aktuell sind.

Ist diesen Informationen nicht zu entnehmen, welche Arbeits- und Beschäftigungsbedingungen anzuwenden sind, so wird dies bei der Festlegung von Sanktionen gemäß den nationalen Rechtsvorschriften und/oder den nationalen Gepflogenheiten im Falle von Verstößen gegen die gemäß dieser Richtlinie erlassenen nationalen Vorschriften so weit berücksichtigt, wie es für die Gewährleistung ihrer Verhältnismäßigkeit erforderlich ist.

Die Mitgliedstaaten haben nationale Websites für Entsendungen eingerichtet, um den verschärften Informationspflichten der Richtlinie nachzukommen.

Die meisten Mitgliedstaaten haben ihre nationalen Rechtsvorschriften angepasst, um die Verhältnismäßigkeit von Sanktionen sicherzustellen, wenn aus den auf diesen nationalen Websites bereitgestellten Informationen nicht hervorgeht, welche Arbeits- und Beschäftigungsbedingungen anzuwenden sind.

Irland, Spanien, Frankreich, Zypern, Slowenien und die Slowakei verfügen nicht über eine solche Verhältnismäßigkeit der Sanktionen. In einigen dieser Mitgliedstaaten wird die Verhältnismäßigkeit jedoch in der Praxis durch allgemeine arbeitsrechtliche Bestimmungen (Frankreich) oder durch Arbeitsaufsichtsbeamte (Slowakei) angewandt.

Die Kommission stellt inhaltliche Mängel bei den von den Mitgliedstaaten veröffentlichten Informationen fest, wie z. B. Schwierigkeiten bei der Suche nach Informationen über Tarifverträge und unvollständige oder veraltete Informationen auf nationalen Websites.[28] Für die Arbeitgeber ist es jedoch von entscheidender Bedeutung, dass die Informationen über die für entsandte Arbeitnehmer geltenden Arbeits- und Beschäftigungsbedingungen (insbesondere Entlohnung und all ihre zwingend vorgeschriebenen Bestandteile) vollständig und aktuell sind (einschließlich Informationen über Tarifverträge und langfristige Entsendungen).

[27] Siehe Fußnote 26. Eine Gewerkschaft auf EU-Ebene hat in ihrer Antwort auf den Fragebogen zur Umsetzung der Richtlinie darauf hingewiesen, dass unterdurchschnittliche Unterkünfte sowohl in qualitativer als auch in quantitativer Hinsicht ein anhaltendes Problem für entsandte Arbeitnehmer darstellen. Siehe auch Abschnitt 6.6.2 der Studie zur Überwachung der Umsetzung der Richtlinie (EU) 2018/957 über die Entsendung von Arbeitnehmern und der Durchsetzungsrichtlinie 2014/67/EU. In dieser Studie wird auf eine Reihe von Fragen im Zusammenhang mit der Unterbringung entsandter Arbeitnehmer hingewiesen (z. B. können Unterkünfte von schlechter Qualität und überbelegt sein).

[28] Siehe Unterabschnitt 3.1.1.4.5 der begleitenden Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen, insbesondere zu den Ansichten von Interessenträgern, einschließlich Arbeitgeberverbänden.

Mit der Richtlinie (EU) 2019/1152[29] über transparente und vorhersehbare Arbeitsbedingungen wurden neue Informationspflichten für Arbeitgeber eingeführt, um sicherzustellen, dass entsandte Arbeitnehmer ordnungsgemäß über die wesentlichen Arbeits- und Beschäftigungsbedingungen ihres Arbeitsauftrags im Aufnahmemitgliedstaat informiert werden. Informationen zu den nationalen Websites finden Sie auf der Website „Your Europe“[30].

2.4. Vorschriften für langfristige Entsendungen

Mit der Richtlinie werden neue Vorschriften für langfristige Entsendungen eingeführt, bei denen die tatsächliche Entsendungsdauer mehr als 12 Monate beträgt, bzw. 18 Monate, wenn das Unternehmen eine mit einer Begründung versehene Mitteilung vorlegt. In solchen Fällen müssen alle geltenden Arbeits- und Beschäftigungsbedingungen des Aufnahmemitgliedstaats, die durch Rechtsvorschriften oder Tarifverträge im Sinne von Artikel 3 Absatz 8 der Richtlinie 96/71/EG festgelegt sind, bis auf zwei Ausnahmen[31] gewährleistet sein.

Fast alle Mitgliedstaaten garantieren langfristig entsandten Arbeitnehmern alle zusätzlichen Arbeits- und Beschäftigungsbedingungen, die durch Rechtsvorschriften und/oder durch für allgemein verbindlich erklärte Tarifverträge oder Schiedssprüche gelten. In Irland gelten für entsandte Arbeitnehmer unabhängig von der Dauer der Entsendung dieselben Bedingungen. Darüber hinaus fordern alle anderen Mitgliedstaaten von einem Unternehmen eine mit einer Begründung versehene Mitteilung, um den Zeitraum der langfristigen Entsendung von 12 Monaten auf 18 Monate zu verlängern.

Die Kommission stellt fest, dass sowohl die Festlegung der zusätzlichen Arbeits- und Beschäftigungsbedingungen, die für entsandte Arbeitnehmer in langfristigen Entsendesituationen gelten, als auch der Zeitrahmen für die Übermittlung der mit einer Begründung versehenen Mitteilung von Mitgliedstaat zu Mitgliedstaat unterschiedlich ist.[32] Die Kommission stellt ferner fest, dass gewährleistet werden muss, dass die nationalen Websites Informationen über langfristige Entsendungen enthalten, was bisher nicht immer der Fall war. Nur anhand vollständiger Informationen kann sichergegangen werden, dass die Arbeitgeber die geltenden Arbeits- und Beschäftigungsbedingungen angemessen verstehen.

2.5. Gleichbehandlung entsandter Leiharbeitnehmer

In der Richtlinie ist vorgesehen, dass entsandte Leiharbeitnehmer in den unter Artikel 5 der Richtlinie 2008/104/EG über Leiharbeit[33] fallenden Bereichen genauso zu behandeln sind wie Arbeitnehmer, die von im Mitgliedstaat der Leistungserbringung niedergelassenen Leiharbeitsunternehmen zur Verfügung gestellt werden.

---

[29] Richtlinie (EU) 2019/1152 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 20. Juni 2019 über transparente und vorhersehbare Arbeitsbedingungen in der Europäischen Union (ABl. L 186 vom 11.7.2019, S. 105).

[30] Entsendung von Arbeitnehmenden ins Ausland: Leitlinien und Vorschriften zur sozialen Sicherheit – Your Europe (europa.eu)

[31] Die beiden Ausnahmen betreffen: i) Verfahren, Formalitäten und Bedingungen für den Abschluss und die Beendigung des Arbeitsvertrags, einschließlich Wettbewerbsverboten, und ii) zusätzliche betriebliche Altersversorgungssysteme.

[32] Für weitere Informationen (einschließlich der Ansichten der Sozialpartner), siehe Unterabschnitt 3.1.1.4.6.1 der begleitenden Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen.

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

Fast alle Mitgliedstaaten (mit Ausnahme Irlands und Sloweniens) haben eine Verpflichtung eingeführt, entsandten Arbeitnehmern die Arbeits- und Beschäftigungsbedingungen zu garantieren, die nach Artikel 5 der Richtlinie 2008/104/EG gelten.

In Estland gilt die Verpflichtung des entleihenden Unternehmens, das Leiharbeitsunternehmen über die für Leiharbeitnehmer geltenden Arbeits- und Beschäftigungsbedingungen zu unterrichten, nur für die langfristige Entsendung und die Kettenentsendung, während Malta diese Informationspflicht nur für Entsendezeiträume von mehr als vier aufeinanderfolgenden Wochen vorschreibt. Schweden erlegt diese Verpflichtung nur auf Verlangen des Leiharbeitsunternehmens auf. Kroatien fordert das Leiharbeitsunternehmen auf, schriftlich zu bestätigen, dass es über die Arbeits- und Beschäftigungsbedingungen informiert wurde.

Die Kommission stellt daher fest, dass einige Mitgliedstaaten entweder das entleihende Unternehmen verpflichten, das Leiharbeitsunternehmen nur in bestimmten Situationen über die für Leiharbeitnehmer geltenden Bedingungen zu informieren oder zusätzliche Informationspflichten einführen.

Die Kommission hat ferner ernste Bedenken, dass die praktische Anwendung der Bestimmungen der Richtlinie in Bezug auf entsandte Leiharbeitnehmer dazu führen kann, dass für diese Arbeitnehmer ungünstigere Bedingungen gelten. Dies könnte auf eine tatsächliche Absicht zurückzuführen sein, die Vorschriften zu umgehen, aber auch darauf, dass die Leiharbeitsunternehmen und die entleihenden Unternehmen nur begrenzt über die einschlägigen Vorschriften anderer Mitgliedstaaten, insbesondere in Bezug auf Tarifverträge, informiert sind.[34] Arbeitgeber berichteten, dass die Komplexität des Rechtssystems zur Regelung der vorübergehenden grenzüberschreitenden Beschäftigung (z. B. Entsendung) zu unbeabsichtigten Verstößen führen kann, insbesondere bei kleineren Unternehmen. Daher sind leicht zugängliche und verständliche Rechtsinformationen erforderlich.[35]

2.6. Entsendungszulagen

Viele Mitgliedstaaten[36] geben an, welche Teile der Entsendungszulagen als Erstattung der aufgrund der Entsendung tatsächlich entstandenen Ausgaben gezahlt werden und welche Teil der Entlohnung sind.

Nach der Richtlinie wird davon ausgegangen, dass, sofern die für das Arbeitsverhältnis geltenden Arbeits- und Beschäftigungsbedingungen nicht festlegen, ob und wenn ja welche Bestandteile einer Entsendungszulage als Erstattung von infolge der Entsendung tatsächlich entstandenen Kosten gezahlt werden, die gesamte Zulage als Erstattung von infolge der Entsendung entstandenen Kosten gezahlt wird. Die überwiegende Mehrheit der Mitgliedstaaten[37] hat diese Bestimmung in nationales Recht umgesetzt.

[34] Abschnitte 6.1.2 und 6.1.3.1 der Studie zur Überwachung der Umsetzung der Richtlinie (EU) 2018/957 über die Entsendung von Arbeitnehmern und der Durchsetzungsrichtlinie 2014/67/EU. Siehe auch Unterabschnitt 3.1.1.4.6.2 der begleitenden Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen.

[35] Unterabschnitt 6.1.3.1 der Studie zur Überwachung der Umsetzung der Richtlinie (EU) 2018/957 über die Entsendung von Arbeitnehmern und der Durchsetzungsrichtlinie 2014/67/EU und Unterabschnitt 3.1.1.4.6.2 der begleitenden Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen.

[36] Belgien, Bulgarien, Deutschland, Estland, Irland, Griechenland, Spanien, Frankreich, Kroatien, Italien, Zypern, Lettland, Litauen, Luxemburg, Malta, Niederlande, Polen, Portugal, Rumänien, Slowakei und Finnland.

[37] Belgien, Zypern, Dänemark, Deutschland, Estland, Irland, Griechenland, Spanien, Frankreich, Kroatien, Italien, Lettland, Litauen, Luxemburg, Malta, Niederlande, Polen, Portugal, Finnland und Schweden.

Die Kommission stellt fest, dass einige Mitgliedstaaten[38] in ihre nationalen Rechtsvorschriften keine spezifische Bestimmung aufgenommen haben, wonach Entsendungszulagen Teil des Arbeitsentgelts sind, es sei denn, sie werden als Erstattung von Kosten gezahlt, die infolge der Entsendung tatsächlich entstanden sind. Darüber hinaus ist in den nationalen Rechtsvorschriften einiger Mitgliedstaaten[39] nicht vorgesehen oder nicht eindeutig festgelegt, dass die Erstattung der Reise-, Unterbringungs- und Verpflegungskosten des entsandten Arbeitnehmers im Einklang mit den nationalen Rechtsvorschriften und/oder Gepflogenheiten des Herkunftsmitgliedstaats erfolgt.

2.7. Tarifverträge

Mit der Richtlinie wird die Möglichkeit ausgeweitet, in Mitgliedstaaten, die bereits über ein System zur Allgemeinverbindlicherklärung von Tarifverträgen verfügen, nicht für allgemein verbindlich erklärte Tarifverträge auf entsandte Arbeitnehmer anzuwenden.[40] Von den 18 Mitgliedstaaten, die allgemein verbindliche Tarifverträge anwenden, haben mindestens vier Mitgliedstaaten[41] von der in der Richtlinie vorgesehenen Möglichkeit Gebrauch gemacht, auch auf entsandte Arbeitnehmer Tarifverträge anzuwenden, die nicht allgemein verbindlich sind.

2.8. Zusammenarbeit der Mitgliedstaaten

Gemäß der Richtlinie müssen die Mitgliedstaaten eine Zusammenarbeit der Behörden oder Stellen vorsehen, die für die Überwachung der in Artikel 3 der Richtlinie 96/71/EG genannten Arbeits- und Beschäftigungsbedingungen zuständig sind. Alle Mitgliedstaaten haben in ihre nationalen Rechtsvorschriften Bestimmungen über die Zusammenarbeit zwischen ihren zuständigen nationalen Behörden und Stellen aufgenommen.

2.9. Überwachung, Kontrolle und Durchsetzung

In der Richtlinie ist u. a. festgelegt, dass die Mitgliedstaaten wirksame, verhältnismäßige und abschreckende Vorschriften über Sanktionen erlassen, die bei Verstößen gegen die zur Umsetzung der Richtlinie erlassenen nationalen Vorschriften zu verhängen sind. In allen Mitgliedstaaten (mit Ausnahme Irlands) werden Verstöße gegen die nationalen Vorschriften zur Umsetzung der Richtlinie mit Verwaltungsstrafen geahndet. Sechs Mitgliedstaaten verhängen Geldstrafen[42]. Die Kommission stellt fest, dass die Sanktionen von Mitgliedstaat zu Mitgliedstaat unterschiedlich sind. So liegen die Höchststrafen zwischen 1 100 EUR in Lettland, 400 000 EUR in Österreich und 500 000 EUR in Deutschland.

3. Vergabe von Unteraufträgen und Entsendung von Arbeitnehmern.

Gemäß Artikel 2 Absatz 2 der Richtlinie muss die Kommission in ihre Analyse der Anwendung und Umsetzung der Richtlinie bewerten, ob im Fall der Unterauftragsvergabe weitere Maßnahmen zur Gewährleistung gleicher Ausgangsbedingungen und zum Schutz der Arbeitnehmer erforderlich sind.

[38] Tschechien, Dänemark, Ungarn, Österreich, Slowenien und Schweden.
[39] Belgien, Tschechien, Dänemark, Deutschland, Irland, Spanien, Luxemburg, Ungarn, Lettland, Malta, Niederlande, Österreich, Portugal, Polen, Slowenien und Finnland.
[40] Siehe Unterabschnitt 3.1.1.4.8 der begleitenden Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen.
[41] Griechenland, Ungarn, Niederlande und Finnland.
[42] Belgien, Dänemark, Estland, Griechenland, Frankreich und Zypern.

In Bezug auf die Vergabe von Unteraufträgen ist in Artikel 12 der Durchsetzungsrichtlinie[43] ein Haftungsmechanismus festgelegt. Gemäß diesem Haftungsmechanismus kann ein Auftragnehmer, dessen direkter Unterauftragnehmer der Arbeitgeber ist, neben dem oder anstelle des Arbeitgebers von dem entsandten Arbeitnehmer in Bezug auf ausstehende Nettoentgelte und/oder in Bezug auf Beiträge zu gemeinsamen Fonds oder Einrichtungen der Sozialpartner haftbar gemacht werden, sofern diese unter Artikel 3 der Richtlinie 96/71/EG fallen.

Die Mitgliedstaaten sind verpflichtet, eine solche Haftung bei Unteraufträgen in nichtdiskriminierender und verhältnismäßiger Weise im Bausektor einzuführen, und können sie auch in anderen Branchen vorsehen. Sie können auch strengere Haftungsregeln hinsichtlich des Geltungsbereichs (z. B. für mehr Unternehmen, die an der Unterauftragskette beteiligt sind, statt nur für den direkten Auftragnehmer) und Umfangs (z. B. mehr Arbeitsbedingungen gemäß Artikel 3 der Richtlinie 96/71/EG abdecken) in nichtdiskriminierender und verhältnismäßiger Weise einführen. Die Mitgliedstaaten können anstelle dieser Haftungsregeln auch andere Durchsetzungsmaßnahmen anwenden, sofern diese im Einklang mit dem EU-Recht gerechtfertigt und verhältnismäßig sind.

Angesichts dieses Rechtsrahmens sowie der im Rahmen dieses Berichts gesammelten und analysierten Informationen stellt die Kommission fest, dass eine der größten Herausforderungen, die sich auf die Rechte entsandter Arbeitnehmer und die gleichen Wettbewerbsbedingungen zwischen Unternehmen auswirken können, lange Unterauftragsketten sind. In diesen langen Unterauftragsketten kann der Mangel an Transparenz und Rechenschaftspflicht die Durchsetzung der geltenden Vorschriften aufgrund von Problemen bei der Ermittlung des haftbaren Unternehmens sehr schwierig machen. Die unmittelbare Verantwortung und Haftung des Auftragnehmers kann daher erheblich verringert werden. Dies kann sich auch auf die Einziehung nicht gezahlter Löhne auswirken.[44]

Der in der Durchsetzungsrichtlinie vorgesehene Haftungsmechanismus ermöglicht es den Mitgliedstaaten, längere Ketten abzudecken. Die meisten Mitgliedstaaten haben diese Haftung jedoch auf den direkten Auftragnehmer beschränkt und sie nicht auf andere Parteien in der Unterauftragskette ausgeweitet. 10 Mitgliedstaaten[45] haben eine Haftung in der gesamten Kette eingeführt (d. h. eine Haftung bei Unteraufträgen, die nicht auf ein Glied der Kette beschränkt ist).[46] Vier Mitgliedstaaten (Belgien, Spanien, Frankreich und Italien) haben weitere Maßnahmen eingeführt, z. B. eine Obergrenze für die Zahl der Unteraufträge innerhalb der Unterauftragsketten.[47]

[43] Richtlinie 2014/67/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 15. Mai 2014 zur Durchsetzung der Richtlinie 96/71/EG über die Entsendung von Arbeitnehmern im Rahmen der Erbringung von Dienstleistungen und zur Änderung der Verordnung (EU) Nr. 1024/2012 über die Verwaltungszusammenarbeit mithilfe des Binnenmarkt-Informationssystems („IMI-Verordnung“) (ABl. L 159 vom 28.5.2014, S. 11).

[44] Siehe in diesem Zusammenhang Abschnitt 6.7.2 der Studie zur Überwachung der Umsetzung der Richtlinie (EU) 2018/957 über die Entsendung von Arbeitnehmern und der Durchsetzungsrichtlinie 2014/67/EU sowie Abschnitt 4.2 der begleitenden Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen.

[45] Belgien, Bulgarien, Spanien, Frankreich, Italien, Litauen, Luxemburg, Niederlande, Österreich und Polen.

[46] Siehe Unterabschnitt 4.2.2.2 der Studie zur Überwachung der Umsetzung der Richtlinie (EU) 2018/957 über die Entsendung von Arbeitnehmern und der Durchsetzungsrichtlinie 2014/67/EU.

[47] Siehe Unterabschnitt 4.2.2.1 der Studie zur Überwachung der Umsetzung der Richtlinie (EU) 2018/957 über die Entsendung von Arbeitnehmern und der Durchsetzungsrichtlinie 2014/67/EU.

Darüber hinaus kann die Anwendung von Tarifverträgen einen anderen Schutz für entsandte Arbeitnehmer in Unterauftragsketten vorsehen und dazu genutzt werden, diese Arbeitnehmer gemäß weniger günstigen Vereinbarungen zu bezahlen.[48]

Was die ermittelten Herausforderungen betrifft, so würde die Einführung bewährter Verfahren den Mitgliedstaaten und/oder Sozialpartnern dabei helfen, die Transparenz und Haftung in Unterauftragsketten zu erhöhen. Zu diesen bewährten Verfahren gehören die Begrenzung der Länge der Unterauftragsketten und/oder die Ausweitung der Haftung bei Unteraufträgen auf die gesamte Kette sowie die Verbesserung der Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten, um Inspektionen zu erleichtern und missbräuchliche Praktiken zu bekämpfen.[49]

Zu diesem Zweck und als Folgemaßnahme zu diesem Bericht könnte die Kommission mit Unterstützung der ELA eine Bestandsaufnahme der derzeitigen Situation in den Mitgliedstaaten in Bezug auf die Deckung der Haftung bei Unteraufträgen (d. h. Sektoren, Ebenen und Arbeitsbedingungen) in Erwägung ziehen. Dies könnte die Bereitstellung von Leitlinien für die Anwendung strengerer Vorschriften auf nationaler Ebene in Bezug auf den Umfang der Haftung bei Unteraufträgen (d. h. Festlegung der Haftung in der gesamten Kette oder Ausweitung der Haftung auf andere Arbeits- und Beschäftigungsbedingungen) in verhältnismäßiger und nichtdiskriminierender Weise umfassen. Die Kommission sieht derzeit keine Notwendigkeit, die Richtlinie speziell in Bezug auf die Vergabe von Unteraufträgen zu ändern.

4. Entsendung von Drittstaatsangehörigen

In diesem Abschnitt und dem dazugehörigen Abschnitt der begleitenden Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen werden die größten Herausforderungen für die Arbeitsbedingungen bei der Entsendung von Drittstaatsangehörigen sowie einige bewährte Verfahren zur Bewältigung dieser Herausforderungen dargelegt. Er enthält keine Darstellung des rechtlichen Rahmens, der für die Einreise und den Aufenthalt von Drittstaatsangehörigen in einem Aufnahmemitgliedstaat gilt.

Die Entsenderichtlinien gelten gleichermaßen für entsandte Arbeitnehmer, die EU-Bürger sind, und für entsandte Arbeitnehmer, die Drittstaatsangehörige sind. In diesem Zusammenhang können Drittstaatsangehörige, die regelmäßig und dauerhaft bei einem in einem Mitgliedstaat niedergelassenen Dienstleistungserbringer beschäftigt sind, in einen anderen Mitgliedstaat entsandt werden, ohne dass sie in dem anderen Mitgliedstaat unverhältnismäßigen Verwaltungsformalitäten wie der Pflicht zur Einholung einer Arbeitserlaubnis unterliegen.[50]

In den meisten Mitgliedstaaten gelten für entsandte Drittstaatsangehörige dieselben allgemeinen Entsendevorschriften, mit denen die einschlägigen EU-Rechtsvorschriften umgesetzt werden. Drei Mitgliedstaaten[51] haben spezifische Bestimmungen über die Entsendung von Drittstaatsangehörigen in ihren nationalen Rechtsrahmen aufgenommen. In den Rechtsvorschriften Kroatiens und der Niederlande wird ausdrücklich erklärt, dass eine Person, die in einem Mitgliedstaat, in dem ihr Arbeitgeber seinen Sitz hat, rechtmäßig

[48] Siehe Abschnitte 4.2.2 und 5.3.4 der Studie zur Überwachung der Umsetzung der Richtlinie (EU) 2018/957 über die Entsendung von Arbeitnehmern und der Durchsetzungsrichtlinie 2014/67/EU.
[49] Für weitere bewährte Verfahren siehe Abschnitt 4.3 der begleitenden Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen.
[50] Urteil des Gerichtshofs der Europäischen Union vom 9. August 1994, Raymond Vander Elst/Office des Migrations Internationales, C-43/93, EU:C:1994:310.
[51] Kroatien, Lettland und die Niederlande.

beschäftigt ist, keine Arbeitserlaubnis benötigt. Ebenso wird im lettischen Arbeitsrecht vorgeschrieben, dass ein Arbeitgeber erklären muss, dass ein Arbeitnehmer im Entsendemitgliedstaat rechtmäßig beschäftigt ist.[52]

Die Kommission stellt fest, dass entsandte Drittstaatsangehörige im Allgemeinen stärker missbräuchlichen Praktiken ausgesetzt sind, wie z. B. betrügerische Entsendungen, Verstöße gegen Arbeitnehmerrechte, prekäre Arbeitsbedingungen, unregelmäßige Zahlung und Nichtzahlung von Sozialbeiträgen.[53] Entsandte Drittstaatsangehörige werden wahrscheinlich auch eine Entlohnung annehmen, die niedriger ist als das, was gezahlt werden sollte.[54] Auch die Risiken im Zusammenhang mit prekären Lebens- und Arbeitsbedingungen scheinen für entsandte Drittstaatsangehörige höher zu sein.[55]

Darüber hinaus sind entsandte Drittstaatsangehörige aufgrund ihrer potenziellen Abhängigkeit von ihrem Arbeitgeber bei der Verlängerung von Arbeits- und/oder Aufenthaltstiteln stärker gefährdet als entsandte Arbeitnehmer aus der EU.[56] Sie sind sich ihrer Rechte häufig nicht bewusst und sind mit Sprachbarrieren konfrontiert.

Mit einer Reihe von Maßnahmen könnten die ermittelten Situationen angegangen werden, z. B. durch einen besseren Zugang zu Informationen über Arbeitnehmerrechte speziell für entsandte Drittstaatsangehörige,[57] die Verbesserung der transnationalen Zusammenarbeit zwischen Durchsetzungsbehörden und Migrationsbehörden, und die Stärkung der Durchsetzung der Entsendevorschriften in bestimmten Sektoren mit einer hohen Zahl entsandter Drittstaatsangehöriger.[58]

5. Wichtigste Schlussfolgerungen und mögliche weitere Maßnahmen

Die Umsetzung der Richtlinie durch alle Mitgliedstaaten hat die Arbeitsbedingungen entsandter Arbeitnehmer verbessert, insbesondere in Bezug auf ihre Entlohnung, die Gleichbehandlung entsandter Leiharbeitnehmer und die Erstattung der durch die Entsendung entstandenen Kosten (z. B. Reise-, Unterbringungs- und Verpflegungskosten).

Die Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten entsprechen im Wesentlichen den Anforderungen der Richtlinie. Die Kommission hat jedoch bei den nationalen Maßnahmen zur Umsetzung der Richtlinie verschiedene Konformitätsprobleme festgestellt, die Gegenstand weiterer

[52] Siehe Abschnitt 2.2.1 des Berichts über die Verfahren, Möglichkeiten und Herausforderungen der Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten – insbesondere in Bezug auf die Entsendung von Drittstaatsangehörigen, Abschlussbericht ELA/2022/RS/027/ELA.306-2021/TITLE 3/2.2 Februar 2023.
[53] Siehe Abschnitt 6.5.2 der Studie zur Überwachung der Umsetzung der Richtlinie (EU) 2018/957 über die Entsendung von Arbeitnehmern und der Durchsetzungsrichtlinie 2014/67/EU sowie Abschnitt 3.1 des Berichts über die Verfahren, Möglichkeiten und Herausforderungen der Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten – insbesondere in Bezug auf die Entsendung von Drittstaatsangehörigen, Abschlussbericht ELA/2022/RS/027/ELA.306-2021/TITLE 3/2.2 Februar 2023.
[54] Siehe Abschnitt 6.5.2 der Studie zur Überwachung der Umsetzung der Richtlinie (EU) 2018/957 über die Entsendung von Arbeitnehmern und der Durchsetzungsrichtlinie 2014/67/EU.
[55] Siehe Abschnitt 8.5 der Studie zur Überwachung der Umsetzung der Richtlinie (EU) 2018/957 über die Entsendung von Arbeitnehmern und der Durchsetzungsrichtlinie 2014/67/EU.
[56] Siehe Abschnitt 3.1 des Berichts über die Verfahren, Möglichkeiten und Herausforderungen der Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten – insbesondere in Bezug auf die Entsendung von Drittstaatsangehörigen, Abschlussbericht ELA/2022/RS/027/ELA.306-2021/TITLE 3/2.2 Februar 2023.
[57] Siehe insbesondere Abschnitt 3.4.2 des Berichts über die Verfahren, Möglichkeiten und Herausforderungen der Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten – insbesondere in Bezug auf die Entsendung von Drittstaatsangehörigen, Abschlussbericht ELA/2022/RS/027/ELA.306-2021/TITLE 3/2.2 Februar 2023.
[58] Siehe ebenfalls Abschnitt 5.2. der begleitenden Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen.

Maßnahmen sein könnten. Dies betrifft verschiedene Bestimmungen der Richtlinie, wie z. B. die Doppel- oder Kettenentsendung, die Entlohnung, die beiden neuen Elemente der Arbeits- und Beschäftigungsbedingungen des Aufnahmemitgliedstaats, die langfristige Entsendung, die Gleichbehandlung von Leiharbeitnehmern, die Entsendungszulagen oder die Überwachung, Kontrolle und Durchsetzung. Die Kommission wird daher weiterhin mit den Mitgliedstaaten darauf hinarbeiten, dass die Durchsetzungsrichtlinie ordnungsgemäß umgesetzt und angewandt wird.

Die Kommission stellt einige Schwierigkeiten bei der Bestimmung der für entsandte Arbeitnehmer geltenden Entlohnung mit all ihren zwingend vorgeschriebenen Bestandteilen fest. In enger Zusammenarbeit mit den Mitgliedstaaten und den Sozialpartnern könnte die ELA[59] an einem Instrument arbeiten, um die Berechnung der Entlohnung entsandter Arbeitnehmer zu erleichtern und ihre Transparenz zu erhöhen. Ein solches Instrument, für das die ELA die allgemeinen Elemente festlegen könnte, würde auf nationaler Ebene genutzt und umgesetzt.

Die Kommission hat ferner gewisse Bedenken hinsichtlich der Verhältnisse der Unterkünfte, die sich auf entsandte Arbeitnehmer auswirken können. Die nationalen Inspektionsbehörden und die Sozialpartner (insbesondere Gewerkschaften) könnten gemeinsam mit der ELA gezielte Sensibilisierungskampagnen entwickeln, um Themen, die sich auf entsandte Arbeitnehmer auswirken können, wie nicht normgerechte Unterkünfte, zu behandeln, einschließlich spezifischerer Informationen über das Recht entsandter Arbeitnehmer auf normgerechte Unterkünfte in den Aufnahmemitgliedstaaten (sofern sie nationalen Arbeitnehmern zur Verfügung gestellt werden) und Sanktionen bei Nichteinhaltung dieses Rechts.

Es ist auch von entscheidender Bedeutung, dass Arbeitgeber und Arbeitnehmer Zugang zu vollständigen und aktuellen Informationen über die für entsandte Arbeitnehmer geltenden Arbeits- und Beschäftigungsbedingungen (insbesondere über die Entlohnung und alle ihre zwingend vorgeschriebenen Bestandteile) haben (auch über Tarifverträge und langfristige Entsendungen). Die ELA könnte daher ihre Zusammenarbeit mit den Mitgliedstaaten fortsetzen und verstärken, um diese Informationen für entsandte Arbeitnehmer und Dienstleister transparenter, umfassender, aktueller und leichter zugänglich zu machen.

Die Kommission erhebt erhebliche Bedenken hinsichtlich der praktischen Anwendung der Bestimmungen der Richtlinie auf entsandte Leiharbeitnehmer. Die ELA könnte diese Bedenken in enger Zusammenarbeit mit den Mitgliedstaaten durch wirksamere und umfassendere grenzüberschreitende Zusammenarbeit und Durchsetzungsmaßnahmen, die auf Leiharbeit ausgerichtet sind, angehen. Die Sozialpartner könnten auch in Erwägung ziehen, die Arbeit der Arbeitsaufsichtsbehörden zu unterstützen. Darüber hinaus könnten die Mitgliedstaaten die bestehenden Rechtsvorschriften und ihre Umsetzung auf nationaler Ebene überprüfen und/oder mit Unterstützung der ELA Unterstützungsdienste für Leiharbeitsunternehmen und entleihende Unternehmen bei der Anwendung der Entsendevorschriften einrichten.

[59] Die potenziellen weiteren Maßnahmen der ELA in diesem Bericht fallen unter ihr Mandat, die Mitgliedstaaten und die Kommission bei der wirksamen Anwendung und Durchsetzung des EU-Rechts im Zusammenhang mit der Mobilität von Arbeitskräften in der EU zu unterstützen.

Die Kommission stellt fest, dass einige Mitgliedstaaten keine spezifischen Bestimmungen über Entsendungszulagen in ihre nationalen Rechtsvorschriften aufgenommen haben. In diesem Zusammenhang und auch in Bezug auf andere Bestimmungen der Richtlinie wird die Kommission einen Dialog mit den Mitgliedstaaten aufnehmen, um eine Umsetzung im Einklang mit der Richtlinie sicherzustellen. Darüber hinaus könnte die ELA die Transparenz der Informationen über Entsendungszulagen und die Erstattung von Entsendungskosten in den Mitgliedstaaten erleichtern.

In Bezug auf die Vergabe von Unteraufträgen könnten die Begrenzung der Länge der Unterauftragsketten und/oder die Ausweitung der Haftung bei Unteraufträgen auf die gesamte Kette den Mitgliedstaaten (als den wichtigsten verantwortlichen Akteuren für die Durchsetzung der Vorschriften über die Entsendung von Arbeitnehmern) und gegebenenfalls den Sozialpartnern dabei helfen, die Transparenz und Haftung in Unterauftragsketten in verhältnismäßiger und nichtdiskriminierender Weise zu erhöhen. Darüber hinaus könnte die Kommission mit Unterstützung der ELA eine Bestandsaufnahme der derzeitigen Situation in den Mitgliedstaaten in Bezug auf die Deckung der Haftung bei Unteraufträgen in Erwägung ziehen (einschließlich der Bereitstellung von Leitlinien für die Anwendung strengerer Vorschriften auf nationaler Ebene in Bezug auf den Umfang der Haftung bei Unteraufträgen).

Schließlich könnte die ELA in Bezug auf entsandte Arbeitnehmer aus Drittstaaten eine Schlüsselrolle dabei spielen, den Zugang zu Informationen zu erleichtern und die Mitgliedstaaten zu unterstützen, indem sie die transnationale Zusammenarbeit zwischen den nationalen Durchsetzungsstellen verbessert.[60]

Angesichts der oben dargelegten Hauptschlussfolgerungen und weiteren Maßnahmen sieht die Kommission zum gegenwärtigen Zeitpunkt keine Notwendigkeit, Änderungen dieser Richtlinie oder der Richtlinie 96/71/EG vorzuschlagen.

In Verbindung mit und unbeschadet ihrer umfassenderen Rolle als Hüterin der Verträge wird die Kommission weiterhin mit den Mitgliedstaaten zusammenarbeiten, um sicherzustellen, dass die Richtlinie ordnungsgemäß umgesetzt und angewandt wird.

Die Kommission wird auch weiterhin mit Unterstützung der ELA mit den Mitgliedstaaten bei der Durchsetzung der Entsendevorschriften zusammenarbeiten.

[60] Siehe Abschnitt 5.2. der Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen.