

# Stellungnahme



Stellungnahme des Deutschen Gewerkschaftsbundes zur  
Richtlinie zur Änderung der Richtlinie 96/71/EG über die Entsendung von  
Arbeitnehmern im Rahmen der Erbringung von Dienstleistungen

Richtlinie (EU) 2018/957

## Bewertung des Deutschen Gewerkschaftsbundes zur Revision der Entsenderichtlinie

03.09.2018

### Hintergrund:

Seit vielen Jahren fordert der DGB eine Verbesserung der seit 1996 nicht überarbeiteten Entsenderichtlinie. Dringend erforderlich wurde die Überarbeitung der Richtlinie vor allem durch eine Serie von Urteilen des Europäischen Gerichtshofs (EuGH)<sup>1</sup>, die ihren Schutz drastisch eingeschränkt hatte. Erst im März 2016 legte die Kommission hierzu einen Vorschlag vor. Nach langen, kontroversen Verhandlungen haben sich am 1. März 2018 Europäisches Parlament, Ratspräsidentschaft und Kommission im Rahmen der sog. informellen Trilogverhandlungen politisch auf einen Gesamtkompromiss geeinigt. Der Kompromiss wurde im 29. Mai vom Plenum des Europäischen Parlaments und am 22. Juni im Rat bestätigt. Die Richtlinie ist am 30. Juli 2018 in Kraft getreten und muss innerhalb einer Frist von zwei Jahren umgesetzt werden. Vereinbart wurde zudem eine zweijährige Sperrfrist für die Umsetzung. Danach ist es den Mitgliedstaaten nicht gestattet, Maßnahmen zur Umsetzung der neuen Richtlinie vor Ablauf der zwei Jahre anzuwenden. Die Verhandlungen fanden unter schwierigen Rahmenbedingungen statt. Vor allem die osteuropäischen Mitgliedstaaten waren von Beginn des Prozesses an gegen jede Verbesserung der Entsenderichtlinie. Arbeitgeberverbände haben mit der Warnung vor weiterer Bürokratie gegen die Revision lobbyiert.

Deutscher Gewerkschaftsbund

Abteilung Arbeitsmarktpolitik

**Alexandra Kramer**

Referatsleiterin Europäische  
Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik

alexandra.kramer@dgb.de

Telefon: +49 30 24060-763

Telefax: +49 30 24060-771

Henriette-Herz-Platz 2  
10178 Berlin

www.dgb.de

### Allgemeine Bewertung des DGB:

Gerade vor dem Hintergrund der schwierigen Rahmenbedingungen ist das Ergebnis der Revision der Entsenderichtlinie aus Sicht des DGB ausdrücklich zu begrüßen. Konkrete Verbesserungen sieht der DGB insbesondere mit Blick auf die Entlohnung der entsandten Beschäftigten und die Erstreckung und Erstattung von Reise-, Unterkunfts- und Verpflegungskosten. Auch wenn mit den neuen Regelungen die Umsetzung des Prinzips

<sup>1</sup> EuGH, Urt. v. 18.12.2007, C-341/05, Laval un Partneri; EuGH, Urt. v. 03.04.2008, C-346/05, Ruffert; EuGH, Urt. v. 19.06.2008, C-319/06



„Gleicher Lohn für gleiche Arbeit am gleichen Ort“ noch nicht umfassend erreicht ist, wurden wichtige Schritte zur Gleichstellung der entsandten Beschäftigten gemacht. Entsandte Beschäftigte sollen zukünftig nicht nur auf Basis des Mindestlohns bezahlt werden. Sie haben auch Anspruch auf Zuschläge und Zulagen und grundsätzlich die Anwendung des gesamten Tarifgitters. Die Möglichkeit, auch nicht für allgemeinverbindlich erklärte Tarifverträge auf entsandte Beschäftigte anzuwenden, kann – nach entsprechender nationaler Umsetzung – zu einer erweiterten Anwendungsmöglichkeit von Tarifverträgen führen. Mit Blick auf die Debatte um die Zulässigkeit von Tariftreueklauseln in der öffentlichen Auftragsvergabe eröffnet diese Regelung hier neue Möglichkeiten. Der DGB begrüßt zudem, dass in der überarbeiteten Richtlinie zudem verankert ist, dass Kosten für Reise, Unterkunft und Verpflegung durch den Arbeitgeber zu erstatten sind. Sehr kritisch bewertet der DGB die Regelungen zur Ausnahme der neuen verbesserten Vorschriften auf den Verkehrssektor. Gerade die Beschäftigten im grenzüberschreitenden Straßenverkehr sind schon heute in besonders hohem Maße von Lohn- und Sozialdumping betroffen. Der DGB fordert die Bundesregierung und die Abgeordneten des Europäischen Parlaments deshalb auf, sich in den Verhandlungen um das so genannte Mobilitätspaket auch weiter für die Beschäftigten im europäischen Straßentransport stark zu machen.

Die überarbeitete Entsenderichtlinie enthält zudem viele weitere konkrete Anforderungen an die Mitgliedstaaten, die Rahmenbedingungen für entsandte Beschäftigte zu verbessern. Dies gilt insbesondere für die nun geregelte Anwendbarkeit des Arbeitsrechts des Ortes der Entsendung nach 12 bzw. 18 Monaten, mehr Rechtssicherheit für Scheinent sandte und die Verpflichtung der Mitgliedstaaten zu effizienten Kontrollen und abschreckenden Sanktionen. Der DGB fordert die Bundesregierung auf, die Richtlinie konsequent und unter Nutzung aller Spielräume umzusetzen. Ein effektiver und entschlossener Umsetzungsprozess ist erforderlich, damit die erreichten Verbesserungen tatsächlich bei den Beschäftigten ankommen.

### **Bewertung im Einzelnen:**

#### **1) Entlohnung („remuneration“) statt Mindestlöhne (Art. 3 Abs. 1 lit c)**

Der DGB begrüßt, dass entsandte Beschäftigte künftig nicht nur bei den Mindestlohnsätzen, sondern hinsichtlich der gesamten Entlohnung („remuneration“) gleichgestellt werden. Sie haben damit auch Anspruch auf weitere Lohnbestandteile wie Prämien, Zulagen und Zuschläge. Zudem wird damit die aktuelle EuGH-Rechtsprechung<sup>2</sup> umgesetzt, dass grundsätzlich das gesamte Tarifgitter für entsandte Beschäftigte anzuwenden ist. Es ist zudem zu begrüßen, dass die Kompetenz für die Definition der Lohnbestandteile bei den Mitgliedstaaten liegt.

<sup>2</sup> EuGH, Urteil v. 12.02.2015, C-396/13, Sähköalojen ammattiliitto

## 2) Optionale Ausweitung der anwendbaren Tarifverträge (Art. 3 Abs. 8)

Zur Umsetzung des Prinzips „Gleicher Lohn für gleiche Arbeit am gleichen Ort“ war eine zentrale Forderung des DGB, die Möglichkeiten der Anwendbarkeit von Tarifverträgen (neben den bereits heute geltenden gesetzlichen Bestimmungen und allgemeinverbindlichen Tarifverträgen) auf entsandte Beschäftigte zu erweitern. Art. 3 Abs. 8 der Entsenderichtlinie sieht nun vor, dass die bisher für die skandinavischen Systeme verankerte Ausnahme jetzt auch für andere Systeme geöffnet wird. Auch Deutschland kann daher künftig von der erweiterten Anwendung von Tarifverträgen nach entsprechender Umsetzung in nationales Recht Gebrauch machen. Welche Tarifverträge konkret erfasst werden können, ist im Einzelnen noch zu prüfen. Die entsprechenden Tarifverträge müssen auf der einheitlichen nationalen Homepage veröffentlicht werden. Art. 3 Abs. 8 schafft insbesondere für die Frage der Zulässigkeit von Tariftreueklauseln eine neue rechtliche Grundlage. Dem sog. Ruffert-Urteil<sup>3</sup> wird damit die deutlich einschränkende Argumentationsgrundlage entzogen. Das Hauptargument, mit dem 2008 im Ruffert-Urteil die Bezugnahme auf einen regionalen Tarifvertrag nach dem niedersächsischen Vergabegesetz im Rahmen einer öffentlichen Vergabe als europarechtswidrig abgelehnt wurde, war, dass nach Auffassung des EuGH die alte Entsenderichtlinie nur die Bezugnahme auf allgemeinverbindlich erklärte Tarifverträge oder gesetzliche Regelungen erlaubt hat. Selbst wenn schon in der Vergangenheit die EuGH-Interpretation der Entsenderichtlinie als Maximal- und nicht als Minimalrichtlinie fragwürdig war, lässt sie sich mit der neuen Formulierung der Entsenderichtlinie nicht mehr aufrecht halten.

## 3) Erstattung von Reise- und Unterkunfts- und Verpflegungskosten (Art. 3 Abs. 1 a lit i); Art 3 Abs. 7)

Der DGB begrüßt, dass im Rahmen der Reform der Entsenderichtlinie auch Bedingungen zur Erstattung von Reise-, Unterkunfts- und Verpflegungskosten, in den Katalog der Mindestarbeitsbedingungen aufgenommen wurden und damit auf entsandte Beschäftigte erstreckt werden müssen. Diese Regeln sind von den nationalen Kontrollbehörden auch kontrollier- und sanktionierbar. Der DGB kritisiert dabei jedoch entschieden, dass sich die neuen Bestimmungen nur auf Reisekosten bei innerstaatlichen Weiterentsendungen beziehen.

Zu begrüßen ist dahingegen ausdrücklich, dass entsandte Beschäftigte nach Art. 3 Abs. 7 nach dem Recht des Herkunftslandes einen Anspruch auf Erstattung der Reise-, Unterkunfts- und Verpflegungskosten haben, die nicht vom Lohn abgezogen werden dürfen. Für die Abgrenzung zwischen der Erstattung von tatsächlich angefallenen Reise-, Verpflegungs- und Unterbringungskosten und pauschal gezahlten Entsendezulagen oder Tagegeldern gilt künftig eine Vermutungsregel, dass die Kosten tatsächlich entstanden sind und damit nicht auf die Entlohnung angerechnet werden können. Da die Abgrenzung in der Praxis häufig schwierig ist, begrüßt der DGB die neue Regelung ausdrücklich. Auf diese Weise können missbräuchliche Unternehmenspraktiken, Reisekosten unzulässig vom Lohn abzuziehen, wirksamer bekämpft werden.

<sup>3</sup> EuGH, Urt. v. 03.04.2008, C-346/06, Ruffert

Der DGB begrüßt weiterhin, dass die „Bedingungen für die Wohnverhältnisse in Unterkünften von Arbeitnehmern (...)“ in den Katalog der zwingenden Mindestarbeitsbedingungen in Art. 3 Abs. 1 aufgenommen wurden. Nationale Bestimmungen (tarifvertraglich oder gesetzlich) zu Anforderungen an die Unterbringung der Beschäftigten, z.B. in der Arbeitsstättenverordnung, müssen damit auf entsandte ArbeitnehmerInnen angewendet werden. Aus Sicht des DGB ist dies ein wichtiger erster Schritt, um gegen die zum Teil menschenunwürdigsten Unterbringungsbedingungen von entsandten Beschäftigten vorzugehen.

#### **4) Zeitliche Begrenzung der Anwendbarkeit der Arbeitsbedingungen des Herkunftsstaates (Art. 3 Abs. 1a)**

Der DGB begrüßt, dass die überarbeitete Richtlinie den vorübergehenden Charakter der Entsendung durch eine zeitliche Begrenzung der Anwendbarkeit der Arbeits- und Beschäftigungsbedingungen des Herkunftsstaates unterstreicht. Die neue Regelung sieht eine Begrenzung der Anwendbarkeit der Arbeits- und Beschäftigungsbedingungen des Herkunftsstaates auf 12 Monate mit Möglichkeit der Ausweitung auf maximal 18 Monate vor. Danach gelten neben den Mindestbedingungen der Entsenderichtlinie sämtliche Arbeits- und Beschäftigungsbedingungen des Arbeitsortes, die durch Gesetz oder allgemeinverbindlich erklärte Tarifverträge festgelegt wurden.<sup>4</sup> Der DGB hält den vorgesehenen Zeitraum zwar für zu lang, da die meisten Entsendungen kürzer sind. Die neue Regelung kann dennoch einen Beitrag zur Bekämpfung von Ketten- und Langfristentsendungen leisten. Positiv bewertet der DGB in diesem Zusammenhang, dass Entsendezeiträume ab dem ersten Tag zusammengerechnet werden und nicht (wie von der Kommission vorgeschlagen) erst ab einem Zeitraum von sechs Monaten.

Der DGB kritisiert, dass bislang außer in der Bauwirtschaft in Deutschland keine verlässlichen Daten über die Dauer von Entsendungen erfasst werden. Aus Sicht des DGB ist es ausdrücklich zu begrüßen, dass die Bundesregierung aufgrund der neuen Regelung einen Mechanismus zur Erfassung von Entsendungen und deren Dauer etablieren muss. Dies könnte entscheidend zur Verbesserung der Erfassung von Daten und der Erstellung von verlässlichen Statistiken im Bereich der Arbeitnehmerentsendung beitragen.

#### **5) Bekämpfung von Scheinentsendungen und schärfere Sanktionen (Art. 5)**

Der DGB begrüßt, dass die neue Richtlinie die Verantwortung der Mitgliedstaaten zur Überwachung, Kontrolle und Durchsetzung der Entsenderichtlinie unterstreicht und auffordert, Scheinentsendungen wirksamer zu bekämpfen. Dabei werden sowohl der Aufnahmemitgliedstaat als auch der Entsendemitgliedstaat in die Pflicht genommen. Es müssen „geeignete Maßnahmen für

---

<sup>4</sup> Ausgenommen hiervon sind Regelungen zum Kündigungsschutz und zur betrieblichen Altersvorsorge



den Fall der Nichteinhaltung der Richtlinie“ vorgesehen werden und die Sanktionen müssen „wirksam, verhältnismäßig und abschreckend“ sein. Die Richtlinie nimmt die Mitgliedstaaten damit deutlich in die Pflicht, die derzeit unzureichende Kontrolle und Durchsetzung der Entsenderichtlinie mit geeigneten Maßnahmen zu verbessern. Die neuen Regelungen schaffen zudem mehr Rechtssicherheit für Scheinent sandte, indem die Mitgliedstaaten verpflichtet werden, sicherzustellen, dass diese in den Genuss des Arbeitsrechts im Aufnahmemitgliedstaat kommen. Der DGB begrüßt zudem, dass die Mitgliedstaaten verpflichtet werden, „Arbeitnehmern und/oder Arbeitnehmervertretern für die Durchsetzung der sich aus dieser Richtlinie ergebenden Verpflichtungen geeignete Verfahren“ zur Verfügung stellen. Aus Sicht des DGB müssen entsandte Beschäftigte insbesondere durch die Bereitstellung von flächendeckenden Beratungsangeboten bei der Durchsetzung ihrer Rechte unterstützt werden.

#### **6) Bessere Verwaltungszusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten (Art. 4 Abs. 2)**

Der DGB begrüßt ebenfalls, dass der neu eingefügte Art. 4 Abs. 2 die Mitgliedstaaten zu einer Verbesserung der Verwaltungszusammenarbeit, insbesondere bei grenzüberschreitender Schwarzarbeit und Scheinselbstständigkeit, verpflichtet. Positiv ist zudem, dass der Artikel die Maßgabe enthält, dass die Kommission einschreitet, wenn Behörden des Herkunftslandes die angeforderten Informationen wiederholt nicht zur Verfügung stellen.

Nach Auffassung des DGB sollte die Verbesserung der Verwaltungszusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten vor allem durch die Einrichtung einer wirksamen und durchsetzungsstarken Europäischen Arbeitsbehörde<sup>5</sup> unterstützt werden.

#### **7) Unteraufträge (Erwägungsgrund 25)**

Aus Sicht des DGB ist es allerdings bedauerlich, dass sich die Mitgliedstaaten im Rat geweigert haben, den sinnvollen Vorschlägen von Europäischem Parlament und Kommission zur Regelung von Unteraufträgen zuzustimmen. Im Erwägungsgrund 25 ist jedoch geregelt, dass die Mitgliedstaaten zur Bekämpfung von Missbräuchen im Falle der Unterauftragsvergabe „geeignete Maßnahmen ergreifen, um die Haftung bei Unteraufträgen sicherzustellen“. Damit wurde das Problem von Missbräuchen im Rahmen von Unteraufträgen zumindest erkannt und den Mitgliedstaaten ein klarer Auftrag für die nationale Umsetzung der Richtlinie erteilt.

---

<sup>5</sup> Vorschlag für eine Verordnung zur Einrichtung einer Europäischen Arbeitsbehörde vom 13.3.2018 (COM(2018) 131)

## **8) Anwendung auf die Beschäftigten im Straßenverkehr (Art. 3 Abs. 3)**

Der DGB hält es für einen schwerwiegenden politischen Fehler, dass die Regelungen der neuen (verbesserten) Richtlinie zunächst nicht auf die Beschäftigten im Straßenverkehr angewendet werden sollen. Der Kompromiss sieht vor, dass die neue Entsenderichtlinie erst dann für den Straßenverkehr gilt, wenn die sektorspezifischen Regeln im Rahmen des sog. Mobilitätspakets in Kraft treten. Danach gilt die überarbeitete Entsenderichtlinie unter Anwendung der *lex specialis*. Bis dahin gilt die alte Entsenderichtlinie für den Straßenverkehr. Bestimmte Berufsgruppen von den verbesserten Entsendebestimmungen auszuklammern, bedeutet nach Auffassung des DGB, vorsätzlich Entsandte erster und zweiter Klasse zu schaffen. Dabei handelt es sich beim internationalen Straßenverkehr um einen Sektor, der bereits heute in großem Ausmaß von Lohn- und Sozialdumping betroffen ist und indem die Beschäftigten besonders schutzbedürftig sind. Der DGB fordert die Bundesregierung und die Abgeordneten des Europäischen Parlaments auf, sich in den Verhandlungen um das sogenannte Mobilitätspaket weiter auch für die zehn Millionen Beschäftigten des Straßenverkehrs stark zu machen. Insbesondere die uneingeschränkte Geltung der Entsendebestimmungen bereits ab dem ersten Tag jeder grenzüberschreitenden Transportoperation ist ein unerlässliches Erfordernis für eine faire Ausgestaltung der Beschäftigungsbedingungen in diesem Sektor. Vor dem Hintergrund der Notwendigkeit, spürbare Verbesserungen für diese Beschäftigtengruppe zu erreichen, darf es zudem zu keiner Verschlechterung der Sozialvorschriften wie z.B. der vorgeschlagenen Flexibilisierung der Ruhe- und Lenkzeiten der Fahrer kommen.

## **9) Stärkung des Arbeitnehmerschutzes (Art. 1 Abs. 1 b)**

Aus Sicht des DGB ist es bedauerlich, dass sich Rat, Kommission und Europäisches Parlament nicht darauf verständigen konnten, wie im Mandat des Europäischen Parlaments vorgesehen, für die Entsenderichtlinie als weitere (sozialpolitische) Rechtsgrundlage auch Art. 153 AEUV heranzuziehen. Dies hätte das Ziel der Richtlinie, den Schutz der entsandten Beschäftigten zu fördern, unterstrichen, und die Auslegung der Richtlinie als Mindeststandard noch einmal explizit klargestellt. Zu begrüßen ist jedoch, dass das Ziel des Arbeitnehmerschutzes durch die Einführung eines neuen Absatzes in Art. 1 Abs. 1 b gestärkt wurde und durch die Einführung einer sog. „Monti-Klausel“ klargestellt wird, dass die Entsenderichtlinie in keiner Weise die Ausübung der in den Mitgliedstaaten und auf Unionsebene anerkannten Grundrechte, wie das Streikrecht und das Recht auf weitere kollektive Maßnahmen, einschränken darf.

## **10) Umsetzungsfrist und Sperrklausel (Art. 3)**

Der DGB begrüßt, dass sich Rat, Europäisches Parlament und Kommission auf die übliche Umsetzungsfrist von zwei Jahren verständigt haben. Vor allem mit Blick auf die Interessen der Beschäftigten besteht im Bereich der Arbeitnehmerentsendung dringender



Handlungsbedarf. Maßnahmen zur Verbesserung der Situation der entsandten Beschäftigten dürfen nicht verzögert werden. In diesem Zusammenhang kritisiert der DGB, dass neben der Umsetzungsfrist eine zweijährige Sperrklausel vereinbart wurde, die vorsieht, dass Maßnahmen zur Umsetzung der Richtlinie erst zwei Jahre nach Inkrafttreten der Richtlinie angewendet werden dürfen. Da die Richtlinie zum 30.07.2018 in Kraft getreten ist, kann dies aus Sicht des DGB jedoch nur für Maßnahmen zur konkreten Umsetzung der Richtlinie gelten.