

Gleicher Lohn für gleiche Arbeit – für alle in Europa: Lohndumping verhindern. Ordnung auf dem Arbeitsmarkt sichern. Mobilität fair gestalten.

Eckpunkte des BMAS zur Umsetzung der EU-Entsenderichtlinie

Mai 2019

Einleitung

Unsere Dienstleistungs- und Arbeitsmärkte in Europa wachsen mehr und mehr zusammen. Dienstleister und damit ihre Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer in der EU sind mobil geworden. Der Freiheit der Dienstleister folgt der grenzüberschreitende Einsatz der Arbeitnehmer. Es ist unsere Herausforderung, diese Entsendungen von Arbeitnehmern fair, verlässlich und sozial gerecht auszugestalten. Dabei geht es um den Schutz entsandter Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer aus dem Ausland, zugleich aber auch darum, deutsche Arbeitgeber und Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer vor Lohndumping und unfairer Konkurrenz zu schützen. Durch die Mobilität der Unternehmen mit ihren Arbeitnehmern in Europa darf keine Zweiklassengesellschaft auf dem Arbeitsmarkt entstehen. Genau dafür wurde in der EU die Entsenderichtlinie überarbeitet, die es den Mitgliedstaaten ermöglicht, ihre Lohn und Arbeitsbedingungen für alle inländischen Arbeitnehmer und Unternehmen und die aus dem EU-Ausland verpflichtend zu machen und damit die soziale Ordnung auf dem Arbeitsmarkt zu stärken. Wir setzen diese überarbeitete Richtlinie in deutsches Recht um.

Wo stehen wir?

Arbeitsmobilität in der EU ist inzwischen Alltag.

Ein typischer Fall in der Bauwirtschaft sieht etwa so aus, dass ein deutscher Generalunternehmer ein Unternehmen mit Sitz in Rumänien beauftragt, Maurerarbeiten auf einer Baustelle in Deutschland auszuführen. Das rumänische Unternehmen entsendet dazu von den bei ihm in

Rumänien beschäftigten Mitarbeitern einen Polier und zehn Maurer für zwei Monate auf die deutsche Baustelle. Die Mitarbeiter bleiben während ihrer Arbeit auf der deutschen Baustelle bei dem rumänischen Unternehmen zu den in Rumänien geltenden Konditionen angestellt. Um sicherzustellen, dass entsandte Arbeitnehmer hinsichtlich der wichtigsten gesetzlichen und allgemeinverbindlichen tariflichen Mindestarbeitsbedingungen denselben Schutz haben wie Arbeitnehmer in dem Land, in dem sie eingesetzt werden, hat der europäische Gesetzgeber bereits im Jahr 1996 die Entsenderichtlinie verabschiedet. So haben auch die bei der rumänischen Baufirma angestellten Maurer Anspruch auf den Baumindestlohn während sie auf der deutschen Baustelle arbeiten und können diesen auch in Deutschland einklagen.

Entsendungen haben seitdem massiv an Bedeutung zugenommen. Messbar ist das an den Anträgen auf Entsendung eines Arbeitnehmers ins Ausland (sogenannte A1-Bescheinigungen). 2017 wurden knapp 390.000 dieser Bescheinigungen ausgestellt, womit Deutschland in absoluten Zahlen die meisten eingehenden Entsendungen zu verzeichnen hat. Daraus ergibt sich ein Anteil an der Gesamtbeschäftigtenzahl in Deutschland von gut einem Prozent. Ein Großteil der Entsendungen betrifft den Bausektor. Ein weiterer Schwerpunkt lag auf industriellen Dienstleistungen. Gleichzeitig entsenden auch viele deutsche Unternehmen ihre Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer in andere EWR-Mitgliedstaaten. So haben die deutschen Sozialversicherungsbehörden 2017 knapp 320.000 A1-Bescheinigungen für Arbeitnehmerentsendungen in andere EWR-Mitgliedstaaten und damit von allen Mitgliedstaaten die höchste Zahl an Bescheinigungen ausgestellt.

Da sich außerdem die Lohnunterschiede zwischen den EU-Mitgliedstaaten mit der Erweiterung der Europäischen Union (EU-13) stark vergrößert hatten, wurde 2018 mit der Verabschiedung der Revision der Entsenderichtlinie der Schutz entsandter Arbeitskräfte und der Schutz inländischer Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer im Verhältnis zur Dienstleistungsfreiheit gestärkt.

Die neue EU-Entsenderichtlinie sorgt im Kern dafür, dass

- Arbeitnehmerrechte gestärkt,
- gleiche Wettbewerbsbedingungen für die Unternehmen geschaffen,
- Mobilität und Markt durch die Verhinderung von Dumpingkonkurrenz für inländische Unternehmen wie Beschäftigte fair ausgestaltet sowie
- die Rechte entsandter Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer geachtet werden.

Insbesondere sollen die Lohn- und Arbeitsbedingungen für Arbeitnehmer von ausländischen Arbeitgebern sowie Arbeitnehmer von deutschen Arbeitgebern hierzulande so weit wie möglich gleichgestellt werden. Dabei ist die Dauer der Entsendung (kurzzeitiger Einsatz vs. langzeitiger Arbeitseinsatz z. B. auf einer Baustelle) ein wichtiges Kriterium. Die Mitgliedsstaaten haben sich darüber hinaus verständigt, die Transparenz und Rechtsklarheit der bei Entsendung anwendbaren Regeln zu verbessern.

Deutschland muss jetzt handeln und das Arbeitnehmer-Entsendegesetz überarbeiten!

Die Europäische Union hat den Mitgliedstaaten eine Frist bis 30. Juli 2020 gegeben, um ihre nationalen Gesetze an das neue Entsenderegime anzupassen. Es besteht also Zeitdruck. Daher benennt das Bundesministerium für Arbeit und Soziales hiermit Eckpunkte, wie das Arbeitnehmer-Entsendegesetz in Deutschland überarbeitet werden soll. Im Sommer soll auf Basis folgender Eckpunkte ein Gesetzentwurf vorgelegt werden:

Gleicher Lohn für gleiche Arbeit

Wir werden die Voraussetzungen dafür schaffen, dass Lohndumping verhindert wird. Der Lohn für die nach Deutschland entsandten Arbeitnehmer soll soweit wie möglich an den für unsere inländischen Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer vorgeschriebenen Lohn angeglichen werden.

Bisher galten in Deutschland für Arbeitnehmer ausländischer Unternehmen nur die Mindestlohnsätze. Dies kann in Branchen, in denen Löhne oberhalb des Mindestlohns gezahlt werden, zu Verwerfungen führen. Neu ist künftig, dass die Mitgliedsstaaten ihre Entlohnungsvorschriften auch jenseits reiner Mindestlohnsätze auf entsandte Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer anwenden können. Dies ist möglich, wenn ausländische und inländische Arbeitgeber gleichbehandelt werden. Es müssen gleiche Bedingungen für alle gelten.

Dafür werden wir folgende Punkte unter Beachtung der Tarifautonomie umsetzen:

- Wir stellen sicher, dass alle gesetzlichen Entlohnungsvorschriften auch auf entsandte Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer Anwendung finden können.
- Wir gewährleisten dabei den notwendigen gesetzlichen Rahmen, damit die Tarifvertragsparteien entsandte Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer in relevanten Bereichen durch mit zwingender Wirkung erstreckte Entlohnungsvorschriften schützen können. Wir beachten dabei die unionsrechtlichen Vorgaben, dass entsandte und inländische Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer aber auch ihre Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber gleichbehandelt werden und werden gleichzeitig die Tarifvielfalt in Deutschland wahren.

Bessere Arbeitsbedingungen durchsetzen

EU-Arbeitgeber, die in Deutschland wirtschaftlich aktiv sind, sollen die Kosten für Unterkunft, Reisekosten oder Verpflegung nicht ihren Arbeitskräften auflasten.

Entsendebedingte Kosten sollen deshalb nach der Entsenderichtlinie grundsätzlich von der Arbeitgeberin bzw. dem Arbeitgeber nach den Regeln in ihrem Herkunftsland getragen werden. Wenn entsandte Arbeitnehmer innerhalb des Staates reisen müssen, in den sie entsandt worden sind, sollen allerdings die gleichen rechtlichen Bedingungen wie auf dem inländischen Arbeitsmarkt gelten. Soweit also in Deutschland solche Kostenerstattungen vorgesehen sind, kann dann auch die EU-Arbeitnehmerin und der EU-Arbeitnehmer die Erstattung seiner entsendebedingten Kosten verlangen.

Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer sollen während der Entsendung nicht unter unwürdigen Bedingungen untergebracht sein. Gerade in den deutschen Großstädten häufen sich die Berichte von miesen Unterkunftsbedingungen für Arbeitnehmer aus dem Ausland, teilweise sogar Bauwagenkolonnen. Damit muss Schluss sein. Der Staat, in den Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer entsandt wurden, soll stärker als bisher dagegen vorgehen können. Daher:

- Das vom BMF auf den Weg gebrachte Gesetz zur Bekämpfung von illegaler Beschäftigung und Sozialleistungsmissbrauch ermöglicht künftig die Anwendung allgemein verbindlicher tariflicher Vorschriften über die Anforderungen, die von der Arbeitgeberin oder dem Arbeitgeber gestellte Unterkünfte erfüllen müssen.
- Wir werden sicherstellen, dass auch die gesetzlichen Anforderungen in diesem Bereich für entsandte Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer Anwendung finden.
- Wir stellen außerdem sicher, dass nach Deutschland entsandte Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer für Reisen, die sie innerhalb Deutschlands antreten müssen von denselben Regeln profitieren wie fest in Deutschland beschäftigte Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer.

Arbeitslohn ist Arbeitslohn – keine Anrechnung von Aufwandserstattungen mehr

Zulagen, die entsandte Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer erhalten, um die Kosten ausgleichen, welche ihnen infolge der Entsendung entstehen (Unterkunft, Reise, Verpflegung), sind **kein** Bestandteil der Entlohnung. Sie dürfen nicht auf den Lohn angerechnet werden.

In der Vergangenheit war es in der Praxis häufig unklar, ob und in welchem Umfang Entsendezulagen der Aufwandserstattung dienten. Das führte dazu, dass EU-Unternehmen oft Entsendezulagen für ihre Arbeitnehmer pauschal zum Lohn hinzurechneten, um die Höhe des Mindestlohns zu erreichen, obwohl diese Zulagen eigentlich nur den Aufwand des Arbeitnehmers für die Entsendung ausgleichen sollten. Für die Kontrollbehörden, wie z.B. in Deutschland den Zoll, führte dies bei den Kontrollen zu praktisch schwierigen Fragen bei der Zuordnung dieser Entsendezulagen.

Um diese Unsicherheiten zu beseitigen, gilt künftig die Vermutung, dass auf dem Lohnzettel ausgewiesenen Entsendezulagen keine Löhne sind, sondern eben den zusätzlichen Kostenaufwand des Arbeitnehmers für Reise, Unterkunft und Verpflegung ausgleichen sollen.¹

Das tun wir:

- Wir werden sicherstellen, dass Entsendezulagen nicht mehr pauschal auf den Lohn in Deutschland angerechnet werden können. Dies ist künftig nur noch dann möglich, wenn klar ist, dass sie nicht eigentlich die entsendebedingten Kosten der EU-Arbeitnehmerin oder des Arbeitnehmers ausgleichen sollen.

Besonderer Schutz langzeitentsandter Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer

Wir werden langzeitentsandte Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer besonders schützen. Die Dauer des Arbeitseinsatzes von EU-Arbeitskräften auf dem deutschen Arbeitsmarkt macht im Hinblick auf die Lohn- und Wettbewerbskonkurrenz gegenüber inländischen Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer einen Unterschied. Die revidierte Entsenderichtlinie berücksichtigt dies, indem sie besondere Regeln für Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer vorsieht, die von ihrer Arbeitgeberin oder ihrem Arbeitgeber länger als 12 bzw. 18 Monate in einen anderen Mitgliedstaat entsandt werden. Daher werden wir unter Beachtung der Richtlinienvorgaben umsetzen:

- Deutsches Recht für alle: Wir gewährleisten die umfassende Anwendung der deutschen Arbeitsgesetze auf langzeitentsandte Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer.
- Wir erweitern die Mechanismen, um die in Deutschland geltenden allgemein verbindlichen tarifvertraglichen Arbeitsbedingungen auf langzeitentsandte Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer anzuwenden.
- Das Verfahren für die Verlängerung der Frist für die Langzeitentsendung von 12 auf 18 Monate werden wir transparent, praxistauglich und unbürokratisch ausgestalten.
- Wir sorgen dafür, dass die sozialen und rechtlichen Vorschriften über die Langzeitentsendung nicht durch Aneinanderreihungen von mehreren Entsendungen („Kettenentsendungen“) umgangen werden können. Das stellt Ordnung wieder her.

Klarere Regeln für Leiharbeiterinnen und -arbeitnehmer – kein Leiharbeitsdumping in der EU!

Wir schützen auch alle Leiharbeiterinnen und -arbeitnehmer, die von ihrem Entleiher im Ausland zur Arbeit mit nach Deutschland genommen werden. Die revidierte Entsenderichtlinie stellt klar, dass auch Kettenentsendungen von Leiharbeiterinnen und -arbeitnehmern erfasst sind, diese werden geschützt und unterliegen den Regeln des deutschen Arbeitsrechts. Daher werden wir,

- sicherstellen, dass Leiharbeiterinnen und -arbeitnehmer, die in Deutschland eingesetzt werden, vom deutschen Arbeitsrecht erfasst werden.
- Damit Verleiher im Ausland sich an das deutsche Arbeitsrecht halten können, müssen sie wissen, ob ihre Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer in Deutschland eingesetzt werden. Wir werden daher durch entsprechende Informationspflichten von Entleihern sicherstellen, dass Verleiher mit Sitz im Ausland informiert sind, wenn ihre Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer in Deutschland eingesetzt werden.

Mehr Transparenz auf dem europäischen Arbeitsmarkt. Bessere Bedingungen für Unternehmen und Beschäftigte

Wir reduzieren Bürokratie und schaffen mehr Verlässlichkeit. Mit der revidierten Entsenderichtlinie werden die EU-Mitgliedstaaten verpflichtet, mehr Informationen über die Arbeits- und Beschäftigungsbedingungen bei Entsendungen bereitzustellen. Das tun wir:

- Wir stärken die One-Stop-Plattform für EU-Arbeitgeber und Arbeitskräfte: Wir werden die bestehende zentrale

¹ Diese Vermutung gilt immer, wenn das Herkunftslandrecht nicht klar regelt, dass und in welchem Umfang die Entsendezulage für andere Zwecke als zur Kostenerstattung gezahlt wird.

deutsche Internetseite (www.zoll.de) fortentwickeln, um Arbeitgeberinnen und Arbeitgebern mit Sitz im Ausland und ihren hierhin entsandten Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern weiterhin einen leichten und vollständigen Überblick über die in Deutschland zu beachtenden Arbeitsbedingungen zu gewähren.

- Alle Tarifverträge, die für entsandte Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer gelten, werden wir zugänglich machen.
- Wir werden uns dafür einsetzen, dass die neu geschaffene Europäische Arbeitsbehörde als zentrale Informationsstelle die Informationsangebote der Mitgliedstaaten bündelt. So können Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber und ihre entsandten Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer eine Übersicht über die den Mitgliedstaaten geltenden Entsenderegeln erhalten.

Schutz vor Ausbeutung durch faire Mobilität

Entsandte Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer sollen ihre Rechte besser durchsetzen können.

- Wir stärken das Klagerecht von EU-Beschäftigten, so dass entsandte Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer die erweiterten Rechte, die ihnen aufgrund der revidierten Entsenderichtlinie künftig in Deutschland zustehen, auch in Deutschland einklagen können.

Entsandte ausländische Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer können oft wegen unzureichender Kenntnisse der deutschen Sprache sowie des deutschen Rechtssystems ihre nach dem Arbeitnehmer-Entsendegesetz bestehen-

den Rechte nicht in gleichem Maße wie im Inland wohnende Arbeitnehmer geltend machen und durchsetzen. Das macht sie zum einfachen Ziel von Ausbeutungen. Daher werden wir,

- gesetzlich konkretisieren, wie Gewerkschaften speziell entsandte Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer bei der gerichtlichen Durchsetzung ihrer Ansprüche besser unterstützen können.
 - Wenn Gewerkschaften im Namen einer entsandten Arbeitnehmerin oder eines entsandten Arbeitnehmers Ansprüche im Sinne des Arbeitnehmer-Entsendegesetzes gerichtlich geltend machen wollen, soll dies künftig auch ohne Mitgliedschaft in der Gewerkschaft möglich sein.
- Faire Mobilität bedarf auch jenseits gerichtlicher Durchsetzungsinstrumente der Flankierung durch eine staatlich unabhängige, auf die speziellen Bedürfnisse entsandter Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer aus EU-Mitgliedstaaten zugeschnittene Beratungsangebote, die gerade auch die sprachlichen Probleme der Hilfesuchenden berücksichtigen. Das vom Bundesministerium für Arbeit und Soziales geförderte Projekt „Faire Mobilität“ (www.faire-mobilitaet.de/faelle) mit seinen mehrsprachig ausgerichteten Beratungsstellen in Deutschland hat entsandten Arbeitnehmern bereits in vielen Fällen geholfen, ihre Rechte durchzusetzen.
- Wir werden die in der Praxis bewährten Angebote des Projektes Faire Mobilität verstetigen und – einschließlich der dafür dauerhaft erforderlichen Haushaltsmittel – auf das erweiterte Spektrum entsenderrelevanter Arbeitsbedingungen ausdehnen. Gleichzeitig evaluieren wir das Projekt, um das Beratungsangebot qualitativ weiterzuentwickeln.