



Das Funktionieren der Dienstleistungsrichtlinie in der Bauwirtschaft

Bericht



Europäischer Wirtschafts- und Sozialausschuss

Inhalt

	<i>VORWORT</i>	<i>4</i>
1.	<i>WICHTIGSTE ERKENNTNISSE</i>	<i>5</i>
2.	<i>FESTSTELLUNGEN UND EMPFEHLUNGEN</i>	<i>6</i>
	<i>ANHANG</i>	<i>25</i>
	<i>ZIELE UND METHODEN</i>	<i>25</i>
	<i>DIE RICHTLINIEN AUF DEN PUNKT GEBRACHT</i>	<i>25</i>
	<i>DIE DIENSTLEISTUNGSRICHTLINIE</i>	<i>26</i>
	<i>DIE RICHTLINIE ÜBER DIE ENTSENDUNG VON ARBEITNEHMERN</i>	<i>27</i>
	<i>DIE DURCHSETZUNGSRICHTLINIE</i>	<i>27</i>
	<i>STELLUNGNAHMEN DES EWSA ZU DEN RICHTLINIEN</i>	<i>29</i>

Vorwort

Die **Dienstleistungsrichtlinie** (2006/123/EG vom 12. Dezember 2006) über die Liberalisierung der Dienstleistungen auf dem Binnenmarkt hat sich massiv auf viele Aspekte der grenzüberschreitenden Mobilität ausgewirkt. Sie zählt vermutlich zu den umstrittensten Schritten in der jüngsten Geschichte der EU, da sie eine sehr emotionale Debatte in der breiten Öffentlichkeit und zwischen den Sozialpartnern ausgelöst hat. **Die Richtlinie über die Entsendung von Arbeitnehmern**¹ (1996/71/EG), die noch vor den EU Erweiterungen um Länder in Ost- und Mitteleuropa verabschiedet wurde, ist mit der Erbringung von Dienstleistungen unauflöslich verbunden. Das gilt für die Bauwirtschaft im besonderen Maße. Zum einen wurde angesichts der Krisen durch beide Richtlinien Angst geschürt und die Mobilität "Personal exportierender" Mitgliedstaaten stigmatisiert ("Sie nehmen uns unsere Arbeitsplätze weg!"). Zum anderen haben die Erweiterungen Vielfalt, neue Herausforderungen und Chancen für den Binnenmarkt mit sich gebracht. Allerdings muss die soziale Dimension des Binnenmarktes – das europäische Sozialmodell – auch weiterhin ein Ausdruck der Identität der Europäischen Union bleiben.

In seiner Stellungnahme zum Thema "Entwicklung eines bürgerorientierten und bürgernahen Ansatzes in der Binnenmarktpolitik" wies der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss (EWSA) darauf hin, dass es "der Dienstleistungssektor im Allgemeinen [ist], wo der Rückstand bei der Verwirklichung des Binnenmarktes am deutlichsten ist. Gerade hier ist aber Innovation gefragt, und zwar sowohl bei den Maßnahmen als auch bei den einzusetzenden Instrumenten."

Als Einrichtung innerhalb des EWSA wurde im Jahr 1994 mit Unterstützung des Europäischen Parlaments, des Rates der Europäischen Union und der Europäischen Kommission die Binnenmarktbeobachtungsstelle (BBS) geschaffen. Ihre Aufgabe besteht darin, die Funktionsweise des Binnenmarktes zu untersuchen, Probleme und Hindernisse zu ermitteln und Lösungsvorschläge aus zivilgesellschaftlicher Perspektive auszuarbeiten, um dazu – in diesem konkreten Fall – noch vor den Europawahlen im Mai 2014 Schlussfolgerungen vorzulegen.



Anna Maria Darmanin, Vorsitzende der Binnenmarktbeobachtungsstelle

1 Stellungnahme des EWSA CESE 466/2012, ABl. C 143 vom 22.5.2012, S. 17.

1. Wichtigste Erkenntnisse

Die gegenseitige Anerkennung sollte in der EU schrittweise, Markt um Markt, umgesetzt werden. Eine kohärente gesamteuropäische Strategie zur Bekämpfung von international operierenden Betrugsnetzen würde der Gesellschaft im Allgemeinen und der Bauwirtschaft im Besonderen zugutekommen. Die Vereinbarung gemeinsamer Definitionen auf europäischer Ebene ist zu einer drängenden Aufgabe geworden. Dies stellt insbesondere mit Blick auf die Lösung seit Langem bestehender Probleme eine große Herausforderung dar. Zur Erreichung dieses Ziels ist eine Reihe von Schritten erforderlich: Es sollten europäische Mindestnormen für Kontrolldienste, ein europäisches Kompendium steuer- und sozialrechtlicher Begriffe und eine europäische Sozialversicherungsnummer eingeführt werden. Diese anspruchsvollen Aufgaben können nicht ohne institutionelle Stärke, Eigenverantwortung und die ordnungsgemäße Umsetzung sowie eine einheitliche Sozialgesetzgebung bewältigt werden.

Für den Bereich der Bauwirtschaft lassen sich aus den Beiträgen der einschlägigen zivilgesellschaftlichen Organisationen folgende zehn grundlegende Erkenntnisse ableiten:

- 1 Es sollte ausnahmslos das Bestimmungslandprinzip gelten².
- 2 Der Wettbewerb muss sich auf Qualität und gleiche Bedingungen gründen und darf nicht auf "Sozialdumping" beruhen.
- 3 Es ist durchweg eine ordnungsgemäße Umsetzung und Durchführung der Binnenmarktvorschriften erforderlich³.
- 4 Für Kohärenz und einen wirklich gemeinsamen Ansatz müssen einheitliche Begriffe und Definitionen verwendet werden.
- 5 Eine wirksame und effektive Zusammenarbeit zwischen den einzelstaatlichen Behörden ist von entscheidender Bedeutung.
- 6 Die Erhaltung des europäischen Sozialmodells ist von wesentlicher Bedeutung, um die Akzeptanz und Unterstützung seitens der Öffentlichkeit sicherzustellen.
- 7 Das Kartensystem scheint praktische und umsetzbare Möglichkeiten für eine bessere Kontrolle zu eröffnen.
- 8 Institutionelle Stärke und eine angemessene Entschiedenheit bei der Anwendung von Vorschriften und Kontrollen⁴ sowie höhere Geldbußen sind notwendig.
- 9 Echte Zusammenarbeit zwischen öffentlichen Behörden und Sozialpartnern ist ein Ausdruck verantwortungsvollen Verwaltungshandelns.
- 10 Das Subsidiaritätsprinzip sollte angewendet werden, damit die Mitgliedstaaten spezifische Überwachungsinstrumente einsetzen können.

- 2 Die Anwendung dieses Grundsatzes erfordert eine Änderung der Rechtsvorschriften.
- 3 Von nationalen Behörden bis hin zu einheimischen sozioökonomischen Akteuren. Bei ordnungsgemäßer Anwendung würden sich die beiden Richtlinien gegenseitig verstärken.
- 4 Vom "Name-and-Shame"-Prinzip (Selbstregulierung, sektorale Verhaltenskodizes), bei dem die jeweiligen Stellen öffentlich benannt und gerügt werden, bis hin zu strafrechtlicher Verfolgung und Marktausschluss. Rechtssicherheit ist von maßgeblicher Bedeutung.

2. Feststellungen und Empfehlungen

Im Folgenden wird ein zusammenfassender Überblick zu den Problemen und Mängeln (Feststellungen) und den möglichen Lösungsansätzen (Empfehlungen) gegeben. Die parallelen Einträge auf beiden Seiten der Tabelle stimmen nicht zwangsläufig überein.

MÄNGEL (FESTSTELLUNGEN)	VORGESCHLAGENE LÖSUNGSANSÄTZE (EMPFEHLUNGEN)
ÜBERSCHRIFT	
PUNKT IM ZUSAMMENHANG MIT DER DIENSTLEISTUNGSRICHTLINIE	
Mängel, Probleme und Hindernisse, die durch verschiedene Gesprächspartner in Interviews, Konferenzen und Veröffentlichungen hervorgehoben wurden 12)*	Vorschläge, die Mängel, Probleme und Hindernisse beseitigen
PUNKT IM ZUSAMMENHANG MIT DER RICHTLINIE ÜBER DIE ENTSENDUNG VON ARBEITNEHMERN	
Mängel, Probleme und Hindernisse, die durch verschiedene Gesprächspartner in Interviews, Konferenzen und Veröffentlichungen hervorgehoben wurden	Vorschläge, die Mängel, Probleme und Hindernisse beseitigen (34)*

* Quelle (Seite des Arbeitspapiers, aus der diese Äußerung hervorgeht)

Aufbau des zusammenfassenden Überblicks "Feststellungen und Empfehlungen"⁵

MÄNGEL (FESTSTELLUNGEN)	VORGESCHLAGENE LÖSUNGSANSÄTZE (EMPFEHLUNGEN)
ARBEITSMARKT	
ARBEITSUNFÄLLE	
Die Begriffsbestimmung des Arbeitsunfalls unterscheidet sich zwischen den Mitgliedstaaten. Dies wirkt sich auf die Höhe der Entschädigungsleistungen und auf bestimmte einzelstaatliche Gesundheitssysteme aus	
ENTSENDUNG VON ARBEITNEHMERN	
Nicht in allen Mitgliedstaaten gibt es die vorherige Entsendungsanmeldung (36)	Einrichtung einer Datenbank zur Nachverfolgung von Arbeitnehmern – dazu könnte das Binnenmarktinformationssystem weiter ausgebaut werden
Qualifikationsnachweise sind nicht in allen Mitgliedstaaten obligatorisch ⁶	Ein gesamteuropäisches Vorgehen ist erforderlich
In Belgien ist die Tätigkeit von Vermittlungsagenturen reguliert, in anderen Mitgliedstaaten hingegen nicht (33)	Ausschreibungen von Vermittlungsagenturen zu rechtswidrigen Praktiken müssen verboten werden(33) Entsante Arbeitnehmer sollten angemessen über die maßgeblichen Rechtsvorschriften im Aufnahmeland informiert werden (44)
Es gibt keine entsandten Selbstständigen (dies ist ein Widerspruch in sich) (20) ⁷	
MOBILITÄT	
Durch offenkundiges Sozialdumping wird das Image der EU beschädigt (35)	Aufklärungskampagnen, die sich an Arbeitnehmer richten, damit diese vor Abschluss eines Beschäftigungsvertrags über die Rahmenbedingungen informiert werden
Das Wiedererstarken von Misstrauen gegenüber Ausländern gefährdet den Vorrang des Gesetzes (35)	

5 Arbeitsunterlage des EWSA, siehe: <http://www.eesc.europa.eu/?i=portal.en.events-and-activities-services-directive>. Wenn keine Seitenzahl angegeben ist, handelt es sich um Äußerungen der Gesprächspartner.

6 Obligatorisch in Frankreich und Polen.

7 Stellungnahme des EWSA CESE 2063/2012, ABl. C 161 vom 6.6.2013, S. 14.

MÄNGEL (FESTSTELLUNGEN)	VORGESCHLAGENE LÖSUNGSANSÄTZE (EMPFEHLUNGEN)
SOZIALDUMPING	
Sozialdumping wird häufig gemäß der eigenen Wahrnehmung "definiert". Allgemein ausgedrückt verbindet sich mit dem Begriff die Schaffung einer Situation, in der zu Niedriglöhnen arbeitende Arbeitnehmer aus einem anderen Mitgliedstaat den inländischen Arbeitnehmern die Arbeitsplätze wegnehmen. Der Europäischen Kommission zufolge handelt es sich um die "Unterbietung von Preisen auf lokalen Märkten durch ausländische Dienstleister, deren Arbeitsnormen weniger streng sind" ⁸	Das empfindliche Gleichgewicht, das zwischen der Freiheit zur Erbringung grenzüberschreitender Dienstleistungen und der Notwendigkeit eines wirksamen Instruments zur Überwachung und Durchsetzung arbeitsrechtlicher Normen im Aufnahmeland besteht und in der endgültigen Einigung über die Dienstleistungsrichtlinie verankert ist, muss aufrechterhalten werden ⁹
Wie auch immer die Begriffsbestimmung zum Sozialdumping aussieht, ist die Gefährdung des europäischen Sozialmodells eine weit verbreitete Wahrnehmung, die zu nachlassender Unterstützung für die EU-Integration führt (15, 25, 76, 104)	Artikel 3 AEUV und die Charta der sozialen Grundrechte müssen durchgesetzt werden
Oft genug sind die von ausländischen Arbeitnehmern ausgeübten Beschäftigungen genau jene, die inländische Arbeitnehmer nicht übernehmen möchten => das Argument "Sie nehmen uns unsere Arbeitsplätze weg" ist in hohem Maße polemisch und populistisch	Bemühungen, um Marktfreiheiten und soziale Grundrechte in Einklang zu bringen Erforschung der Idee einer "Europäischen Sozialen Interpol", die die Arbeitsaufsichtsbehörden in den verschiedenen Mitgliedstaaten in ihrer Tätigkeit unterstützt ¹⁰
Welche Aufgabe/Stellung hat die Sozialcharta im Binnenmarkt? Wie steht es um die soziale Dimension der öffentlichen Ordnung in der EU?	
SOZIALE SICHERHEIT	
Auch wenn die soziale Sicherheit aus dem Geltungsbereich der Dienstleistungsrichtlinie ausgenommen ist, stellt sich die Frage, ob es nicht ein politisch unmögliches Unterfangen ist, ohne EU-weit einheitliche Regelungen zu sozialer Sicherheit, Bezahlung, Arbeitsbedingungen usw. die Mitgliedstaaten zur Durchsetzung der Dienstleistungsvorschriften zu bewegen	Ordnungsgemäße Anwendung der Verordnung (EG) Nr. 883/2004 zur Koordinierung der Systeme der sozialen Sicherheit (11) Einrichtung eines europäischen Kompendiums steuer- und sozialrechtlicher Begriffe (26) Einführung einer europäischen Sozialversicherungsnummer
Die Umgehung von Vorschriften und sozialrechtlichen Verpflichtungen ist weit verbreitet und führt zu Verzerrungen auf dem Bauwirtschaftsmarkt	Einführung von Mechanismen zur Durchsetzung der im Aufnahmeland geltenden Bedingungen ¹¹

8 <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=471&langId=de>. M. Bernaciak, in "Social dumping: political catchphrase or threat to labour standards?" (Sozialdumping – politisches Schlagwort oder Gefahr für die Arbeitsnormen?), S. 40 (2012), definiert Sozialdumping als eine Strategie, die auf eine Senkung der sozialen Standards mit dem Ziel der besseren Wettbewerbsfähigkeit ausgerichtet sei. Sozialdumping werde zwar von Unternehmen ausgelöst, betreffe indirekt aber auch deren Beschäftigte und/oder die Regierungen der Heimat- und Aufnahmeländer und wirke sich negativ im sozialen Bereich aus.

9 <http://www.euractiv.com/socialeurope/business-backs-commission-dispat-news-218283>.

10 In der Durchsetzungsrichtlinie wird der Vorschlag des EWSA aus seiner Stellungnahme CESE 970/2010 genannt, ABl. C 44 vom 11.2.2011, S. 90.

11 Dies würde eine Änderung der Richtlinie erfordern.

MÄNGEL (FESTSTELLUNGEN)	VORGESCHLAGENE LÖSUNGSANSÄTZE (EMPFEHLUNGEN)
Dienstleistungen im Binnenmarkt	
Dienstleistungen im Binnenmarkt	
Das Fehlen eines integrierten Marktes für Dienstleistungen erklärt zum Teil die Produktivitätsunterschiede zwischen den USA und Europa in den letzten 20 Jahren	Absenkung der Hürden, die durch das kostspielige Flickwerk einzelstaatlicher Vorschriften geschaffen werden (78)
Dienstleistungsmärkte sind in der Regel stark reguliert. Darüber hinaus behindern die großen Unterschiede zwischen den einzelstaatlichen Vorschriften die grenzüberschreitende Erbringung von Dienstleistungen	
Versäumnis der Dienstleistungserbringer, neue Organisationsmethoden einzuführen, durch die die Vorteile der IKT maximiert werden	
Die Richtlinie räumt den nationalen Regierungen einen zu großen Spielraum bei der Entscheidung ein, was eine Hürde für die Niederlassung oder für die grenzüberschreitende Erbringung von Dienstleistungen darstellt. Sie können diese Hürden als "verhältnismäßig" bezeichnen (78)	Bei der gegenseitigen Evaluierung sollte zu einer ständigen Überprüfung der Regulierung von Dienstleistungen übergegangen werden, um die Regulierungsbehörden zu ermutigen, überflüssige Vorschriften abzuschaffen und den Vorschriften der jeweils anderen Behörde zu trauen
Störungen in den Dienstleistungsmärkten beeinträchtigen die Fähigkeit des Euro, Schocks zu absorbieren, und das ordnungsgemäße Funktionieren der Währungsunion (79)	
Im Bereich der Dienstleistungen gibt es mehr Beschränkungen als beim Warenverkehr; die Handelbarkeit ist gering und selektiv und KMU können ein Problem mit der Niederlassungsfreiheit haben. (79)	
Die Beseitigung von Hindernissen innerhalb der EU hängt maßgeblich von der Aufhebung oder Reform der innerstaatlichen Vorschriften über Dienstleistungen ab (79)	Dies setzt tiefgreifende innerstaatliche Reformen im Dienstleistungsbereich voraus, die durchweg zu wettbewerbsfähigeren und besser funktionierenden Dienstleistungsmärkten führen, welche wesentlich und weitaus wichtiger für das Wachstum in der EU sind als beispielsweise die Exposition gegenüber dem grenzübergreifenden Handel mit Dienstleistungen innerhalb der EU
Dienstleistungen leiden unter den Diskrepanzen zwischen den Vorschriften der einzelnen Mitgliedstaaten bzw. unter der Vielzahl dieser Vorschriften ¹² (79)	

12 Diese "regulatorische Heterogenität" kann für Unternehmen mit Schwerpunkt Europa sehr kostspielig sein – für jedes Land fallen die fixen Markteintrittskosten gesondert an und müssen erwirtschaftet werden, bevor die Investition und der Markteintritt zu Erträgen führen. Diese wiederkehrenden fixen Markteintrittskosten sind für KMU, die im Dienstleistungsbereich tätig sind, äußerst entmutigend und für viele andere Anbieter zumindest nicht hilfreich. (...) Eine begrenzte Verringerung der regulatorischen Heterogenität im Rahmen der OECD führt bereits zu einem deutlichen Anstieg der ausländischen Direktinvestition. CEPS Special Report Nr. 67, S. 17.

MÄNGEL (FESTSTELLUNGEN)	VORGESCHLAGENE LÖSUNGSANSÄTZE (EMPFEHLUNGEN)
DIENSTLEISTUNGEN IM BINNENMARKT	
Welcher Gewinn mit der Vollendung eines echten EU-Binnenmarktes für Dienstleistungen (d.h. weit über die horizontale Dienstleistungsrichtlinie hinaus) verbunden ist, wird noch nicht vollständig verstanden. (79) Gewinn aus besser funktionierenden Dienstleistungsmärkten zu ziehen, ist nicht immer nur eine Frage des stärkeren Wettbewerbs (80)	Im Bereich der Finanzdienstleistungen sind offenbar noch keine neuen Schätzungen verfügbar, während es mit Blick auf die netzgebundenen Wirtschaftszweige nur einige Ad-hoc-Versuche gibt (die aber auf einen erheblichen Gewinn hindeuten); für die freiberuflichen Dienstleistungen liegen keine zuverlässigen Schätzungen vor. In keinem der drei Bereiche gibt es einen echten Binnenmarkt, was einen weiteren Gewinn in beträchtlicher Höhe erwarten lässt; erst jetzt beginnt man, den vielfältigen wirtschaftlichen Nutzen aus der Dienstleistungsrichtlinie zu verstehen, der mittel- und längerfristig insgesamt gewiss mehrere Prozentpunkte des BIP der EU ausmachen wird, wenn nicht sogar mehr. Rechnet man die lange nicht ausreichend beachteten Vorteile einer geringeren regulatorischen Heterogenität im Bereich der Dienstleistungen hinzu, so ergibt sich ein noch viel größerer Gewinn
Da die Binnenmarktvorschriften nicht vollständig umgesetzt sind ¹³ , wird die grenzüberschreitende Erbringung von Dienstleistungen von Angehörigen der freien Berufe durch die unzureichende Umsetzung/verwaltungs- und verfahrenstechnische Belastungen behindert (97)	Das erfordert EU-weit über einen längeren Zeitraum beträchtliche Investitionen in die Infrastruktur (Gas, Strom, Eisenbahn und Internet). Ein einzigartiger Fall ist der digitale Binnenmarkt in Verbindung mit einer wesentlich umfassenderen Digitalen Agenda
KONTROLLEN	
Es sind gründliche Ermittlungen erforderlich, um Betrugsfälle zurückzuverfolgen (35)	Schaffung einer EU-Arbeitsaufsichtsbehörde zur Unterstützung der Mitgliedstaaten bei der Verfolgung grenzübergreifender Betrugsdelikte und Bereitstellung fallbasierter Anreize für den Gesetzgeber bei gleichzeitiger Verbesserung der Zusammenarbeit zwischen den nationalen Behörden (insbesondere mit denjenigen Mitgliedstaaten, die Strukturprobleme haben) Oder verstärkte Zusammenarbeit zwischen den nationalen Arbeitsaufsichtsstellen, um so komplizierte Fragen wie einzelstaatliche Zuständigkeiten und Souveränität zu umgehen
Folgeprobleme z.B. im Zusammenhang mit der Sprache, dem Fehlen von Unterlagen auf der Baustelle, dem Beschäftigungsnachweis usw (35)	Das belgische LIMOSA-System ¹⁴ kann als Vorbild dienen, wenn die Schaffung eines Systems für den Informationsaustausch und für bessere Kontrollen in Erwägung gezogen wird
Aufgrund der unterschiedlichen nationalen Regelungen agieren transnationale Marktteilnehmer in einem heterogenen rechtlichen Umfeld (35)	Ein EU-Lohndokument wäre hilfreich, wenn es auf einer Datenbank beruhen würde, die es den Mitgliedstaaten ermöglicht, die Richtigkeit der Angaben zu überprüfen

13 Siehe den von der Binnenmarktbeobachtungsstelle veröffentlichten Katalog der Hindernisse für den Binnenmarkt, <http://www.eesc.europa.eu/?i=portal.en.publications.24626>.

14 Die LIMOSA-Erklärung betrifft die Entsendung von Arbeitnehmern, Dienstleistungen, Selbstständige, d.h. grenzüberschreitende Arbeit im Allgemeinen.

MÄNGEL (FESTSTELLUNGEN)	VORGESCHLAGENE LÖSUNGSANSÄTZE (EMPFEHLUNGEN)
KONTROLLEN	
Es mangelt nach wie vor an einer vorgelagerten Zusammenarbeit (einschließlich der Sozialpartner) und an Vorsorgemaßnahmen insbesondere mit Blick auf das hohe Maß an Betrug	Namentliche Nennung ("name and shame") und Nutzung der MIAS-Datenbank ¹⁵ als Instrument für die Auswahl eines Unterauftragnehmers (32)
Zusammenarbeit zwischen den nationalen Behörden einschließlich der Weiterentwicklung der Ausbildungsprogramme insbesondere wegen der unterschiedlichen Rechtssysteme und -bezüge	Die Anmeldung der Tätigkeit sollte zur Regel werden (32)
Die Kontrollinstrumente bzw. -organe sind personell unterbesetzt und überfordert, während redliche Unternehmen vom Markt verschwinden (31)	Es sollte den Mitgliedstaaten ermöglicht werden, die bereits bestehenden sowie zusätzliche Kontrollmaßnahmen und Verwaltungsaufgaben anzuwenden, die für wirksam und notwendig erachtet werden, wobei eine Überregulierung zu vermeiden ist
Je komplexer die Aufgaben sind, desto mehr Ressourcen sind erforderlich	Untersuchung neuer Kontrollmaßnahmen oder formeln im Einklang mit den Richtlinien
MARKTÜBERWACHUNG	
Ein nahezu "sanktionsfreies" Umfeld, das betrügerische und kriminelle Praktiken begünstigt	Ausschluss vom Markt (27) Höhere Geldbußen und Sanktionen (19)
Die extreme Komplexität des Marktes erschwert den Behörden die Kontrolle und erleichtert es betrügerischen Unternehmen, Gesetze zu umgehen bzw. sich jeglicher Form der Verantwortung oder Haftung zu entziehen	Lösung des drängenden Problems der länderübergreifend tätigen Leiharbeitsunternehmen (46)
Diffuse Wechselbeziehung zwischen dem Rückgang der öffentlichen Präsenz (z.B. aufgrund des Mangels an Ressourcen oder an politischem Engagement ¹⁶) in Bereichen, in denen ihr stets eine richtungweisende Funktion zugeschrieben wurde, und der Verschlechterung der allgemeinen Arbeits-, Lebens- und Geschäftsbedingungen	Sichtbarkeit der öffentlichen Hand in Verbindung mit einer besseren Zusammenarbeit zwischen den Verwaltungen auf nationaler und grenzüberschreitender Ebene (26) Entwicklung elektronischer Behördendienste
REGLEMENTIERTE BERUFE¹⁷	
Die von der Europäischen Kommission befürwortete Erleichterung des Zugangs zu reglementierten Berufen (d.h. eine Form der Deregulierung) würde eine Reihe von Tätigkeitsbereichen auch in der Bauwirtschaft gefährden	Regulierung bedeutet ein hohes Maß an Kontrolle (29)
Dies könnte auch dazu führen, dass die Grenzen zwischen Berufen und Verantwortlichkeiten verschwimmen, was tendenziell das Vertrauen der Öffentlichkeit in Dienstleistungserbringer untergraben wird	
Im Hinblick auf eine Deregulierung in bestimmten Sektoren einschließlich der Bauwirtschaft ist Vorsicht geboten	Wirksame Umsetzung der neuen Richtlinie über die Anerkennung von Berufsqualifikationen
Welche Berufe reglementiert sind, ist von Mitgliedstaat zu Mitgliedstaat unterschiedlich (38)	

15 Die MwSt-Datenbank der EU: http://ec.europa.eu/taxation_customs/taxation/vat/traders/vat_number/index_de.htm. Das bedeutet ein papierloses Arbeitsumfeld, Benutzerfreundlichkeit (z.B. mit Rot-/Grün-Anzeige) und Zuständigkeit der nationalen öffentlichen Verwaltungen (z.B. der Arbeitsaufsichtsstellen) für die internen Verwaltungsabläufe.

16 Z.B. die rückläufige Zahl der Arbeitsaufsichtsbeamten, der Kontaktstellen des öffentlichen Dienstes usw. Grundsätzlich gilt das Prinzip "immer weniger Menschen müssen immer komplexere Aufgaben erfüllen".

17 Siehe auch die Bemühungen der Europäischen Kommission, Transparenz in Bezug auf den Zugang zu reglementierten Berufen zu schaffen: http://europa.eu/rapid/press-release_IP-13-897_de.htm?locale=de.

MÄNGEL (FESTSTELLUNGEN)	VORGESCHLAGENE LÖSUNGSANSÄTZE (EMPFEHLUNGEN)
UMSETZUNG DER DIENSTLEISTUNGSRICHTLINIE	
Uneinheitliche Auslegung und unzureichende Umsetzung der Dienstleistungsrichtlinie	Wirksame Durchsetzung – intelligente und rasche Möglichkeit, ohne öffentliche Ausgaben Wachstum zu schaffen Kohärenz zwischen dem Peer Review (im Rahmen der Dienstleistungsrichtlinie) und der gegenseitigen Evaluierung (im Rahmen der Richtlinie über die Anerkennung von Berufsqualifikationen) Bereiche ermitteln, in denen die Mitgliedstaaten den Berufszugang unverhältnismäßig stark beschränken Auf gegenseitige Anerkennung setzen, wenn keine Harmonisierung möglich ist Von Grenzregionen lernen; grenzüberschreitende Zusammenarbeit bietet oftmals im Kleinen ein sachdienliches Beispiel dafür, wie der Binnenmarkt tatsächlich funktionieren kann Einleitung beschleunigter Vertragsverletzungsverfahren bei Feststellung von Verstößen gegen die Richtlinie
Dienstleistungserbringer leiden unter ungerechtfertigten diskriminierenden Praktiken (Staatsangehörigkeit, Wohnsitz)	Die Mitgliedstaaten müssen Artikel 20 Absatz 2 der Dienstleistungsrichtlinie durchsetzen
Unzureichender grenzüberschreitender Versicherungsschutz für Dienstleistungserbringer	Dialog zwischen den Beteiligten ¹⁸ Die Bestimmungen der Richtlinie müssen vor Ort ordnungsgemäß angewendet und durchgesetzt werden (Grundsatz des vereinbarungsgemäßen Handelns ("act as agreed"))
Die Entscheidung, bestimmte Beschränkungen (Artikel 15 und 16) aufzuheben, die gemäß der Dienstleistungsrichtlinie in einigen wenigen Fällen durch ein zwingendes Erfordernis des Allgemeininteresses gerechtfertigt werden kann, ist den Mitgliedstaaten überlassen => Grauzonen/Protektionismus (83)	Die Regierungen und die zuständigen Behörden müssen eine sachgerechte Prüfung der Verhältnismäßigkeit der nationalen Vorschriften und Genehmigungsregelungen vornehmen Ein freiwilliger Ansatz hat seine Grenzen, sodass es hilfreicher sein könnte, genauer zu klären, was der Begriff "Verhältnismäßigkeit" bedeutet und was "ein zwingendes Erfordernis des Allgemeininteresses" darstellt Offene Debatte über die durchgeführten Verhältnismäßigkeitsprüfungen sowie darüber, inwieweit die Mitgliedstaaten ihren Spielraum genutzt und bestimmte Beschränkungen beibehalten haben, die zumindest fragwürdig sind Die Mitgliedstaaten müssen stets den Inhalt einer Richtlinie oder Verordnung beachten, Unklarheiten und zusätzliche Anforderungen (Überregulierung) vermeiden, die zu unnötigen zusätzlichen Kosten für Unternehmen führen

18 Siehe Fußnote 30.

MÄNGEL (FESTSTELLUNGEN)	VORGESCHLAGENE LÖSUNGSANSÄTZE (EMPFEHLUNGEN)
UMSETZUNG DER DIENSTLEISTUNGSRICHTLINIE	
Wenngleich der Anwendungsbereich der Dienstleistungsrichtlinie weit gefasst ist, wird eine ganze Reihe wichtiger Anforderungen, von denen Dienstleistungserbringer unmittelbar betroffen sind, nicht abgedeckt	Die Kommission sollte eine weitere eingehende Prüfung des praktischen Funktionierens einschließlich der verbleibenden Probleme und Hindernisse der Dienstleistungsmärkte im Allgemeinen sowie der tatsächlichen Erfordernisse vor Ort durchführen (83) Bei der Prüfung sollten auch alle wichtigen Bereiche, auf die sich die Dienstleistungsrichtlinie nicht erstreckt, wie zum Beispiel Berufsqualifikationen, Entsendung von Arbeitnehmern, die Richtlinie über den elektronischen Geschäftsverkehr, Verbraucherschutzvorschriften, im Hinblick auf das anwendbare Recht (Rom-I- und Rom-II-Verordnung ¹⁹) oder die Zuständigkeit der Gerichte (Brüssel-I-Verordnung) berücksichtigt werden (83) Annahme eines wirklich integrierten Ansatzes für Dienstleistungen in Europa (83)
Mangelnder Druck auf die Mitgliedstaaten, Fortschritte zu erzielen (Zusammenhalt, Konvergenz, allgemeines öffentliches Interesse usw.)	Wiedereinführung der offiziellen Berichterstattung, die die Kommission (GD MARKT) in Form von regelmäßigen öffentlichen "Informationsvermerken" (2009 und 2010) an den Rat Wettbewerbsfähigkeit (und das Europäische Parlament) über den "Stand der Umsetzung der Dienstleistungsrichtlinie" bereitgestellt hat (83) Im Zentrum der neu ausgerichteten Berichterstattung sollte das umfassendere Thema des Stands des Binnenmarktes für Dienstleistungen stehen (84) Abgesehen von den Daten über die quantitative Umsetzung sollte dabei auch den tatsächlichen Ergebnissen / dem Funktionieren der Dienstleistungsmärkte vor Ort sowie den Problemen und Hindernissen Rechnung getragen werden, mit denen sich Unternehmen und Verbraucher konfrontiert sehen, auch um für mehr Transparenz in Bezug auf die noch offenen Fragen zu sorgen und die erzielten Fortschritte besser zu beurteilen (84)
Fehlen einer durchgängigen echten Binnenmarktperspektive (d.h. für Dienstleistungen, die unter die Dienstleistungsrichtlinie fallen, und für Dienstleistungen außerhalb ihres Geltungsbereichs ²⁰)	Integrierter Ansatz für Dienstleistungen im Binnenmarkt durch ein horizontales Instrument (83) Notwendigkeit der Kohärenz mit anderen EU-Richtlinien und -initiativen (integrierter oder ganzheitlicher Ansatz) (84)

19 http://europa.eu/legislation_summaries/justice_freedom_security/judicial_cooperation_in_civil_matters/116027_de.htm.

20 Private Sicherheitsdienste, Personennahverkehr, Taxis, Gesundheitsdienstleistungen, soziale Dienstleistungen und Dienstleistungen von Leiharbeitsagenturen. Es wird auch auf andere Probleme hingewiesen, wie zum Beispiel auf die fehlende Anerkennung von Berufsqualifikationen, die Anzahl reglementierter Berufe und Spezialisierungen, Doppelversicherung und die fehlende gegenseitige Anerkennung sowie zueinander im Widerspruch stehende nationale Normen.

MÄNGEL (FESTSTELLUNGEN)	VORGESCHLAGENE LÖSUNGSANSÄTZE (EMPFEHLUNGEN)
MISSBRAUCH	
BETRUG	
Betrug durch Umgehung der nationalen Arbeitsrechtsbestimmungen (Schwarzarbeit oder Scheinselbstständigkeit) (76) ²¹	<ul style="list-style-type: none"> • strafrechtliche Verfolgung; • effizientere, flexiblere und einfachere Regelungen zu Überstunden in der Bauwirtschaft; • systematische Nutzung von Rechnungen für Baustoffe; • Identifikationsausweis auf Baustellen (siehe auch Kartensystem); • Abrücken vom günstigsten Angebot als einzigem Kriterium im öffentlichen Auftragswesen; • Verknüpfung zwischen öffentlichen Datenbanken und Betrugsbekämpfung; • Ergänzung der Ermäßigungen bei den sozialen und steuerlichen Abgaben um geeignete Alternativen zur Gewährleistung ausgeglichener Haushalte; • Förderung tragfähiger Baurabatte und Steuervergünstigungen (26)
Die relative Straflosigkeit für Unternehmen (bei der der multinationale Markt eine wesentliche Rolle spielt) führt zur Zersetzung des sozialen und gesellschaftlichen Gefüges	
Das nahezu "sanktionsfreie" Umfeld, in dem sich Betrugsfälle entfalten können, ist ein echtes Problem ²²⁽³¹⁾	<p>Öffentlichmachen von Missständen ("Name-and-Shame") mit Hilfe der MIAS-Datenbank als Hilfsmittel zur Auswahl von Unterauftragnehmern (32)</p> <p>Höhere Geldbußen, um vor Betrug abzuschrecken</p> <p>Marktausschluss der wegen Betrug verurteilten Unternehmen²³ (27)</p>

21 Siehe <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?langId=de&catId=89&newsId=2055&furtherNews=yes>.

22 Beispielsweise die lächerlich niedrige Geldbuße von 25 EUR, die in Belgien für die Ausbeutung eines Arbeitnehmers zu zahlen ist ...

23 Wie beispielsweise in Österreich verfahren wird.

MÄNGEL (FESTSTELLUNGEN)	VORGESCHLAGENE LÖSUNGSANSÄTZE (EMPFEHLUNGEN)
BETRÜGERISCHE UNTERNEHMEN/VERHALTENSWEISEN	
Betrügerische Firmen verlegen ihren Sitz von einem Mitgliedstaat in den anderen, um möglicher Strafverfolgung zu entgehen	Das Heimatland ist dafür verantwortlich, den rechtswidrigen Handlungen ein Ende zu setzen
	Schlechte Unternehmen MÜSSEN per Verbot vom Markt ausgeschlossen werden. Betrug rechtfertigt den Ausschluss
Unzureichende Durchsetzung der Rechtsvorschriften auf einzelstaatlicher und grenzübergreifender Ebene	Die ordnungsgemäße Durchsetzung der Vorschriften ist von zentraler Bedeutung
Erwiesene Fälle, in denen der Reisepass von Beschäftigten einbehalten wurde oder ihnen nur ein Teil des Arbeitsentgelts ausgezahlt wurde, um sie auf der Baustelle festzuhalten (41)	Strafrechtliche Verfolgung
Die Richtlinie über die Entsendung von Arbeitnehmern befasst sich vorrangig mit Fällen vom Typ "Land A vs. Land B". Die komplexe Sachlage bei multinationalen betrügerischen Unternehmen bleibt dabei unberücksichtigt (37)	
MISSBRÄUHLICHE PRAKTIKEN	
In bestimmten Extremfällen werden Arbeitnehmer ausgebeutet, leben in extremer Armut und werden gelegentlich nicht (voll) ausgezahlt, damit sie die Baustelle nicht verlassen können (27)	"Sensibilisierungsmaßnahmen und Verhaltenskodizes; Personalrotation; die strikte Einhaltung des "Mehr-Augen-Prinzips"; klare Sponsoring-Regelungen und das Verbot der Annahme von Geschenken; die Einrichtung zentraler Ausschreibungs- und Vergabebehörden; eine genaue Beschreibung des Angebots und die Kontrolle von Kostenvoranschlägen; die Organisation von Ausschreibungsverfahren einschließlich der Geheimhaltung von Angeboten und die Verhinderung einer nachträglichen Manipulation von Angeboten; die verstärkte Nutzung der elektronischen Auftragsvergabe; die Dokumentation des Verfahrens und sorgfältige Kontrolle durch Kontrollorgane; der Ausschluss von Unternehmen, die erwiesenermaßen Korruptionsdelikte begangen haben, und die Erstellung von schwarzen Listen und Korruptionsregistern" ²⁴

24 Bericht der Europäischen Kommission über die Bekämpfung der Korruption: http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/e-library/documents/policies/organized-crime-and-human-trafficking/corruption/docs/acr_2014_de.pdf.

MÄNGEL (FESTSTELLUNGEN)	VORGESCHLAGENE LÖSUNGSANSÄTZE (EMPFEHLUNGEN)
SCHEINSELBSTSTÄNDIGKEIT	
<p>Große Bandbreite von einzelstaatlichen Definitionen zur Selbstständigkeit. Der grenzüberschreitende Missbrauch des Selbstständigenstatus lässt sich nur schwer aufdecken und strafrechtlich verfolgen (99)</p> <p>Selbstständigkeit liegt vor, wenn die damit verknüpften Tätigkeiten nachweislich:</p> <ul style="list-style-type: none"> • nicht im Rahmen eines Unterordnungsverhältnisses in Bezug auf die Wahl dieser Tätigkeiten ausgeübt werden; • nicht im Rahmen eines Unterordnungsverhältnisses in Bezug auf die Entgeltbedingungen und in eigener Verantwortung ausgeübt werden; • gegen ein Entgelt, das der Person vollständig und unmittelbar ausgezahlt wird, ausgeübt werden. <p>Auch wenn verschiedene Mitgliedstaaten bereits den Versuch unternommen haben, den Unterschied zwischen Arbeitnehmern und Selbstständigen anhand einer Reihe im Voraus festgelegter Kriterien genau zu definieren, hat die komplexe Vielfalt der tatsächlichen individuellen Situationen gezeigt, wie schwierig eine solche Definition ist</p>	<p>Festlegung einer Reihe gemeinsamer europäischer Kriterien, die bei der Bestimmung der Art des Beschäftigungsstatus als Richtlinien dienen können. Befolgung des Subsidiaritätsprinzips. Um ein Vorgehen gegen Scheinselbstständigkeit zuzulassen, legt die ILO in ihrer Empfehlung aus dem Jahr 2006 den Begriff des "Arbeitsverhältnisses" sehr weit gefasst aus (100)</p> <p>Bei der Bestimmung, ob ein Arbeitsverhältnis vorliegt oder nicht, sollten in erster Linie Tatsachen berücksichtigt werden, die sich auf die Tätigkeiten und die Entlohnung des Beschäftigten beziehen, ungeachtet dessen, wie das Verhältnis in beispielsweise einer vertraglichen Vereinbarung charakterisiert wird (100)</p> <p>Der EWSA stellt folgende Forderungen auf:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Erhebung von Daten zur sogenannten "wirtschaftlich abhängigen Selbstständigkeit" in der EU; • Ermittlung von übereinstimmenden Aspekten in den Definitionen der unterschiedlichen EU-Mitgliedstaaten zum Status des Arbeitnehmers; <p>Förderung von Untersuchungen, die eine genaue Analyse der nationalen Erfahrungen insbesondere in Grenzregionen ermöglichen²⁵</p>
<p>Ein verdecktes Arbeitsverhältnis liegt vor, wenn Arbeitgeber Beschäftigte auf eine Art und Weise behandeln, die ihren eigentlichen rechtlichen Status als Arbeitnehmer verschleiern, und wo die Vertragsbedingungen dazu führen können, dass den Beschäftigten der ihnen zustehende Schutz nicht gewährt wird (100)</p>	<p>Zuverlässige Regelungen und eine Begriffsbestimmung zur Scheinselbstständigkeit kämen Selbstständigen und Kleinunternehmen in gutem Glauben zugute. Scheinselbstständigkeit sollte durch eine bessere Erfassung und Überwachung der tatsächlichen Position am Arbeitsmarkt bekämpft werden</p>
<p>Einige der in den Mitgliedstaaten eingerichteten Systeme zur Förderung unternehmerischer Initiative können zu Wettbewerbsverzerrungen für echte Selbstständige, Kleinunternehmen und KMU führen (101)</p>	<p>Wichtig wäre eine Untersuchung zu den Auswirkungen auf die einzelnen Kategorien</p> <p>Es sollten Überlegungen dazu angestellt werden, wie Beschäftigte, die in die echte Selbstständigkeit gehen, von Gemeinschaftseinrichtungen, einschließlich der Sozialsicherungs- und Rentensysteme profitieren können</p>

25 Siehe Stellungnahme des EWSA CESE 639/2010, ABl. C 18 vom 19.1.2011, S. 44.

MÄNGEL (FESTSTELLUNGEN)	VORGESCHLAGENE LÖSUNGSANSÄTZE (EMPFEHLUNGEN)
PRAKTISCHE ASPEKTE	
HAFTUNG	
<p>Es besteht eine Tendenz, Risiken nach unten abzuwälzen. So erlegt Belgien zum Beispiel dem Generalunternehmer die Haftung auf (31)</p>	<p>Der Rat und das Europäische Parlament haben sich darauf geeinigt, dass die Haftung dem Auftragnehmer und dem diesem unmittelbar nachgeordneten Unterauftragnehmer auferlegt werden bzw. gegebenenfalls durch gleichwertige Maßnahmen ersetzt werden soll (18)</p>
<p>Aufgrund des starken Konkurrenzdrucks, der Komplexität und der mangelnden Transparenz werden Haftung und Verantwortung verwässert, insbesondere entlang der Kaskadenstruktur von Unternehmen (41)</p>	<p>Insbesondere die Haftung von Unterauftragnehmern (Artikel 12) wurde von Frankreich und anderen Mitgliedstaaten in Betracht gezogen und (im Vorfeld der Einigung vom 9.12.2013 über die Durchsetzungsrichtlinie) als Grundsatz, der für das Baugewerbe verbindlich sein soll, um ausgefeilten betrügerischen Strategien entgegenzuwirken, ganz oben auf die Wunschliste gesetzt (32)</p>
ÖFFENTLICHES BESCHAFFUNGSWESEN²⁶	
<p>Die ständige Suche von Bauherren und öffentlichen Auftraggebern nach dem billigsten Angebot führt zu Betrügereien (35)</p>	<p>Den billigsten Anbietern sollten zusätzliche Anforderungen (oder die Beweislast) auferlegt werden (38)</p>
<p>Einige größere Bauunternehmen haben sich zu Projektmanagementunternehmen entwickelt, die auf billige und somit weniger qualifizierte Arbeitskräfte setzen, um bei Ausschreibungen den Zuschlag zu erhalten (28)</p>	<p>Förderung des "wirtschaftlich günstigsten Angebots" in Verbindung mit einem kohärenten Ansatz zur Ablehnung ungewöhnlich niedriger Angebote (60)</p> <p>Im öffentlichen Beschaffungswesen werden oftmals unnötig große Pakete geschnürt, sodass KMU nicht als Generalunternehmer in Frage kommen und der Wettbewerb zu stark beschränkt wird</p>

26 Siehe die Stellungnahmen des EWSA CESE 979/2008, ABl. C 224 vom 30.8.2008, S. 32, CESE 416/2007, ABl. C 161 vom 13.7.2007, S. 40, und CESE 1162/2011, ABl. C 318 vom 29.10.2011, S. 113.

MÄNGEL (FESTSTELLUNGEN)	VORGESCHLAGENE LÖSUNGSANSÄTZE (EMPFEHLUNGEN)
VERBRAUCHER	
Verbraucherorganisationen haben kein besonderes Interesse an der Umfrage des EWSA gezeigt, obwohl Bauverfahren und -materialien sowohl während der Arbeiten als auch nach deren Abschluss für Dritte gefährlich sein können	
Die Verantwortung der Verbraucher bei der Festlegung der Vertragsbedingungen	
VERSICHERUNG	
Seit langem bestehendes Problem in Bezug auf die Versicherung von Unternehmen (insbesondere KMU), die in einem anderen Mitgliedstaat tätig sind ²⁷	
VERSICHERUNGSPFLICHT ²⁸	
Mögliche Grauzonen, was Berufsangehörige aus anderen Mitgliedstaaten (z.B. Polen) betrifft	
ZAHLUNGSVERZUG	
Die Bauwirtschaft (insbesondere KMU) steht wegen des Zahlungsverzugs von Kunden aus der Privatwirtschaft und von öffentlichen Auftraggebern erheblich unter Druck	Ordnungsgemäße Umsetzung der Richtlinie 2011/7/EU zur Bekämpfung des Zahlungsverzugs
	Überwachung und Maßnahmen durch Handelsvereinigungen (privater Sektor) und Regierung (öffentlicher Sektor)
	Mitgliedstaaten, in denen kürzere Zahlungsfristen gelten, dürfen diese nicht verlängern (die Richtlinie enthält kein Verbot der Verlängerung der Zahlungsfristen)

27 Siehe das ELIOS-Projekt der Europäischen Kommission (GD ENTR), in dessen Rahmen analysiert wird, wie ein Referenzsystem (Rück-)Versicherer bei der Risikoabschätzung im Einklang mit den Zielen des Binnenmarktes unterstützen könnte (<http://www.elios-ec.eu/en/introduction>). Am 31. März 2014 nahm die Europäische Kommission eine Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen (SWD) über den Zugang zu Versicherungen für Dienstleistungen an: http://ec.europa.eu/internal_market/services/services-dir/implementation/2012-communication/index_de.htm.

28 Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen, wird im ersten Halbjahr 2014 vorgelegt. Sie bezieht sich auf Artikel 23 Absatz 1 der Richtlinie 2006/123/EG und somit auf Tätigkeiten, die ein Risiko für Gesundheit oder Sicherheit darstellen, das grundsätzlich eine Berufshaftpflicht voraussetzt.

MÄNGEL (FESTSTELLUNGEN)	VORGESCHLAGENE LÖSUNGSANSÄTZE (EMPFEHLUNGEN)
RECHTLICHE ASPEKTE	
KMU	
Druck auf KMU (und Kleinunternehmen) in der Bauwirtschaft, die langjährige Mitarbeiter beschäftigen, durch Niedriglohnarbeiter aus osteuropäischen Mitgliedstaaten (außer bei reglementierten Berufen wie etwa Bestatter)	
Übermäßig hohe Sozialabgaben leisten Betrugsfällen Vorschub (35)	
KMU treten nicht in grenzübergreifende Märkte ein (Sprache, Versicherung usw.)	
Komplizierte Bestimmungen in nationalem Arbeitsrecht und europäischer Gesetzgebung	Der EWSA hat sich wiederholt für die Anwendung der Grundsätze der intelligenten Regulierung ausgesprochen ²⁹
SELBSTREGULIERUNG	
Selbstregulierung hat sich als nützlich und wirksam in verschiedenen Bereichen der Wirtschaft, etwa in der Werbebranche und der Industrie für alkoholische Getränke, erwiesen. Sie bietet außerdem die Art von Flexibilität und Reaktionsvermögen, die der Gesetzgebung fehlt. Allerdings erscheint Selbstregulierung im Fall der Bauwirtschaft angesichts der derzeitigen Struktur des Sektors schwierig	Es können sicherlich Lehren aus solchen Systemen gezogen werden, deren Voraussetzung zunächst ein "Klimawandel" im Sinne von politischem Mut und "positiver Selbstbestimmung" ist (28)
	Erzwungene Selbstregulierung wäre eine Möglichkeit
Die Gesetzgebung passt sich nur langsam an neue Entwicklungen an (z.B. weg von einer staatlich gesteuerten Wirtschaft und hin zur Privatwirtschaft)	Selbstregulierung ermöglicht ein besseres Reaktionsvermögen (und eine stärkere Beteiligung)
	Ein europäischer Verhaltenskodex auf der Grundlage bewährter Verfahren würde die Etablierung von Standards, z.B. die bereitzustellenden Informationen/Daten betreffend, unterstützen (44)
	Die ordnungsgemäße Umsetzung und Durchsetzung bestehender Rechtsvorschriften wäre ausreichend, auch in Bezug auf die Verantwortung der verschiedenen maßgeblichen Beteiligten

29 Siehe Stellungnahmen des EWSA CESE 1068/2005, ABl. C 24 vom 31.1.2006, S. 39 und CESE 984/2011, ABl. C 248 vom 25.8.2011, S. 87.

MÄNGEL (FESTSTELLUNGEN)	VORGESCHLAGENE LÖSUNGSANSÄTZE (EMPFEHLUNGEN)
VERWALTUNG	
ANMELDUNGEN	
45 % aller ausländischen Arbeitnehmer ohne Anmeldung sind in der Bauwirtschaft beschäftigt (34)	Sicherstellen, dass die zehn Mitgliedstaaten, in denen bisher keine vorherige Anmeldung erfolgt, dieses System einführen (32), damit...
Nicht in allen Mitgliedstaaten gibt es die vorherige Entsendungsanmeldung (36)	... die Anmeldung der Tätigkeit überall erfolgen kann.
Hinter korrekt aussehenden Anmeldungen kann sich doppelte Buchführung verstecken	Anmeldungen in elektronischem Format
FORMULAR A1³⁰	
Das Formular A1 ist anfällig für Betrug. Die im A1-Formular enthaltenen Angaben und deren Verwendung in den Aufnahmemitgliedstaaten werden von den Entsendemitgliedstaaten nicht geprüft (32)	Abgabe des geprüften A1-Formulars vor Aufnahme der Tätigkeit Verknüpfung mit dem Kartensystem
Eine beträchtliche Anzahl an A1-Formularen ist gefälscht oder enthält Fehler und wurde nicht geprüft (99)	Die Bestimmung des Beschäftigungsstatus sollte in der rechtlichen Verantwortung des Landes liegen, in dem die Beschäftigung ausgeübt wird. Dieses muss entscheiden, ob sich aus den Arbeitsverhältnissen und Vertragsbedingungen Hinweise auf Unterordnung/Kontrolle ergeben Das Kartensystem könnte sich beim Vorgehen gegen Betrug als nützlich erweisen

30 Das Formular A1 dient als Nachweis des Sozialversicherungsstatus des entsandten Arbeitnehmers (http://europa.eu/youreurope/citizens/work/social-security-forms/index_de.htm).

MÄNGEL (FESTSTELLUNGEN)	VORGESCHLAGENE LÖSUNGSANSÄTZE (EMPFEHLUNGEN)
KARTENSYSTEM³¹	
Die Frage des Datenschutzes scheint problematisch (oder ein Teufelskreis) zu sein, da dadurch der Zugang zu bestimmten Informationen verhindert werden könnte: • durch die Karte wird Betrug, z.B. durch Fälschung oder Vervielfältigung, nicht verhindert (allerdings erschwert); • die Vorteile sind beschränkt, da viele entsandte Arbeitnehmer sehr kurze Verträge haben; • erforderlich ist eine mit dem Computer erstellte Anmeldung, die Karten liegen aber in Papierform vor ³² ; • die in den Mitgliedstaaten bestehenden Kartensysteme verfolgen unterschiedliche Zielsetzungen.(35)	Die Verwendung von Personalausweis oder Reisepass könnte sich als praktische und durchführbare Ausweidlösung erweisen, die den zuständigen Behörden eine Kontrollmöglichkeit an die Hand gibt (38) Die Karte könnte standardisierte Kerninformationen enthalten. Andere Angaben wären fakultativ, etwa Informationen zu den beruflichen Qualifikationen des Inhabers (43) Die grenzübergreifende Interoperabilität der (Karten)Systeme ist von entscheidender Bedeutung Anwendung des Ampel-Prinzips
RECHTLICHER UND INSTITUTIONELLER RAHMEN	
Der rechtliche und institutionelle Rahmen für Kontrollen ist offenbar begrenzt. Anders ausgedrückt stellt sich die Frage, ob die derzeitigen rechtlichen und institutionellen Bedingungen zur Bewältigung bestehender Probleme (z.B. bei Kontrollen, Datenschutz, sozialer Dimension der EU usw.) geeignet sind	
ZUSAMMENARBEIT	
BINNENMARKTINFORMATIONSSYSTEM (IMI)	
Das IMI-System wird möglicherweise nicht ausreichend genutzt (75)	Bessere Ausnutzung des IMI-Systems zur schnelleren und effektiveren Kommunikation ³³
EINHEITLICHE ANSPRECHPARTNER (EAP)³⁴	
EAP werden nicht ausreichend in Anspruch genommen und sind kaum bekannt. Die Informationen dazu, wie EAP kontaktiert werden können, sind unzureichend (46)	• Ein gemeinsames EU-Portal wäre hilfreich zur Überwindung potenzieller Probleme, die infolge der länderspezifischen Unterschiede bei den Zuständigkeiten und Vorgehensweisen (insbesondere im Zusammenhang mit Sicherheit und Gesundheitsschutz am Arbeitsplatz) oder im Bereich der Normung (z.B. bei der technischen Ausrüstung wie Kränen oder großen Baumaschinen, der Zulassung, Lizenzierung usw.) auftreten können (32) • EAP sollten nicht nur online verfügbar sein, sondern auch eine physische Präsenz haben • Gesamteuropäische Aufklärungskampagne

31 FIEC und EFBWW haben eine Studie zu den bestehenden Kartensystemen in Auftrag gegeben, die bis Juni 2014 fertiggestellt werden soll. In Schweden wurde das System bereits eingeführt. Dänemark und Norwegen beabsichtigen die Einführung.
32 Dies spricht für die Entwicklung elektronischer öffentlicher Dienstleistungen. Unter anderem Estland und Österreich könnten dabei als Vorbilder dienen.
33 Siehe Stellungnahme des EWSA CESE 1848/2011, ABl. C 43 vom 15.2.2012, S. 14.
34 http://ec.europa.eu/internal_market/eu-go/index_de.htm.

MÄNGEL (FESTSTELLUNGEN)	VORGESCHLAGENE LÖSUNGSANSÄTZE (EMPFEHLUNGEN)
EINHEITLICHE ANSPRECHPARTNER (EAP)	
Probleme in Bezug auf die Arbeitsweise treten bei EAP u.a. im Zusammenhang mit dem Identitätsnachweis, der Verwendung elektronischer Signaturen usw. auf (75)	Verbesserung der Information zur zeitlich befristeten Erbringung von Dienstleistungen und technischen Aspekten
Die EAP reichen zur Erbringung hochwertiger Unterstützung und angemessener Dienstleistungen nicht aus (75)	<ul style="list-style-type: none"> • Beschränkung auf die Informationen, die wirklich benötigt werden, z.B. geeignete und umfassende Angaben zu den nationalen Vorschriften im Arbeits- und Steuerrecht (insbesondere die Umsatzsteuer betreffend); (75) • Nutzung von EAP als echte Transaktionsplattformen, die die Abwicklung von Verfahren ermöglichen und daher über die passive Bereitstellung von Informationen weit hinausgehen; • Verbesserung der Benutzerfreundlichkeit und Verringerung des bürokratischen Aufwands (bei den EAP selbst und durch eine Straffung der Verfahren allgemein)
	EAP müssen zu Verwaltungsvereinfachungen führen. (75)
EAP unterscheiden sich zwischen den Mitgliedstaaten (35)	<p>EAP müssen Informationen zur Beschäftigungs- und Sozialgesetzgebung in den verschiedenen Mitgliedstaaten bereitstellen</p> <p>Dialog und Austausch bewährter Verfahren zwischen den Mitgliedstaaten => EAP müssen in allen Mitgliedstaaten gleichgestellt sein</p>
Informations- und Aufklärungskampagnen erfolgen nicht gemäß der Dienstleistungsrichtlinie ³⁵ (81)	<p>Zeitnahe Informationskampagnen unter Beteiligung von Verbindungsstellen, z.B. Handelskammern</p> <p>Bessere zeitliche Abstimmung zwischen politischen Maßnahmen und ihren Ergebnissen bzw. Folgen für die reale Situation</p>
Es bestehen verschiedene Quellen nebeneinander, obwohl ein gemeinsames Portal (d.h. der ideale EAP) einen offenkundigen Mehrwert bieten würde, indem es den Aufwand für alle Beteiligten verringert (82)	Umsetzung des Konzepts der einzigen Anlaufstelle ("One-Stop Shop") im gesamten Verfahren
Fehlende Mehrsprachigkeit, obwohl EAP grenzübergreifende Aktivitäten unterstützen sollen (82)	<p>Mindestens Englisch sollte angeboten werden. Allerdings ließe sich durch Mehrsprachigkeit ein noch größerer Kreis ansprechen</p> <p>Unterzeichnung einer "EAP-Charta" mit quantitativen Indikatoren durch die Mitgliedstaaten (84)</p>

35 Eurochambres hat auf die unzureichende zeitliche Abstimmung zwischen der Umsetzung der Richtlinie und den Informationskampagnen in bestimmten Mitgliedstaaten hingewiesen.

MÄNGEL (FESTSTELLUNGEN)	VORGESCHLAGENE LÖSUNGSANSÄTZE (EMPFEHLUNGEN)
ELEKTRONISCHE BEHÖRDENDIENSTE (e-GOVERNMENT)	
Zwischen den Mitgliedstaaten bestehende Unterschiede im Hinblick auf die Einführung elektronischer Behördendienste	Einführung schneller, benutzerfreundlicher (insbesondere für KMU geeigneter), sowie mehrsprachiger und kostengünstigerer elektronischer Behördendienste, mit denen das Potenzial der IKT voll ausgeschöpft wird (32)
Bestimmte vielversprechende elektronische Behördendienste haben sich als ineffizient erwiesen ³⁶	
GEGENSEITIGE ANERKENNUNG	
Gegenseitige Anerkennung von Zertifizierungen und Zulassungen, die auf der Grundlage branchenspezifischer EU-Richtlinien vergeben wurden (F-Gase, Gesamtenergieeffizienz von Gebäuden, Tätigkeiten im Bereich Abfall)	
GEGENSEITIGE BEWERTUNG	
Die gegenseitige Bewertung ist für die Verwaltungen zu aufwendig	Abwägung zwischen den Vorteilen einer gegenseitigen Bewertung und dem damit verbundenen Aufwand
KOMMUNIKATION	
Relevante und nützliche Webseiten sind selbst über Suchmaschinen nicht leicht zu finden, nationale Unternehmen und Arbeitnehmer werden nicht zielgerichtet angesprochen, Mehrsprachigkeit ist nach wie vor nicht die Regel, Aktualisierungen werden nicht immer zeitnah ausgeführt usw., d.h. das Potenzial des Internets wird bei Weitem nicht ausgeschöpft. ³⁷ Gemäß Artikel 4 der Richtlinie über die Entsendung von Arbeitnehmern betreibt jeder Mitgliedstaat ein für die Entsendung von Arbeitnehmern zuständiges Verbindungsbüro	<p>Die einschlägigen nationalen und europäischen Webseiten sollten durch Verlinkung mit Online-Informationsquellen, die in den Mitgliedstaaten verfügbar sind und Arbeitnehmerströme durch Entsendung betreffen, aktualisiert werden³⁸</p> <p>Bessere Zusammenarbeit zwischen öffentlichen Behörden (z.B. Ampel-Prinzip, Datenbanken usw.)</p> <p>Beteiligung der GD EMPL am Informationsmanagement</p> <p>Verbesserung und Beschleunigung der Zusammenarbeit durch Netzwerke zwischen Verbindungsbüros und Kontrollbehörden vor Ort => grenzübergreifender Austausch von Informationen und Daten zwischen verschiedenen Institutionen (siehe z.B. SIRS in Belgien und DNLF in Frankreich³⁹). Wirksame Maßnahmen sind Vereinbarungen, die zwischen öffentlichen Einrichtungen und Sozialpartnern getroffen werden (siehe die am 22. Juni 2012 in Belgien unterzeichnete Vereinbarung zwischen den zuständigen Stellen der öffentlichen Verwaltung und den Sozialpartnern in der Bauwirtschaft)</p>
REGIONALE UND KOMMUNALE BEHÖRDEN	
	Einbeziehung regionaler und kommunaler Behörden in die Verwaltungszusammenarbeit zu EU-Projekten (76)

36 Als Beispiel gilt das einst hochgelobte Simplex-System in Portugal, für das nicht genügend Ressourcen zur Verfügung stehen.

37 Siehe die folgenden Webseiten zu Praktiken wie Scheinselbstständigkeit: <http://www.stopsocialdumping.eu/> und <http://www.faire-mobilitaet.de/>.

38 Siehe die gemeinsame Webseite von EFBWW und FIEC zur Entsendung von Arbeitnehmern: <http://www.posting-workers.eu/>.

39 <http://www.emploi.belgique.be/sirs.aspx> und <http://www.economie.gouv.fr/dnlf>.

MÄNGEL (FESTSTELLUNGEN)	VORGESCHLAGENE LÖSUNGSANSÄTZE (EMPFEHLUNGEN)
SOLVIT	
Das Problemlösungsnetz für den Binnenmarkt (SOLVIT) wird nicht ausreichend genutzt ⁴⁰ (78)	Bessere personelle und finanzielle Ausstattung Bessere Kommunikation und Information (einschließlich Multiplikatoren und Medien)
ZUSAMMENARBEIT	
Die Zusammenarbeit zwischen den öffentlichen Stellen ist unzureichend. Es besteht die Auffassung, das Binnenmarktinformationssystem (IMI) ⁴¹ und das Problemlösungsnetz für den Binnenmarkt (SOLVIT) würden nicht ausreichend genutzt (40)	
Die Zusammenarbeit zwischen Wirtschaftsteilnehmern und öffentlichen Behörden ist der Schlüssel für eine maßgebliche Auseinandersetzung mit bestimmten Problemen (27)	Aktualisierung von Informationen zu nationalen Anforderungen durch eine Zusammenarbeit zwischen einzelnen einheitlichen Ansprechpartnern (PSC – Points of Single Contact) (46)

Anhang

ZIELE UND METHODEN

Der EWSA möchte ein realistisches Bild von der Sachlage und den (verfügbaren oder zu entwickelnden) Instrumenten vermitteln, die erforderlich sind, um Mängeln entschieden abzuwehren. Die entsprechenden Erkenntnisse ergeben sich aus⁴²:

- der Auswertung der einschlägigen Unterlagen und Daten aus verschiedenen Quellen (Einrichtungen, Medien, Hochschulen und Universitäten, Sozialpartner, Interessengruppen, Think-Tanks usw.);
- der Auswertung der von einer Delegation von EWSA-Mitgliedern⁴³ durchgeführten Befragungen von Sozialpartnern der Bauwirtschaft und Behörden in sechs Mitgliedstaaten (Belgien, Deutschland, Frankreich, Polen, Portugal und Rumänien) und von in Brüssel ansässigen europäischen Sozialpartnern, Einrichtungen und Think-Tanks;
- einschlägigen EWSA-Stellungnahmen.

Aus verschiedenen Gründen⁴⁴ kann es Unterschiede zwischen den gefühlten Mängeln und der konkreten Situation vor Ort geben (sodass man zu Recht versucht sein könnte, von einem beweglichen Ziel zu sprechen), doch soll mit dem Bericht den politischen Entscheidungsträgern eine Reihe von potenziellen Lösungen zur Auswahl bereitgestellt werden.

DIE RICHTLINIEN AUF DEN PUNKT GEBRACHT

Zweck der Dienstleistungsrichtlinie (2006/123/EG)	Zweck der Entsenderichtlinie (96/71/EG)	Zweck der Durchsetzungsrichtlinie (COM (2012) 0131) ⁴⁵
• Erleichterung der Wahrnehmung der Niederlassungsfreiheit durch Dienstleistungserbringer sowie des freien Dienstleistungsverkehrs bei gleichzeitiger Gewährleistung einer hohen Qualität der Dienstleistungen;	Ermöglichung der grenzüberschreitenden Erbringung von Dienstleistungen bei gleichzeitiger Gewährleistung des Schutzes der Rechte und Arbeitsbedingungen entsandter Arbeitnehmer in der gesamten Europäischen Union.	• Ermöglichung einer besseren und einheitlicheren Durchführung, Anwendung und Durchsetzung der Richtlinie 96/71/EG in der Praxis, einschließlich Maßnahmen zur Verhinderung und Sanktionierung jeglichen Missbrauchs und jeglicher Umgehung der anzuwendenden Rechtsvorschriften;

40 Siehe Stellungnahmen des EWSA zu IMI (CESE 1848/2011, ABl. C 43 vom 15.2.2012, S. 14). Siehe dazu auch die Stellungnahmen des EWSA zur Binnenmarktakte (CESE 525/2011, ABl. C 132 vom 3.5.2011, S. 47; CESE 1583/2011, ABl. C 24 vom 28.1.2012, S. 99; CESE 1575/2012, ABl. C 299 vom 4.10.2012, S. 165; CESE 2039/2012, ABl. C 76 vom 14.3.2013, S. 24), in denen darauf hingewiesen wird, dass das SOLVIT über zu wenig Personal und Mittel verfügt. Das SOLVIT ist weitgehend unsichtbar (zum Beispiel kennen viele Organisationen der Zivilgesellschaft und lokale Handelskammern die Einrichtung überhaupt nicht).

41 Siehe http://ec.europa.eu/internal_market/imi-net/index_de.htm. Das Binnenmarktinformationssystem (IMI – Internal Market Information system) ist ein Kommunikations- und Informationsinstrument für die öffentliche Verwaltung, das dem Austausch bewährter Verfahren bei der Umsetzung der Richtlinie (siehe Verordnung (EU) Nr. 1024/2012) dient. IMI befasst sich mit Dienstleistungen, der Entsendung von Arbeitnehmern, beruflichen Qualifikationen und anderen Bereichen.

42 Die Auswertung der Antworten auf den Fragebogen wird dem Bericht zu einem späteren Zeitpunkt als Anhang beigefügt.

43 Mitglieder der Binnenmarktbeobachtungsstelle: Ivan Voleš, Ulrich Schröder (Gruppe I), Christoph Lechner, Martin Siecker, Vorsitzender der Fachgruppe Binnenmarkt, Produktion und Verbrauch (INT, beide Gruppe II), Jorge PEGADO LIZ (Gruppe III). Mitglieder der Arbeitsmarktbeobachtungsstelle (ABS): Ana Bontea (Gruppe I), Denis Meynent (Gruppe II, stellvertretender Vorsitzender der ABS), Eugen Lucan (Gruppe III).

44 Die festgestellten Probleme können Ausdruck bestimmter wirtschaftlicher Interessen, unterschiedlicher nationaler Rahmenbedingungen usw. sein.

45 Der Ausschuss für Beschäftigung und soziale Angelegenheiten des Europäischen Parlaments hat am 18. März 2014 für den Bericht gestimmt. Siehe auch Fußnote 50.

Zweck der Dienstleistungsrichtlinie (2006/123/EC)	Zweck der Entsenderichtlinie (96/71/EC)	Zweck der Durchsetzungsrichtlinie (COM (2012) 0131) ⁴⁷
<ul style="list-style-type: none"> • Vereinfachung der Verwaltungsverfahren; • Beseitigung diskriminierender, überflüssiger oder unangemessener Anforderungen; • Stärkung der Verwaltungszusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten; • Stärkung der Verbraucherrechte. 		<ul style="list-style-type: none"> • Gewährleistung eines angemessenen Schutzes der Rechte entsandter Arbeitnehmer, insbesondere der Durchsetzung der am Ort der Leistungserbringung geltenden Beschäftigungsbedingungen bei gleichzeitiger Erleichterung der Ausübung der Dienstleistungsfreiheit für die Dienstleistungserbringer und Förderung des fairen Wettbewerbs zwischen ihnen.

DIE DIENSTLEISTUNGSRICHTLINIE

Mit dieser Richtlinie wird ein allgemeiner Rechtsrahmen geschaffen, der die Wahrnehmung der Niederlassungsfreiheit durch Dienstleistungserbringer sowie den freien Dienstleistungsverkehr fördert. Sie ruht auf vier Säulen:

- Erleichterung der Niederlassungsfreiheit von Dienstleistungserbringern und des freien Verkehrs von Dienstleistungen in der EU;
- Stärkung der Rechte der Dienstleistungsempfänger als deren Nutzer;
- Förderung der Dienstleistungsqualität;
- Schaffung einer wirksamen Verwaltungszusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten.

Die Richtlinie schafft einen allgemeinen Rechtsrahmen für alle Dienstleistungen, die gegen Entgelt erbracht werden (jedoch nicht für die ausgenommenen Bereiche) und trägt den Besonderheiten einiger Berufe oder Tätigkeiten Rechnung. Sie deckt ein umfassendes Spektrum an Dienstleistungen ab, die mit etwa 40 % zum BIP und zur Beschäftigung beitragen.

Sie deckt Sektoren ab wie **Bau** und Handwerk (...), die meisten **reglementierten Berufe** (wie etwa Anwälte, Architekten, Ingenieure und Buchhalter).⁴⁶

Gemäß Artikel 17⁴⁷ der Richtlinie erstreckt sich **Artikel 16** ("Die Mitgliedstaaten achten das Recht der Dienstleistungserbringer, Dienstleistungen in einem anderen Mitgliedstaat als demjenigen ihrer Niederlassung zu erbringen. Der Mitgliedstaat, in dem die Dienstleistung erbracht wird, gewährleistet die freie Aufnahme und freie Ausübung von Dienstleistungstätigkeiten innerhalb seines Hoheitsgebiets.") **nicht auf (...) die Angelegenheiten, die unter die Richtlinie 96/71/EG (die Entsenderichtlinie) fallen.**

⁴⁶ Weitere Bereiche sind der Einzelhandel, Dienstleistungen für Unternehmen (z.B. Unterhaltung von Büroräumen, Unternehmensberatung und Werbung), Fremdenverkehr, Dienstleistungen des Immobilienwesens und privater Unterricht.

⁴⁷ Artikel 17 Absatz 6 zufolge findet Artikel 16 keine Anwendung auf "die Angelegenheiten, die unter Titel II der Richtlinie 2005/36/EG fallen, sowie Anforderungen im Mitgliedstaat der Dienstleistungserbringung, die eine Tätigkeit den Angehörigen eines bestimmten Berufs vorbehalten".

DIE RICHTLINIE ÜBER DIE ENTSENDUNG VON ARBEITNEHMERN

In der Bauwirtschaft gelten die in Tarifvereinbarungen und Gesetzen festgelegten Rahmenbedingungen.⁴⁸

- (a) Höchstarbeitszeiten und Mindestruhezeiten;
- (b) bezahlter Mindestjahresurlaub;
- (c) Mindestentgeltsätze*, einschließlich der Überstundensätze;
- (d) Bedingungen für die Überlassung von Arbeitnehmern, insbesondere durch Leiharbeitsunternehmen⁴⁹;
- (e) Sicherheit, Gesundheitsschutz und Hygiene am Arbeitsplatz;
- (f) Schutzmaßnahmen im Zusammenhang mit den Arbeits- und Beschäftigungsbedingungen von Schwangeren und Wöchnerinnen, Kindern und Jugendlichen;
- (g) Gleichbehandlung von Männern und Frauen sowie andere Nichtdiskriminierungsbestimmungen.

* Zum Zwecke dieser Richtlinie wird der Begriff der Mindestlohnsätze durch die Rechtsvorschriften und/oder Praktiken des Mitgliedstaats bestimmt, in dessen Hoheitsgebiet der Arbeitnehmer entsandt wird.

DIE DURCHSETZUNGSRICHTLINIE

Die Durchsetzungsrichtlinie zielt auf eine bessere Umsetzung, Anwendung und Durchsetzung der Entsenderichtlinie ab.

Artikel 4 - Feststellung einer tatsächlichen Entsendung und Verhinderung von Missbrauch und Umgehung⁵⁰

1. Bei der Durchführung, Anwendung und Durchsetzung der Richtlinie 96/71/EG führen die zuständigen Behörden eine Gesamtbeurteilung aller tatsächlichen Umstände durch, die als notwendig erachtet werden, einschließlich insbesondere derjenigen, die in den Absätzen 2 und 3 dieses Artikels genannt sind. Diese Umstände sollen den zuständigen Behörden bei Überprüfungen und Kontrollen behilflich sein sowie dann, wenn die Behörden Grund zu der Annahme haben, dass ein Arbeitnehmer möglicherweise nicht als entsandter Arbeitnehmer gemäß der Richtlinie 96/71/EG angesehen werden kann. Bei diesen Umständen handelt es sich um Anhaltspunkte für die vorzunehmende Gesamtbeurteilung, weswegen sie nicht isoliert betrachtet werden dürfen.

2. Um zu beurteilen, ob ein Unternehmen tatsächlich wesentliche Tätigkeiten ausübt, die über rein interne Management- und/oder Verwaltungstätigkeiten hinausgehen, nehmen die zuständigen Behörden unter Berücksichtigung eines weiten Zeitrahmens eine Gesamtbewertung aller tatsächlichen Umstände vor, die die von einem Unternehmen im Niederlassungsmitgliedstaat und erforderlichenfalls im Aufnahmemitgliedstaat ausgeübten Tätigkeiten charakterisieren. Diese Umstände können insbesondere Folgendes umfassen:

- a) der Ort, an dem das Unternehmen seinen Sitz und seine Verwaltung hat, Büroräume nutzt, Steuern und Sozialabgaben zahlt und gegebenenfalls nach nationalem Recht eine gewerbliche Zulassung besitzt oder bei der Handelskammer oder entsprechenden Berufsvereinigungen gemeldet ist;
- b) der Ort, an dem entsandte Arbeitnehmer eingestellt werden und von dem aus sie entsandt werden;
- c) das Recht, das auf die Verträge anzuwenden ist, die das Unternehmen mit seinen Arbeitnehmern und mit seinen Kunden abschließt;
- d) der Ort, an dem das Unternehmen seine wesentliche Geschäftstätigkeit ausübt und an dem es Verwaltungspersonal beschäftigt;

⁴⁸ <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=471&langId=de>.

⁴⁹ Siehe Richtlinie 2008/104/EG über Leiharbeit.

⁵⁰ Artikel 4 der legislativen Entschließung des Europäischen Parlaments, angenommen am 16. April 2014 (P7_TA_PROV(2014)0415, vorläufiger Text).

e) die Zahl der im Niederlassungsmitgliedstaat erfüllten Verträge und/oder die Höhe des Umsatzes, der dort erzielt wird, wobei beispielsweise der Situation von neu gegründeten Unternehmen und von KMU Rechnung zu tragen ist.

3. Bei der Beurteilung, ob ein entsandter Arbeitnehmer seine Tätigkeit vorübergehend in einem anderen Mitgliedstaat als dem ausübt, in dem er normalerweise arbeitet, sind sämtliche für die entsprechende Arbeit charakteristischen tatsächlichen Umstände sowie die Situation des Arbeitnehmers zu prüfen. Diese Umstände können insbesondere Folgendes umfassen:

a) ob die Arbeit für einen begrenzten Zeitraum in einem anderen Mitgliedstaat verrichtet wird;

b) an welchem Datum die Entsendung beginnt;

c) ob die Entsendung in einen anderen Mitgliedstaat erfolgt als denjenigen, in dem oder von dem aus der Arbeitnehmer seine Tätigkeit üblicherweise gemäß Rom I und/oder dem Übereinkommen von Rom ausübt;

d) ob der entsandte Arbeitnehmer nach Erledigung der Arbeit oder nach Erbringung der Dienstleistungen, für die er entsandt wurde, wieder in den Mitgliedstaat zurückkehrt, aus dem er entsandt wurde, oder dies von ihm erwartet wird;

e) die Art der Tätigkeiten;

f) ob Reise, Verpflegung und Unterbringung von dem Arbeitgeber, der den Arbeitnehmer entsendet, bereitgestellt oder die Kosten von ihm erstattet werden, und wenn ja, sollte angegeben werden, wie dies geschieht, oder die Erstattungsmethode dargelegt werden;

g) vorangegangene Zeiträume, in denen die Stelle von demselben oder einem anderen (entsandten) Arbeitnehmer besetzt wurde.

4. Die Nichterfüllung eines oder mehrerer der in den Absätzen 2 und 3 genannten tatsächlichen Umstände schließt nicht automatisch aus, dass eine Situation als Entsendung angesehen werden kann. Die Bewertung dieser Umstände ist an den jeweiligen Einzelfall anzupassen und muss den Besonderheiten des Sachverhalts Rechnung tragen.

5. Die in diesem Artikel genannten Umstände, die bei der Gesamtbeurteilung einer Situation in Bezug auf eine tatsächliche Entsendung durch die zuständigen Behörden zur Anwendung kommen, können auch berücksichtigt werden, um zu ermitteln, ob eine Person in die geltende Definition eines Arbeitnehmers gemäß Artikel 2 Absatz 2 der Richtlinie 96/71/EG fällt. Die Mitgliedstaaten sollten sich ungeachtet der Bezeichnung der Beziehung in einer Regelung, sei sie vertraglicher Art oder nicht, die möglicherweise zwischen den Parteien getroffen worden ist, unter anderem an den tatsächlichen Umständen bezüglich der Durchführung von Arbeiten, der Unterordnung und der Entlohnung des Arbeitnehmers orientieren.

STELLUNGNAHMEN DES EWSA ZU DEN RICHTLINIEN

Der EWSA hat verschiedene Stellungnahmen zu Dienstleistungen und zur Entsendung von Arbeitnehmern abgegeben. In seiner Stellungnahme zur sozialen und ökologischen Dimension des Binnenmarkts⁵¹ vertrat er die Auffassung, dass «die Arbeitsmarktintegration der beste Schutz vor sozialer Ausgrenzung» ist. Dazu ließe sich hinzufügen, dass der Markt grundsätzlich international ist, während die Definition der Arbeitskräfte bis zum heutigen Tag über den nationalen Status erfolgt. Daraus ergibt sich logischerweise das Problem der Konsistenz und Kohärenz im Binnenmarkt bzw. die Tatsache, dass es daran mangelt. Auf Integration abzielende EU-Maßnahmen, denen es an einer grenzübergreifenden homogenen Basis mangelt, sind zwangsläufig problematisch (oder zum Scheitern verurteilt). In seiner Stellungnahme zur Entsendung von Arbeitnehmern im Rahmen der Erbringung von Dienstleistungen⁵² hat der EWSA «eine Stärkung der Vorschriften für die Entsendung von Arbeitnehmern gefordert, u.a. durch eine Klarstellung und Verbesserung der Bestimmungen der Richtlinie über die Entsendung von Arbeitnehmern und eine engere Zusammenarbeit zwischen den Behörden der Mitgliedstaaten». Darüber hinaus erklärte er, dass «eine bessere Umsetzung und eine wirksame Verwaltungszusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten» nach wie vor dringend erforderlich sind, insbesondere um unnötige Verwaltungskosten zu vermeiden. «Zur Förderung der länderübergreifenden Erbringung von Dienstleistungen in einem Umfeld des fairen Wettbewerbs müssen gleiche Mindestbedingungen für die Beschäftigung gegeben sein, die nationalen Rechtsvorschriften und Tarifvereinbarungen entsprechen.»

Der EWSA hat sich in den Stellungnahmen «Die soziale Dimension des Binnenmarktes»⁵³ und «Binnenmarktakte – Zwölf Hebel»⁵⁴ zu den Urteilen des EuGH zur Entsenderichtlinie geäußert und folgende Forderungen erhoben:

- Klarstellung und Verbesserung der Bestimmungen der Entsenderichtlinie;
- bessere Zusammenarbeit zwischen den Behörden der Mitgliedstaaten;
- Anwendung des Nichtdiskriminierungsgrundsatzes auf Arbeitsbedingungen und Löhne;
- Konsultation der Sozialpartner;
- Nichtdiskriminierung von Unternehmen im Binnenmarkt.

51 CESE 36/2009, ABl. C 182 vom 4.8.2009, S. 1.

52 CESE 1387/2012, ABl. C 351 vom 15.11.2012, S. 61.

53 CESE 970/2010, ABl. C 44 vom 11.2.2011, S. 90.

54 CESE 1583/2011, ABl. C 24 vom 28.1.2012, S. 99.

EINSCHLÄGIGE STELLUNGNAHMEN DES EWSA		
EWSA-STELLUNGNAHMEN	FUNDSTELLE	BERICHTERSTATTER
Die Dienstleistungsrichtlinie	CESE 137/2005, ABl. C 221 vom 8.9.2005, S. 113	A. METZLER E. EHNMARK
Binnenmarkt für Dienstleistungen – Anforderungen des Arbeitsmarktes und Erfordernisse des Verbraucherschutzes	CESE 793/2007, ABl. C 175 vom 27.7.2007, S. 14	K. ALLEWELDT
Die soziale und ökologische Dimension des Binnenmarkts	CESE 36/2009, ABl. C 182 vom 4.8.2009, S. 1	A. ADAMCZYK
Die soziale Dimension des Binnenmarktes	CESE 970/2010, ABl. C 44 vom 11.2.2011, S. 90	T. JANSON
Binnenmarkt für Dienstleistungen	CESE 1161/2011, ABl. C 318 vom 29.10.2011, S. 109	M. SIECKER
Berufsqualifikationen	CESE 1046/2012 ABl. C 191 vom 29.6.2012, S. 103	A. METZLER
Die Entsendung von Arbeitnehmern	CESE 1387/2012, ABl. C 351 vom 15.11.2012, S. 61	T. JANSON
Schaffung eines europäischen Soziallabels	CESE 1820/2012, ABl. C 76 vom 14.3.2013, S. 20	A. RODERT
Missbrauch des Status der Selbstständigkeit	CESE 2063/2012 ABl. C 161 vom 6.6.2013, S. 14	M. SIECKER
Neue Trends bei der selbstständigen Erwerbstätigkeit: der Sonderfall der wirtschaftlich abhängigen selbstständigen Erwerbstätigkeit	CESE 639/2010, ABl. C 18 vom 19.1.2011, S. 44	J.M. ZUFIAUR NARVAIZA
Wettbewerbsfähigkeit des Baugewerbes	CESE 2295/2012, ABl. C 198 vom 10.7.2013, S. 45	L. PLOSCEANU

DAMIT ZUSAMMENHÄNGENDE EWSA-STELLUNGNAHMEN		
EWSA-STELLUNGNAHMEN	FUNDSTELLE	BERICHTERSTATTER
Bestimmung ausstehender Maßnahmen zur Binnenmarktakte	CESE 3154/2013, ABl. C 67 vom 6.3.2014, S. 53	B. FEDERSPIEL, I. VOLEŠ & M. SIECKER
Binnenmarktakte II – Gemeinsam für neues Wachstum	CESE 2039/2012, ABl. C 76 vom 14.3.2013, S. 24	M. SIECKER, I. VOLEŠ & B. FEDERSPIEL
Binnenmarktakte – Zwölf Hebel zur Förderung von Wachstum und Vertrauen	CESE 1583/2011, ABl. C 24 vom 28.1.2012, S. 99	I. VOLEŠ, B. FEDERSPIEL & M. SIECKER
Leitaktionen auf dem Weg zu einer Binnenmarktakte II	CESE 1575/2012, ABl. C 299 vom 4.10.2012, S. 165	I. VOLEŠ, B. FEDERSPIEL & M. SIECKER
Auf dem Weg zu einer Binnenmarktakte – Für eine in hohem Maße wettbewerbsfähige soziale Marktwirtschaft	CESE 525/2011 ABl. C 132 vom 3.5.2011, S. 47	I. VOLEŠ, B. FEDERSPIEL & M. SIECKER
Kleine Unternehmen – große Welt: Eine neue Partnerschaft, um KMU zu helfen, ihre Chancen im globalen Kontext zu nutzen	CESE 1293/2012, ABl. C 229 vom 31.7.2012, S. 49	I. VOLEŠ
Entwicklung eines bürgerorientierten und bürgernahen Ansatzes in der Binnenmarktpolitik	CESE 466/2012, ABl. C 143 vom 22.5.2012, S. 17	J. PEGADO LIZ



Europäischer Wirtschafts- und Sozialausschuss

Rue Belliard/Belliardstraat 99
1040 Bruxelles/Brussel
BELGIQUE/BELGIË

Verantwortlicher Herausgeber: Referat Besuchergruppen/Veröffentlichungen
EESC-2014-22-DE
www.eesc.europa.eu



© Europäische Union, 2014
Nachdruck mit Quellenangabe gestattet.



QE-01-14-462-DE-C
ISBN 978-92-830-2289-3
doi:10.2864/59854

DE