

Richtlinien

Grenzüberschreitende Kooperationsvereinbarung zwischen der spanischen und der portugiesischen Arbeitsaufsichtsbehörde

Autor: Notus asr

notus | recerca social aplicada
investigación social aplicada
applied social research
recherche sociale appliquée

November 2020



Risiken oder Bedenken, die in der Vereinbarung angesprochen werden

Bereits mit der Veröffentlichung der ersten Richtlinie über die Entsendung von Arbeitnehmern im Dezember 1996 (Richtlinie 96/71/EG) wurde von den europäischen Behörden ein Appell an die Behörden Spaniens und Portugals gerichtet, aktiv zusammenzuarbeiten, um auf die unterschiedlichen Situationen zu reagieren, die in den beiden Ländern mit der Zunahme der grenzüberschreitenden Erbringung von Dienstleistungen entstanden waren. Dieser Aufruf zur Zusammenarbeit wurde nie in einem offiziellen Dokument formalisiert und der Inhalt für eine solche Zusammenarbeit wurde nicht ausdrücklich festgelegt.

Am 30. November 1998 wurde zwischen dem Ministerium für Arbeit und Soziales des Königreichs Spanien und dem Ministerium für Arbeit und Solidarität der Republik Portugal eine Absichtserklärung über die Zusammenarbeit und technische Unterstützung in Arbeits- und Sozialfragen unterzeichnet. Um dieser Zusammenarbeit Inhalt zu verleihen, wurde eine Arbeitsgruppe gebildet, die mit der Ausarbeitung dieser Kooperationsvereinbarung beauftragt wurde.

Auf dem portugiesisch-spanischen Gipfeltreffen im Jahr 2002 wurde die bis heute gültige Kooperationsvereinbarung unterzeichnet.

Eine der größten Stärken, die dieser Vereinbarung zugeschrieben wird, ist, dass sie trotz der Regierungswechsel in beiden Ländern in Kraft geblieben ist.

Neben dem starken Zustrom von Grenzgängern und dem Höchststand bei der Erbringung von transnationalen Dienstleistungen nach der Verabschiedung der Entsende-richtlinie ist die Vereinbarung auf folgende Bedenken zurückzuführen:

a) Das bestehende Informationsdefizit:

- über Unternehmen: real oder fiktiv, auf beiden Seiten der Grenze, die solche Dienstleistungen erbringen
- über die von diesen Unternehmen durchgeführten Aktivitäten
- über das Arbeitsverhältnis mit den Arbeitnehmerern, die die Dienstleistungen erbringen: Qualifikation, Arbeitszeiten, Gehalt, Boni usw.
- bei sozialversicherungsrechtlichen Fragen: Anmeldestatus in der SV, Beiträge und wo die Beiträge gezahlt werden; und

b) Schwierigkeiten in beiden Ländern, die Durchsetzbarkeit der beschlossenen Sanktionsmaßnahmen zu gewährleisten, aufgrund von:

- Beitrags- oder Gehaltsunterschieden
- Unterschieden bei den Leistungszuschlägen

Aufgrund all dieser Aspekte sahen die beiden Behörden die Notwendigkeit, eine Vereinbarung zu unterzeichnen.

Die Vereinbarung basiert auf der Überzeugung, dass durch die Zusammenarbeit die festgestellten Informationsdefizite abgebaut werden können. Daher werden in der Vereinbarung Form und Verfahren für die Durchführung der aus den Aufsichtstätigkeiten abgeleiteten Folgeaktivitäten in beiden Ländern entworfen und auch organisiert.

Ziele

Das allgemeine Ziel der Vereinbarung ist es, die Zusammenarbeit bei der Umsetzung der Richtlinie 96/71/EG zu erleichtern. Die korrekte Umsetzung der Richtlinie erfordert eine enge Zusammenarbeit zwischen beiden Ländern. Daher werden die folgenden konkreten Ziele festgelegt:

Erstens: Einrichtung eines **dauerhaften Rahmens für die Zusammenarbeit**, der jährlich überprüft wird, in den folgenden Aktionsbereichen:

1. Arbeitsschutz

2. Arbeitsunfälle

a) Berichte über Arbeitsunfälle

b) Unverzögliche Bekanntgabe des Unfallberichts

3. Arbeitserlaubnis für Nicht-EU-Bürger

4. Frühere Überprüfungsmaßnahmen und Disziplinarverfahren bei im Nachbarland ansässigen Unternehmen

a) Vorladungen, Dokumentationsanfragen, Benachrichtigungen über Anforderungen und andere Maßnahmen, die den Standort des Unternehmens und die Identifizierung seines gesetzlichen Vertreters erfordern

b) Benachrichtigung bei Verstößen

5. Informationsaustausch über die Arbeitnehmermobilität

6. Zusammenarbeit und Unterstützung auf der Grundlage der Richtlinie 96/71/EG (Gesetz 6451/1996), über die Entsendung von Arbeitnehmern im Rahmen der Erbringung von transnationalen Dienstleistungen, im Bereich der Information

Zweitens: Aufbau von direkten Kommunikationsverbindungen im Sinne des ersten Punktes gemäß den folgenden Kriterien:

1. Direkte Kommunikation zwischen den benachbarten regionalen Behörden

Anfangs wurden auf beiden Seiten der Grenze die folgenden direkten Kommunikationspunkte eingerichtet:

- Territorialdirektor von Galicien (ES) – Delegierter von Viana do Castelo und Vila Real (PT)

- Territorialdirektor von Kastilien und León (ES) – Delegierte von Braganza, Guarda und Covilha (PT)
- Territorialdirektor von Extremadura (ES) – Delegierte von Castelo Branco, Portalegre und Évora (PT)
- Territorialdirektor von Andalusien (ES) – Delegierte von Beja und Faro (PT)

In Spanien werden diese Kommunikationspunkte gegenwärtig betrieben, die sich mit den territorialen Aufsichtsbehörden der Grenzprovinzen in Spanien decken. In Portugal haben sich diese territorialen Kommunikationspunkte nach einer Neuordnung der Verwaltung geändert und wurden zu lokalen Informationszentren, die über das ganze Land verteilt sind.

2. Direkte Kommunikation zwischen den Zentralbehörden

- in Bezug auf Spanien: Staatliche Agentur für Arbeitsaufsicht und soziale Sicherheit. Allgemeine Unterdirektion für institutionelle Beziehungen und technische Unterstützung
- in Bezug auf Portugal: Die Behörde für Arbeitsbedingungen (Autoridade para as Condições do Trabalho, ACT).

3. Einrichtung einer gemischten Überwachungskommission

Diese zwischenbehördliche Überwachungskommission muss die Einhaltung der Vereinbarung sicherstellen, die Tagesordnung aufstellen und die zu ergreifenden Maßnahmen festlegen. Sie dient als Verbindungsstelle für den Informationsaustausch und die Zusammenarbeit zwischen den Behörden und den Aufsichtsbehörden beider Staaten.

Mit dem Inkrafttreten der Verordnung (EU) Nr. 1024/2012 über die Verwaltungszusammenarbeit mit Hilfe des Binnenmarkt-Informationssystems („IMI-Verordnung“) wurde vereinbart, Anfragen über die Entsendung von Arbeitnehmern über das IMI-System und nicht mehr mittels Kommunikation zwischen den in der Vereinbarung genannten Verbindungspersonen zu leiten. Der Informationsaustausch über das IMI erfolgt jedoch zwischen Personen bei den Zentralbehörden (die nicht auf Provinz- oder lokaler Ebene beschäftigt sind). Dies hindert die Verbindungsbehörden in den Grenzregionen nicht daran, bei der Entwicklung anderer Kooperationsaktivitäten (z. B. gemeinsame Besuche) weiterhin miteinander zu kommunizieren. Die Versendung und Beantwortung von Auskunftersuchen über Entsendungen zu Inspektionszwecken erfolgen jedoch auf zentraler Ebene, normalerweise nachdem die erforderlichen Inspektionen auf regionaler Ebene durchgeführt wurden.

„Business-Case“ für die Verabschiedung der Vereinbarung aus Sicht der Interessengruppen

Arbeitnehmer:	Das ordnungsgemäße Funktionieren der Arbeitsaufsichtsbehörde garantiert eine bessere Betreuung der Arbeitnehmer, mehr Nähe, um Probleme anzusprechen, besseres Verständnis seitens der Behörden für das Problem.
Unternehmen:	Das ordnungsgemäße Funktionieren der Arbeitsaufsichtsbehörde, die effektiv Betrug und unlauteren Wettbewerb bekämpft, ist eine Garantie für Unternehmen.
Gewerkschaften:	Das ordnungsgemäße Funktionieren der Aufsichtsbehörde ist eine Garantie für Arbeitnehmervertretungen.
Arbeitgeberverbände:	Das ordnungsgemäße Funktionieren der Arbeitsaufsichtsbehörde, die effektiv Betrug und unlauteren Wettbewerb bekämpft, ist eine Garantie für Unternehmen und Arbeitgebervertretungen.
Institutionelle Akteure:	Bewusstsein des Aufsichtspersonals.

Hauptmerkmale

- Es handelt sich um eine Verwaltungsvereinbarung.
- Ihr Schwerpunkt liegt auf dem Austausch von Informationen zwischen den spanischen und portugiesischen Arbeitsaufsichtsbehörden.
- Sie stützt sich auf der Notwendigkeit der Zusammenarbeit zwischen beiden Ländern.

Prozess der Verabschiedung und Rolle der verschiedenen beteiligten Interessengruppen

Die Kooperationsvereinbarungen wurden aus der Sicht der beteiligten öffentlichen Verwaltungen aufgestellt, um den Zielen und Interessen der betroffenen Verwaltungen zu entsprechen.

Auf spanischer Seite wird die Vereinbarung von der Staatlichen Agentur für Arbeitsaufsicht und soziale Sicherheit, Generalunterdirektion für institutionelle Beziehungen und technische Unterstützung, verabschiedet.

Auf portugiesischer Seite hängt die Kommission von der ACT ab.

Verwaltung der Vereinbarung:

Zwischenbehördliche Überwachungskommission:

- Sie tagt jährlich

- Der Vorsitz wird jährlich abwechselnd von jedem Land geführt
- Die Kommission verfügt über Antennen in den Grenzregionen: Galicien, Kastilien und León, Andalusien und Extremadura.
- Es werden Verfahren aufgestellt und Instrumente eingeführt, um den Informationsaustausch zu beschleunigen.

Aufgaben der Kommission:

- Behebung von Vorfällen, die sich ggf. aus der Erfüllung der Vereinbarung ergeben
- Laufende Aktualisierung der Identifikations- und Standortdaten der Kontaktpersonen auf regionaler und zentraler Ebene beider Länder
- Sicherstellung der Einberufung der jährlichen Sitzung, Analyse und Überprüfung der Vereinbarung, unbeschadet bilateraler Treffen mit regionalem Charakter, wenn dies als angemessen erachtet wird
- Austausch relevanter Informationen über den Status der Inspektionssysteme und über ausstehende Inspektionsmaßnahmen im Bereich Arbeitsschutz, Arbeitsbeziehungen und Schwarzarbeit, Überwachung spezifischer Kampagnen und Durchführung neuer Kampagnen oder Initiativen von gemeinsamem Interesse
- Identifizierung neuer Interessengebiete für beide Arbeitsaufsichtsbehörden
- Austausch von Informationen über neue gesetzgeberische Maßnahmen in beiden Ländern, die sich auf die Arbeitsaufsichtstätigkeit auswirken können

Die gemischte Überwachungskommission wird im Wesentlichen durch die jährliche Sitzung der Teams der Zentralkontrollstellen beider Aufsichtsbehörden tätig (an dem traditionell nicht nur die Untereinstellen, sondern auch die Direktoren selbst teilnehmen).

Die jährliche Sitzung der Kommission verfügt über eine Tagesordnung mit spezifischen Themen, die vor der Sitzung vereinbart werden, und anderen wiederkehrenden Themen wie Menschenhandel, Schwarzarbeit oder Briefkastenfirmen¹ usw. Briefkastenfirmen sind ein wiederkehrendes Thema. Trotz der von den beiden Ländern eingeführten Maßnahmen und dem innerhalb der Aufsichtsteams ausgeübten Druck bleibt dies eines der häufigsten Probleme.

Zusammenarbeit der Sozialpartner

Zu Beginn der Vereinbarung und zwischen 2008 und 2010 gab es Sozialpartner auf Informationsebene.

Die regionalen Sozialpartner nahmen vor oder nach der formellen Sitzung der Verwaltungen an einer „Ad-hoc-Sitzung“ teil.

¹ Briefkastenfirmen können als Unternehmen definiert werden, die ihren Sitz in einem Mitgliedstaat haben, während sie ihre Tätigkeiten in anderen Mitgliedstaaten ausüben, in der Regel mit dem Ziel, sich gesetzlichen und sozialen Verpflichtungen zu entziehen.

Derzeit und seit 2010 sind die Sozialpartner nicht mehr zusammengerufen worden. Den Verantwortlichen für diese Vereinbarung ist bewusst, dass die Sozialpartner bereits ihre Mitbestimmungsgremien im staatlichen Aufsichtsrat haben. Hierbei handelt es sich um ein beratendes Gremium, das Sozialpartner unter seinen Mitgliedern hat.

Rechtliche Aspekte auf EU-Ebene und nationaler Ebene, die die Vereinbarung begünstigen oder behindern

Die Verabschiedung der Richtlinie 2014/67/EU und die 2018 umgesetzte Reform der Entsenderichtlinie – Richtlinie (EU) 2018/957 – zielen auf eine Harmonisierung der Zusammenarbeit zwischen den Verwaltungsbehörden der verschiedenen EU-Mitgliedstaaten ab.

Umgesetzte Maßnahmen zur Problemlösung

n. z.

Ergebnisse der Vereinbarung

Die Vereinbarung hat die Zusammenarbeit in allen Bereichen und die gegenseitige Annäherung beider Länder ermöglicht.

Auf politischer Ebene hat die Abhaltung von Gipfeltreffen und regelmäßigen Sitzungen das Engagement für die Koordination auf politischer und administrativer Ebene gefördert. Auf rechtlicher Ebene hat die Vereinbarung die bestehende Problematik bekannt gemacht und infolgedessen Kriterien und Aktionsleitlinien für gemeinsame Maßnahmen festgelegt. Im operativen Bereich konnten dank dieser Vereinbarung koordinierte Maßnahmen in beiden Ländern ergriffen werden, wodurch das Sammeln von Informationen und laufende Verfahren beschleunigt wurden. Dieser Prozess hat auch das Wissen über regulatorische und legislative Veränderungen in jedem Land und damit die Kontinuität der Zusammenarbeit über legislative und politische Veränderungen hinweg verbessert.

Mithilfe dieser Kooperationsvereinbarung konnten gemeinsame Interventionskampagnen zu Themen gestartet werden, die für beide Länder von Interesse sind, wie z. B. die Kampagne zum „Einsatz von Landmaschinen“. Sie hat außerdem die Erstellung halbjährlicher Aktionspläne möglich gemacht.

Die Kooperationsvereinbarung wurde durch die Unterzeichnung eines Memorandums auf Ministerebene verstärkt, das die Überwachung der bilateralen Zusammenarbeit fördert, die von den verschiedenen Organen und Einheiten des Arbeitsministeriums, einschließlich der Arbeitsaufsichtsbehörde, durchgeführt wird.

Es ist jedoch anzumerken, dass die Sozialpartner an der Überwachung der Vereinbarungen nicht beteiligt sind. Seit 2010 wurden sie nicht mehr zur Teilnahme an Ad-hoc-Sitzungen eingeladen. Es gibt keine regelmäßigen Informationen über diese Sitzungen. Es handelt sich um eine bilaterale Angelegenheit der Regierungen, wobei regionale Sozialpartner nicht an der Weiterverfolgung der Vereinbarungen beteiligt werden.

Anhang – Beispiele gemeinsamer Aktionspläne

Im Jahr 2016 wurde dem Start einer iberischen Kampagne zur Verhütung von Arbeitsunfällen zugestimmt. Im Laufe des Jahres 2016 wurde die informative Phase der Kampagne entwickelt, wobei sowohl Analysen und Studien zu Arbeitsunfällen in beiden Ländern als auch Maßnahmen zu deren Verbreitung durchgeführt wurden.

Aktionsplan 2017-2018

Es wurden Fragen im Zusammenhang mit der staatlichen Arbeitsvermittlung, dem Nationalen Institut für Arbeitsmedizin und -hygiene, der Sozialversicherung oder dem Arbeitsschutz behandelt.

Aktionsplan 2019-2020:

Es wurden Fragen im Zusammenhang mit der Einstellung und Ausbildung von neuen Arbeitsaufsichtsbeamten behandelt. Die von den Schulungszentren der Arbeitsaufsichtsbehörde durchgeführten Initiativen wurden untereinander ausgetauscht und ihre Schulungssysteme überarbeitet.

Ein weiterer Schwerpunkt ist die Arbeitsplatzunsicherheit. In diesem Sinne haben die portugiesischen Behörden Maßnahmen besondere Aufmerksamkeit geschenkt, die die spanische Verwaltung zur Verringerung der Unsicherheit ergriffen hat, zum Beispiel den Plan der spanischen Arbeitsaufsichtsbehörde „Für menschenwürdige Arbeit“. Sie konzentrierten sich auf die Umsetzung und die Ergebnisse, die anhand dieser Maßnahmen erzielt wurden. Ebenso interessant waren die Studien und Analysen zu neuen Arbeitsformen: Plattformarbeiter, Scheinselbstständige usw.

ÜBER DAS PROJEKT

Die Ziele des ISA-Projekts sind die Förderung und der Ausbau der transnationalen Zusammenarbeit zwischen Behörden und Interessengruppen, die an der Entsendung von Arbeitnehmern im Bausektor beteiligt sind, indem der Abschluss von Vereinbarungen zum Informationsaustausch gefördert wird, die der Überwachung und Erleichterung der Entsendung von Arbeitnehmern dienen.

Das Projekt baut auf den Praktiken auf, die zwischen den Branchenfonds in Italien, Deutschland, Österreich und Frankreich bestehen. Die Branchenfonds haben mit Unterstützung der Regierungen Vereinbarungen ausgehandelt und erfolgreich abgeschlossen, die die für die Entsendung von Arbeitnehmern ins Ausland erforderlichen Verfahren vereinfachen und gleichzeitig sicherstellen, dass die Arbeitgeber, die Arbeitnehmer ins Ausland entsenden, die fälligen Lohnbestandteile (wie z. B. des Urlaubsgeldes) zahlen. Zudem wird bei Bedarf die Überprüfung relevanter Informationen im Entsendeland erleichtert.

www.isaproject.eu



Das Projekt wird mit finanzieller Unterstützung der Europäischen Kommission durchgeführt. Die hier geäußerten Meinungen spiegeln nur die Meinung der Autoren wider. Die Europäische Kommission ist nicht verantwortlich für die Verwendung der hierin enthaltenen Informationen.