

Leitfaden

Transnationale bilaterale Abkommen zwischen der italienischen CNCE und in anderen EU-Ländern aktiven sektoralen Fonds

Verfasser: Feliciano Iudicone (FGB), Giacomo Virgilio (CNCE)

Dezember 2020



In dem Abkommen angesprochene Risiken und Problemstellungen

Seit Anfang der 2000er Jahre werden öffentliche oder private Bauaufträge in Italien immer öfter an ausländische Unternehmen vergeben. Am deutlichsten zeigt sich dies im Nordwesten des Landes, der mit einem Zustrom französischer und spanischer Unternehmen konfrontiert ist, sowie im Nordosten, wo Unternehmen aus Österreich, Deutschland und Osteuropa aktiv sind.

Gleichzeitig arbeiten italienische Unternehmen mehr und mehr in den Nachbarländern, vor allem in Deutschland und Frankreich.

Diese Entwicklung hat insbesondere durch die Entsendung zu einer Zunahme der Arbeitnehmermobilität geführt, mit erheblichen Folgen für die Verwaltung der Lohnzahlungen und Gehaltsabrechnungen. Vor allem KMU können sich in diesem Zusammenhang mit einer besonderen Belastung konfrontiert sehen.

Italien hat mit einigen Nachbarländern, darunter Österreich, Deutschland und Frankreich, ein System zur Mediation von Bauarbeiterlöhnen durch Branchenfonds entwickelt. Es soll trotz befristeter Verträge oder unerwarteter wetterbedingter Arbeitsunterbrechungen Einkommensstabilität in diesem Sektor garantieren.

Abgesehen von einigen Unterschieden in der territorialen Organisation, dem Eigentumsmodell und den Zusatzleistungen wird mittels dieser Branchenfonds die Zahlung von etwa 30 % des Bruttolohns der Arbeitnehmer durch Arbeitgeberbeiträge an den Fonds abgewickelt, die die Arbeitnehmer zur Inanspruchnahme verschiedener Leistungen berechtigen (z. B. Urlaubsgeld, Schlechtwettergeld, Zulagen nach Dienstalter, Zugang zu beruflicher Weiterbildung).

Das bedeutet, dass der Arbeitgeber bei jeder Entsendung eines Arbeitnehmers ins Ausland den zuständigen Fonds im Entsende- und im Aufnahmestaat kontaktieren muss, um die Einzahlung im ersteren auszusetzen und in den letzteren umzuleiten.

Im Gegenzug erhalten die Arbeitnehmer Anspruch auf Leistungen gegenüber ausländischen Branchenfonds, die sie realistischerweise nach Beendigung der Entsendung im Ausland geltend machen sollten.

Um die Regeln zu vereinfachen und gleichzeitig die Ansprüche der Arbeitnehmer zu schützen, haben die Branchenfonds aus Italien (CNCE)¹, Deutschland (ULAK), Frankreich (UCF) und Österreich (BUAK) ab 2008 Abkommen getroffen, die ein ähnliches Verfahren wie bei der Koordinierung der Sozialversicherungsleistungen vorsehen. Die entsendenden Unternehmen können somit im Falle einer Entsendung mit den Fonds des Entsendelandes verknüpft bleiben.

¹ CNCE und UCF sind Koordinations- und Aufsichtsorgane von Branchenfonds auf nationaler Ebene, die auf lokaler Ebene in Italien bzw. Frankreich eingerichtet wurden.

Ziele

Die Abkommen verfolgen folgende Ziele:

- a) Verhindern, dass die Entsendung von Arbeitnehmern Grundlagen für Sozialdumping bietet
- b) Schutz der Arbeitnehmer durch Gewährleistung der unterbrechungslosen Einschreibung in Branchenfonds, Gewährleistung des Zugangs zu den damit verbundenen Leistungen sowie einer Gesamtvergütung, die mit der im Gastland üblichen Vergütung vergleichbar ist
- c) Erleichterung der Angebotsmodalitäten für die Dienstleistungen von Bauunternehmen im Ausland
- d) Informationsaustausch zwischen den Sozialpartnern und den Branchenfonds in den beteiligten Ländern über die Beschäftigungsbedingungen in den einzelnen Ländern, insbesondere über die Strukturierung der Vergütung und die Rolle von Branchenfonds
- e) Bekämpfung von Schwarzarbeit und Überwachung der korrekten Anwendung aller tarifvertraglichen Bestimmungen.

„Business Case“ aus Sicht der Stakeholder für die Annahme des Abkommens

Arbeitnehmer: Ohne diese Abkommen würden die Beiträge der entsandten Arbeitnehmer auf verschiedene Fonds aufgesplittet. Dadurch könnten Lohnbestandteile im Gastland oder die Kontinuität verloren gehen, die notwendig ist, um bestimmte Ansprüche im Entsendeland zu erwerben (z. B. die von den italienischen Branchenfonds gewährten Zulagen nach Dienstalter).

Unternehmen: Die Abkommen verringern das Risiko von Doppelzahlungen und zugleich auch den Verwaltungsaufwand für die Arbeitgeber, die nur mit ihrem Fonds im Entsendeland und in ihrer eigenen Sprache interagieren.

Gewerkschaften: Sofern die Gesamtarbeitskosten zwischen den beteiligten Ländern ähnlich sind, profitieren die Gewerkschaften durch die Schaffung von Anreizen für die Einhaltung von Tarifverträgen seitens der Bauunternehmen.

Arbeitgeberverbände: Die Arbeitgeberverbände profitieren durch die Vereinfachung des Verwaltungsaufwands für die beschäftigenden Unternehmen im Falle einer Entsendung; Fehler können korrigiert werden, und gleiche Wettbewerbsbedingungen auf internationaler Ebene werden gewährleistet. Auch hier ist die Ähnlichkeit der Vergütungsniveaus in den erfassten Ländern eine wichtige Voraussetzung dafür, dass Vereinfachung und fairer Wettbewerb Hand in Hand gehen.

Branchenfonds: Die Fonds profitieren durch die Gewährleistung unterbrechungsfreier Zugehörigkeit und Beitragszahlung der Unternehmen und können gleichzeitig einen für die zugehörigen Unternehmen wertvollen Service bieten.

Öffentliche Einrichtungen:

Öffentliche Einrichtungen (insbesondere Sozialversicherungsträger) profitieren von einer höheren Gewissheit über die gesetzliche Regelmäßigkeit der Unternehmen, insbesondere wenn parallele Abkommen zum Informationsaustausch mit Branchenfonds geschlossen wurden. In diesem Zusammenhang ist zu beachten, dass die Fonds im Vergleich zum Formular A1 zusätzlich zur Sozialversicherungsanmeldung im Entsendeland auch die Regelmäßigkeit der Beitragszahlungen vor und während der Entsendung bescheinigen. Für Verfahren zur Bestätigung der Anmeldung der entsandten Arbeitnehmer beim Sozialversicherungsträger des Entsendelandes gemäß Artikel 12 der Verordnung EG 883/2004 ist dies keine Bedingung.

Zentrale Themen

Das Abkommen ermöglicht es dem entsendenden Unternehmen, für entsandte Arbeitnehmer einen Beitrag in den Branchenfonds des Entsendelandes, statt in den des Gastlandes zu zahlen.

Dazu muss das Unternehmen eine Erklärung aufsetzen, aus der Folgendes hervorgeht: Registrierungsnummer oder Identifizierungscode, Ort der Entsendung, Art der Tätigkeit, Name des Auftraggebers, Anfangs- und Enddatum der Entsendung, zu entsendende Arbeitnehmer.

Voraussetzung für die Gewährung der Befreiung ist, dass sich das Unternehmen mit seinen Beitragspflichten gegenüber dem Branchenfonds im Entsendeland nicht im Rückstand befindet und diesen Pflichten auch während des Entsendungszeitraums nachkommt.

Im Einzelnen ist der Text am Beispiel des Abkommens CNCE-ULAK wie folgt aufgebaut:

- Als Ziel wird formuliert, Verfahren für die Befreiung von Beitragsabgaben an den Branchenfonds im Gastland im Falle einer Entsendung festzulegen;
- Abschnitt 2(1) fasst die deutsche Gesetzgebung zur Entsendung zum Zeitpunkt der Schließung des Abkommens zusammen. Dies umfasst die Anwendung der Tarifverträge für den Bausektor, insbesondere hinsichtlich der Mindestlöhne und der Abgabe in Höhe von 14,70 % auf den Bruttolohn zur Finanzierung des Urlaubsgeldes durch die ULAK. Der Abschnitt weist auch auf Meldepflichten im Falle einer Entsendung an die ULAK und an das Finanzamt hin.
- In Abschnitt 2(2) werden die Abgaben an den Arbeitgeber auf den in Deutschland geltenden Lohn als Beiträge zu Branchenfonds oder zur Vergütung von Urlaub sowie zu anderen gesetzlichen oder tariflichen Zulagen im Baugewerbe ausgewiesen (siehe Tabelle unten).
- Abschnitt 3(1) fasst die italienischen Rechtsvorschriften über die Entsendung zum Zeitpunkt der Schließung des Abkommens zusammen, einschließlich der Anwendung derselben gesetzlichen und tarifvertraglichen Bestimmungen, die für die Arbeitnehmer in dem Gebiet gelten, in das die Entsendung erfolgt, sowie der Verpflichtung, die entsandten Bauarbeiter dem italienischen Branchenfonds anzuschließen, und weiterer Verpflichtungen zur Bestätigung der Zahlung der Sozialversicherungsbeiträge.
- In Abschnitt 3(2) werden Abgaben an den Arbeitgeber auf den in Italien geltenden Lohn als Beiträge zu Branchenfonds oder zur Vergütung von Urlaub und anderen gesetzlichen oder tariflichen Zulagen im Baugewerbe ausgewiesen (siehe Tabelle unten).

- Abschnitt (4) befreit entsendende Unternehmen von der Zahlung der oben aufgeführten Abgaben im Gastland, sofern die entsprechenden Abgaben weiterhin im Entsendeland entrichtet werden.
- Abschnitt 5 enthält Definitionen und in Abschnitt 6 wird festgelegt, dass auf italienischer Seite die CNCE für die praktische Umsetzung des im Abkommen vereinbarten Informationsaustauschs zuständig ist, obgleich der Informationsfluss und die relevanten Zahlungen in Italien über auf lokaler Ebene eingerichtete Branchenfonds abgewickelt werden (*Casse Edili*);
- In Abschnitt 7 wird das Verfahren für die Befreiung wie folgt beschrieben:
 1. Entsendende Unternehmen beauftragen ihren Branchenfonds im Entsendeland, die Entsendeerklärung in ihrem Namen abzugeben.
 2. Der Branchenfonds prüft, ob das entsendende Unternehmen seinen Beitragspflichten nachkommt, nimmt eine Erklärung entgegen, in der sich das Unternehmen bereit erklärt, die Zahlung der Abgaben für die entsandten Arbeitnehmer im Entsendeland fortzusetzen, und diese Informationen zusammen mit einer Liste der entsandten Arbeitnehmer an den Branchenfonds im Gastland übermittelt.
 3. Der Branchenfonds im Gastland befreit die entsendenden Unternehmen von den Beiträgen. Gleichzeitig verpflichtet sich der Branchenfonds im Entsendeland, die Zahlung der dort fälligen Beiträge zu überwachen, mögliche Unregelmäßigkeiten zu sanktionieren und in solchen Fällen den Branchenfonds im Entsendeland zu informieren.
 4. Sollte der Branchenfonds des Gastlandes Kenntnis über unangemeldete entsandte Arbeitnehmer erhalten, prüft der Branchenfonds des Entsendelandes, ob diese im Entsendeland sozialversicherungspflichtig gemeldet / zu melden sind. Kann der Arbeitgeber nicht nachweisen, dass alle Bedingungen für die Befreiungen erfüllt sind, so kann der Branchenfonds des Gastlandes die Zahlung der Beiträge auferlegen und Vollstreckungsverfahren einleiten.
 5. Die Schlussbestimmungen beinhalten die Pflicht zur Meldung aller die Entsendung betreffenden Änderungen; die Zugehörigkeit zu Branchenfonds im Gastland als Regelfall, wenn kein Befreiungsantrag des Arbeitgebers vorliegt; die Verpflichtung der Parteien zur Durchführung von Kontrollen und zur Gewährleistung eines umfassenden und gegenseitigen Informationsaustauschs; die Verpflichtung der Parteien, gemeinsam Vorlagen für Erklärungen auszuarbeiten und die Verwaltungskosten jeweils für ihre Seite zu tragen;
- In Abschnitt 8 werden die italienische und die deutsche Sprachfassung des Vertrages als gleichwertig genannt; Änderungen bedürfen der Schriftform.
- In Abschnitt 9 wird eine vorläufige Probelaufzeit von zwei Jahren und deren stillschweigende jährliche Verlängerung festgelegt. Jede der Parteien kann das Abkommen beenden, indem sie spätestens sechs Monate vor Ablauf der Laufzeit eine Mitteilung zustellt. Das Abkommen endet auch, wenn die Zahlung der Beiträge in die Branchenfonds in einem der Länder eingestellt werden.

Tabelle 1. Kostenvergleich gemäß den Abschnitten 2(2) und 3(2) des Abkommens zwischen CNCE und ULAK

Abgaben auf den Bruttolohn - Deutschland - Abschnitt 2(2)	Anteil am Bruttolohn	Abgaben auf den Bruttolohn - Italien - Abschnitt 3(2)	Anteil am Bruttolohn
<i>Urlaubsgeld</i>	14,70 %	<i>Urlaubsgeld</i>	8,5 %
<i>Berufsausbildungsbeihilfe</i>	2,50 %	<i>Dreizehn Monatsgehälter</i>	10 %
<i>Zusatzrente</i>	2,60 %	<i>Mindesthöhe der Beiträge für Zulagen nach Dienstalter, Weiterbildung und Arbeitssicherheit (variiert je nach lokalem Fonds):</i>	6,5 %
<i>Schlechtwettergeld</i>	2 %		
Von ULAK vermittelte Summe	21,80 %	Summe vermittelt durch Casse edili	25 %
<i>Dreizehn Monatsgehälter (direkt an den Arbeitnehmer)</i>	7,18 %		
		<i>Höchstbetrag der „Jahresurlaubsvergütung“, der zusätzliche Urlaubstage abdeckt (direkt an den Arbeitnehmer gezahlt)</i>	4,95 %
Gesamt	28,98 %	Gesamt	29,95 %

Ablauf der Annahme und Rolle der einzelnen beteiligten Akteure

Notwendige Voraussetzungen für die Anwendung der Abkommen waren: (i) die Anerkennung der Zahlung von Beiträgen in Branchenfonds sowie von weiteren Abgaben als Teil der Mindestlohnsätze, auf die entsandte Arbeitnehmer Anspruch haben; (ii) die Anerkennung der Vergleichbarkeit von Beiträgen und Abgaben in den betreffenden Ländern.

Insbesondere für Italien wurde in mehreren vom Arbeitsministerium herausgegebenen Richtlinien betont, dass im Bausektor tätige Unternehmen zur Einzahlung in Branchenfonds verpflichtet sind, eine Verpflichtung, die gemäß der landesweiten Umsetzung der

Entsenderichtlinie in Italien auch für ausländische Unternehmen gilt, sofern im Entsendeland keine vergleichbaren Vorschriften gelten.

Die Anerkennung dieses Grundsatzes wurde insbesondere in der Stellungnahme 24/2007 vom 23. September 2007 und später in der am 9. April 2013 vom Arbeitsministerium und den Sozialpartnern unterzeichneten Absichtserklärung deutlich gemacht.

Im Memorandum wurde die Pflicht in Italien tätiger ausländischer Unternehmen bestätigt, ihre Arbeiter beim Branchenfonds anzumelden und Beiträge zu leisten. Gleichzeitig wurde die CNCE befugt, Vereinbarungen mit ausländischen Branchenfonds zu unterzeichnen, die Unternehmen von dieser Pflicht befreien, sofern: (i) die Befreiung auf Gegenseitigkeit beruht und (ii) die Arbeitnehmer im Entsendeland einen vergleichbaren Schutz genießen. Interessanterweise wird darüber hinaus im Memorandum festgelegt, dass die entsendenden Unternehmen der CNCE Dokumente vorlegen müssen, die die regelmäßige Zahlung von Sozialversicherungsbeiträgen im Entsendeland bescheinigen. Diese Maßnahme entspricht der Bestätigung über die regelmäßige Zahlung von Sozialversicherungsbeiträgen, die von Unternehmen verlangt wird, die in Italien niedergelassen sind, um Bauarbeiten auszuführen. Zur Erleichterung der Kontrolltätigkeit ist auch ein Informationsaustausch zwischen der CNCE und den dezentralen Außenstellen des Arbeitsministeriums vorgesehen.

Die von der CNCE unterzeichneten Abkommen widmen somit dem Anteil der Beitragszahlungen in Branchenfonds und anderen Abgaben auf Bruttolöhne in den erfassten Ländern besondere Aufmerksamkeit.

Da die Entsendung mit der Gesetzgebung von jeweils zwei Ländern abgestimmt werden muss, wurde die Gegenüberstellung paarweise vorgenommen, so dass mehrere bilaterale transnationale Abkommen geschlossen wurden.

Die erste Gegenüberstellung erfolgte zwischen CNCE und ULAK. Sie ebnete den Weg für ähnliche Modellierungen mit anderen paarweise verknüpften Branchenfonds sowie für die Unterzeichnung entsprechender Abkommen (zuletzt für Italien und San Marino). Die Zusammenarbeit wurde auch durch die Vermittlung der europäischen Sozialpartner im Bausektor erleichtert.

Rechtliche Aspekte auf EU-Ebene und nationaler Ebene, die die Umsetzung des Abkommens negativ oder positiv beeinflussen können

Rechtsgrundlage für die Abkommen ist die nationale Gesetzgebung zur Umsetzung der Entsenderichtlinie, insbesondere hinsichtlich des Rechts der entsandten Arbeitnehmer auf Entlohnung und bezahlten Mindestjahresurlaub in Übereinstimmung mit den im Gastland geltenden gesetzlichen oder tarifvertraglichen Bestimmungen.

Wie unter „Ablauf“ erläutert, wird in Italien die Legitimität der Abkommen auch durch einschlägige, vom Arbeitsministerium ausgearbeitete und herausgegebene Leitlinien und schließlich durch eine vom Arbeitsministerium und den Sozialpartnern unterzeichnete Absichtserklärung anerkannt.

Die Dokumente stützen sich sowohl auf die italienischen Gesetze zur Umsetzung der Entsenderichtlinie als auch auf die einschlägige Gesetzgebung und Rechtsprechung, die die Anwendbarkeit der Pflicht zur Beitragszahlung in Branchenfonds auf alle im Bausektor tätigen Unternehmen bestätigen.

Nach Ankerkennung der Pflicht zur Registrierung und zur Einzahlung in die italienischen Branchenfonds als Regelfall bei Entsendung, verweist das Arbeitsministerium auf die Rechtsprechung des EuGH zum freien Dienstleistungsverkehr und betont, dass administrative Verpflichtungen, die die Erbringung von Dienstleistungen in wettbewerblicher Hinsicht weniger attraktiv gestalten könnten, zu vermeiden sind. Zwar sind Einschränkungen „aus Gründen des öffentlichen Interesses“, wie dem Arbeitnehmerschutz, zulässig, sollten jedoch nicht über das hinausgehen, was zum Erreichen des angestrebten Ziels erforderlich ist (das Ministerium verweist hierzu insbesondere auf die Urteile in den Rechtssachen C-55/94 und C-60/03) ².

Abweichend von diesen Überlegungen werden Ausnahmen von der Einzahlung in die Branchenfonds des Gastlandes immer dann als legitim erachtet, wenn Arbeitnehmerschutz mit dem im Entsendestaats vergleichbar ist. Abkommen zwischen Branchenfonds bieten sich als besonders geeignetes Instrument an, solche Voraussetzungen und Gegebenheiten zu erkennen, da sie die länderübergreifende gegenseitige Anerkennung der Ähnlichkeit des Arbeitnehmerschutzes gewährleisten und die Risiken von Gesetzeskonflikten verringern. Sie ermöglichen die unterbrechungsfreie Zahlung von Beiträgen in die Fonds des Entsendestaates und behalten alle auf nationaler Ebene obligatorischen Lohnbestandteile bei.

Umgesetzte Maßnahmen zur Beseitigung von Hindernissen

Die unterzeichnenden Parteien unterhalten ständige Beziehungen zur Prüfung von Unternehmen und erklärten Sachverhalten. Dieser kooperative Dialog ermöglicht es, Unregelmäßigkeiten aufzudecken und zu lösen.

Ergebnisse

Etwa 1.000 Unternehmen entsenden jährlich Arbeitnehmer aus Italien (jeweils mindestens 2 bis 3 Arbeitnehmer). Die CNCE kann Zahlung aller fälligen Beiträge bis zum sowie während des Entsendezeitraums seitens dieser Unternehmen bestätigen.

Die Zahl der Unternehmen, die eine Befreiung in Anspruch nehmen, ist offenbar steigend.

² Siehe oben genannte Stellungnahme 24/2007.

ÜBER DAS PROJEKT

Die Ziele des ISA-Projekts sind die Förderung und Stärkung der transnationalen Zusammenarbeit zwischen Behörden und verschiedenen Akteuren, die an der Entsendung von Arbeitnehmern im Bausektor beteiligt sind. Dafür wird die Ausarbeitung von Abkommen zum Austausch von Informationen über Kontrollmöglichkeiten und die Erleichterung der Entsendung von Arbeitnehmern gefördert.

Das Projekt baut auf den Praktiken auf, die zwischen Branchenfonds in Italien, Deutschland, Österreich und Frankreich bestehen. Die Branchenfonds in diesen Ländern haben mit Unterstützung der Regierungen Vereinbarungen ausgehandelt und 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 Zahlung aller fälligen Lohnbestandteile (wie z. B. Urlaubsgeld) vornehmen und die bei Bedarf eine problemlose Prüfung der entsprechenden Informationen im Entsendeland ermöglichen.

www.isaproject.eu



Das Projekt wird mit finanzieller Unterstützung der Europäischen Kommission durchgeführt.

Die hier geäußerten Meinungen geben ausschließlich die Ansicht der Verfasser wider.

Die Europäische Kommission ist nicht verantwortlich für die Verwendung der hierin enthaltenen Informationen.