

Stellungnahme

zum Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über eine mit dem Binnenmarktinformationssystem verbundene öffentliche Schnittstelle für die Erklärung über die Entsendung von Arbeitnehmern (COM(2024) 531 final)

1. Allgemeine Anmerkungen

Wenn Unternehmen Beschäftigte in einen anderen Mitgliedstaat entsenden, damit diese dort eine Dienstleistung erbringen, müssen sie auf Verlangen des aufnehmenden Mitgliedstaats eine Entsendemeldung abgeben. Ohne diese wären Kontrollen weitgehend unmöglich, weil nicht klar wäre, welche entsandten Beschäftigten gerade wo im Land eingesetzt sind. Da schlechte Arbeitsbedingungen bis hin zu Arbeitsausbeutung bei Entsendungen überdurchschnittlich häufig vorkommen, sind Kontrollen sehr wichtig – für die Beschäftigten, aber auch für die Unternehmen, die auf Qualität statt auf Lohn- und Sozialdumping setzen.

Die Unternehmensverbände klagen jedoch schon seit Jahren, die Meldepflichten seien eines der größten Hindernisse für die grenzüberschreitende Erbringung von Dienstleistungen, da alle Mitgliedstaaten unterschiedliche Meldeinformationen und -verfahren haben. Hier will die EU-Kommission nun mit einem einheitlichen digitalen Meldeportal Abhilfe schaffen, über das die Meldung in allen Amtssprachen und mit nur 30 überall gleichen Datenpunkten möglich sein soll. Das Meldeportal soll über das Binnenmarktinformationssystem laufen und so auch die Verwaltungszusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten und Kontrollen erleichtern. Die Teilnahme ist für die Mitgliedstaaten freiwillig. Einen entsprechenden Verordnungsvorschlag hat die EU-Kommission am 13.11.24 vorgelegt.

Die Kommission präsentiert ihren Vorschlag als Bestandteil der „Better Regulation“ Agenda, welche den Verwaltungsaufwand für Unternehmen um 25% senken soll. Damit verengt sie den Blick auf die direkten Kosten für Unternehmen. Sie legt auch nicht – wie sonst bei Gesetzesvorschlägen üblich und für eine bessere Rechtsetzung eigentlich unabdingbar – eine Folgenabschätzung vor, sondern analysiert ausschließlich (und mit fragwürdigen Berechnungen) den Aufwand und die Kosten der Unternehmen im Zusammenhang mit der Entsendemeldung. Dieses Vorgehen ist inakzeptabel, weil es jegliche andere Auswirkungen des Vorschlags ignoriert, insbesondere mit Blick auf die Kontrollen und den Schutz der Beschäftigten.

Folgerichtiger wäre gewesen, damit zu beginnen, die Bedarfe der Kontrollbehörden zu analysieren und von da aus zu gestalten. Auf diese Weise hätte man ein Instrument schaffen können, das den Unternehmen Erleichterungen bietet, aber gleichzeitig effektivere und gezieltere Kontrollen und somit einen besseren Schutz der Beschäftigten ermöglichen würde.

Aus Sicht des DGB muss der Vorschlag dringend nachgebessert werden.

14. April 2025

Kontaktperson:

Dr. Anne Karrass
Referatsleiterin Europäische
Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik
Abt. Arbeitsmarktpolitik

Deutscher Gewerkschaftsbund
Keithstraße 1
10787 Berlin
Telefon: +49 30 24060-772

anne.karrass@dgb.de

2. Ausführlichere Bewertung

a) Mögliche Risiken

Ausreichende Informationen sind die Grundlage für effektive Kontrollen. Wenn die Kommission ankündigt, die bisherigen 300 Informationspunkte auf 30 zu reduzieren, stellt sich die Frage, welche Informationen wegfallen. In der Durchsetzungsrichtlinie zur Entsenderichtlinie wurden beispielhaft Meldeinformationen genannt. Diese finden sich auch im Verordnungsentwurf wieder (wobei der Ansprechpartner für Tarifverhandlungen bereits weggelassen wird). Die genaue Liste der Informationen, welche die Unternehmen künftig melden müssen, soll jedoch erst in einem Durchführungsrechtsakt allein von der Kommission festgelegt werden. Diese Liste ist für die teilnehmenden Länder verbindlich und darf nicht auf die mitgliedstaatliche Situation angepasst werden – außer durch ein Weglassen von Informationspunkten. Ein Hinzufügen ist untersagt.

Dies ist aus verschiedenen Perspektiven problematisch:

Im Gesetzgebungsverfahren zur Durchsetzungsrichtlinie wurde lange verhandelt, ob die in der Meldung abgefragten Informationen auf die in der Richtlinie genannten begrenzt werden. Letztlich konnte sich das Europäische Parlament mit seiner Position einer offenen Liste durchsetzen, die Mitgliedstaaten dürfen sie also ergänzen. Die geplante Verordnung würde die geschlossene Liste nun aber durch die Hintertür wieder einführen – und das Parlament bei der Erstellung auch noch außen vor lassen. Selbst die Mitgliedstaaten dürfen nach dem Willen der Kommission nur eine nicht bindende Stellungnahme abgeben, die Entscheidung liegt allein bei der EU-Kommission. Dies ist undemokratisch! Eine Mindestliste mit gemeinsamen Informationen muss als Teil der Verordnung im ordentlichen Gesetzgebungsverfahren festgelegt werden.

Überdies muss es den Mitgliedstaaten erlaubt bleiben, weitere Informationspunkte zu ergänzen. Dies würde auch eine breitere Beteiligung am digitalen Meldeportal ermöglichen und so tatsächlich dazu beitragen, Fragmentierung in diesem Bereich abzubauen. In der derzeitigen Fassung bliebe den Mitgliedstaaten mit weitergehenden Informationsbedürfnissen nur, ihre eigenen Systeme beizubehalten – die dann allerdings stärker unter Druck geraten würden. Die Kommission argumentiert, die Durchsetzungsrichtlinie beschränke die Erhebung von Informationen auf diejenigen, welche eine „Kontrolle der Sachlage am Arbeitsplatz erlauben“, alle weiteren Informationen könnten erst im Laufe der Kontrollen erfragt werden. Dem ist entgegenzuhalten, dass eine Kontrolle am Arbeitsplatz nur dann sinnvoll möglich ist, wenn sich im Vorfeld Anhaltspunkte ergeben, die eine Kontrolle nahelegen – und hierfür braucht es eher mehr als weniger Informationen. Flächendeckende anlasslose Kontrollen sind weder im Sinne der Behörden noch der Unternehmen.

Von großer Bedeutung ist überdies, dass Mitgliedstaaten die Verordnung nicht zum Anlass nehmen, ihre nationalen Meldepflichten zu reduzieren (wie Tschechien dies bereits unter Bezugnahme auf das europäische Vorhaben getan hat). Ein Weglassen von Informationspunkten aus der gemeinsamen Mindestliste sollte daher ausgeschlossen werden.

Problematisch ist der Verordnungsvorschlag schließlich noch mit Blick auf die Speicherfristen für die Informationen. Diese sollen 36 Monate nach Ende der Entsendung automatisch gelöscht werden, die persönlichen Daten können sogar direkt nach dem Ende der Entsendung vom Unternehmen entfernt werden. Um Strafverfolgung zu ermöglichen, müssen die Daten jedoch sehr viel länger – sinnvoll wären zehn Jahre – gespeichert werden. Größere Verfahren werden oft erst Jahre später aufgerollt, da liegen die ersten Fälle schon deutlich länger als 36 Monate zurück. Auch müssten Änderungen während der Entsendung nachvollziehbar gemacht werden.

b) Mögliche Chancen

Bei richtiger Ausgestaltung würde der Verordnungsvorschlag durchaus Chancen bieten, die Arbeitsbedingungen entsandter Beschäftigter zu verbessern, indem Kontrollen erleichtert und effektiver werden.

Hierzu gehört zum einen die im Entwurf vorgesehene Möglichkeit, dass die Mitgliedstaaten den entsandten Beschäftigten eine Kopie der Entsendemeldung zukommen lassen. Damit wüssten diese, wer ihr Arbeitgeber ist und wie sie ihn erreichen können – was in der Realität entsandter Beschäftigter oft nicht der Fall ist! Diese Kann-Bestimmung sollte in eine Muss-Bestimmung umgewandelt werden. Wünschenswert wäre überdies, dass sie zusätzlich automatisch erläuternde Hinweise zu Rechten und Beratungsstellen im Zielland zugeschickt bekommen.

Die vorgesehene erleichterte Verwaltungszusammenarbeit ist ebenfalls positiv zu bewerten, da sie grenzüberschreitende Auskunftersuchen beschleunigt. Hierfür müsste allerdings IMI verbessert werden, v. a. die Suchfunktionen. Ergänzt werden sollte, dass die nationalen Verwaltungen über das neue Portal direkt mit den Entsendeunternehmen kommunizieren können, um Prüfungen zu erleichtern.

Die größte Verbesserung des neuen Portals könnte darin liegen, dass qualitativ hochwertige und vergleichbare Daten zusammengetragen werden. Deren Analyse würde es ermöglichen, Querverweise herzustellen und Trends zu erkennen. So könnten die Kontrollbehörden sehr viel effektiver kontrollieren und betrügerischen Unternehmen und Netzwerken schneller das Handwerk legen. Dazu ist es jedoch notwendig, den Zugriff auf diese Daten nicht nur national, sondern auch grenzüberschreitend und europäisch zu ermöglichen, auch durch die Einrichtung einer entsprechenden Datenbank. Die Analyse auf der europäischen Ebene sollte von der Europäischen Arbeitsbehörde durchgeführt werden, der im Rahmen dieser Verordnung hierfür die Aufgabe und Befugnis übertragen werden sollte.