



ISA

Abschlussbericht

Deutsche Übersetzung

März 2021



ISA-Konsortium



Projektkoordination (Italien)
www.cnce.it



КАМАРА НА СТРОИТЕЛИТЕ В БЪЛГАРИЯ
BULGARIAN CONSTRUCTION CHAMBER

(Bulgarien)
<https://ksb.bg/>



Association Européenne des Institutions Paritaires
European Association of Paritarian Institutions

(Belgien)
<https://aeip.net/>



(Frankreich)
<http://www.irshare.eu/en/>



Fondazione
Giacomo Brodolini



(Italien)
www.fondazionebrodolini.it

(Polen)
<http://zzbudowlani.pl/>



MINISTERUL MUNCII
ȘI PROTECȚIEI SOCIALE

(Portugal)
<https://www.iscte-iul.pt/>

(Rumänien)
<http://mmuncii.ro/>



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



(Spanien)
<https://notus-asr.org/>

Mitwirkende Organisation (Portugal)
<https://www.act.gov.pt>

Autoren und Danksagungen

Redaktion: Iudicone, F., Zheleva, M., Antova, D., Turlan, F., Baron, B. M., Virgilio, G., Kus, J., Veloso, L., Marques, J., Sales Oliveira, C., Tache, C. und Frías, J.

Die Autorinnen und Autoren der einzelnen Kapitel sind:

Einleitung - Feliciano Iudicone (FGB)

Länderspezifischer Aktionsplan: Bulgarien - Maria Zheleva, Djani Antova (BCC)

Länderspezifischer Aktionsplan: Frankreich - Frederic Turlan (IR Share)

Länderspezifischer Aktionsplan: Italien - Feliciano Iudicone (FGB), Bianca Maria Baron, Giacomo Virgilio (CNCE)

Länderspezifischer Aktionsplan: Polen - Jakub Kus (ZZ Budowlani)

Länderspezifischer Aktionsplan: Portugal - Luísa Veloso, Joana Marques, Catarina Sales Oliveira (ISCTE IUL)

Länderspezifischer Aktionsplan: Rumänien - Cristian Tache (MoLSJ)

Länderspezifischer Aktionsplan: Spanien - Julia Frías (Notus)

Fazit - Feliciano Iudicone (FGB)

Das Projekt ISA möchte sich bei allen Experten und Interessenträgern bedanken, die an den Projektveranstaltungen teilgenommen und die Bewertung der Kooperationsabkommen und die Formulierung politischer Empfehlungen mit ihren Beiträgen unterstützt haben.

Weitere Informationen über das Projekt stehen auf der Projekt-Website zur Verfügung: www.isaproject.eu



Dieser Bericht wurde für das Projekt ISA erstellt. Das Projekt wurde mit Fördermitteln über die Ausschreibung VP/2018/011 der Generaldirektion Beschäftigung, Soziales und Inklusion bei der Europäischen Kommission unterstützt.

Die Ansichten, die in diesem Bericht zum Ausdruck kommen, spiegeln ausschließlich die Meinung der Autorinnen und Autoren wider.

Die Europäische Kommission übernimmt keine Verantwortung für die Verwendung der darin enthaltenen Informationen.

Inhaltsverzeichnis

Einleitung.....	6
Länderspezifischer Aktionsplan: Bulgarien.....	9
Hintergrundinformationen.....	9
„Business Case“ für den Beitritt zu einem bestehenden Abkommen oder den Abschluss eines ähnlichen Abkommens.....	12
Hindernisse, die einem Beitritt bzw. Abschluss im Wege stehen, und Möglichkeiten, sie zu überwinden.....	12
Faktoren, die einen Beitritt oder den Abschluss eines eigenen Abkommens begünstigen, und wie sie genutzt werden können.....	13
Länderspezifischer Aktionsplan: Frankreich.....	15
Hintergrundinformationen.....	15
„Business Case“ für den Beitritt zu einem bestehenden Abkommen oder den Abschluss eines ähnlichen Abkommens.....	19
Hindernisse, die einem Beitritt bzw. Abschluss im Wege stehen, und Möglichkeiten, sie zu überwinden.....	19
Faktoren, die einen Beitritt oder den Abschluss eines eigenen Abkommens begünstigen, und wie sie genutzt werden können.....	20
Länderspezifischer Aktionsplan: Italien.....	22
Hintergrundinformationen.....	22
„Business Case“ für den Beitritt zu einem bestehenden Abkommen oder den Abschluss eines ähnlichen Abkommens.....	24
Hindernisse, die einem Beitritt bzw. Abschluss im Wege stehen, und Möglichkeiten, sie zu überwinden.....	25
Faktoren, die einen Beitritt oder den Abschluss eines eigenen Abkommens begünstigen, und wie sie genutzt werden können.....	25
Länderspezifischer Aktionsplan: Polen.....	26
Hintergrundinformationen.....	26
„Business Case“ für den Beitritt zu einem bestehenden Abkommen oder den Abschluss eines ähnlichen Abkommens.....	29
Hindernisse, die einem Beitritt bzw. Abschluss im Wege stehen, und Möglichkeiten, sie zu überwinden.....	29
Faktoren, die einen Beitritt oder den Abschluss eines eigenen Abkommens begünstigen, und wie sie genutzt werden können.....	30
Länderspezifischer Aktionsplan: Portugal.....	31
Hintergrundinformationen.....	31

„Business Case“ für den Beitritt zu einem bestehenden Abkommen oder den Abschluss eines ähnlichen Abkommens.....	32
Hindernisse, die einem Beitritt bzw. Abschluss im Wege stehen, und Möglichkeiten, sie zu überwinden.....	32
Faktoren, die einen Beitritt oder den Abschluss eines eigenen Abkommens begünstigen, und wie sie genutzt werden können.....	33
Länderspezifischer Aktionsplan: Rumänien.....	35
Hintergrundinformationen.....	35
„Business Case“ für den Beitritt zu einem bestehenden Abkommen oder den Abschluss eines ähnlichen Abkommens.....	38
Hindernisse, die einem Beitritt bzw. Abschluss im Wege stehen, und Möglichkeiten, sie zu überwinden.....	39
Faktoren, die einen Beitritt oder den Abschluss eines eigenen Abkommens begünstigen, und wie sie genutzt werden können.....	41
Länderspezifischer Aktionsplan: Spanien.....	42
Hintergrundinformationen.....	42
„Business Case“ für den Beitritt zu einem bestehenden Abkommen oder den Abschluss eines ähnlichen Abkommens.....	44
Hindernisse, die einem Beitritt bzw. Abschluss im Wege stehen, und Möglichkeiten, sie zu überwinden.....	44
Faktoren, die einen Beitritt oder den Abschluss eines eigenen Abkommens begünstigen, und wie sie genutzt werden können.....	45
Fazit.....	46

Einleitung

An dem Projekt „*Information Sharing Agreements*“ - ISA, das von der Koordinierungsstelle der italienischen Sozialkassen des Bausektors (Commissione Nazionale Casse Edili – CNCE) gefördert wird, sind Partner aus sechs weiteren EU-Ländern beteiligt, nämlich BCC (Bulgarien), IR Share und UCF (Frankreich),¹ ZZ Budowlani (Polen), ISCTE-IUL (Portugal), MoLSJ (Rumänien) und Notus (Spain); die Fondazione Giacomo Brodolini (FGB) ist für die wissenschaftliche Koordination verantwortlich. Zum Projektkonsortium gehören ferner der Europäische Verband Paritätischer Einrichtungen (AEIP) als Partner auf europäischer Ebene und die portugiesische Arbeitsaufsichtsbehörde ACT² als wichtiger staatlicher Akteur und assoziierter Partner.

Das Projekt ISA untersucht die internationale Zusammenarbeit nationaler Stellen im Bereich der Entsendung von Arbeitnehmern; diese Zusammenarbeit ist entscheidend, um die korrekte Anwendung und Durchsetzung der europäischen Entsendevorschriften zu gewährleisten.

Im Verlauf des Projekts (Januar 2019 bis März 2021) führten die Partner die folgenden Rechercharbeiten durch, um die bestehenden Praktiken in diesem Bereich zu verbessern: Erhebung relevanter Hintergrundinformationen, Auswahl und Bewertung bestehender Abkommen zum grenzüberschreitenden Informationsaustausch, Diskussion der vorläufigen Ergebnisse mit staatlichen Stellen, den Sozialpartnern, Sozialkassen und anderen Interessenvertretern und Identifizierung von Lücken und Verbesserungspotenzial. Die Projektergebnisse wurden in folgender Form zusammengefasst:

- *Länderinfos* mit Hintergrundinformationen zu den untersuchten Ländern;
- *Leitlinien*, in denen die Merkmale von 11 ausgewählten Abkommen beschrieben, deren Wirksamkeit bewertet und Empfehlungen in Bezug auf eine mögliche Erweiterung formuliert werden;
- Zwei Online-Webinare und zwei Online-Workshops, in denen die vorläufigen Ergebnisse des Projekts diskutiert wurden³;
- *Länderspezifische Aktionspläne*, in denen die Zusammenarbeit zwischen den Behörden ausgewertet wird, die in dem am Projekt beteiligten Länder für entsandte Arbeitnehmer zuständig sind. Diese Aktionspläne bilden einen Teil dieses Abschlussberichts.

Eine wichtige Aufgabe der Projektpartner war die Auswahl von 11 Abkommen, die sich wie folgt kategorisieren lassen:

¹ Seit Dezember war anstelle von UCF das Forschungszentrum IR Share an dem Projekt und an der Erstellung dieses Abschlussberichts beteiligt.

² Weitere Informationen über die Partner sind unter dem folgenden Link verfügbar:
<https://www.isaproject.eu/consortium/>.

³ Ausschnitte dieser Veranstaltungen sind auf dem YouTube Kanal des CNCE veröffentlicht:
<https://www.youtube.com/channel/UCKmSXCPlpoO33lWJl54JTsw>

Tabelle 1: Liste der in den Leitlinien des Projekts analysierten Abkommen

Art des Abkommens	Name	Geografischer Geltungsbereich
Abkommen zwischen Arbeitsaufsichtsbehörden	Grenzüberschreitendes Kooperationsabkommen zwischen der spanischen und der portugiesischen Arbeitsaufsichtsbehörde	ES-PT
	Grenzüberschreitendes Kooperationsabkommen zwischen den Arbeitsaufsichtsbehörden in Spanien und Frankreich	ES-FR
	Abkommen über Kooperation und Informationsaustausch zwischen der Agentur GLI EA des Ministeriums für Arbeit und Sozialpolitik der Republik Bulgarien und der Arbeitsaufsichtsbehörde des Königreichs Norwegen	BG-NO
	Abkommen über bilaterale Kooperation und Informationsaustausch zwischen der Nationalen Arbeitsaufsichtsbehörde der Republik Polen und der Arbeitsschutzbehörde des Königreichs Dänemark	PL-DK
Abkommen zwischen Arbeitsministerien	Abkommen für grenzüberschreitende Verwaltungskooperation zwischen Bulgarien und Frankreich, unterzeichnet vom Ministerium für Arbeit und Sozialpolitik der Republik Bulgarien und dem Ministerium für Arbeit, Soziales, Familie und Solidarität der Französischen Republik.	BG-FR
	Abkommen zur Verwaltungskooperation bei der Entsendung von Arbeitnehmern und zur Bekämpfung von Schwarzarbeit zwischen dem Arbeitsministerium der Französischen Republik und dem Ministerium für Arbeit, Solidarität und soziale Sicherheit der Portugiesischen Republik	FR-PT
	Bilaterales Abkommen zwischen der portugiesischen Behörde für Arbeitsbedingungen und der Dienststelle für die Überwachung der Sozialgesetze und der Dienststelle für die Überwachung des Arbeitsschutzes, die beide zum Föderalen Öffentlichen Dienst Beschäftigung, Arbeit und soziale Konzertierung des Königreich Belgiens gehören.	PT-BE
	Kooperationsabkommen zur Bekämpfung von Missbrauch bei Entsendungen und Verstößen gegen Rechtsvorschriften im Bereich Arbeitsverhältnisse, Arbeitsbedingungen und Arbeitsschutz, das Rumänien mit Griechenland, Ungarn, Italien, Portugal und Spanien abgeschlossen hat	RO-EL RO-HU RO-IT RO-PT RO-ES
Abkommen zwischen Sozialkassen	Bilaterale Abkommen zwischen der CNCE in Italien und Sozialkassen in anderen EU-Ländern	Mehrere Länder (Schwerpunkt IT-DE)
	Bilaterale Abkommen zwischen UCF in Frankreich und Sozialkassen in anderen EU-Ländern	Mehrere Länder (Schwerpunkt FR-DE)
	Abkommen zwischen dem Sozialversicherungsinstitut (ZUS) in Polen und der SOKA-BAU (Deutschland)	PL-DE

An vielen Stellen im Bericht wird auf die *Leitlinien* und *Länderinfos* verwiesen, die alle auf der Website www.isaproject.eu veröffentlicht sind. Auch die Ergebnisse der Vorgängerprojekte *Post-Lab* und *EU Post Lab* flossen in die Analyse ein⁴. Tatsächlich ist das Projekt ISA die natürliche Fortsetzung dieser früheren Projekte. Post-Lab hatte das Ziel, bewährte Praktiken vorzustellen und die Themen Betrug bei der Entsendung von Arbeitnehmern und Schwarzarbeit zu untersuchen, und EU Post Lab erfasste und bewertete Datensätze, die dazu beitragen können, Betrugsfälle aufzudecken.

Der Hauptteil des vorliegenden Berichts ist in *Länderspezifische Aktionspläne* gegliedert, in denen beschrieben wird, was bereits erreicht wurde und wie die im Rahmen des Projekts untersuchten Formen der Zusammenarbeit weiter verbessert werden können. Konkret enthält jeder länderspezifische Aktionsplan:

- **Hintergrundinformationen:** Informationen über folgenden Aspekte, sofern diese relevant sind: die Behörden, die einschlägige Datensätze erheben oder überwachen, Merkmale der Interessenvertreter und deren Einstellung zur Arbeitnehmerentsendung und zum Informationsaustausch mit anderen Mitgliedstaaten, Rechtsrahmen für den grenzüberschreitenden Informationsaustausch, relevante Bewegung entsandter Arbeitnehmer und ob Betrugsfälle vorkommen oder die Arbeitnehmerfreizügigkeit eingeschränkt ist;
- **„Business Case“ für den Beitritt zu einem bestehenden Abkommen oder den Abschluss eines ähnlichen Abkommens:** Merkmale des Abkommens, das als besonders relevant eingeschätzt wird, mögliche Vorteile eines entsprechenden Abkommens für die betroffenen Interessenvertreter;
- **Hindernisse, die einem Beitritt oder dem Abschluss eines eigenen Abkommens im Wege stehen, und wie sie überwunden werden könnten:** z. B. ob Daten fehlen und ob es einschlägige gesetzliche Regelungen oder Tarifvereinbarungen gibt oder nicht;
- **Faktoren, die einen Beitritt oder den Abschluss eines eigenen Abkommens begünstigen, und wie sie genutzt werden können:** z. B. ob es Daten gibt, die detaillierter oder zuverlässiger sind als die Informationen, die im Rahmen des Abkommens ausgetauscht werden, ob weitere Interessenvertreter beteiligt werden können, ob die nötigen Rahmenbedingungen vorliegen.

Im abschließenden Kapitel werden die Ergebnisse der länderspezifischen Aktionspläne mit den Empfehlungen der Vorgängerprojekte verglichen. Des Weiteren werden einige allgemeine Empfehlungen für die Sozialpartner und die Politik formuliert.

⁴ Die im Rahmen von EU Post Lab und Post-Lab erstellten Berichte sind unter dem folgenden Link verfügbar: www.tinyurl.com/eupostlab

Länderspezifischer Aktionsplan: Bulgarien

Hintergrundinformationen

Relevante Daten über entsandte Arbeitnehmer werden in Bulgarien vor allem von den folgenden Behörden erhoben und überwacht:

- Nationale Finanzbehörde (National Revenue Agency - NRA)
- Exekutivagentur der Arbeitsaufsichtsbehörde (General Labour Inspectorate Executive Agency - GLI EA)
- Ministerium für Arbeit und Sozialpolitik

Die Nationale Finanzbehörde ist für die Ausstellung von A1-Bescheinigungen, die Verwaltung sämtlicher Unternehmensdaten, die sich auf die Tätigkeit und die in Bulgarien und im Ausland erzielten Umsätze beziehen, vertragliche Aspekte sowie die Einhaltung der Vorschriften für die Entsendung von Arbeitnehmern gemäß der Entsenderichtlinie zuständig. Zu den verwalteten Daten gehören unter anderem: Tätigkeitsbereich des Unternehmens, das Arbeitnehmer entsendet, Anzahl der Beschäftigten, Art der Beschäftigungsverträge und anzuwendendes Arbeitsrecht, Unternehmensumsätze in Bulgarien und im Gastland. Wenn Unternehmen gegen gesetzliche Vorschriften verstoßen, kann die NRA die Ausstellung einer A1-Bescheinigung verweigern.

Das Ministerium für Arbeit und Sozialpolitik ist für die Beziehungen zwischen den Sozialpartnern und die Umsetzung der Arbeitspolitik zuständig, deren übergeordnetes Ziel es ist, Arbeitsrechte, Wohlfahrt und soziale Rechte der Arbeitnehmer zu schützen und hochwertige und sichere Arbeitsplätze zu gewährleisten. Was internationale Beziehungen angeht, schließt das Ministerium Kooperationsabkommen in den Bereichen soziale Sicherheit und Arbeitsbedingungen.

Die Exekutivagentur der Arbeitsaufsichtsbehörde, die dem Ministerium für Arbeit und Sozialpolitik untersteht, überwacht die Einhaltung des Arbeitsrechts und der Arbeitsschutzvorschriften in Bulgarien. Ihre Tätigkeit beruht auf den Grundsätzen der Aufklärung und Prävention bei der Arbeitsaufsicht sowie der Kooperation mit anderen Behörden, den Sozialpartnern und NRO. Außerdem bietet die GLI EA technische Beratung und Unterstützung bei allen Fragen des Arbeitsrechts und der Entsendung von Arbeitnehmern und unterhält das offizielle Informationsportal für entsendende Unternehmen und Arbeitnehmer, die nach Bulgarien entsendet werden. Das Portal enthält Informationen zu Arbeitsbedingungen, Mindestlöhnen, Entgelte, Arbeitsmobilität, landesweit und für bestimmte Branchen geltende Tarifverträge, rechtliche Definitionen, Sanktionen usw. Nach dem Gesetz müssen alle Tarifverträge, die in einer Branche auf nationaler Ebene abgeschlossen werden, bei der GLI EA registriert werden. Des Weiteren bietet die Agentur Informationen über Mindestlöhne in anderen EU-Mitgliedstaaten und nimmt Beschwerden von Bürgern entgegen, die im Ausland beschäftigt werden.

Die GLI EA kontrolliert und überwacht die Tätigkeit von Agenturen, die Arbeitnehmer für Arbeiten in Bulgarien und im Ausland einstellen, und kann Prüfungen durchführen, die manchmal auch in Zusammenarbeit mit dem Innenministerium, Arbeitsvermittlungsstellen und anderen zuständigen Behörden erfolgen. Die GLI EA kontrolliert die Entsendung von Arbeitnehmern in die EU und Drittländer. Im Jahr 2019 führte die Agentur 730 Prüfungen zu entsandten Arbeitnehmern durch,

die meisten im Transport- und im Bausektor. Im Bausektor betrafen die schwersten Verstöße in Bezug auf in andere EU-Länder entsandte Arbeitnehmer im Jahr 2019 irreguläre Dokumentation, einbehaltene und nicht ausgezahlte Löhne und Löhne unterhalb der gesetzlichen und/oder Mindestlöhne im jeweiligen Land.⁵

Die Sozialpartner im Bau sind aktiv an Initiativen zum Schutz entsandter Arbeitnehmer beteiligt, die in allen Phasen der Entsendung Unregelmäßigkeiten, Gewalt und Schwarzarbeit bekämpfen und faire Arbeitsbedingungen gewährleisten sollen. Die meisten dieser Initiativen werden jedoch von der EU finanziert und sehen nicht ausdrücklich den Abschluss von Abkommen zum grenzüberschreitenden Informationsaustausch vor. Bis vor kurzem konzentrierten sich diese Maßnahmen vor allem auf Informations- und Aufklärungskampagnen, Forschung, den Austausch bewährter Praktiken und andere weiche Maßnahmen. 2020 gründete der bulgarische Verband der Bauwirtschaft (Bulgarian Construction Chamber - BCC) eine Initiative zum Austausch bewährter Praktiken mit anderen Ländern, mit dem die Abläufe bei der Entsendung von Arbeitnehmern verbessert werden sollen. In Bulgarien gibt es keine Probleme bei der Ausstellung von A1-Bescheinigung, weil dieses Verfahren den europäischen Vorschriften entspricht. Das größte Problem besteht darin, zu erfassen, was während der Entsendung tatsächlich passiert.

Deswegen analysierte der BCC mehrere einschlägige Kontrollsysteme und hat dann das portugiesische System zur Arbeitskontrolle und -prüfung als Modell ausgewählt, das nun näher untersucht und an die Situation in Bulgarien angepasst werden soll. Das portugiesische System wurde aus zwei Gründen ausgewählt. Erstens gehören Bulgarien und Portugal zu den Ländern, aus denen die meisten Arbeitnehmer in andere EU-Länder entsandt werden, und zweitens zeigen Studien, dass die Verfahren der portugiesischen Stellen, mit denen sie Daten über aus Portugal entsandte Arbeitnehmer erfassen, bei der Kooperation sowohl zwischen verschiedenen Stellen als auch mit anderen Ländern sehr erfolgreich sind. Aus diesem Grund holte der BCC bei der portugiesischen *Autoridade para as Condições do Trabalho* (ACT) weitere Informationen deren Kontroll- und Prüfsystem und zu dem Meldesystem ein, mit dem die ACT die tatsächlichen Abläufe bei der Entsendung von Arbeitnehmern aus Portugal verfolgt. Außerdem tat sich der BCC mit der Nationalen Finanzbehörde zusammen, die in Bulgarien für die Ausstellung von A1-Bescheinigungen zuständig ist. Die virtuelle Startkonferenz fand Ende 2020 statt. Darin formulierten die drei Parteien ihre Erwartungen, identifizierten die größten Probleme in Bulgarien bei der Entsendung von Arbeitnehmern und definierten die wichtigsten Bereiche für eine potenzielle Zusammenarbeit. Auch das wöchentlich als Druckfassung und online erscheinende Fachmagazin für den Bausektor *Stroitel* berichtete über die Initiative.⁶

Die nächste Konferenz mit Vertretern von BCC, NRO, ACT und weiteren relevanten portugiesischen Stellen ist für die erste Jahreshälfte 2021 geplant. Dabei sollen unter anderem die folgenden Fragen behandelt werden:

- Welche portugiesischen Stellen an der Erfassung und Analyse von Informationen über entsandte Arbeitnehmer und Unternehmen beteiligt sind, die Bauprojekte innerhalb der EU durchführen. Die Informationen betreffen unter anderem die Erfüllung von Verträgen, Fristen für die Erbringung der Bauleistungen, Umfang der Bauleistungen, Löhne der entsandten

⁵ https://www.gli.government.bg/sites/default/files/upload/archive/docs/2020-08/Godisen_doklad_2019.pdf

⁶ [Stroitel, Nr. 43, Seite 10](#)

Arbeitnehmer im Verhältnis zu ihre Qualifikation und Position, Qualität der Bauleistungen und Klagen von Generalunternehmen gegen Unterauftragnehmer;

- Welche Informationen die portugiesischen Stellen während der Entsendung erfassen;
- Welcher Rechtsrahmen für die Erfassung von Daten über entsandte Arbeitnehmer gilt;
- Mit welchen Verfahren portugiesische Unternehmen und Personen, die im Ausland tätig sind, im Fall von Arbeitsstreitigkeiten, Klagen usw. unterstützt werden;
- Maßnahmen zur Bekämpfung und Prävention von unlauterem Wettbewerb.

Was paritätische Kassen angeht, gibt es derzeit weder eine Kasse für den Bausektor noch irgendwelche Rechtsvorschriften in diesem Bereich. Zwar haben die Sozialpartner in den letzten Jahren über die Einrichtung einer Kasse gesprochen, mit denen ein Schlechtwetterausgleich oder Programme zur beruflichen Bildung finanziert werden sollen, Themen, die entsandte Arbeitnehmer betreffen, wurden dabei jedoch nicht behandelt.

Für den Abschluss und die Umsetzung von Abkommen zum Austausch von Daten über entsandte Arbeitnehmer mit anderen Ländern ist die GLI EA zuständig. Ein Großteil des Informationsaustauschs in Bezug auf entsandte Arbeitnehmer zwischen der Agentur und anderen EU-Mitgliedstaaten erfolgt über das IMI-System⁷. Im Jahr 2019 betrafen die meisten Anfragen die Rechtmäßigkeit der Entsendung sowie die Aufklärung der Verstöße von Arbeitgebern, die das Arbeitsrecht umgehen wollten, z. B. durch die Ausbeutung von Arbeitskräften, Sozialdumping oder vorgeschobene Entsendungen. In dem Jahr erhielt die Agentur 222 Anfragen aus anderen Mitgliedstaaten und schickte selbst 16 Anfragen, von denen fünf die Anwendung von Sanktionen betrafen. Frankreich und Belgien nutzen das System am häufigsten, wobei die Anzahl der Anfragen aus Österreich, Deutschland und den Niederlanden wächst. Aufgrund der Anfragen führte die GLI EA 95 Überprüfungen durch, vor allem zu den folgenden Fragen: Ausstellung und Echtheit von A1-Bescheinigungen, Verhältnis von Unternehmensumsätzen im In- und Ausland und Korrektheit von Gehaltsunterlagen. Die Mehrzahl der Informationsanfragen betrafen die Sektoren Bau, Landwirtschaft und Transport.⁸

Für andere Daten, für die das IMI-System nicht zuständig ist, hat die GLI EA Abkommen mit mehr als 20 Ländern unterzeichnet. Diese regeln die Zusammenarbeit durch Informationsaustausch, die Strafverfolgung von Schwarzarbeit und Verstößen gegen Arbeitsschutzvorschriften und Arbeitsrecht sowie den Kampf gegen Schwarzarbeit und grenzüberschreitenden Sozialbetrug. Zu den häufigsten Kooperationsmaßnahmen gehören unter anderem gemeinsame Kontrollen, der Austausch von Informationen über Löhne, Arbeitsbedingungen, Unregelmäßigkeiten, Fälle von Schwarzarbeit, Arbeitsunfälle entsandter Arbeitnehmer und Arbeitsrechtsverstöße und der Austausch relevanter Dokumente und Informationsmaterialien. Des Weiteren tauschen die Unterzeichnerstaaten bewährte Praktiken aus und führen Weiterbildungsmaßnahmen durch, um ihre Kapazität zur internationale Zusammenarbeit zu verbessern. Diese Abkommen beziehen sich nicht nur auf den Bausektor, sondern auf alle Branchen.

⁷ Das Binnenmarkt-Informationssystem (IMI) ist ein sicheres mehrsprachiges Online-Tool, das den Austausch von Informationen zwischen staatlichen Behörden erleichtert, die für die praktische Umsetzung von EU-Recht zuständig sind. Siehe: https://ec.europa.eu/internal_market/imi-net/about/index_de.htm

⁸ https://www.gli.government.bg/sites/default/files/upload/archive/docs/2020-08/Godisen_doklad_2019.pdf

Ein interessantes Beispiel für diese Abkommen zum grenzüberschreitenden Informationsaustausch ist das Abkommen zwischen der GLI EA und der Arbeitsaufsichtsbehörde des Königreich Norwegens (LIA). Es dient nicht nur dem Austausch von Daten über Arbeitsrechtsverstöße, Schwarzarbeit und den Arbeitsschutz in Unternehmen, die in beiden Ländern tätig sind, sondern sieht auch den Austausch bewährter Praktiken und von Mitarbeitern sowie Weiterbildungsmaßnahmen zum Arbeitsrechts in beiden Ländern vor.

„Business Case“ für den Beitritt zu einem bestehenden Abkommen oder den Abschluss eines ähnlichen Abkommens

Das Abkommen zwischen GLI EA und LIA deckt zahlreiche Maßnahmen ab und kommt allen Interessengruppen zugute, d. h. Unternehmen, Arbeitnehmern, Behörden und den Sozialpartnern. Es senkt die Verwaltungslasten der Unternehmen, verbessert die Aufklärung der Arbeitnehmer und bietet Möglichkeiten zum Wissenstransfer, vereinfachten grenzüberschreitenden Kontrollen und Betrugsbekämpfung. Deshalb eignet sich das Abkommen für die Ausweitung auf anderen Ländern und den Abschluss einer Fassung ausschließlich für die Baubranche. Wie statistische Daten der GLI EA zeigen, liegt bei den Anfragen über das IMI-System der Bausektor an erster Stelle; das heißt, dass der Informationsaustausch und die Betrugsbekämpfung in diesem Bereich noch verbessert werden muss. Zu den besonders effizienten Merkmalen des Abkommens gehören die Informationskampagnen und die koordinierten gemeinsamen Aktionen. Von der Übertragung dieser Merkmale ausschließlich auf den Bausektor würde der gesamte Markt, die Arbeitnehmer und der Staat profitieren. Kampagnen, mit denen Arbeitnehmer über faire Arbeitsbedingungen und ihre Recht im Ausland aufgeklärt werden, könnten die Situation entsandter Arbeitnehmer verbessern, weil diese sich aufgrund der Komplexität des Themas und sprachlicher Hindernisse in diesen Fragen meist weniger auskennen. Wenn die Beschäftigten mehr über die Arbeitsbedingungen und die arbeitsrechtlichen Details im Gastland wissen, bekommen sie durch dieses Wissen selbst die Möglichkeit, Betrug zu verhindern. Aber auch gemeinsame Kontrollen haben das Potenzial, die Ausbeutung von Arbeitnehmern und andere Verstöße gegen das Arbeitsrecht zu bekämpfen.

Hindernisse, die einem Beitritt bzw. Abschluss im Wege stehen, und Möglichkeiten, sie zu überwinden

Bestehende Abkommen werden häufig nicht ausgeweitet, umgesetzt oder weiterentwickelt, weil bei den beteiligten Interessenvertretern, d. h. Arbeitgeberverbänden, Gewerkschaften und staatlichen Behörden, die Motivation und der Wille für eine engere Kooperation fehlen. Ob dieser Wille, insbesondere der politische Wille, besteht oder nicht, hängt unmittelbar davon ab, ob Finanzierungsinstrumente verfügbar sind. Bei den bestehenden Abkommen zwischen der GLI EA und der Norwegischen Arbeitsaufsichtsbehörde ist dies der Norwegische Finanzierungsmechanismus.⁹ Fehlende Finanzmittel gehören zu den wichtigsten Hindernissen

⁹ <https://www.eeagrants.bg/>

für die Umsetzung, Stärkung oder Weiterentwicklung bestehender Abkommen und eine vertiefte Zusammenarbeit der beteiligten Parteien. Der politische Wille ist aber auch von der aktuellen Situation abhängig, die aufgrund der Reisebeschränkungen, mit denen viele Länder die Ausbreitung des Coronavirus bekämpfen, in der EU und der ganzen Welt derzeit sehr komplex, dynamisch und unvorhersehbar ist. Die geltenden Beschränkungen erschweren es den Ländern, langfristige Strategien zu entwickeln, im Rahmen bestehender Abkommen die gewünschten Maßnahmen durchzuführen und neue Abkommen zu schließen. Natürlich verlangsamen Reisebeschränkungen die Ausbreitung des Coronavirus und schützen die Gesundheit von Menschen, sie beeinträchtigen jedoch auch die länderübergreifende Kooperation im Bereich der Mobilität von Arbeitskräften und verhindern, dass sich die Vertreter der beteiligten Interessengruppen persönlich treffen. Das Fehlen direkter Kontakte, die zurzeit durch Videokonferenzen ersetzt werden, schränkt in gewissem Umfang den Austausch von Informationen und Ideen und das Entstehen persönlicher Beziehungen ein, die gemeinsame Aktionen, Kooperation und Umsetzung und Ausbau bestehender Abkommen normalerweise erleichtern.

Zu den wichtigsten Aktivitäten der GLI EA im Rahmen des Kooperationsabkommens mit Partnerbehörden gehören gemeinsame Kontrollen durch Aufsichtsbeamte beider Ländern und der Erfahrungsaustausch. Beide sind aus Gründen des Infektionsschutzes derzeit ausgesetzt.¹⁰ Die persönlichen Kontakte, die Aufsichtsbeamte aus Bulgarien, Norwegen, Deutschland, Frankreich und anderen Ländern bei Treffen und Konferenzen vor der Coronakrise aufgebaut haben, sind für ihre tägliche Arbeit, also z. B. für die Kontrolle entsandter Arbeitnehmer, den Informationsaustausch und die Auslegung geltenden Rechts, sehr nützlich. Ein weiterer Faktor, der die Umsetzung, Weiterentwicklung und Ausweitung bestehender Kooperationsabkommen möglicherweise behindert, sind persönliche Eigenschaften der beteiligten Akteure, ihre Motivation zum proaktiven Handeln und ihre Kompetenzen und Kenntnisse über nationale und internationale Rechtsvorschriften.¹¹

Faktoren, die einen Beitritt oder den Abschluss eines eigenen Abkommens begünstigen, und wie sie genutzt werden können

Die Faktoren, die Umsetzung und Ausbau bestehender Abkommen zur grenzüberschreitenden Kooperation zwischen der GLI EA und ihren Partnerbehörden vorantreiben, entsprechen mehr oder weniger den potenziellen Hindernissen, jedoch mit umgekehrten Vorzeichen. Der politische Wille zur effizienten Zusammenarbeit bei den Themen Mobilität und Entsendung von Arbeitnehmern ist äußerst wichtig, hängt jedoch von vielen Faktoren ab. Diese sind das Gleichgewicht der politischen Kräfte, deren Vision für die bulgarische Politik, insbesondere der Arbeits- und Sozialpolitik, und die Erkenntnis, dass die grenzüberschreitende Kooperation allen Interessenträgern zugutekommt. Der politische Wille der europäischen Partner ist außerdem vom Mächtegleichgewicht im weiter gefassten europäischen Kontext abhängig; dies wurde in Bezug auf die EU-Politik zur Mobilität von Arbeitnehmern beim Mobilitätspaket besonders deutlich, das

¹⁰ <https://www.gli.government.bg/bg/node/4842>

¹¹ Quelle: Befragung von Vertretern der GLI EA.

nicht von allen Mitgliedstaaten begrüßt wurde. Auch ob finanzielle Mittel bereitstehen, hängt direkt vom politischen Willen innerhalb der EU und in den Regierungen der Mitgliedstaaten ab. Zusätzliche Mittel erleichtern Treffen der beteiligten Akteure, die Erstellung von Materialien (Informationsbroschüren, interaktive Anwendungen, Websites mit Informationen zu den Rechten und Pflichten von Arbeitgeber und Arbeitnehmern bei Entsendungen), Informationskampagnen für die breite Öffentlichkeit und Aufbau und Betrieb von Beratungsportalen, wie dem Projekt „Faire Mobilität“¹². Durch die Bereitstellung von Mitteln lassen sich einige der Hindernisse für eine effizientere Kooperation überwinden, weil sie Motivation und Kompetenzen in den staatlichen Behörden verbessern, die für entsandte Arbeitnehmer zuständig sind. Schließlich werden Umsetzung und Ausbau bestehender Kooperationsabkommen zwischen der GLI EA und ihren Partnerbehörden in anderen Mitgliedstaaten wieder Fahrt aufnehmen, wenn die Ausbreitung von COVID-19 eingedämmt ist und persönliche Treffen und Konferenzen wieder möglich sind, weil diese den Erfahrungsaustausch zwischen Aufsichtsbeamten erleichtern. Im direkten Gespräch können Ideen, Vorschläge und Informationen ausgetauscht, aber auch gute Beziehungen aufgebaut werden, die ihrerseits die Grundlage für die erfolgreiche Durchführung gemeinsamer Aktionen und den effizienten Kampf gegen Missbrauch bei der Entsendung von Arbeitnehmern sind.¹³

¹² <https://www.faire-mobilitaet.de/>

¹³ Quelle: Befragung von Vertretern der GLI EA.

Länderspezifischer Aktionsplan: Frankreich

Hintergrundinformationen

Das wichtigste Gesetz gegen Betrug bei der Entsendung von Arbeitnehmern wurde 2014 verabschiedet¹⁴ und seitdem mehrmals verschärft. Wie es scheint, bot die Schuldenkrise den staatlichen Behörden den nötigen Anreiz, um auf die unterschiedlichen Formen von Missbrauch zu reagieren, durch die den Systemen der sozialen Sicherheit und dem Staat viel Geld entgeht. Auch die exponentielle Entwicklung bei der Entsendung von Arbeitnehmern – 2013 lagen zehnmal so viele Erklärungen zu entsandten Arbeitnehmern vor wie 2003 – und die öffentliche Meinung erforderten eine Reaktion des Staates, die dann mit Unterstützung der Sozialpartner auch erfolgte.

Für die Überwachung und Kontrolle entsandter Arbeitnehmer ist vor allem die Arbeitsaufsichtsbehörde zuständig, die mehrere Kooperationsabkommen mit den Aufsichtsbehörden anderer EU-Ländern abgeschlossen hat¹⁵, die eine von der Europäischen Arbeitsbehörde (ELA) unterstützte Zusammenarbeit vorsehen.¹⁶ Die Arbeitsaufsichtsbehörde arbeiten mit mehreren anderen Aufsichtsbehörden zusammen, z. B. den Organisationen, die die Zahlung von Sozialversicherungsbeiträgen kontrollieren (Urssaf, MSA), Polizei und Gendarmerie, den Steuer-, Zoll- und Wettbewerbsbehörden und spezialisierten Aufsichtsbeamten für den Transportsektor. Auf diese Weise wurden 2017 beispielsweise 70 000 Unternehmen kontrolliert, 35 % davon im Rahmen einer gemeinsamen Kontrolle mit mehreren anderen Aufsichtsbehörden.¹⁷ Der Nationale Ausschuss zur Betrugsbekämpfung (*Délégation nationale à la lutte contre la fraude* – DNLF), der 2008 eingerichtet wurde, ist als zentrale Stelle für die Koordination des Netzwerks von Aufsichtsbehörden zuständig.¹⁸

Um ihre Effizienz zu erhöhen, hat die Arbeitsaufsichtsbehörde 2015 die Nationale Überwachungs-, Unterstützungs- und Kontrollgruppe (*Groupe national de veille, d'appui et de contrôle* – GNVAC), eine spezialisiertes Referat der Generaldirektion Arbeit (*Direction Générale du Travail* – DGT), und zum 31. Dezember 2018 18 spezialisierte Regionalstellen (URACTI) eingerichtet, denen insgesamt 134,5 Vollzeitstellen zugewiesen wurden. Durch diese Neuorganisation kann sie effizienter auf komplexe, miteinander verknüpfte und umfangreiche Betrugsfälle reagieren.

¹⁴ Das Parlament verabschiedete das Gesetz Nr. 2014-790 zur Bekämpfung von unfäurem sozialen Wettbewerb am 10. Juli 2014. Es war aus mehreren parlamentarischen Untersuchungen hervorgegangen, die zeigten, dass Unternehmen, die Arbeitnehmer nach Frankreich entsenden, in vielen Fällen gegen die einschlägigen Rechtsvorschriften verstießen. Mit dem Gesetz sollten Teile der Richtlinie 2014/67/EU zur Durchsetzung der Richtlinie 96/71/EG über die Entsendung von Arbeitnehmern in französisches Recht umgesetzt werden.

¹⁵ Ein Kooperationsabkommen mit Polen wurde 2016 unterzeichnet, 2017 eine Abkommen zur operativen Umsetzung mit Bulgarien und Portugal. Damit gibt es inzwischen 12 Texte, in denen die Modalitäten der bilateralen Zusammenarbeit mit zehn EU-Mitgliedstaaten näher definiert werden. Der Lenkungsausschuss für jedes dieser Abkommen tagte erstmals 2018 und verabschiedete einen Plan für gemeinsame Aktivitäten. Das Abkommen mit Spanien wurde am 26. April 2019 aktualisiert.

¹⁶ Die französische Regierung hatte die Schaffung der ELA aktiv unterstützt.

¹⁷ Arbeitsministerium (2019), Plan national de lutte contre le travail illégal, Bilan 2016-2018 et priorités 2019-2021, 8. Juli 2019. Siehe :

https://www.economie.gouv.fr/files/files/directions_services/dnlf/dossier_de_presse_CNLTI_8_juillet_2019.pdf

¹⁸ Préfet de la région Normandie (2019), L'organisation de la lutte contre le travail illégal, <https://normandie.direccte.gouv.fr/L-organisation-de-la-lutte-contre-le-travail-illegal>

Die Sozialversicherungsstellen (Urssaf, MSA) verwalten die Daten über Sozialversicherungsbeiträge, die die Arbeitgeber zusammen mit Angaben zum Tätigkeitsbereich des Unternehmens, der Zahl der Beschäftigten, den Gehältern, dem geltenden Tarifvertrag und den angewendeten Lohngruppen übermitteln.

Seit dem 1. Januar 2017 werden die regelmäßigen Erklärungen der Arbeitgeber an die Kranken- und Sozialversicherungsträger, z. B. Meldung von Krankentagen und die Arbeitgeberbescheinigung für die staatlichen Arbeitsvermittlungsstellen (*Pôle emploi*) ausschließlich im Rahmen der sozialen nominativen Erklärung (*Déclaration sociale nominative – DSN*)¹⁹ übermittelt. Dadurch wurden die meisten Erklärungen zu Sozialbeiträgen durch eine einheitliche papierlose Erklärung ersetzt, die einmal monatlich übermittelt wird und es den Arbeitgebern ermöglicht, ihre sozialen Verpflichtungen, einfacher, sicherer und zuverlässiger zu erfüllen. Für die Arbeitnehmer bedeutet dies eine schnellere Bearbeitung von Anträgen mit geringerem Fehlerrisiko. Alle Organisationen erhalten direkt die Daten, die sich direkt betreffen.

Bei der Entsendung von Arbeitnehmern muss jeder Arbeitgeber mit Sitz im Ausland, der Mitarbeiter auf französisches Hoheitsgebiet entsenden will, vor Beginn der Arbeiten in Frankreich eine Entsendeerklärung oder eine Entsendebescheinigung an die Arbeitsaufsichtsbehörde übermitteln, die für den jeweiligen Einsatzort zuständig ist. Diese Erklärung wird über das Internetportal SIPSI übermittelt, das im Juli 2019 aktualisiert wurde.²⁰ Die neue Version vereinfacht und verdeutlicht das System, damit ausländische Unternehmen ihre Erklärungen so schnell und genau wie möglich abgeben können. Außerdem bietet sie neue und bessere Funktionen für die Aufsichtsstellen. SIPSI ist auf Französisch, Englisch, Deutsch, Italienisch und Spanisch verfügbar.

Laut dem Arbeitsministerium enthält die Datenbank *„genauere Informationen und effizientere Tools“*, die *„den Arbeitsaufsichtsbeamten über ein Werkzeug bereitgestellt werden, das auch neue Such- und Steuerungsfunktionen enthält“*. Außerdem gibt es eine Lösung, mit der andere Aufsichtsbehörden die Datenbank abfragen und diese Abfragefunktion sogar direkt in andere Anwendungen integrieren können.

Speziell für den Bausektor gibt es branchenspezifische Sozialkassen, die von den Arbeitgeberverbänden verwaltet werden und als Vermittler für wichtige Lohnbestandteile, wie Urlaubsgeld und Schlechtwettergeld, dienen. Grundsätzlich müssen Unternehmen, die private oder öffentliche Bauaufträge durchführen und ihren Sitz außerhalb Frankreichs haben, gemäß Artikel L.1262-4 und D.3141-14 des Arbeitsgesetzbuchs Mitglied einer Congés Intempéries BTP (CIBTP)-Kasse werden. Gemäß dem letztgenannten Artikel gilt die Regelung, die im Abschnitt des Arbeitsgesetzbuchs über bezahlten Urlaub festgelegt ist *„auch für Unternehmen, die ihren Sitz nicht in Frankreich haben“*.

Die Pflicht zum Beitritt in eine CIBTP-Kasse und die damit verbundenen Verpflichtung, die bezahlten Gehälter anzugeben und die damit verbundenen Beiträge zu zahlen, tritt also ein, sobald das Unternehmen Arbeitnehmer in französisches Hoheitsgebiet entsendet.

Für diesen Grundsatz werden in den Artikeln D. 3141-26 und D. 3141-27 des Arbeitsgesetzbuchs jedoch auch Ausnahmen genannt. Das bilaterale Abkommen wurde insbesondere auf der

¹⁹ <https://www.urssaf.fr/portail/home/employeur/declarer-et-payer/comment/la-declaration-sociale-nominativ.html>

²⁰ <https://www.sipsi.travail.gouv.fr>

Grundlage des letztgenannten Artikels geschlossen. So betont beispielsweise Artikel D.3141-26, dass „*die in Artikel D. 3141-14 genannten Unternehmen mit Sitz in einem anderen Mitgliedstaat der Europäischen Union oder einem anderen Land, das das Abkommen über den Europäischen Wirtschaftsraum unterzeichnet hat, von den Pflichten*“, die in einem speziellen Unterabschnitt zu Unternehmen im Bausektor genannt werden, „*befreit werden können, wenn sie nachweisen können, dass ihre Beschäftigten während der Entsendung Ansprüche auf bezahlten Urlaub genießen, die mindestens den nach französischem Recht geltenden Ansprüchen entsprechen.*“²¹

Als Beispiel: nach einer umfassenden Untersuchung wurde anerkannt, dass in Deutschland gleichwertige Urlaubsansprüche gelten wie in Frankreich. In diesem Zusammenhang wurde am 26. November 1997 zwischen der UCF CIBTP und der deutschen SOKA-BAU ein Befreiungsabkommen geschlossen.

Ähnliche Abkommen gibt es mit Sozialkassen in Österreich (BUAK) und Italien (CNCE). Dank dieser Abkommen können Unternehmen der Bauwirtschaft auch dann weiter in die Sozialkassen des Entsendelandes einzahlen, wenn sie Bauarbeiter ins Ausland schicken; dies entspricht dem Vorgehen bei der Sozialversicherungsbeiträgen.

In der Praxis bestätigt die zuständige Urlaubsgeldkasse, d. h. eine der 13 regionalen Kassen, die der UCF (Union des caisses de France) angeschlossen sind, am Tag der Entsendung, dass das Unternehmen ordentlich angeschlossen ist und die Beiträge für alle angemeldeten Arbeitnehmer gezahlt hat. Die Kasse stellt dann eine Bescheinigung aus, dass das Unternehmen zum Zeitpunkt der Entsendung keine Rückstände hat. Die Bescheinigungen werden von der Kasse des Entsendestaates über die UCF an die zuständige Kasse in dem Staat übermittelt, in dem die Arbeiten stattfinden. Aus diesem Grund führen die lokalen Kassen und ihre nationale Verwaltungsstelle, die UCF, Daten über die Tätigkeit und Beschäftigten von Baufirmen, die Gehälter der Arbeitnehmer und die Zahlung von Beiträgen, aus denen vermittelte Lohnbestandteile ausgezahlt werden.

Frankreich hat außerdem eine Ausweiskarte für den Bausektor (*Carte BTP*, BTP-Karte), geschaffen, die seit 2017 verpflichtend vorgeschrieben ist. Bis dahin war die Karte freiwillig und wurde nur von wenigen Unternehmen eingesetzt (rund 10 bis 15 Prozent der Unternehmen beantragten diese Karten). Die Karte wird ebenfalls von der UCF verwaltet, fällt jedoch nicht unter die oben genannten Abkommen. Das bedeutet, dass ausländische Unternehmen, die Arbeitnehmer entsenden, die branchenspezifische Sozialkasse ihres Landes bitten müssen, eine Bescheinigung für die französische UCF auszustellen, und außerdem bei einer eigens dafür eingerichteten Abteilung der UCF für jeden entsandten Arbeitnehmer und jede Entsendung eine Ausweiskarte beantragen müssen. Zwischen der Einführung der *Carte BTP* im April 2017 und dem 31. März 2020 wurden 2 529 372 beantragt und ausgestellt (von den am 31. März 2020 noch 1 841 461 gültig waren). Seit dem 1. November 2020 kosten jede Karte das entsendende Unternehmen 9,80 Euro.²²

²¹ Die UCF CIBTP hat auf ihrer Website eine Broschüre mit den Gesetzestexten veröffentlicht, die für die Urlaubskasse gelten: https://www.cibtp.fr/media/commun/1_Documents/doc_textes-de-reference_2020-07.pdf

²² UCF (2020), *Carte BTP : baisse de la redevance à compter du 1er novembre 2020*, Pressemitteilung vom 16. Oktober 2020, <https://www.cibtp.fr/actualite/-/presse/actualites/actualite/carte-btp-baisse-de-la-redevance-a-compter-du-1er-novembre-2020>

Die auf der BTP-Karte gespeicherten Daten unterscheiden sich von den Daten, die die UCF von ihren Mitgliedsunternehmen erfasst. Auch werden die Daten, die die Sozialkasse von ihren Mitgliedern erhebt, um die Urlaubsgeldzahlungen abzuwickeln, nicht mit den Daten abgeglichen, die zur Ausstellung einer BTP-Karte benötigt werden. Der UCF wurde die administrative, technische und finanzielle Verwaltung der BTP-Karte übertragen (Verordnung Nr. 2016-175 vom 22. Februar 2016). Diese landesweite Aufgabe ist von den anderen Aufgaben getrennt, die der UCF oder den Urlaubsgeldkassen gesetzlich übertragen wurden. Die in diesem Zusammenhang verwalteten Daten werden nicht an Behörden in anderen EU-Mitgliedstaaten weitergegeben. Der Hauptansprechpartner der UCF zu diesem Thema ist das Ministerium für Arbeit, das die UCF beaufsichtigt.

Wie in den Länderinfos erwähnt, ist Frankreich bei der Entsendung von Arbeitnehmern vor allem Gastland. Die Anzahl der registrierten nach Frankreich entsandten Arbeitnehmer ist von 6455 im Jahr 2005 auf 81 420 im Jahr 2015 gestiegen. Seitdem erfolgte ein steiler Anstieg auf 127 572 im Jahr 2016 und 208 515 im Jahr 2017 (+63% im Vergleich zu 2016). Im gleichen Zeitraum wuchs die Zahl der erfassten entsandten Arbeitnehmern von 354 139 auf 516,625 (+162,486 und +46% im Vergleich zu 2016). Laut dem Arbeitsministerium²³ gibt es für diese rasante Zunahme vor allem drei Erklärungen: (i) die Verwendung des Portals SIPSI zur Online-Vorabmeldung, mit dem mehr Vorabmeldungen registrierte werden können als mit den früheren Befragungen, die manchmal nicht vollständig ausgefüllt wurden. 2018 fiel der Anstieg bei den Vorabmeldungen und den erfassten entsandten Arbeitnehmer weniger stark aus und lag näher bei den Werten der Vorjahre, d. h. rund 20 Prozent mehr Vorabmeldungen und 13 Prozent mehr entsandte Arbeitnehmer als 2017. (ii) bessere Kenntnis der Formalitäten und des Portals SIPSI für Vorabmeldung, aber auch eine Verschärfung der Kontrollen und Sanktionen seit 2015 und daher weniger Regelverstöße. Statt der Geldstrafe, die bei Verstößen gegen die Meldepflicht fast nie verhängt wurde, gilt nun ein Bußgeld (2017 wurde in 1034 Fällen ein Bußgeld verhängt); (iii) Fortsetzung des Trends bei der Entsendung von Arbeitnehmern, der bereits in den vergangenen Jahren zu verzeichnen war, wobei sich nur schwer sagen lässt, ob die steigenden Fallzahlen auf eine bessere Regeleinhaltung oder einer tatsächlichen Zunahme der Entsendungen zurückgeht. 2017 wurden im Bausektor 48 207 Vorabmeldungen und 122 739 entsandte Arbeitnehmer verzeichnet.²⁴ Außerdem arbeitet ein großer Teil der Leiharbeiter, die nach Frankreich entsandt werden, in der Bauwirtschaft. Die wichtigsten Entsendeländer im Bausektor sind Portugal (32 463 entsandte Arbeitnehmer), Polen (16 371), Spanien (13 562), Luxemburg (12 914), Belgien (9553), Rumänien (8827), Italien (6997), Monaco (6809) und Deutschland (6129).

Für die Arbeitsbeziehungen in der Baubranche sind sieben Gewerkschaften und sechs Arbeitgeberverbände zuständig. Hier ist zu erwähnen, dass die Sozialpartner eine gemeinsame Erklärung über die Bekämpfung von Sozialdumping für Projektträger verabschiedet haben (*déclaration commune à destination des maîtres d'ouvrage publics*). Die Sozialpartner haben ab 2012 gemeinsam an dem Papier gearbeitet und es im September 2014 unterzeichnet. Die Regierung und die vier größten Arbeitgeberverbände im Bausektor (CAPEB, FFB, FNTP und SCOP BTP) haben am 23. Februar 2016 außerdem ein Partnerschaftsabkommen gegen

²³ Ministerium für Arbeit (2019), Analyse des déclarations de détachement des entreprises prestataires de services en France en 2017, https://travail-emploi.gouv.fr/IMG/pdf/rapport_2017_declarations_de_detachement.pdf

²⁴ *Ibidem*.

Schwarzarbeit im Bauwesen (Convention nationale de partenariat pour la lutte contre le travail illégal et la concurrence sociale déloyale dans le secteur du bâtiment et des travaux publics²⁵) unterzeichnet. Das Dokument beschreibt die Pflichten der einzelnen Interessengruppen (Regierung, Verwaltung, Arbeitgeberorganisationen und Unternehmen) und die Details der Zusammenarbeit zwischen diesen Akteuren.

„Business Case“ für den Beitritt zu einem bestehenden Abkommen oder den Abschluss eines ähnlichen Abkommens

Die bestehenden Abkommen mit anderen branchenspezifischen Sozialkassen könnten auf andere Länder ausgeweitet werden, in denen es ähnliche Kassen gibt, sofern die Beiträge im Verhältnis zum Bruttolohn dort ähnlich hoch sind. Die Abkommen vereinfachen Entsendungen und befreien die Unternehmen von der Pflicht zur Zahlung von Beiträgen im Gastland. Diese Befreiung ist fair, solange die Lohnabgaben und die daraus entstehenden Leistungen für Arbeitnehmer in etwa gleich sind. Kleine Unterschiede sind kein Hindernis, weil die Unternehmen und Arbeitnehmer einen geringeren Verwaltungsaufwand haben, wenn sie im Gastland keine Beiträge zahlen und die gezahlten Beiträge in Form von Leistungen in Anspruch nehmen müssen. In den Ländern, für die ein Abkommen gilt, erheben die branchenspezifischen Sozialkassen Abgaben in einer Gesamthöhe von rund 30 % des Bruttolohns.

Hindernisse, die einem Beitritt bzw. Abschluss im Wege stehen, und Möglichkeiten, sie zu überwinden

Die Praxis lässt sich natürlich nur schwer auf Länder übertragen, in denen es keine branchenspezifischen Sozialkassen gibt oder die Kassen einen wesentlich niedrigeren oder höheren Anteil der Löhne verwalten als die französischen Sozialkassen.

Ein weiteres Hindernis für die Ausweitung dieser Kooperationsabkommen auf andere Länder ist die Gefahr, dass die Urlaubsgeldkassen in Frankreich in Frage gestellt werden. Mehrere aufeinander folgende öffentliche Untersuchungen (Rechnungshof, Senatsbericht²⁶) haben auf Probleme bei der Verwaltung der Urlaubskassen und Fälle von Missmanagement und mangelnder Transparenz hingewiesen. In einem aktuellen Bericht des Rechnungshofs²⁷ wird eine Reform des Urlaubsgeldsystems gefordert. Wie in dem Bericht betont wird, finden die Unternehmen und Arbeitnehmer das Urlaubsgeldsystem zwar zufriedenstellend, der Rechnungshof ist jedoch der Ansicht, dass seine Notwendigkeit geprüft werden sollte, weil der Bausektor nicht mehr durch eine unregelmäßige Beschäftigung geprägt ist“, die das Bestehen eines Urlaubsgeldsystems rechtfertigt. „Dass dieses Netzwerk angemessen funktioniert und von der Branche geschätzt wird, schließt nicht aus, dass Fragen über seine Weiterentwicklung gestellt werden.“ Das heißt, das französische System wird regelmäßig in Frage gestellt und seine Zukunft

²⁵ http://travail-emploi.gouv.fr/IMG/pdf/convention_nationale_de_partenariat_relative_a_la_lutte_contre_le_travail_illegal_dans_le_bt_p.pdf

²⁶ http://www.senat.fr/rap/r09-067/r09-067_mono.html

²⁷ <https://www.ccomptes.fr/fr/documents/32162>

ist mit einer gewissen Unsicherheit behaftet. Dieses Klima der Unsicherheit wirkt sich möglicherweise auch auf potenzielle Partnerschaften mit Institutionen in anderen Mitgliedstaaten aus.

Zur Bekämpfung von Missbrauch bei der Entsendung von Arbeitnehmern tragen die unterzeichneten Abkommen wahrscheinlich nur wenig bei. Theoretisch bestätigt die Partnerkasse, dass das Unternehmen, das Beschäftigte nach Frankreich entsendet, Beiträge in die Urlaubskasse einzahlt. Allerdings ist nicht garantiert, dass der Arbeitgeber der nach Frankreich entsandten Arbeitnehmer die in Frankreich während der Entsendung geleisteten Arbeitsstunden korrekt angibt, und die zuständige Kasse kann auch nicht prüfen, ob die angegebenen Arbeitsstunden mit den tatsächlich geleisteten übereinstimmen.

Und obwohl die UCF die BTP-Karte verwaltet, gleicht sie keine Informationen mit den Dateien ihrer Mitglieder ab. Die beiden Datenbanken sind nicht miteinander verknüpft. Außerdem brauchen französische Beschäftigte, die in einen anderen Mitgliedstaat entsandt werden, keine BTP-Karte. Deshalb kann im Gastland nicht anhand der Karte geprüft werden, ob der französische Arbeitnehmer den im Gastland vorgeschriebenen Mindestlohn erhält.

Außerdem müssen Unternehmen, die Mitarbeiter nach Frankreich entsenden, zwei Formalitäten einhalten: (i) sie müssen die Bescheinigung ihrer Urlaubskasse beantragen, die beweist, dass sie im Entsendeland tatsächlich die Beiträge zahlen, die sie von einem Beitritt zur UCF befreien und (ii) bei jeder einzelnen Entsendung eines Arbeitnehmers nach Frankreich bei der UCF eine BTP-Karte beantragen, auch wenn der Arbeitnehmer im gleichen Jahr mehrmals nach Frankreich reisen muss. Auch das Abkommen zwischen der UCF und der Urlaubskasse im Partnerland verhindert nicht diesen doppelten Verwaltungsaufwand. Und zuletzt erlauben die auf der BTP-Karte enthaltenen Daten keinen direkten Zugang zu anderen den Arbeitnehmer betreffenden Daten, wie die Höhe seines Gehalts. Um die Höhe des Gehalts zu prüfen, muss der französische Aufsichtsbeamte die Identität des Arbeitnehmers, die auf der BTP-Karte angegeben ist, feststellen und dann eine entsprechende Anfrage an den Arbeitgeber oder das Sozialversicherungssystem im Entsendeland stellen.

Faktoren, die einen Beitritt oder den Abschluss eines eigenen Abkommens begünstigen, und wie sie genutzt werden können

Laut der UCF wurden die brancheneigenen Sozialkassen von den Sozialpartnern nicht dazu ermächtigt, Befreiungsabkommen mit den Institutionen in anderen EU-Ländern abzuschließen, die ähnliche Aufgaben wahrnehmen und Lohnabgaben in ähnlicher Höhe erheben.

Vermutlich würden die Arbeitgeber am stärksten von ähnlichen Abkommen profitieren, weil sie es sind, die Arbeitnehmer im Gastland anmelden und sich mit den ausländischen Kassen in Verbindung setzen müssen, womöglich in der Sprache des Gastlandes oder in Englisch, und daher ohne die von der UCF unterzeichneten oder ähnlichen Abkommen einen hohen Verwaltungsaufwand haben.

Die in diesem Abkommen geregelte Zusammenarbeit zwischen den Urlaubskassen ist zu begrüßen, stellt jedoch nur eines von vielen Elementen dar, mit denen Missbrauch bei Entsendungen bekämpft werden kann.

Neben der internationalen Zusammenarbeit zwischen Behörden und Sozialkassen, die Frankreich insbesondere im Rahmen der neuen Europäischen Arbeitsbehörde aufbauen will, muss noch einiges getan werden, um eine effiziente Kooperation zwischen den Aufsichtsbehörden innerhalb Frankreichs zu gewährleisten.

Zwar gewährt das Gesetz vom 23. Oktober 2018 über die Betrugsbekämpfung allen Stellen, die für den Kampf gegen Schwarzarbeit und Sozialbetrug zuständig sind, Zugang zu mehreren Steuer- und Sozialversicherungsdatenbanken. Der nationale Aktionsplan für 2019-2021 zur Bekämpfung der Schwarzarbeit enthält jedoch ein ganzes Kapitel über die Maßnahmen, mit denen die Zusammenarbeit zwischen den zuständigen Stellen in Frankreich gestärkt werden soll. Zu den im Aktionsplan empfohlenen Maßnahmen gehören: (i) Zusammenschluss mehrerer Datenbanken mit Bezug zur Entsendung von Arbeitnehmern, um das Phänomen der Entsendung besser verstehen und überwachen zu können, und Ausweitung der Untersuchungen auf die Arbeitgeber, beispielsweise bei der Kontrolle einer Baustelle; (ii) Öffnung von Steuerdatenbanken (insbesondere der nationalen Datenbank über Bankkonten und Vermögenswerte) und sozialer Datenbanken (wie die Datenbank der Entsendemeldungen, die Datenbank der sozialen nominativen Erklärungen und die Datenbank der A1-Bescheinigungen) für alle Aufsichtsstellen; (iii) Abfrage von Daten bei Dritten (Energieversorgern, Internet- und Telefonanbietern usw.) durch Strafverfolgungsbeamte, die zur Aufdeckung und als Beweis von Straftaten hilfreich sind; (iv) Weitergabe von Informationen über Bußgelder, die von der Arbeitsaufsichtsbehörde verhängt wurden, an die Stellen, die Sozialversicherungsbeiträge erheben, damit diese ihre Kontrollen zielgerichteter durchführen können.

All diese sind nützliche Möglichkeiten. Wenn wir sie jedoch einzeln betrachten, wurde 2019 noch keine davon durchgeführt, woran sich aufgrund der Pandemie vermutlich auch bis Ende 2021 nichts ändern dürfte. Die Zusammenarbeit innerhalb Europas kann aber nur effizient funktionieren, wenn die Aufsichtsstellen in Frankreich effizient arbeiten.

Länderspezifischer Aktionsplan: Italien

Hintergrundinformationen

In Italien besitzen vor allem die folgenden Behörden Daten, mit denen die Einhaltung der bei der Entsendung von Arbeitnehmern geltenden Vorschriften kontrolliert werden können:

- Das Nationalinstitut für soziale Fürsorge (INPS);
- Das Ministerium für Arbeit und Sozialpolitik;
- Die Koordinierungsstelle der italienischen Sozialkassen des Bausektors (CNCE) (in Bezug auf Arbeitnehmer im Bausektor);
- Die Nationale Arbeitsaufsichtsbehörde (INL) und ihre örtlichen Dienststellen, die im ganzen Land und auch bei entsandten Arbeitnehmern kontrollieren, ob Beschäftigungsverhältnisse ordnungsgemäß sind.

Das INPS verwaltet die Unterlagen über Sozialversicherungsbeiträge, die die Arbeitgeber zusammen mit Angaben zum Tätigkeitsbereich des Unternehmens, der Zahl der Beschäftigten, den Gehältern, dem geltenden Tarifvertrag und den angewendeten Lohngruppen regelmäßig übermitteln.²⁸ Das Institut versichert die meisten Arbeitnehmer und selbständig Beschäftigten (mit Ausnahme von Vermessungstechnikern, Architekten und anderen Selbständigen, die bei eigenen Berufskassen versichert sind) und führt relevante Daten zu deren Einkommen und den bezahlten Sozialversicherungsbeiträgen.

Das Ministerium für Arbeit und Sozialpolitik erhält von Arbeitgebern die so genannten „Pflichtangaben“, d. h. Angaben zu Beginn, Änderung und Ende von Beschäftigungsverhältnissen, zu denen auch Angaben zum geltenden Tarifvertrag, dem Arbeitsort, der geltenden Lohn­tabelle, dem Gesamtgehalt und den vorgesehenen Arbeitsstunde und, bei Bürgern von Drittstaaten, Daten zur Arbeitsgenehmigung gehören. Zu den Änderungen, bei denen Pflichtangaben gemacht werden müssen, gehört auch die Entsendung an eine Firma im Ausland. Die Pflichtangaben werden an INPS, das Nationalinstitut für die Arbeitsunfallversicherung (INAIL) und die Präfekturen weitergegeben.

Nach der Durchsetzungsrichtlinie 2014/67/EU wurden auch für Arbeitnehmer, die nach Italien entsandt werden, Pflichtangaben eingeführt. Diese Angaben werden an das Ministerium für Arbeit und Sozialpolitik übermittelt und an INL, INPS und INAIL weitergegeben.

Kurz gesagt enthalten die Archive des INPS laufende Daten zum Berufsweg und Gehälter von Arbeitnehmern, wogegen die Pflichtangaben eher dazu geeignet sind, den Zu- und Abfluss bei Beschäftigungsverhältnissen zu messen.

In der Bauwirtschaft sind eigenen Sozialkassen (die als paritätische Organe gegründet wurden) für die Verwaltung zentraler Lohnbestandteile, z. B. dreizehntes Monatsgehalt, Zulagen nach Dienstalter und Urlaubsgeld, und anderer Zusatzleistungen (persönliche Schutzausrüstung,

²⁸ In Italien werden die Mindestlöhne durch branchenspezifische Tarifverträge nach einer Lohn­tabelle festgelegt, die Arbeitnehmer je nach Aufgabe und Erfahrung in Lohngruppen aufschlüsselt.

zusätzliche Rentenzahlungen und berufliche Weiterbildung) zuständig.²⁹ Aus diesem Grund führen die lokalen Sozialkassen (*Casse Edili*) und ihre nationales Verwaltungsorgan, die CNCE, eigene Daten über die Tätigkeit und Beschäftigten von Baufirmen sowie die Gehälter der Arbeitnehmer und die Zahlung von Beiträgen, aus denen vermittelte Lohnbestandteile ausgezahlt werden.

Über eine elektronische Plattform stellen INPS und INAIL gemeinsam eine Bescheinigung für die Zahlung der Sozialversicherungsbeiträge, und für Unternehmen in der Bauwirtschaft, außerdem noch für die Zahlungen an die *Casse Edili* aus.³⁰ Diese Bescheinigung (die so genannte „DURC“) ist notwendig, um von staatlichen Behörden ausgeschriebene öffentliche Bauaufträge und Genehmigungen für private Bauaufträge zu erhalten.

Gemäß der Gesetzesverordnung 76/2020 soll ein weiteres Dokument eingeführt werden, das bescheinigt, dass die formal eingesetzten Mitarbeiter in etwa den Arbeitskräften entsprechen, die für die jeweilige Tätigkeit zu erwarten sind (z. B. Sanierung eines Wohngebäudes oder Bau einer Brücke). Diese Bescheinigung (die so genannte *Congruità*) wurde bereits in einigen Regionen getestet und hat sich als vielversprechendes Instrument im Kampf gegen Schwarzarbeit erwiesen.

Im September 2020 haben die italienischen Sozialpartner der Bauwirtschaft vereinbart, mit Hilfe der *Casse Edili* und der CNCE einen landesweiten Test durchzuführen und die Ergebnisse dem Arbeitsministerium vorzulegen.

Beim Thema Entsendung liegen die Positionen der Sozialpartner recht nahe beieinander. Obwohl in Italien die Anzahl der entsandten Arbeitnehmer in beide Richtungen hoch ist,³¹ betreffen die meisten Probleme den Zufluss aus Ländern mit niedrigeren Arbeitskosten und die Missbrauchsgefahr zum Beispiel durch Unternehmen, die Arbeitnehmer als „entsandt“ melden, obwohl diese in Italien leben und arbeiten (für weitere Informationen siehe die *Länderinfo Italien*³²).

Ein Leuchtturmprojekt beim grenzüberschreitenden Informationsaustausch würde von der CNCE entwickelt. Mit Hilfe von bilateralen Abkommen mit entsprechenden Institutionen in Österreich, Deutschland, Frankreich und San Marino können Unternehmen der Bauwirtschaft, ähnlich wie im Bereich der sozialen Sicherheit, auch dann weiter in die Sozialkassen des Entsendelandes einzahlen, wenn sie Bauarbeiter ins Ausland schicken.

Anders als bei den Sozialbeiträgen muss die Kasse im Entsendeland jedoch nicht nur die Mitgliedschaft des Unternehmens bestätigen, sondern auch, dass die Beiträge tatsächlich gezahlt wurden. Auch während der Entsendung wird die Einhaltung der Vorschriften weiter kontrolliert. Die Kassen verpflichten sich, ihre Partner zu informieren, wenn Unregelmäßigkeiten festgestellt

²⁹ Anders als in anderen Ländern wird der Schlechtwetterausgleich nicht durch die Sozialkassen ausgezahlt, sondern vom INPS verwaltet.

³⁰ Für weitere Informationen siehe die im Projekt Post-Lab entwickelten Leitlinien, S. 22-24, verfügbar unter: http://www.fondazionebrodolini.it/sites/default/files/guidelines_en.pdf .

³¹ Tatsächlich ist Italien nach Polen, der Slowakei und Slowenien der Mitgliedstaat mit den vierthöchsten „Nettoentsendungen“. Die meisten Arbeitnehmer werden in die Nachbarländer entsandt, d. h. nach Frankreich, Deutschland und in die Schweiz, und obwohl sich die geltenden Einkommenssteuern und die Höhe der Sozialbeiträge unterscheiden, gibt es kaum Probleme durch den Missbrauch von Entsendungen. Siehe: De Wispelaere, F., De Smedt, L. und Pacolet, J. (2019), *Posting of workers. Report on A1 Portable Documents issued in 2018*, Europäische Kommission, Brüssel.

³² https://www.isaproject.eu/wp-content/uploads/2020/05/Country-paper_IT.pdf

werden (z. B. wenn auf der Baustelle im Gastland mehr entsandte Arbeitnehmer gefunden werden als angemeldet wurden, oder wenn das Unternehmen fällige Beiträge an die branchenspezifische Sozialkasse im Entsendeland nicht zahlt).

Zwischen den staatlichen Behörden werden Informationen vorwiegend über IMI ausgetauscht. Zwar gibt es auch Abkommen mit Stellen im Ausland für den reibungslosen Informationsaustausch, es liegen aber kaum Daten über konkrete Umsetzung und Wirksamkeit dieser Abkommen vor.

An der grenzüberschreitenden Kooperation ist vor allem die Nationale Arbeitsaufsichtsbehörde beteiligt. Je nach Themenbereich werden jedoch auch INPS und INAIL einbezogen, zum Beispiel bei Abkommen mit Drittstaaten zur Koordination der sozialen Sicherheit.

„Business Case“ für den Beitritt zu einem bestehenden Abkommen oder den Abschluss eines ähnlichen Abkommens

Die bestehenden Abkommen zwischen branchenspezifischen Sozialkassen könnten auf andere Länder ausgeweitet werden, in denen es ähnliche Institutionen gibt, sofern die Beiträge im Verhältnis zum Bruttolohn dort ähnlich hoch sind. Die Abkommen vereinfachen Entsendungen und befreien die Unternehmen von der Pflicht zur Zahlung von Beiträgen im Gastland. Diese Befreiung ist fair, solange die Lohnabgaben und die daraus entstehenden Leistungen für Arbeitnehmer in etwa gleich sind. Kleine Unterschiede sind kein Hindernis, weil die Unternehmen und Arbeitnehmer einen geringeren Verwaltungsaufwand haben, wenn sie im Gastland keine Beiträge zahlen und die gezahlten Beiträge in Form von Leistungen in Anspruch nehmen müssen. In den Ländern, für die ein Abkommen gilt, erheben die branchenspezifischen Sozialkassen Abgaben in einer Gesamthöhe von rund 30 % des Bruttolohns.

Die Erfahrungen der Polnischen Sozialversicherung (ZUS) mit den Sozialkassen der Bauwirtschaft in Deutschland und Österreich (SOKA BAU und BUAK)³³ zeigen, dass ein Abkommen es Arbeitnehmern, die aus Ländern, für die keine Befreiung gilt, nach Italien entsandt werden, hilft, ihre Ansprüche geltend zu machen.

Mit dem Abkommen wird ein System eingerichtet, durch das Informationen zwischen dem Polnischen Sozialversicherungsinstitut und den Sozialkassen des Bausektors ausgetauscht werden können, die gewährleisten, dass die Arbeitnehmer die von den Sozialkassen ausgezahlten Leistungen in Anspruch nehmen können. Wenn der Arbeitnehmer nicht lange genug in Österreich oder Deutschland beschäftigt ist, um die Leistungen in Anspruch zu nehmen, zahlen die Sozialkassen einen Pauschalbetrag direkt an das ZUS zurück, das diesen dann wie eine Leistung der sozialen Sicherheit an den Arbeitnehmer auszahlt.

Ein entsprechendes Abkommen würde außerdem gewährleisten, dass die Arbeitgeber auch auf Abgaben für Urlaubsgeld und andere Lohnbestandteile, die die branchenspezifische Sozialkasse

³³ Siehe die zugehörigen Leitlinien des Projekts: Kus, J. (2021), *Guidelines – Agreement between the Social Insurance Institution (ZUS) (Poland) and SOKA-BAU (Germany)*, https://www.isaproject.eu/wp-content/uploads/2021/03/Guidelines_ZUS_SOKA_BAU.pdf

im Gastland erhebt, im Entsendeland Sozialversicherungsbeiträge zahlt, und so einen angemessenen Sozialschutz und fairen Wettbewerb fördern.

Hindernisse, die einem Beitritt bzw. Abschluss im Wege stehen, und Möglichkeiten, sie zu überwinden

Die Praxis lässt sich natürlich nur schwer auf Länder übertragen, in denen es keine branchenspezifischen Sozialkassen gibt oder die Kassen einen wesentlich niedrigeren oder höheren Anteil der Löhne verwalten als die italienischen Sozialkassen.

Die Erfahrungen des ZUS mit der SOKA BAU und BUAK zeigen jedoch, dass die Zusammenarbeit mit Institutionen der sozialen Sicherheit in diesen Situationen eine gute Alternative ist, um zu gewährleisten, dass entsandte Arbeitnehmer die gesetzlich vorgeschriebene Vergütung erhalten und die entsprechenden Sozialversicherungsbeiträge gezahlt werden.

Faktoren, die einen Beitritt oder den Abschluss eines eigenen Abkommens begünstigen, und wie sie genutzt werden können

Was die Ausweitung dieser branchenspezifischen Abkommen auf andere Länder angeht, wurde die CNCE von den Sozialpartnern bereits damit beauftragt, Befreiungsabkommen mit Institutionen abzuschließen, die ähnliche Aufgaben wahrnehmen und Lohnabgaben in ähnlicher Höhe erheben.

Dies bestätigt auch das Ministerium für Arbeit und Sozialpolitik, das in Gesetzesverordnungen festgelegt hat, dass derartige Abkommen nicht gegen die italienischen oder europäischen Rechtsvorschriften für Entsendungen verstoßen.

Vermutlich würden die Arbeitgeber am stärksten von ähnlichen Abkommen profitieren, weil sie es sind, die Arbeitnehmer im Gastland anmelden und sich mit den ausländischen Kassen in Verbindung setzen müssen, womöglich in der Sprache des Gastlandes oder in Englisch, und daher ohne Abkommen, die dem von der CNCE unterzeichneten Abkommen entsprechen, einen hohen Verwaltungsaufwand haben.

Die Zusammenarbeit mit staatlichen Behörden und insbesondere mit Sozialversicherungsträgern könnte ebenfalls verbessert werden, wenn die Sozialkassen der Bauwirtschaft Zugang zu anderen wichtigen Daten erhalten würden, zum Beispiel, ob die im Entsendeland vorgeschriebenen Sozialversicherungsbeiträge gezahlt wurden und welche Tätigkeiten das entsendende Unternehmen ausübt.

Länderspezifischer Aktionsplan: Polen

Hintergrundinformationen

In Polen spielen vor allem zwei Institutionen bei der Erfassung von Daten zur Entsendung von Arbeitnehmern und bei der Kontrolle eine wichtige Rolle. Das ist erstens das Sozialversicherungsinstitut (ZUS), das bei der Entsendung von Arbeitnehmern umfassende Dienstleistungen anbietet, und zweitens die Nationale Arbeitsaufsichtsbehörde (PIP), die als Verbindungsstelle für die Entsendung von Arbeitnehmern fungiert.

Das ZUS (Sozialversicherungsinstitut) ist ein staatliches Organ mit eigener Rechtspersönlichkeit, das in Polen Aufgaben im Bereich der Sozialversicherung wahrnimmt. Seine Tätigkeitsbereiche, Aufgaben und Funktionsweise werden in Artikel 66-72 des Gesetzes vom 13. Oktober 1998 über das Sozialversicherungssystem (Gesetzblatt 2020, Eintrag 266) und der Satzung des Sozialversicherungsinstitut (Gesetzblatt 2011, Eintrag 93) beschrieben.

Als Organ der sozialen Sicherheit gehört zu den wichtigsten Aufgaben des ZUS die Umsetzung von Sozialversicherungsvorschriften, z. B. die Erhebung von Beiträgen und Verwaltung von Leistungen, die Stellungnahme zu Gesetzentwürfen im Bereich der Sozialversicherung, die Umsetzung internationaler Verträge und Abkommen im Bereich der sozialen Sicherheit, die Überwachung fälliger Zahlungen und die Bereitstellung von Informationen zum Thema Sozialversicherung.

Bei der Entsendung von Arbeitnehmern stellt das ZUS fest, auf welcher Grundlage ein entsandter Arbeitnehmer versichert werden muss, und stellt A1-Bescheinigungen aus. Das ZUS kann prüfen, ob die vom Arbeitgeber übermittelten Daten mit den Tatsachen und den europäischen und polnischen Rechtsvorschriften zur Entsendung von Arbeitnehmern übereinstimmen. Das ZUS arbeitet mit der PPI und zahlreichen europäischen und nationalen Stellen zusammen, die mit der Sozialversicherung zu tun haben.

Das Institut braucht Informationen über die Versicherung entsandter Arbeitnehmer und ist daher potenziell an Abkommen zum grenzüberschreitenden Informationsaustausch und zur Kooperation interessiert. Dies zeigt sich auch darin, dass sie schon mehrere Abkommen mit europäischen Institutionen mit einem ähnlichen Tätigkeitsprofil abgeschlossen hat. Außerdem kann das ZUS Abkommen mit Versicherungskassen der Bauwirtschaft (SOKA BAU, BUAK) eingehen. Das Institut ist mit vielen europäischen und nationalen Versicherungsträgern und nationalen Verbindungsstellen in Kontakt und tauscht mit diesen Informationen aus.

Die Nationale Arbeitsaufsichtsbehörde (PIP) ist die polnische Verbindungsstelle für die Entsendung von Arbeitnehmern.

Die Behörde hat den Auftrag, die Rechtsvorschriften für die Beschäftigung von polnischen Staatsangehörigen und Ausländern (auch aus Drittländern), die Entsendung von Arbeitnehmern, und Zeitarbeits- und Arbeitsvermittlungsunternehmen durchzusetzen. Diese Aufgaben wurden der Nationalen Arbeitsaufsichtsbehörde im Jahr 2007 übertragen.

Der Leiter des PIP wird vom Parlamentsvorsitzenden ernannt. Der Generalinspektor für Arbeitsaufsicht legt dem Sejm (Unterhaus) einen Jahresbericht vor, der vom Parlament bestätigt werden muss. Der Rat für Arbeitsschutz (eine parlamentarische Stelle, in der drei Parteien vertreten sind) überwacht im Auftrag des Parlaments die Tätigkeit des PIP.

Bei der Entsendung von Arbeitnehmern werden vor allem die folgenden Aspekte kontrolliert:

- 1) Anfragen zur Zahlung von Sozialversicherungsbeiträgen und zum Umsatz des Dienstleistungserbringers werden an die zuständigen Abteilungen des Sozialversicherungsinstituts und des Finanzamts weitergeleitet;
- 2) Dringende Anfragen zur rechtlichen Stellung des Dienstleistungserbringers werden von der Verbindungsstelle bearbeitet, d. h. der Generalinspektion für Arbeitsaufsicht in Warschau;
- 3) Anfragen zur Entsendung von Arbeitnehmern werden an die zuständige Arbeitsaufsichtsbehörde in dem Bezirk weitergeleitet, in dem eine Arbeitsplatzkontrolle stattfindet.

Die Nationale Arbeitsaufsichtsbehörde arbeitet mit anderen Verbindungsstellen, Arbeitsaufsichtsbehörden (im Ausschuss Hoher Aufsichtsbeamter, SLIC) und anderen Stellen zusammen, mit denen bilaterale Abkommen und Kontakte bestehen.

Außer der Nationalen Arbeitsaufsichtsbehörde und dem Sozialversicherungsinstitut sind auch der Grenzschutz, die Finanzämter und die Polizei an der Erfassung und Weitergabe von Informationen über die Entsendung von Arbeitnehmern beteiligt. Sie sind jedoch nicht befugt, die Abkommen zum Informationsaustausch abzuschließen, die im Projekt ISA behandelt werden.

Polen ist das europäische Land, das am meisten A1-Bescheinigungen ausstellt. 2017 waren es insgesamt über 573 000, 2018 über 605 000 und 2019 fast 646 000 Bescheinigungen. Neben Arbeitnehmern verlassen auch immer mehr Unternehmen das Land, um zu arbeiten und im Rahmen zivilrechtlicher Verträge Dienstleistungen zu erbringen. Bauarbeiter stellen eine sehr große Gruppe. Natürlich gibt es bei Arbeitnehmern aus Polen sowohl im Gastland als auch in Polen sehr viele Vorschriftenverstöße.

In Polen kommen vor allem die folgenden Verstöße vor:

- keine Grundlage für eine Entsendung (es besteht kein echtes Beschäftigungsverhältnis zwischen der entsandten Person und dem entsendeten Unternehmen, das Unternehmen übt in Polen keine bzw. keine ausreichende Tätigkeit aus);
- für Arbeitnehmer, die aus Polen entsandt werden, werden keine oder zu weniger Versicherungsbeiträge gezahlt;
- die Beschäftigungsbedingungen der entsandten Arbeitnehmer sind unzureichend (Löhne, Sozialleistungen).

In den Gastländern kommen am häufigsten die folgenden Verstöße vor:

- Nichteinhaltung des nationalen Arbeitsrechts oder geltender Tarifverträge;

- Verstöße gegen Rechtsvorschriften zur Entlohnung (Mindestlöhne und andere Gehaltselemente werden nicht gezahlt);
- Verstöße gegen Arbeitsschutzbestimmungen und Vorschriften zur Arbeitszeit;
- Urlaubsgeld und arbeitsrechtlich vorgeschriebene Sozialleistungen werden nicht bezahlt;
- Kosten für Fahrt und Logis werden nicht erstattet.

Die beiden Behörden, die an erster Stelle für Entsendungen zuständig sind, haben bilaterale Abkommen geschlossen und sind offen für einen besseren grenzüberschreitenden Informationsaustausch.

Das PIP nutzt bereits bilaterale Abkommen zum Austausch von Informationen in den folgenden Bereichen:

- Beschäftigungsbedingungen (Arbeits- und Ruhezeiten, Jahresurlaub, Mindestlöhne und Überstundenvergütung);
- Bedingungen, zu denen Arbeitnehmern von Leiharbeitsfirmen verliehen werden, Sicherheit und Gesundheit am Arbeitsplatz, Schutz von Frauen und Minderjährigen;
- Unregelmäßigkeiten bei der Beschäftigung und Verstöße gegen Arbeitnehmerrechte, die bei Arbeitsplatzkontrollen festgestellt wurden.

Interessanterweise hat das ZUS über Abkommen mit den deutschen und österreichischen Sozialkassen, die einen Teil der Arbeitnehmerlöhne in der Bauwirtschaft verwalten, Zugang zu Informationen über die im Ausland gezahlten Löhne.³⁴ Das Institut ist an internationaler Zusammenarbeit und Datenaustausch interessiert, weil dies seine Arbeit erleichtert, z. B. die korrekte Berechnung von Beiträgen und Leistungen, die Erfassung fälliger Beiträge und die Durchführung von Kontrollen und Untersuchungen, falls es Unregelmäßigkeiten bei der Zahlung von Beiträgen gibt.

Die Nationale Arbeitsaufsichtsbehörde (PIP) verlässt sich im Wesentlichen auf den Informationsaustausch über IMI. Bilaterale Abkommen und Kooperationen betreffen vor allem den Informationsaustausch auf nationaler Ebene.

Die PIP hat mit den folgenden EU- bzw. EWG-Ländern bilaterale Abkommen mit Bezug zur Entsendung von Arbeitnehmern geschlossen: Belgien, Bulgarien, Dänemark, Estland, Litauen, Luxemburg, die Niederlande, Norwegen, die Slowakei und Spanien. Diese Abkommen ergänzen den Informationsaustausch über IMI.

Das Sozialversicherungsinstitut (ZUS) hat mit mehreren zuständigen Stellen in anderen EU- bzw. EWG-Ländern Kooperationsabkommen abgeschlossen, die auch einen Informationsaustausch über die Entsendung von Arbeitnehmern vorsehen. Aus Sicht des Projekts ISA sind die bereits

³⁴ Siehe die zugehörigen Leitlinien des Projekts: Kus, J. (2021), *Guidelines – Agreement between the Social Insurance Institution (ZUS) (Poland) and SOKA-BAU (Germany)*, https://www.isaproject.eu/wp-content/uploads/2021/03/Guidelines_ZUS_SOKA_BAU.pdf

erwähnten Abkommen für den Bausektor, die 2013 mit der österreichischen BUAK und 2018 mit der deutschen SOKA-Bau unterzeichnet wurden, besonders interessant. Dabei ist zu beachten, dass diese Abkommen mit nichtstaatlichen Branchenorganisationen geschlossen wurden, die auf der Grundlage von branchenspezifischen Tarifverträgen arbeiten.

„Business Case“ für den Beitritt zu einem bestehenden Abkommen oder den Abschluss eines ähnlichen Abkommens

ZUS hat Interesse am Austausch von Informationen zur Sozialversicherung entsandter Arbeitnehmer, der auch in den (oben beschriebenen) Abkommen mit der BUAK und der SOKA-BAU geregelt ist. Die PIP interessiert sich für Informationen über Verstöße gegen das Arbeitsrecht.

Die Praktiken, die das Sozialversicherungsinstitut und die Nationale Arbeitsaufsichtsbehörde bisher erprobt haben, deuten beide darauf hin, dass eine umfassende Kooperation möglich ist. Das polnische Recht erlaubt Kompetenzbereichen der PIP und des ZUS eine umfassende internationale Zusammenarbeit mit den zuständigen Stellen in anderen EU-Ländern.

Anders als das ZUS, das auch Abkommen mit branchenspezifischen Sozialkassen eingehen kann (zum Beispiel in der Bauwirtschaft), arbeitet die PIP vor allem mit nationalen Arbeitsaufsichtsbehörde zusammen und kann aufgrund seines Tätigkeitsbereichs keine anderen Abkommen eingehen. Das heißt jedoch nicht, dass die Behörde nicht an relevanten Informationen interessiert ist.

Hindernisse, die einem Beitritt bzw. Abschluss im Wege stehen, und Möglichkeiten, sie zu überwinden

Polen hat die Umsetzung der überarbeiteten Richtlinie zur Entsendung von Arbeitnehmern 2020 formal abgeschlossen. Aus Sicht des ZUS gibt es keine formalen Hindernisse für den Abschluss entsprechender Abkommen. Allerdings unterscheiden sich die Rechtsvorschriften über die Arbeitsbedingungen entsandter Arbeitnehmern in Polen stark von denen in vielen anderen EU-Ländern. Es gibt keinen brancheneinheitlichen Tarifvertrag für den polnische Bausektor und keine Entsprechungen zu den Sozialkassen in anderen Ländern.

Weil es im polnischen Bausektor keine geltenden Tarifabkommen gibt, ist es womöglich schwierig, Daten über das übliche Lohnniveau zu erheben (in dieser Hinsicht gibt es große regionale Unterschiede).

Faktoren, die einen Beitritt oder den Abschluss eines eigenen Abkommens begünstigen, und wie sie genutzt werden können

In Bezug auf das ZUS könnten die bestehenden Abkommen mit österreichischen und deutschen Partnern den Abschluss weiterer Abkommen erleichtern. In den letzten Jahren hat das ZUS seine Arbeitsabläufe umfassend digitalisiert, einschließlich der Erhebung von relevanten Daten über entsendende Unternehmen und entsandte Arbeitnehmer (im Bereich der Sozialversicherung). Das sollte einen verbesserten Informationsaustausch mit Partnern in anderen EU-Ländern auf der Basis der in den Abkommen genannten IT-Tools erleichtern.

Ein weiterer Faktor, der auf der polnischen Seite einen besseren Informationsaustausch unterstützt, sind die erweiterten Recherchewerkzeuge der statistischen Ämter, die zusätzliche Daten über die Entsendung von Arbeitnehmern, Unternehmen und Leiharbeitsfirmen berücksichtigen. Auch erwähnenswert sind die gründlicheren Kontrollen von Arbeitsvermittlungsfirmen, die in den letzten Jahren von der Nationalen Arbeitsaufsichtsbehörde durchgeführt wurden und dazu geführt haben, dass nun mehr und umfassender Daten zu diesen Firmen vorliegen und verfügbar sind.

Länderspezifischer Aktionsplan: Portugal

Hintergrundinformationen

In Portugal werden relevanten Daten über die Entsendung von Arbeitnehmern vor allem von den folgenden Behörden erhoben und überwacht:

- Amt für Arbeitsbedingungen (*Autoridade para as Condições de Trabalho, ACT*), bei dem die Unternehmen die Arbeitnehmer anmelden müssen, die sie aus oder nach Portugal entsenden
- Institut für soziale Sicherheit (*Instituto da Segurança Social*), das für die Ausstellung des portablen Dokuments A1 zuständig ist³⁵

Für die Überwachung von Entsendungen nach und aus Portugal ist vor allem das ACT zuständig. Neben seiner Rolle als Aufsichtsbehörde für entsandte Arbeitnehmer führt das Amt auch Informationskampagnen und Konferenzen zum Thema Entsendung durch.

Aber auch die wichtigsten Arbeitgeberverbände, der Verband der Bau- und Dienstleistungsunternehmen (AECOPS) und der Verband der Baubranche (AICCOPN), bieten ihren Mitgliedern regelmäßig Informationsveranstaltungen zu diesem Thema an. Der Portugiesische Gewerkschaftsbund (CGTP-IN) und insbesondere die Gewerkschaft der Baubranche thematisieren die Probleme, die aus Portugal entsandte Arbeitnehmer haben, und weisen öffentlich darauf hin, dass die Situation von portugiesischen Arbeitnehmern, die ins Ausland entsandt werden, besser überwacht werden muss. Die Gewerkschaften haben mehrere Aufklärungskampagnen durchgeführt.

Im Transportsektor hat sich der Portugiesische Verband der Transportunternehmen (ANTRAM) gegen die Überarbeitung der Entsenderichtlinie im Jahr 2017 stark gemacht.

Das ACT ist aktiv am grenzüberschreitenden Informationsaustausch beteiligt, insbesondere über das IMI-System.

Laut der Daten, die zu den digitalen A1-Dokumenten verfügbar sind,³⁶ wurden im Jahr 2018 für Arbeitnehmer, die aus Portugal entsandt wurden 74 109 digitale A1-Bescheinigungen ausgestellt, davon, 70 % nach Artikel 12 der Verordnung EG 883/2004. Das ergibt 51 905 Entsendungen von 27 519 Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern. Obwohl dies in absoluten Zahlen relativ wenig ist und nur 2,9 % aller Entsendungen in der EU ausmacht, ist der Anteil der entsandten Arbeitnehmer an der gesamten Erwerbsbevölkerung überdurchschnittlich; im Jahr 2018 waren in Portugal wurden 0,6 % aller Arbeitnehmer entsandt, im EU-weiten Mittel waren es 0,4 %. In der Bauwirtschaft ist dies noch deutlicher. Die Zahl der nach Portugal entsandten Arbeitnehmern ist wesentlich niedriger; im Jahr 2018 gab es 28 964 Entsendungen nach Portugal. Dies macht

³⁵ Jeder Arbeitnehmer muss ein portables Dokument besitzen, das bescheinigt, welche Sozialversicherungsvorschriften für ihn/sie gelten, weil er/sie in mehr als einem Land beschäftigt ist.

³⁶ De Wispelaere F., De Smedt, L. und Pacolet, J. (2019) *Posting of workers: Report on A1 Portable Documents issued in 2018*. Europäische Kommission, Brüssel.

Portugal zu einem Netto-Entsendeland, in dem 22 941 mehr Arbeitnehmer entsandt als aufgenommen werden. Allerdings schließt sich diese Lücke derzeit, weil von Jahr zu Jahr mehr Arbeitnehmer nach Portugal entsandt werden und die Zahl der aus Portugal entsandten Arbeitnehmern 2018 den tiefsten Stand in acht Jahren erreicht hat.

„Business Case“ für den Beitritt zu einem bestehenden Abkommen oder den Abschluss eines ähnlichen Abkommens

Da die Arbeitsbedingungen in der Bauwirtschaft immer fragmentierter und flexibler werden, sind auch die Arbeitsplätze unsicherer und der Arbeitnehmerschutz schwächer geworden, insbesondere für entsandte Arbeitnehmer. Im Gespräch haben viele portugiesische Aufsichtsbeamte und Vertreter der Sozialpartner unterschiedliche Formen von Missbrauch und Ausbeutung hingewiesen, die bei der Entsendung portugiesischer Bauarbeiter vorkommen. Laut Aussage der Aufsichtsbeamten betreffen die missbräuchlichen Praktiken, denen portugiesische Arbeitnehmer im Ausland ausgesetzt sind, insbesondere die Löhne, die Organisation der Arbeitszeit, fehlende Urlaubstage und illegale Anwerbepraktiken.

Hindernisse, die einem Beitritt bzw. Abschluss im Wege stehen, und Möglichkeiten, sie zu überwinden

Nach Ansicht des ACT stehen dem Informationsaustausch vor allem Probleme beim Schutz personenbezogener Daten im Wege.

Der Arbeitgeberverband AECOPS vertritt die Ansicht, dass der Informationsaustausch zwischen den Behörden unterschiedlicher Mitgliedstaaten nur im Zuständigkeitsbereich der staatlichen Behörden und im öffentlichen Interesse stattfinden darf, und diese Informationen nicht an Dritte weitergegeben werden sollten.

Weitere Hindernisse sind:

- Verzögerungen beim Informationsaustausch zwischen Mitgliedstaaten, die Wirksamkeit und Ergebnisse von Kontrollen beeinträchtigen;
- Probleme beim Einholen der erforderlichen Informationen aufgrund von Sprachbarrieren, auch bei der Verwendung des IMI-Systems;
- Probleme bei den Arbeitsabläufen, weil sich mit dem ACT und dem Institut für soziale Sicherheit zwei Behörden die Kompetenz für dieses Thema teilen;
- Die Zuständigkeiten für entsandte Arbeitnehmer sind in anderen Mitgliedstaaten anders organisiert;
- Für effiziente Maßnahmen ist eine engere Zusammenarbeit notwendig.

Faktoren, die einen Beitritt oder den Abschluss eines eigenen Abkommens begünstigen, und wie sie genutzt werden können

Das Abkommen zur Verwaltungskooperation bei der Entsendung von Arbeitnehmern und zur Bekämpfung von Schwarzarbeit zwischen dem Arbeitsministerium der Französischen Republik und dem Ministerium für Arbeit, Solidarität und soziale Sicherheit der Portugiesischen Republik von 2017 bietet eine gute Grundlage für den Ausbau der internationalen Zusammenarbeit.

Mit dem Abkommen wurde vor allem Folgendes erreicht: (i) Austausch und Diskussion von Informationen; (ii) Entwicklung gemeinsamer Kontrollmaßnahmen; (iii) Entwicklung von Informations- und Aufklärungskampagnen.³⁷

Das Abkommen zwischen Portugal und Frankreich gilt als besonders erfolgreich, wobei sein Erfolg vor allem darauf zurückzuführen ist, dass es nicht zwischen den Arbeitsaufsichtsbehörden, sondern auf Ministerebene ausgehandelt wurde und daher eine größere Wirkung hat. Außerdem erlaubt es die Einbeziehung des portugiesischen Instituts für soziale Sicherheit, was ebenfalls vorteilhaft ist. Behindert werden die Erhebung und Weitergabe von Informationen und die Erfüllung der Aufsichtspflichten nach Angabe des ACT jedoch durch fehlende finanzielle Unterstützung. Die Behörde erwartet jedoch nicht, dass die vor Kurzem geschaffene Europäische Arbeitsbehörde diese Probleme lösen wird.

Nach Ansicht des ACT können vor allem zwei Ergebnisse des Abkommens als Vorbild für künftige Maßnahmen und Praktiken dienen:

- die Einrichtung eines Lenkungsausschusses, der 2018 erstmals tagte und einmal im Jahr die Umsetzung des Abkommens auswertet und überwacht;
- die Schaffung einer Gruppe von „Kontaktstellen“ in beiden Ländern, die für die Umsetzung des Abkommens zuständig ist. Das Netzwerk besteht vor allem aus Aufsichtsbeamten „im Feld“ aus beiden Ländern, die eng zusammenarbeiten, um die praktische Kooperation zwischen Frankreich und Portugal im Bereich der Entsendungen zu stärken, die Einhaltung der Vorschriften und die Rechte entsandter Arbeitnehmer durchzusetzen und die Betrugsbekämpfung zu verbessern. Das Netzwerk hat außerdem das Ziel, Erfahrungen und Kontrollpraktiken auszutauschen, insbesondere in Bezug auf entsandte Arbeitnehmer, und konzentriert sich dabei auf die Sektoren Bau, Leiharbeit und industrielle Instandhaltung.

Nach Informationen der Behörde werden Maßnahmen im Bereich Entsendung derzeit auf die Europäischen Arbeitsbehörde übertragen, wodurch sich die bisherigen Arbeitsabläufe vermutlich grundlegend ändern werden. Das ACT hat bereits an zwei gemeinsamen Kontrollen teilgenommen, die im Rahmen eines Pilotprojekts unter der Leitung der ELA durchgeführt wurden. Das ACT wurde für das Pilotprojekt ausgewählt, weil es durch das bilaterale Abkommen mit Frankreich bereits Erfahrungen mit gemeinsamen Kontrollen sammeln konnte, und geht

³⁷ Siehe die zugehörigen Leitlinien des Projekts: Veloso, L., Marques, J. und Sales Oliveira, C. (2021), *Guidelines Bilateral Agreement: Portugal-France*. https://www.isaproject.eu/wp-content/uploads/2021/03/Guidelines_PT-FR_2021.pdf

davon aus, dass die dank des Abkommens entwickelten Abläufe eine Grundlage für die künftige Arbeit der ELA bilden können.

Länderspezifischer Aktionsplan: Rumänien

Hintergrundinformationen

In Rumänien sind vor allem die folgenden Behörden für die Entsendung von Arbeitnehmern zuständig:

- Das Ministerium für Arbeit und Sozialschutz (*Ministerul Muncii și Protecției Sociale*, MMPS)
- Die Arbeitsaufsichtsbehörde (*Inspekția Muncii*, IM)
- Das Staatliche Rentenamt (*Casa Națională de Pensii Publice*, CNPP)

Das Ministerium für Arbeit und Sozialschutz entwickelt und koordiniert Strategien und Maßnahmen in den Bereichen Rechte und Pflichten von Arbeitnehmern, Arbeitsbeziehungen, Gesundheit und Sicherheit am Arbeitsplatz, Verbreitung und Durchsetzung von Arbeitsnormen und Sozialschutz und setzt diese um. Dabei wird es von mehreren spezialisierten Agenturen und Behörden unterstützt.

Das Ministerium hat im Gesetz Nr. 16/2017 über die Entsendung von Arbeitnehmern im Rahmen der Erbringung internationaler Dienstleistungen den Rechtsrahmen für die Entsendung von Arbeitnehmern zur Erbringung internationaler Dienstleistungen in Rumänien festgelegt.

Die Arbeitsaufsichtsbehörde untersteht als spezialisierte Behörde dem Ministerium für Arbeit und Sozialschutz. Ihre wichtigste Aufgabe ist es zu kontrollieren, ob Arbeitgeber ihre Verpflichtungen in Bezug auf die Beschäftigungsbedingungen, Arbeitsbedingungen und Arbeitsschutz gegenüber ihren Angestellten und anderen am Arbeitsprozess beteiligten Parteien erfüllen.

Das Staatliche Rentenamt (CNPP) verwaltet das staatliche Rentensystem und die Leistungen im Fall von Arbeitsunfällen und Berufskrankheiten. Außerdem stellt das CNPP fest, unter welche Rechtsvorschriften Wanderarbeitnehmer fallen, und es setzt die europäischen Vorschriften zur Koordinierung der sozialen Sicherheit und die bilateralen Sozialversicherungsabkommen um, die Rumänien unterzeichnet hat.

Für den grenzüberschreitenden Informationsaustausch ist die Arbeitsaufsichtsbehörde als Verbindungsstelle zuständig, d. h. sie arbeitet gemäß ihren Verpflichtungen auf dem Verwaltungsweg mit den zuständigen Behörden der Mitgliedstaaten und der Schweiz zusammen.

Eine Verbindungsstelle besteht ausschließlich auf zentraler Ebene der Arbeitsaufsichtsbehörde.

Außerdem ist die Behörde dafür zuständig, den allgemeinen Betrieb und die korrekte Funktion des IMI (Modul für die Entsendung von Arbeitnehmern) innerhalb Rumäniens zu gewährleisten.

Durch die Arbeitsaufsichtsbehörde hat Rumänien seit der Pilotphase Informationen über das IMI-System ausgetauscht.

Von Jahr zu Jahr werden mehr Anfragen über das IMI-System gestellt bzw. beantwortet und Rumänien hat unter allen Mitgliedstaaten mit die meisten Anfragen.

Laut den Zahlen, die im Bericht der Europäischen Kommission zur Umsetzung der Richtlinie 2014/67/EU präsentiert werden, stand Rumänien im Jahr 2018 mit insgesamt 173 Anfragen bei der Anzahl der Anfragen an andere Mitgliedstaaten über das IMI-System an fünfter Stelle. Diese Anfragen betrafen unter anderem den Austausch von Informationen, die Übermittlung von Dokumenten über ausländische Dienstleister, die dringende Bearbeitung von Unregelmäßigkeiten, die bei Kontrollen festgestellt wurden, die Bitte um Berichte über aufgrund von Verstößen verhängter Bußgelder oder die Nutzung von im Ausland erworbenen Ansprüchen.

Bei der Gesamtzahl der Anfragen, die über das IMI-System an die Arbeitsaufsichtsbehörde gestellt wurden, belegte Rumänien 2018 mit 482 Anfragen hinter Slowenien und Polen den dritten Platz.

Bei der durchschnittlichen Bearbeitungszeit auf die verschiedenen Informationsanfragen über IMI liegt Rumänien mit 30 Tagen innerhalb der in der Richtlinie 2014/67/EU festgelegten Frist, der europaweite Mittelwert ist 43 Tage.

Nach dem Gesetz Nr. 16/2017, mit dem die europäischen Entsenderichtlinien in nationales Recht umgesetzt wurden, ist die Arbeitsaufsichtsbehörde die zuständige Verbindungsstelle und erfüllt die Pflicht zur Verwaltungszusammenarbeit mit den zuständigen Behörden in anderen Mitgliedstaaten und der Schweiz. Die Arbeitsaufsichtsbehörde führt diese Verwaltungszusammenarbeit gemäß den Bestimmungen der Verordnung (EU) Nr. 1024/2012 aus und nimmt dabei die in Artikel 5 f) der Verordnung definierte Rolle ein.

Im Rahmen der Verwaltungszusammenarbeit beantwortet die Arbeitsaufsichtsbehörde mit Gründen versehene Auskunftersuchen der zuständigen Behörden in anderen Mitgliedstaaten und der Schweiz und führt Kontrollen und Prüfungen zur Entsendung von Arbeitnehmern durch, insbesondere zur Untersuchung von Verstößen oder eines Missbrauchs der anwendbaren Vorschriften über die Entsendung von Arbeitnehmern, z. B. von grenzüberschreitenden Fällen von Schwarzarbeit oder einer Scheinselbständigkeit entsandter Arbeitnehmer.

Wenn die Arbeitsaufsichtsbehörde die angeforderten Informationen nicht selbst besitzt, holt sie diese bei der zuständigen rumänischen Behörde ein.

Was die rumänischen und europäischen Vorschriften zum Schutz personenbezogener Daten angeht, ist die Arbeitsaufsichtsbehörde rechtmäßig bei der Nationalen Aufsichtsbehörde für Datenschutz als Verarbeiter personenbezogener Daten registriert.

Nach dem Gesetz ist die Arbeitsaufsichtsbehörde für die Überwachung des Systems und Erhebung von Daten und Informationen über Anzahl und Beschäftigungsbedingungen aller entsandter Arbeitnehmer zuständig.

Arbeitgeber müssen der zuständigen Aufsichtsbehörde in dem Bezirk, in dem sie tätig sind, fünf Tage vor Beginn der Arbeiten Informationen über die Entsendung ihrer Beschäftigten übermitteln und es der Behörde melden, wenn sich im Beschäftigungsverhältnis dieser Mitarbeiter später etwas ändert.

Bei den Entsendungen gibt es in Bezug auf Länder und Branchen gewisse Muster. So sind aus Polen entsandte Arbeitnehmern beispielsweise vor allem in der Industrie und in der Bauwirtschaft tätig.³⁸

³⁸ Entsprechende Daten finden sich in den Jahresberichten der Europäischen Kommission zum Vordruck A1 und den Berichten des europäischen Observatoriums für den Bausektor (ECSO).

Die folgende Tabelle zeigt die vom Staatlichen Rentenamt 2018 für entsandte Arbeitnehmer ausgestellten portablen Dokumente A1, aufgeschlüsselt nach Branchen.

Tabelle 2: Für aus Rumänien entsandte Arbeitnehmer ausgestellte A1-Bescheinigungen (Artikel 12 der Verordnung EG 883/2004) nach Sektor (2018)

2018	Gesamt	Landwirtschaft	Industrie	Handel	HORECA	Transport Lager und Vertrieb	Finanzsektor und Unternehmensaktivitäten	Soziale Dienstleistungen
Vordrucke A1 gesamt	69 789	413	34.012	453	42	29 734	2986	2.149

Quelle: Staatliches Rentenamt

Die wichtigsten Gastländer waren 2018 Deutschland (15 283), Frankreich (6444), Italien (5543), Belgien (5244), die Niederlande (3020) und Österreich (1232).

Dagegen wurden im Jahr 2017 laut den Daten, die den lokalen Arbeitsaufsichtsbehörden in Rumänien gemeldet wurden, nur 5200 Arbeitnehmer aus anderen Mitgliedstaaten der Europäischen Union nach Rumänien entsandt.

Dabei ist jedoch zu beachten, dass die Daten, die in den Mitgliedstaaten über das nationale Meldesystem erhoben werden, noch mit Vorsicht zu genießen sind.

Die Arbeitsaufsichtsbehörde überwacht die Einhaltung der für die Entsendung von Arbeitnehmern geltenden Rechtsvorschriften. 2019 wurden 233 Prüfungen durchgeführt und 40 Sanktionen verhängt, davon in vier Fällen ein Bußgeld und 36 Verwarnungen; zur Behebung der festgestellten Unregelmäßigkeiten wurden 112 Maßnahmen angeordnet. Bei den Verstößen von Unternehmen, die Arbeitnehmer nach Rumänien entsandt hatten, ging es meist um Verstöße gegen die Meldepflicht; die Arbeitsbedingungen der beschäftigten Arbeitnehmer entsprachen in der Regel den geltenden Vorschriften.³⁹

Was die Verstöße von Unternehmen angeht, die Arbeitnehmer aus Rumänien entsenden, liegen nur Daten über die Sanktionsmeldungen vor, die von den zuständigen Behörden anderer Mitgliedstaaten über das IMI-System übermittelt werden. Die tatsächliche Zahl der verhängten Sanktion könnte jedoch höher sein.

Bei der Verwaltungszusammenarbeit kamen 2019 die meisten Anfragen an die Arbeitsaufsichtsbehörde aus Österreich (29) und Italien (4) und betrafen die Mitteilung, dass

³⁹<https://www.inspectiamuncii.ro/documents/66402/187655/Raport+de+activitate+al+Inspectiei+Muncii+pentru+anul+2019.pdf/63b1590f-c84e-478e-930a-27f4a2f2c6cf>

mehreren rumänischen Arbeitgebern, deren Angestellte im Ausland Dienstleistungen erbringen, Bußgelder auferlegt worden waren.

Im Jahr 2018 wurden infolge von Kontrollen, bei denen die Einhaltung des Gesetzes Nr. 16/2017 überprüft wurde, insgesamt 39 Sanktionen verhängt, davon acht Bußgelder und 41 Maßnahmen zur Behebung der festgestellten Verstöße.

Im Jahr 2017 wurden infolge von Kontrollen, bei denen die Einhaltung des Gesetzes Nr. 16/2017 überprüft wurde, insgesamt 54 Sanktionen verhängt, davon acht Bußgelder und 44 Verwarnungen.⁴⁰

Laut dem Bericht über die Umsetzung der Richtlinie 2014/67/EU erhielt Rumänien 2017 über das IMI-System rund 70 Mitteilungen über finanzielle Sanktionen, mit denen rumänischen Unternehmen belegt wurden, weil sie gegen die Vorschriften für die Entsendung von Arbeitnehmern verstoßen hatten; in rund 10 Fällen wurde um Hilfe bei der Beitreibung der Bußgelder gebeten.⁴¹

Die in der Richtlinie 2014/67/EU und der IMI-Verordnung 1024/2012 festgelegte Pflicht, Anfragen innerhalb einer bestimmten Frist zu beantworten, und die Art der angeforderten Informationen haben dazu geführt, dass heute mehr Kontrollen gezielt zu dem Zweck durchgeführt werden, die Einhaltung der Rechtsvorschriften zu prüfen. Dadurch hat sich auch die Kompetenz der Aufsichtsbeamten zur Erkennung von Missbrauch und Unregelmäßigkeiten bei der Entsendung von Arbeitnehmern verbessert.

„Business Case“ für den Beitritt zu einem bestehenden Abkommen oder den Abschluss eines ähnlichen Abkommens

Das Staatliche Rentenamt hat zwar keine internationalen Kooperationsabkommen im Bereich der Entsendung von Arbeitnehmern geschlossen, arbeitet aber im Rahmen der EU-Verordnungen zur Koordination der sozialen Sicherheit mit ähnlichen Institutionen anderer EU-Mitgliedstaaten. Die Arbeitsaufsichtsbehörde ist an bilateralen Abkommen interessiert, die den Austausch von Informationen verbessern und dadurch eine effizientere Prüfung der Arbeitsbedingungen entsandter Arbeitnehmer ermöglichen.

Unabhängig davon, ob eine bilaterales Abkommen mit einem anderen Mitgliedstaat besteht, nutzt Rumänien das IMI-System für den Informationsaustausch mit allen EU-Mitgliedstaaten. Im Rahmen der Abkommen, die die rumänische Arbeitsaufsichtsbehörde mit den Arbeitsaufsichtsbehörden von Italien, Spanien und Griechenland unterzeichnet hat, nutzen die Vertragsparteien das IMI-System, um Informationen auf sichere Weise auszutauschen. Bei der

⁴⁰<https://www.inspectiamuncii.ro/documents/66402/187655/Raport+de+activitate+al+Inspectiei+Muncii+pentru+anul+2017.pdf/1a898dfa-6e03-4b82-bf59-8bd20e494dc5>

⁴¹ Bericht der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat und den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss über die Anwendung und Umsetzung der Richtlinie 2014/67/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 15. Mai 2014 zur Durchsetzung der Richtlinie 96/71/EG über die Entsendung von Arbeitnehmern im Rahmen der Erbringung von Dienstleistungen und zur Änderung der Verordnung (EU) Nr. 1024/2012 über die Verwaltungszusammenarbeit mit Hilfe des Binnenmarkt-Informationssystems („IMI-Verordnung“) {SWD(2019) 337 final} <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/HTML/?uri=CELEX:52019DC0426&from=EN>

Kooperation mit Ungarn und Portugal werden neben dem IMI-System auch konventionelle Systeme für den sicheren Informationsaustausch eingesetzt.

Grundsätzlich können Abkommen neben dem Datentransfer über IMI auch die folgenden Praktiken erleichtern:

- Durchführung spezieller Kontrollkampagnen und Erstellung von Berichten über die Arbeitsbedingungen rumänischer Staatsbürger im Gastland und andere relevante Aspekte;
- Erfahrungsaustausch durch die Teilnahme von Delegierten der Arbeitsaufsichtsbehörden an Kontrollaktivitäten im jeweils anderen Land;
- Organisation von Schulungen in den jeweiligen Ländern und Teilnahme an Konferenzen, Symposien und internationalen Konferenzen, die von den Vertragsparteien organisiert werden;
- Austausch von Informationen, die nicht nur die Entsendung von Arbeitnehmern im Rahmen der Erbringung von Dienstleistungen betreffen, sondern auch bewährte Praktiken und Erfahrungen mit der Umsetzung der einschlägigen EU-Richtlinien.

Hindernisse, die einem Beitritt bzw. Abschluss im Wege stehen, und Möglichkeiten, sie zu überwinden

Derzeit ist es recht schwierig, die genaue Anzahl der entsandten Arbeitnehmer (in allen EU-Mitgliedstaaten) zu bestimmen. Daher sind (auf europäischer Ebene) nur Schätzwerte verfügbar. Das erste Problem besteht in der Abgrenzung des Phänomens, weil der Begriff „entsandte Arbeitnehmer“ je nach Anwendungsgebiet unterschiedlich definiert ist.

Da die Mitgliedstaaten beim Aufbau des Systems zur Anmeldung entsandter Arbeitnehmer einen relativ großen Spielraum genießen, unterscheidet sich auch ihre Herangehensweise beim Informationsaustausch.

Wir müssen die Datenquelle verbessern, mit denen Entsendungen überwacht werden können, um zu gewährleisten, dass Unternehmen aus unterschiedlichen Mitgliedstaaten zu fairen Bedingungen konkurrieren und die Arbeitsrechte und sozialen Rechte entsandter Arbeitnehmer gewahrt werden. Es liegen keine genauen Daten über die Anzahl der entsandten Arbeitnehmer oder deren Merkmale und Arbeitsbedingungen vor.

Die auf dem Vordruck A1 enthaltenen Daten bleiben bis auf weiteres die wichtige Informationsquelle im Bereich Entsendungen, weil sie für alle Mitgliedstaaten gelten und die einzige Quelle darstellen, deren Daten voll vergleichbar sind. Allerdings können die Daten des portablen Dokuments A1 jetzt mit den Daten der Entsendeerkklärungen nach Artikel 9 der Durchsetzungsrichtlinie ergänzt werden.

Je nach Zuständigkeit der Vertragsparteien kann es beim Informationsaustausch zu Verzögerungen kommen, sofern die Zuständigkeit auf nationaler Ebene auf mehrere Stellen verteilt ist. So sind in Irland beispielsweise die Zuständigkeiten für Arbeitsbeziehungen und für Gesundheit und Sicherheit am Arbeitsplatz auf zwei voneinander unabhängige Behörden verteilt, wogegen in Rumänien eine Behörde für beide Bereiche zuständig ist.

Nach rumänischem Recht und der Verwaltungspraxis des Landes können Ministerien und die von ihnen geleiteten oder koordinierten Behörden unter den folgenden Voraussetzungen Absichtserklärungen mit ähnlichen Institutionen in anderen Staaten unterzeichnen:

- diese sind durch das jeweilige nationale Recht und/oder die Satzung, nach der sie gegründet wurden und arbeiten gesetzlich befugt, entsprechende Kooperationserklärungen zu unterzeichnen und
- die Absichtserklärungen schaffen, ändern oder tilgen keine gesetzlichen oder sonstigen Rechte und Pflichten, die sich aus dem Völkerrecht ergeben.

Die Absichtserklärungen, die zwischen den beteiligten Institutionen ausgehandelt werden, müssen vor der Unterzeichnung dem Außenministerium zu einer Stellungnahme vorgelegt werden und treten bei Unterzeichnung in Kraft.

Sofern die Abkommen oder Absichtserklärungen gesetzliche oder sonstige Rechte und Pflichten schaffen, ändern oder tilgen, die sich aus dem Völkerrecht ergeben, fallen sie unter den Geltungsbereich des Gesetzes Nr. 590/2003 über Verträge in der neuesten Fassung und müssen gemäß dessen Bestimmungen ausgehandelt, unterzeichnet und in Kraft gesetzt werden.

Dieses Gesetz regelt die Bedingungen, unter denen internationale Verträge oder Abkommen auf Regierungs- und Ministerebene abgeschlossen werden und legt die vorgeschriebenen Abläufe von der Genehmigung zur Aufnahme von Verhandlungen bis zur Unterzeichnung des Vertrags bzw. Abkommens fest.

Nach diesem Gesetz müssen Verträge, die auf Regierungs- oder Ministerebene unterzeichnet werden, der Regierung vorab zur Genehmigung durch einen Regierungsbeschluss vorgelegt werden.

In manchen Fällen können Abkommen, die durch einen Regierungsbeschluss angenommen wurden, jedoch erst im Amtsblatt Rumäniens veröffentlicht werden und in Kraft treten, nachdem sie durch eine Reihe von staatlichen Institutionen bzw. Behörden genehmigt und die Sozialpartner angehört wurden.

Spezielle Abkommen können vorrangig behandelt werden, um die Verzögerung möglichst gering zu halten. Für diese vorrangige Behandlung müssen jedoch objektive Gründe vorliegen, wobei die Anzahl der im Ausland arbeitenden Staatsbürger und die Anzahl der Entsendungen berücksichtigt werden müssen. Wenn die zuständigen Stellen die Analyse abgeschlossen haben, kann die Stelle, die die Verhandlungen führt, ihre untergeordneten Organe anweisen, mit

erforderlicher Sorgfalt zu handeln. Dies ist nicht einfach, wenn das Abkommen auf Regierungsebene geschlossen wurde und viele unterschiedliche Akteure (Ministerien und Behörden) es abzeichnen müssen.

Faktoren, die einen Beitritt oder den Abschluss eines eigenen Abkommens begünstigen, und wie sie genutzt werden können

Anreize für den Beitritt zu einem Abkommen oder dem Abschluss eines eigenen Abkommens bieten vor allem Probleme in Form von rechtswidrigen Entsendungen oder Verstößen gegen die Rechtsvorschriften über Arbeitsbedingungen und Sicherheit und Gesundheit am Arbeitsplatz, die Staatsangehörige eines Staates betreffen, die in einem anderen Staat arbeiten.

Ein wichtiges Element jedes Abkommens ist die Erkundung gemeinsamer Interessen, die bei den Vertragsparteien ganz unterschiedlich gelagert sein können. Ein Staat, in den viele Arbeitnehmer entsandt werden, legt beispielsweise besonderen Wert auf harte Maßnahmen, wogegen ein Staat mit vielen Staatsbürgern im Ausland den Informationsaustausch und Gesundheit und Sicherheit am Arbeitsplatz wichtiger findet. Diese Prioritäten müssen identifiziert, im endgültigen Text festgehalten und von beiden Vertragsparteien unterstützt werden.

Die Kooperationsabkommen mit Italien und Spanien beispielsweise wurden geschlossen, weil viele Rumänen in Italien und Spanien arbeiten bzw. in diese Länder entsandt werden. Mit den Abkommen soll sichergestellt werden, dass die rumänischen Arbeitnehmer dort die gleichen Arbeitsbedingungen genießen wie einheimische Arbeitnehmer.

Institutionen, die Abkommen abgeschlossen haben, profitieren von einer verstärkten bilateralen Kooperation und sind besser in der Lage, Arbeitnehmer über ihre Rechte und Pflichten zu informieren und die Rechte der Arbeitnehmer zu schützen.

Länderspezifischer Aktionsplan: Spanien

Hintergrundinformationen

Für die Durchsetzung der Richtlinie 96/71 ist in Spanien vor allem die staatliche Agentur für Arbeitsaufsicht und soziale Sicherheit (Organismo Estatal Inspección de Trabajo y Seguridad Social – ITSS) zuständig. Diese Verwaltungsbehörde ist befugt, innerhalb ihres Zuständigkeitsbereichs und durch ihre untergeordneten Stellen die Einhaltung der Regeln der sozialen Sicherheit zu überwachen, Verstöße zu sanktionieren und bei Streitfällen Beratung, Schlichtung und Mediation anzubieten.

Zu ihrem Zuständigkeitsbereich gehören Rechtsvorschriften zu Arbeitsangelegenheiten, Arbeitsschutz, sozialer Sicherheit und Sozialschutz, Beschäftigung, berufliche Bildung zur Verbesserung der Beschäftigungsfähigkeit und zum Schutz vor Arbeitslosigkeit, Sozialwirtschaft, Auswanderung, Migrationsbewegungen und Wanderarbeitern sowie Gleichstellung, Chancengleichheit und Nicht-Diskriminierung auf dem Arbeitsmarkt.

Außerdem ist die ITSS die Behörde, die für die Überwachung und Durchsetzung der Vorschriften über die Entsendung von Arbeitnehmern im Rahmen der Erbringung von Dienstleistungen innerhalb der Europäischen Union im Sinne der Richtlinie 96/71/EG zuständig ist. Des Weiteren überwacht und kontrolliert sie Arbeitnehmer aus anderen EU-Mitgliedstaaten, die im Rahmen der Freizügigkeit der Arbeitnehmer ins Land kommen und direkt von spanischen Unternehmen angestellt werden, und Arbeitnehmer aus Drittstaaten außerhalb der EU.

Die Agentur arbeitet eng mit den Sozialversicherungsträgern und mit den staatlichen Sicherheitskräften zusammen, die sie für bestimmte Maßnahmen braucht.

Über die ihr untergeordnete Generaldirektion für institutionelle Beziehungen und technische Hilfen ist die ITSS auch für die Unterzeichnung von Abkommen zur Kooperation und zum Informationsaustausch zuständig. Derzeit hat diese Generaldirektion den Auftrag, die mit Portugal und Frankreich unterzeichneten Kooperationsabkommen zu überwachen.

Die Entsendung von Arbeitnehmern ist in der öffentlichen Debatte in Spanien kaum präsent. Auf politischer Ebene hat die spanische Regierung in den letzten 20 Jahren ihre Position teilweise revidiert. Beim EU-Beitritt Spaniens waren die Arbeitskosten im Land relativ niedrig. Dementsprechend gehörte Spanien nicht zu den Ländern, die auf stärkere Beschränkungen bei der internationalen Mobilität der Arbeitnehmer drängen. Als 2006 weitere Länder mit im Vergleich sehr niedrigen Arbeitskosten Mitglieder der EU wurden (Rumänien usw.), forderte Spanien gemeinsam mit anderen Ländern die Einführung bestimmter Beschränkungen in Bezug auf die Branchen und die Anzahl der Arbeitnehmer, die aus diesen Ländern entsandt werden dürfen (Wagner, 2015). In diesem Zusammenhang ist zu beachten, dass die spanische Regierung sich für eine bessere grenzüberschreitende Kooperation eingesetzt hat, um die Entsendevorschriften durch internationale Abkommen durchzusetzen. Daher hat die Agentur für Arbeitsaufsicht und soziale Sicherheit inzwischen sowohl mit Ländern mit höheren Arbeitskosten (Frankreich) als auch mit Ländern mit einem niedrigeren Lohnniveau (Portugal, Polen und Rumänien) bilaterale Kooperationsabkommen abgeschlossen (Agentur für Arbeitsaufsicht und soziale Sicherheit, 2018).

Was die Sozialpartner angeht, hat der Dachverband der spanischen Arbeitgeberorganisationen (CEOE) zwar keine offizielle Stellungnahme zu diesem Thema veröffentlicht, ist aber der Ansicht, dass die Regierung vor allem detaillierte und aktuelle Informationen über die geltenden Vorschriften bereitstellen sollte, um den Unternehmen deren Einhaltung zu erleichtern. Auf Seiten der Arbeitnehmer begrüßen die Gewerkschaften die neue Richtlinie. Damit nehmen sie die gleiche Position ein wie die europäischen Gewerkschaften, die, wie Riesco-Sanz et al. zusammenfasst, die Richtlinie begrüßen, weil „sie ausdrücklich das Ziel anerkennt, entsandten Arbeitnehmer einen rechtlichen Schutz zu bieten, und nicht nur als Mechanismus für die internationale Erbringung von Dienstleistungen durch Unternehmen auf dem Binnenmarkt dient“.⁴²

Die Mitarbeiter der Agentur sind aktiv am grenzüberschreitenden Informationsaustausch beteiligt, insbesondere über IMI. Spanien hat Abkommen zur Kooperation und zum Informationsaustausch mit Frankreich, Portugal, Rumänien und Polen unterzeichnet, mit wechselndem Erfolg.

Die Arbeitsaufsichtsbehörde arbeitet mit der Sozialversicherungsanstalt, dem Nationalen Institut für Sicherheit und Gesundheit am Arbeitsplatz und anderen Organisationen zusammen, um die bei der Entsendung von Arbeitnehmern auftretenden Fragen zu lösen und, wenn nötig, gemeinsame Aktionen durchzuführen. Allerdings ist die Arbeitsaufsichtsbehörde dafür zuständig, die Einhaltung der Vorschriften hinsichtlich der sozialen Ordnung zu überwachen und diese durchzusetzen.

Traditionell gehörte Spanien in Bezug auf entsandte Arbeitnehmer zu den „Nettoempfängerländern“. Das hat sich jedoch mit der Finanzkrise geändert. Seit 2011 gilt Spanien als „Nettoentsenderland“, das mehr portable Dokumente A1 ausstellt als erhält.

Berücksichtigt man die A1-Bescheinigungen, die Spanien erhält, hat das Land 2017 insgesamt 60 488 entsandte Arbeitnehmer entgegengenommen und liegt damit in der EU an siebter Stelle (3 % davon waren selbständig Erwerbstätige). Die meisten entsandten Arbeitnehmer arbeiten in den Sektoren Transport, Industrie und Bau.

Bei der Entsendung von spanischen Arbeitnehmern in andere europäische Länder war Spanien mit 101 868 Entsendungen im Jahr 2017 in der EU auf Platz drei.

Seit 2010 ist die Zahl der ausgestellten portablen Dokumente A1 Jahr für Jahr gewachsen, und zwar von 2016 zu 2017 um 10,4 Prozent und im Zeitraum 2010 bis 2017 um ganze 151 Prozent.

Qualitative Untersuchungen zu den Arbeitnehmern, die nach und aus Spanien entsandt werden, kommen im Wesentlichen zu ähnlichen Ergebnisse wie in anderen europäischen Ländern. Sie zeigen, dass entsandte Arbeitnehmer in der Regel schlechtere Arbeitsbedingungen haben als einheimische Arbeitnehmer.

Entsandte Arbeitnehmer haben vor allem mit schlechterer Bezahlung und Verstößen gegen die Arbeitszeitvorschriften (Überstunden usw.) sowie mit der schlechten Qualität der bereitgestellten Unterkunft zu tun.

⁴² Riesco-Sanz, A., García, J. und Maria, M.M. (2019), The posting of workers in the European road transport industry: An approach based on the discourses of social and institutional stakeholders, in: *European Journal of Industrial Relations*, S. 7.

„Business Case“ für den Beitritt zu einem bestehenden Abkommen oder den Abschluss eines ähnlichen Abkommens

Im Falle Spaniens war das Abkommen zur grenzüberschreitenden Kooperation, das die Arbeitsbehörden Spaniens und Portugals unterzeichnet haben, ein wichtiger Erfolg. Dazu wurde 1998 zunächst eine Absichtserklärung unterzeichnet und dann 2002 das Kooperationsabkommen, das noch immer in Kraft ist. Das Abkommen dient vor allem der Verwaltungszusammenarbeit, konzentriert sich auf den Austausch von Informationen zwischen den Arbeitsaufsichtsbehörden von Spanien und Portugal und erleichtert die notwendige Kooperation zwischen den beiden Ländern.

Mit dem Abkommen wurde in den folgenden Bereichen ein stabiler Kooperationsrahmen geschaffen:

1. Gesundheit und Sicherheit am Arbeitsplatz;
2. Arbeitsunfälle, Meldung von Arbeitsunfällen und sofortige Übermittlung des Unfallberichts;
3. Arbeitsgenehmigungen für die Bürger von Drittstaaten;
4. Überprüfung von Unternehmen mit Sitz im Nachbarland: a) Vorladungen, Anforderung von Unterlagen und Identifizierung des gesetzlichen Vertreters; b) Meldung von Verstößen;
5. Austausch von Informationen über den Zu- und Abfluss von Arbeitnehmern;
6. Kooperation und Hilfe im Bereich Informationsaustausch gemäß der Richtlinie 96/71 /EG.

Dank des Abkommens konnten die beiden Ländern auf mehreren Ebenen neue Erkenntnisse gewinnen: politisch, rechtlich und praktisch.

Es enthält sehr einfache Lenkungsinstrumente, die von beiden Parteien über alle Regierungswechsel hinweg immer respektiert wurden. Weitere Kooperationsabkommen zwischen Spanien und anderen Ländern könnten diesem Modell folgen.

Mit Kooperationsabkommen in dieser Form kann der Informations- und Datenaustausch beschleunigt werden, was Arbeitnehmern, Unternehmen und den Arbeitsabläufen der beteiligten Behörden zugute kommt.

Hindernisse, die einem Beitritt bzw. Abschluss im Wege stehen, und Möglichkeiten, sie zu überwinden

Eine potenzielle Schwäche der Kooperationsverträge besteht darin, dass die Sozialpartner in deren Lenkungsausschüssen nicht vertreten sind. Eine solche Beteiligung wäre wünschenswert, weil sowohl die Gewerkschaften als auch die Arbeitgeberverbände die Situation der entsandten Arbeitnehmer überwachen und darin interessiert sind, eine größtmögliche Transparenz herzustellen und Betrug bei dieser Form der länderübergreifenden Erbringung von Dienstleistungen zu bekämpfen. Dies Ziel kann auch dann erreicht werden, wenn besondere Mechanismen personenbezogene Daten schützen.

Faktoren, die einen Beitritt oder den Abschluss eines eigenen Abkommens begünstigen, und wie sie genutzt werden können

Die neuen, von der Europäischen Kommission und der Europäischen Arbeitsbehörde (ELA) geschaffenen Strukturen können die Rechtssicherheit beim Austausch von Informationen verbessern und einen Rahmen für die dauerhafte Zusammenarbeit zwischen den Ländern und gemeinsame Maßnahmen zur Verbesserung der Bedingungen entsandter Arbeitnehmer bilden.

Fazit

Im Verlauf des Projekts wurden insgesamt elf Abkommen ausgewertet, miteinander verglichen und in die weiter gefasste politische Debatte innerhalb der untersuchten Länder eingeordnet. Die Ergebnisse wurden in diesem Abschlussbericht zusammengefasst.

Die Analyse wurde in vier Online-Veranstaltungen weiter vertieft, in denen die Abkommen vorgestellt und diskutiert wurden. All dies hat gezeigt, dass viele der bestehenden Praktiken der Verwaltungszusammenarbeit unter denselben Problemen und Beschränkungen leiden, aber auch, wie diese Problem möglicherweise gelöst werden können.

Interessant ist, dass bei allen Abkommen zwischen Arbeitsaufsichtsbehörden und Ministerien das Thema Arbeitsunfälle als gemeinsames Problem identifiziert wurde, und zwar sowohl was die Verhinderung von Unfällen angeht als auch in Bezug auf die Beitreibung von Bußgeldern und Auszahlung von Leistungen. Das zeigt erneut, dass Vorschriften über Entsendungen, genau wie die in anderen Bereichen, in denen Arbeitnehmer von Ausbeutung bedroht sind, vor allem dem Sozial- und Gesundheitsschutz dienen sollten, insbesondere in besonders gefährlichen Branchen wie der Bauwirtschaft.

Was die praktischen Probleme bei Informationsaustausch und Kooperation angeht, lässt sich die Verwaltungszusammenarbeit nur dann verbessern, wenn ein klarer politischer Wille dies unterstützt und angemessene finanzielle Mittel für die dafür notwendigen Maßnahmen zur Verfügung stehen. Dies zeigen insbesondere die länderspezifischen Aktionspläne für Bulgarien und Portugal.

Die meisten für diese Studie untersuchten Abkommen zwischen staatlichen Behörden enthalten nicht nur Verpflichtungen zum Informations- oder Datenaustausch, sondern auch Maßnahmen zum Erfahrungsaustausch und gemeinsame Schulungen, Kontrollen oder Informationskampagnen. Aber auch diese Aktionen, also z. B. die Teilnahme an einer Schulung oder an Kontrollen im Ausland, lassen sich ohne angemessene Ressourcen nur schwer umsetzen. Sie sind aber entscheidend, damit Aufsichtsbeamte und Behördenmitarbeiter die nötigen Kenntnisse über das Rechtssystem anderer Länder erwerben können, die ihrerseits die grenzüberschreitende Zusammenarbeit erleichtern. Wie die Abkommen zeigen, die Bulgarien mit Frankreich und Norwegen unterzeichnet hat, kann die Zusammenarbeit auch über die Maßnahmen hinausgehen, die für die Betrugsbekämpfung und leichtere Anwendung bestehender Rechtsvorschriften notwendig sind. So kann beispielsweise der Austausch bewährter Praktiken zwischen den beteiligten Behörden proaktiv dazu beitragen, den nationalen Rechtsrahmen und die Maßnahmen zu dessen Umsetzung zu verbessern.

Wie bereits in den Vorgängerprojekten „Post-Lab“ und „EU Post-Lab“ festgestellt, gehören zu den wiederkehrenden Problemen, die eine Zusammenarbeit erschweren, der Punkt „persönliche Kontakte und Beziehungen“. Solange die internationale Zusammenarbeit nicht in den Aufgabenbereich der Behörden aufgenommen wird, sondern vom Einsatz und Engagement einzelner Behördenvertreter abhängt, sind Kooperationsprojekte jedes Mal in Gefahr, wenn Mitarbeiter wechseln. Die ausgewählten Abkommen, die aus dem Risikofaktor „persönliche Beziehungen“ eine Stärke gemacht haben, verfügen in der Regel über eine angemessene Lenkungsstruktur.

Meist sind dazu jährliche Treffen eines Lenkungsausschusses vorgesehen, wie z. B. beim Abkommen zwischen Bulgarien und Norwegen und den in Spanien und Portugal analysierten Abkommen. Das bedeutet, dass die Vertragsparteien eine Person benennen, die für das Abkommen zuständig ist, diese Person, wenn nötig, ersetzen und sich gegenseitig über die Fortschritte in den Bereichen, in denen sie kooperieren, und die konkreten Maßnahmen Bericht erstatten, zu denen sie sich verpflichtet haben.

Wie im Fall des Abkommens zwischen Portugal und Spanien können zur besseren Umsetzung aber auch lokale Ansprechpartner ernannt werden, weil es oft die Aufsichtsbeamten vor Ort sind, die Verstöße aufdecken und bei deren Verfolgung schnelle Unterstützung brauchen, bevor der Schuldige verschwindet. Dieser Ansatz könnte auch für Polen und andere Länder hilfreich sein, in denen die Daten und Zuständigkeiten der Arbeitsaufsichtsbehörden stark dezentralisiert sind.

Ein weiteres zentrales Problem, das besonders in Frankreich, Portugal, Polen und Rumänien betont wurde, ist die Aufteilung von Kompetenzen, und damit auch von Daten, auf unterschiedliche Stellen, wobei die Aufteilung sich von Land zu Land unterscheiden kann. Portugal und Rumänien haben dieses Problem, das vor allem die unterschiedlichen geografischen und sachlichen Zuständigkeitsbereiche der Arbeitsaufsichtsbehörden und Sozialversicherungsträger betrifft, dadurch gelöst, dass sie beide Behörden in den bilateralen Kooperationsrahmen einbezogen haben. Einerseits können die vielen beteiligten Akteure die Umsetzung des Abkommens und die eigentliche Kooperation verlangsamen. Andererseits beseitigt dieses Vorgehen nicht nur Hindernisse bei der internationalen Zusammenarbeit, sondern auch potenzielle Hindernisse, die den Behörden den Zugang zu relevanten Daten anderer Stellen im eigenen Land erschweren.

Wie bereits im Abschlussbericht des Projekts „EU Post Lab“ dargelegt, ist es daher besonders wichtig, den Prozess des Datenaustauschs auf nationaler Ebene reibungsloser und einfacher zu machen, zumindest bei den Informationen, die unbedingt benötigt werden, um die Einhaltung des Arbeitsrechts und der Arbeitsschutz- und Sozialversicherungsvorschriften zu überprüfen.

Ein interessantes Beispiel ist die italienische Bescheinigung DURC, durch die italienische Sozialversicherungsträger und brancheneigene Sozialkassen über eine Plattform prüfen können, ob ein bestimmtes Unternehmen die vorgeschriebenen Sozialversicherungsbeiträge bzw. Beiträge an die Sozialkassen der Bauwirtschaft abgeführt hat oder nicht. Ähnliche Instrumente könnten auch in anderen Ländern eingesetzt werden, um mehr gesetzeskonforme Arbeitsplätze zu schaffen und es möglicherweise auch anderen Unternehmen zu ermöglichen, auf die Informationen zuzugreifen, die sie brauchen, um die Beschäftigungsbedingungen bei Unterauftragnehmern zu prüfen.

Was die Beteiligung der Sozialpartner und branchenspezifischen Sozialkassen angeht, bieten die länderspezifischen Aktionspläne für Bulgarien und Frankreich Beispiele zumindest für die Teilhabe der Sozialpartner. Angesichts ihrer Beziehungen zu Unternehmen und Arbeitnehmern sind Arbeitgeberverbände und Gewerkschaften natürliche Verbündete, wenn es darum geht, ihre Mitglieder zum Thema Beschäftigungsbedingungen zu informieren, deren Einhaltung zu verbessern und Anregungen für Kampagnen und Aktionen zu geben.

Die Abkommen, die brancheneigene Sozialkassen in Italien und Frankreich geschlossen haben, zeigen, dass die Sozialkassen die Entsendung von Arbeitnehmern vereinfachen und gleichzeitig dafür sorgen können, dass die für die verwalteten Lohnbestandteile fälligen Beiträge auch wirklich

gezahlt werden. Diese Abkommen lassen sich unter den folgenden Voraussetzungen auf andere Länder übertragen: (i) es gibt ähnliche Stellen; (ii) die Höhe der Beiträge ist ungefähr gleich; (iii) die Sozialkasse ist gesetzlich und durch ihre Träger (in Frankreich den Arbeitgeberverbänden und in Italien den Sozialpartnern gemeinsam) befugt, Kooperationsabkommen einzugehen.

Zum Projekt gehörten auch Konferenzen, bei denen die untersuchten Abkommen verglichen wurden. Diese Vergleiche haben gezeigt, dass die Zusammenarbeit zwischen staatlichen Behörden und brancheneigenen Sozialkassen auch dazu beitragen kann, die Zahlung von Mindestlöhnen und Sozialversicherungsbeiträgen zu gewährleisten.

So hat die deutsche SOKA BAU beispielsweise das gesetzliche Recht, auf Vorabmeldungen von Entsendungen zuzugreifen, sodass sie gewährleisten kann, dass Unternehmen der Bauwirtschaft, die Arbeitnehmer entsenden, diese Arbeitnehmer bei der Urlaubsgeldregelung der SOKA BAU anmelden.

In Italien kann stattdessen die CNCE mit Hilfe der DURC-Bescheinigung dafür sorgen, dass Bauunternehmen ihre Beitragspflichten an die branchenspezifischen Sozialkassen nicht umgehen. Um Schwarzarbeit zu bekämpfen, die auch durch die missbräuchliche Entsendung von Arbeitnehmern erfolgen kann, wird das System der *Congruità*-Bescheinigungen demnächst landesweit eingesetzt. Diese Bescheinigung wird ausgestellt, wenn die Anzahl der gemeldeten Arbeitnehmer mit der Anzahl der für den jeweiligen Bauauftrag notwendigen Arbeitskräfte übereinstimmt.

Ein weiteres Kooperationsmodell ist schließlich das Abkommen zwischen der polnischen ZUS und der SOKA BAU. Es verbindet einen Sozialversicherungsträger mit einer Sozialkasse der Bauwirtschaft und ermöglicht es Ersterer, dafür zu sorgen, dass für polnische Arbeitnehmer, die nach Deutschland entsandt werden, Beiträge für vermittelte Lohnbestandteile abgeführt werden. Dies erleichtert es wiederum den Arbeitnehmern, die erworbenen Ansprüche nach der Entsendung zu nutzen.

Die vergleichenden Ergebnisse der Recherchen und die daraus formulierten Empfehlungen, aber auch die in den vorherigen Abschnitten analysierten Informationen zu den einzelnen Ländern sind möglicherweise für die neu gegründete Europäischen Arbeitsbehörde besonders relevant. Sie kann die Erfahrungen und das so gewonnenen Wissen nutzen, indem sie den Wissenstransfer und wechselseitiges Lernen fördert, den Zugang zu Daten und Informationen, die für die Durchsetzung der Entsendevorschriften relevant sind, erleichtert und so neue Wege der Kooperation zwischen den Mitgliedstaaten eröffnet.

ÜBER ISA

Das Projekt ISA hat das Ziel, die länderübergreifende Kooperation zwischen Behörden und anderen Interessenträgern, z. B. den Sozialpartnern und branchenspezifischen Sozialkassen, zu fördern und zu stärken und den Abschluss von Abkommen zum Informationsaustausch zu unterstützen, mit denen Entsendungen von Arbeitnehmern effizienter und einfacher kontrolliert werden können.

Die beteiligten Projektpartner aus sieben europäischen Ländern bauen auf den Ergebnissen der beiden Vorgängerprojekte „Post-Lab“ und „EU Post Lab“ auf, in denen Hindernisse für die grenzüberschreitende Zusammenarbeit und vielversprechende Kooperationspraktiken zwischen Aufsichtsbehörden und den Sozialpartnern identifiziert wurden.

Um die bestehenden Hindernisse zu überwinden, sucht das Projekt ISA nach beispielhaften Abkommen, wertet diese aus, analysiert ihre Stärken und Schwächen und formuliert Empfehlungen für ihre Weiterentwicklung.

www.isaproject.eu



Dieses Projekt wird mit finanzieller Unterstützung der Europäischen Kommission durchgeführt.

Die Ansichten, die in diesem Bericht zum Ausdruck kommen, spiegeln ausschließlich die Meinung der Autorinnen und Autoren wider.

Die Europäische Kommission übernimmt keine Verantwortung für die Verwendung der darin enthaltenen Informationen.