

# Stellungnahme



Stellungnahme des Deutschen Gewerkschaftsbundes zur  
Revision der Entsenderichtlinie

(EU) 2018/957

## Bewertung des Deutschen Gewerkschaftsbundes zur Revision der Entsenderichtlinie (EU) 2018/957

19.07.2018

### Hintergrund

Seit vielen Jahren fordert der DGB eine Verbesserung der seit 1996 nicht überarbeiteten Entsenderichtlinie. Nach langen, kontroversen Verhandlungen haben sich am 1.3.2018 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 wird voraussichtlich Ende Juli in Kraft treten und muss innerhalb einer Frist von zwei Jahren umgesetzt werden. Vereinbart wurde auch 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  
DGB Bundesvorstand  
Abteilung Arbeitsmarktpolitik

**Alexandra Kramer**  
Referatsleiterin Europäische  
Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik

[alexandra.kramer@dgb.de](mailto:alexandra.kramer@dgb.de)

Telefon: +49 30 240 60-311  
Telefax: +49 30 240 60-771

[www.dgb.de](http://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-, Unterkunft- und Verpflegungskosten. Auch wenn mit den neuen Regelungen die Umsetzung des Prinzips „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 die Anwendung des gesamten Tarifgitters. Die Möglichkeit auch nicht für allgemeinverbindlich erklärte Tarifverträge auf entsandte Beschäftigte anzuwenden, führt – nach entsprechender nationaler Umsetzung –



dazu, dass erheblich mehr tarifvertragliche Regelungen auf entsandte Beschäftigte anzuwenden sind. Mit Blick auf die Debatte um die Zulässigkeit von Tariftreueklauseln in der öffentlichen Auftragsvergabe führt diese Regelung zu einer völlig neuen Rechtslage. Der begrüßt zudem, dass in der überarbeiteten Richtlinie ist zudem verankert ist, dass Kosten für Reise, Unterkunft und Verpflegung durch den Arbeitgeber zu erstatten sind. Problematisch bewertet der DGB die Regelung zur Ausnahme der neuen (verbesserten) Regeln auf den Transportsektor. 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 auf, sich in den Verhandlungen um das so genannte Mobilitätspaket auch 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 zeitliche Befristung von Entsendungen, mehr Rechtssicherheit für Scheinent sandte und die Verpflichtung der Mitgliedstaaten zu effizienten Kontrollen und abschreckenden Sanktionen. Der DGB fordert die Bundesregierung auf, die Richtlinie zügig und konsequent und unter Nutzung aller Spielräume umzusetzen. Ein 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 a)**

Der DGB begrüßt, dass entsandte Beschäftigte künftig nicht nur bei den Mindestlohnsätzen, sondern bei der Entlohnung („remuneration“) gleichgestellt werden. Sie haben damit auch Anspruch auf weitere Lohnbestandteile wie Prämien, Zulagen und Zuschläge. Zudem gilt entsprechend der aktuellen Rechtsprechung<sup>1</sup> das gesamte Tarifgitter für entsandte Beschäftigte. Es ist zudem zu begrüßen, dass die Kompetenz für die Definition der Lohnbestandteile bei den Mitgliedstaaten liegt.

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

Zur Umsetzung des Prinzips „gleicher Lohn für gleiche Arbeit am gleichen Ort“ ist eine zentrale Forderung des DGB die Möglichkeit auch repräsentative Tarifverträge (neben gesetzlichen Bestimmungen und allgemeinverbindlichen Tarifverträgen) auf entsandte Beschäftigte anzuwenden. Der DGB begrüßt grundsätzlich den Kompromiss, der hierzu gefunden wurde. Dieser sieht vor, dass die in Art. 3 Abs. 8 der Entsenderichtlinie verankerte Ausnahme für die skandinavischen Systeme für andere Systeme geöffnet wird. Auch in Deutschland können damit grundsätzlich – nach entsprechender Umsetzung im Arbeitnehmer-Entsendegesetz – auch nicht für allgemeinverbindlich erklärte Tarifverträge auf entsandte Beschäftigte angewendet werden. Die entsprechenden Tarifverträge müssen auf der einheitlichen nationalen Homepage veröffentlicht werden. Dies schafft insbesondere für die Frage der Zulässigkeit von Tariftreueklauseln eine neue

---

<sup>1</sup> C-396/13; Sähköalojen ammattiliitto



rechtliche Grundlage. Dem sog. Ruffert-Urteil<sup>2</sup> wird damit die Argumentationsgrundlage entzogen. Das Hauptargument, mit dem 2008 im Ruffert-Urteil die Bezugnahme auf einen regionalen Tarifvertrag nach dem niedersächsischen Vergabegesetz 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 diese Interpretation der Entsenderichtlinie als Maximal- und nicht als Minimalrichtlinie fragwürdig war, lässt sie sich nun mit der neuen Formulierung der Entsenderichtlinie nicht mehr aufrecht halten.

### 3) Zeitliche Begrenzung von Entsendungen (Art. 3 Abs. 1a)

Der DGB begrüßt, dass die überarbeitete Richtlinie den vorübergehenden Charakter der Entsendung durch eine zeitliche Begrenzung unterstreicht. Die neue Regelung sieht eine zeitliche Begrenzung auf 12 Monate mit Möglichkeit der Ausweitung auf maximal 18 Monate vor. Danach gilt neben den Mindestbedingungen der Entsenderichtlinie das Recht des Arbeitsorts. 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.

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

Der DGB begrüßt, dass 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 neue Bestimmung nur auf Reisekosten bei innerstaatlichen Weiterentsendungen bezieht.

Zu begrüßen ist dahin gegen 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

---

<sup>2</sup> C-346/06; Ruffert



Tagegeldern gilt künftig eine Vermutungsregel, dass die Kosten tatsächlich entstanden sind und damit nicht auf die Entlohnung angerechnet werden kann. Da die Abgrenzung in der Praxis häufig schwierig ist, begrüßt der DGB die neue Regelung ausdrücklich. Zudem können missbräuchliche Unternehmenspraktiken, Reisekosten unzulässig vom Lohn abzuziehen, wirksamer bekämpft werden.

Der DGB begrüßt, 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.

#### **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 und der Entsendemitgliedstaat in die Pflicht genommen. Es müssen „geeignete Maßnahmen für 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. Das gleiche gilt für die Verpflichtung, dass die Mitgliedstaaten „Arbeitnehmern und/oder Arbeitnehmervertretern für die Durchsetzung der sich aus dieser Richtlinie ergebenden Verpflichtungen geeignete Verfahren“ zur Verfügung stellen müssen. 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, 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>3</sup> umgesetzt werden.

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

Aus Sicht des DGB ist es 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.

### **8) Straßenverkehr (Art 2 Abs.2)**

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 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 auch für die zehn Millionen Beschäftigten des Straßenverkehrs stark zu machen.

### **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, für die Entsenderichtlinie als weitere (sozialpolitische) Rechtsgrundlage 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 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 dem Streikrecht und dem Recht auf weitere kollektive Maßnahmen, einschränken darf.

---

<sup>3</sup> Vorschlag für eine Verordnung zur Einrichtung einer Europäischen Arbeitsbehörde vom 13.3.2018 (COM(2018) 131)



### **10) Umsetzungsfrist und Sperrklausel**

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. Problematisch ist die Verabschiedung einer Nichtanwendungsklausel „Sie [die Mitgliedstaaten] wenden diese Maßnahmen ab zwei Jahre nach Inkrafttreten dieser Richtlinie an. Bis zu diesem Zeitpunkt ist die Richtlinie 96/71/EG weiterhin in der Fassung anwendbar, die vor den mit dieser Richtlinie eingeführten Änderungen galt.“