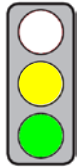


## KERNPUNKTE

**Ziel der Richtlinie:** Arbeitnehmer sollen ihr Recht auf Freizügigkeit leichter durchsetzen können. Dies soll die Arbeitnehmermobilität erhöhen.

**Betroffene:** Arbeitnehmer, Arbeitgeber, Gewerkschaften.



**Pro:** Der Vorschlag ist eine wichtige Ergänzung der Verordnung über die Arbeitnehmerfreizügigkeit: Diese gewährt zwar umfangreiche Rechte, enthält aber keine Bestimmungen zu deren Durchsetzung.

**Contra:** Die festgestellten Mängel bei der Verwirklichung der Arbeitnehmerfreizügigkeit lassen sich durch eine Richtlinie nicht ausreichend beheben; die vorgeschlagenen Bestimmungen sollten daher unmittelbar in die Verordnung aufgenommen werden.

## INHALT

### Titel

**Vorschlag COM(2013) 236** vom 26. April 2013 für eine **Richtlinie** des Europäischen Parlaments und des Rates über Maßnahmen zur **Erleichterung der Ausübung der Rechte, die Arbeitnehmern im Rahmen der Freizügigkeit zustehen**

### Kurzdarstellung

Hinweis: Artikelangaben ohne Zusatz verweisen auf den Richtlinienvorschlag. Verweise auf die Verordnung über die Freizügigkeit der Arbeitnehmer innerhalb der Union [(EU) Nr. 492/2011] enthalten den Zusatz (VO).

#### ► Grund und Ziel der Richtlinie

- Die Kommission bemängelt:
  - Die EU-Bürger und deren Familienangehörige sind weiterhin Hindernissen bei der Ausübung ihres Rechts auf Arbeitnehmerfreizügigkeit (Art. 45 AEUV) ausgesetzt.
  - Nationale Behörden und Arbeitgeber halten das EU-Recht, insbesondere die Verordnung über die Freizügigkeit der Arbeitnehmer [VO (EU) Nr. 492/2011], nicht ein.
  - Betroffenen EU-Bürgern fehlen Instrumente zur Rechtsdurchsetzung.
  - Die EU-Bürger haben keine ausreichenden Informationen über ihre Rechte.
- Die Kommission sieht ihre Kritik durch die Tatsache bestätigt, dass 2011 nur 3,1% der EU-Bürger im erwerbsfähigen Alter in einem anderen Mitgliedstaat als ihrem eigenen lebten.
- Die vorliegende Richtlinie soll
  - die Durchsetzung des geltenden Rechts erleichtern sowie
  - die Gleichstellung fördern und den Zugang zu Informationen erleichtern.
- Die Richtlinie gilt für Diskriminierungen aufgrund der Staatsangehörigkeit (Art. 2) gemäß der Freizügigkeitsverordnung [EU) Nr. 492/2011].

#### ► Hintergrund: Freizügigkeitsverordnung (EU) Nr. 492/2011

- Die Verordnung stellt Staatsangehörige eines anderen Mitgliedstaats als – tatsächliche oder potentielle – Arbeitnehmer den Inländern gleich (Art. 1–10 VO).
- Dieses Gleichbehandlungsgebot gilt insbesondere für
  - Arbeitssuche, Unterstützung durch Arbeitsämter und Bewerbungsverfahren (Art. 1, 2 und 5 VO),
  - Beschäftigungs- und Arbeitsbedingungen, vor allem Entgelt und Kündigung (Art. 7 Abs. 1 VO),
  - Ausbildung, berufliche Bildung und Weiterbildung, auch der Familienangehörigen (Art. 7 Abs.3, Art. 10 VO),
  - steuerliche und soziale Vergünstigungen (Art. 7 Abs. 2 VO),
  - Mitgliedschaft in Gewerkschaften (Art. 8 VO) und
  - Miete oder Kauf von Wohnraum (Art. 9 VO).
- Zwar dürfen die Mitgliedstaaten Vorschriften beibehalten, die auf die Staatsangehörigkeit abstellen, und Inländer anders behandeln als Ausländer, allerdings dürfen diese Vorschriften nicht bei EU-Bürgern angewendet werden. Dies gilt insbesondere für
  - spezielle Verfahren für die Anwerbung ausländischer Arbeitnehmer (Art. 3 Abs. 2 lit. a VO) und
  - zahlenmäßige Beschränkungen für den Zuzug ausländischer Arbeitnehmer (Art. 4 Abs. 1 VO).
- Vom Gleichbehandlungsgebot darf in bestimmten Fällen gegenüber allen ausländischen Arbeitnehmern abgewichen werden. Dies gilt insbesondere für

- die Vorgabe von Sprachkenntnissen bei Stellenbesetzungen (Art. 3 Abs. 1 UAbs. 2 VO) und
- die Besetzung von öffentlich-rechtlichen Ämtern (Art.8 VO).

#### ► **Rechtsdurchsetzung**

- Die Mitgliedstaaten müssen dafür sorgen, dass jede Einschränkung der Arbeitnehmerfreizügigkeit gerichtlich geltend gemacht werden kann. Dies gilt auch dann, wenn das Arbeitsverhältnis, in dem es zur Rechtsverletzung kam, bereits beendet ist (Art. 3 Abs. 1).
- „Verbände, Organisationen oder sonstige Rechtssubjekte“ (Art. 4 Abs. 1), die ein berechtigtes Interesse daran haben, sollen die Interessen geschädigter Arbeitnehmer und deren Angehöriger wahrnehmen können. Wann ein berechtigtes Interesse gegeben ist, bestimmen die Mitgliedstaaten.
  - Für die Wahrnehmung ist die Zustimmung des Geschädigten erforderlich.
  - Die Verbände, Organisationen oder sonstigen Rechtssubjekte können bei Zustimmung entweder im eigenen Namen oder im Namen des Geschädigten tätig werden.
  - Die Verbände, Organisationen oder sonstigen Rechtssubjekte können Verfahren selbst einleiten oder sich an ihnen beteiligen.
- Die Mitgliedstaaten können Fristen für die Geltendmachung der Rechte bestimmen (Art. 3 Abs. 2 und Art. 4 Abs. 2).

#### ► **Förderung der Gleichstellung und Zugang zu Informationen**

- Die Mitgliedstaaten müssen „Stellen“ zur Überwachung und Unterstützung der Gleichbehandlung aller Arbeitnehmer schaffen. Diese Aufgaben können bestehende Einrichtungen übernehmen, soweit diese sich bereits mit anderen Diskriminierungstatbeständen befassen. (Art. 5 Abs. 1)
- Die Stellen erhalten folgende Befugnisse (Art. 5 Abs. 2):
  - die rechtliche und/oder sonstige Unterstützung der Betroffenen bei der Rechtsverfolgung,
  - die Durchführung von unabhängigen Erhebungen über Diskriminierung aufgrund von Staatsangehörigkeit,
  - die Veröffentlichung von Berichten,
  - die Abgabe von Empfehlungen bei Diskriminierungsfällen und
  - die Veröffentlichung von Informationen zur Anwendung des EU-Rechts.
- Die Stellen sollen auch „Informations- und Unterstützungsdienste auf Unionsebene“, beispielsweise die Internetplattform zur Bürgerinformation „Your Europe“ und das Europäische Netz der öffentlichen Arbeitsverwaltungen „EURES“, nutzen und mit ihnen zusammenarbeiten (Art. 5 Abs. 3).
- Die Mitgliedstaaten können die Stellen auch damit beauftragen, die Einhaltung des allgemeinen Freizügigkeitsrechts in ihrem Mitgliedstaat zu überwachen (Art. 8 Abs. 2).
- Die Mitgliedstaaten sollen den Austausch mit Nichtregierungsorganisationen und Sozialpartnern über die Einhaltung der Gleichbehandlung fördern (Art. 6).
- Die Mitgliedstaaten müssen das EU-Recht auf Arbeitnehmerfreizügigkeit, einschließlich der vorliegenden Richtlinie, „allen Betroffenen in geeigneter Form“ (S. 25) bekannt machen (Art. 7 Abs. 1).
- Informationen über die Freizügigkeitsrechte müssen verständlich, leicht zugänglich, umfassend und aktuell sein. Sie müssen mindestens über „Your Europe“ und „EURES“ abrufbar sein. (Art. 7 Abs. 2)

#### ► **Schlussbestimmungen**

- Die Mitgliedstaaten können günstigere Regelungen erlassen oder beibehalten (Art. 8 Abs. 1).
- Die Kommission erstellt spätestens zwei Jahre nach Ablauf der Umsetzungsfrist einen Bericht über die Umsetzung der Richtlinie und schlägt gegebenenfalls Änderungen vor (Art. 10).

### **Subsidiaritätsbegründung der Kommission**

Die einheitliche Anwendung der Verordnung über die Arbeitnehmerfreizügigkeit lässt sich nur durch EU-Handeln gewährleisten.

### **Politischer Kontext**

Die Kommission hat die vorliegende Richtlinie bereits in ihren Mitteilungen „Einen arbeitsplatzintensiven Aufschwung gestalten“ [COM(2012) 173; s. [cepAnalyse](#)] und „Sozialinvestitionen für Wachstum und sozialen Zusammenhalt“ [COM(2013) 83; s. [cepAnalyse](#)] angekündigt.

### **Stand der Gesetzgebung**

26.04.13 Annahme durch Kommission

Offen Annahme durch Europäisches Parlament und Rat, Veröffentlichung im Amtsblatt, Inkrafttreten

### Politische Einflussmöglichkeiten

|                                         |                                                                                                                              |
|-----------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Generaldirektionen:                     | GD Beschäftigung und Soziales (federführend)                                                                                 |
| Ausschüsse des Europäischen Parlaments: | Beschäftigung (federführend), Berichterstatterin Edit Bauer (EVP-Fraktion, SK); Bildung; Recht; Gleichbehandlung; Petitionen |
| Bundesministerien:                      | Arbeit und Soziales (federführend); Wirtschaft; Justiz;                                                                      |
| Ausschüsse des Deutschen Bundestags:    | Arbeit (federführend); EU-Angelegenheiten; Inneres; Recht                                                                    |
| Entscheidungsmodus im Rat:              | Qualifizierte Mehrheit (Annahme durch Mehrheit der Mitgliedstaaten und mit 260 von 352 Stimmen; Deutschland: 29 Stimmen)     |

### Formalien

|                                     |                                                     |
|-------------------------------------|-----------------------------------------------------|
| Kompetenznorm:                      | Art. 46 AEUV (Arbeitnehmerfreizügigkeit)            |
| Art der Gesetzgebungszuständigkeit: | Geteilte Zuständigkeit (Art. 4 Abs. 2 AEUV)         |
| Verfahrensart:                      | Art. 294 AEUV (ordentliches Gesetzgebungsverfahren) |

## BEWERTUNG

### Ökonomische Folgenabschätzung

#### Ordnungspolitische Beurteilung

Der „geringe“ Anteil von EU-Bürgern, der in einem anderen Mitgliedstaat arbeitet als seinem eigenen, ist zwar kein Indiz für Mobilitätshemmnisse aufgrund der Staatsangehörigkeit. Denn Migrationsentscheidungen werden aufgrund einer Vielzahl von Faktoren, wie der Sprachbarriere, der Heimatverbundenheit, der Arbeitslosenunterstützung im Heimatland oder der Anerkennung der Berufsqualifikationen im Zielland, getroffen. Ein stärkeres Engagement der EU bei der Durchsetzung der Arbeitnehmerfreizügigkeit ist dennoch gerechtfertigt. Denn wenngleich sich die Mitgliedstaaten in Art. 45 AEUV und in der Verordnung über die Freizügigkeit der Arbeitnehmer zu einem diskriminierungsfreien Zugang aller EU-Bürger zum heimischen Arbeitsmarkt verpflichtet haben, hat die nationale Politik – da sie wiedergewählt werden will – einen Anreiz, einzelne Berufsgruppen von europäischer Konkurrenz abzuschotten.

Die mitgliedstaatlichen Stellen zur Überwachung der Gleichbehandlung können Ausländerdiskriminierung durch Arbeitgeber identifizieren. Ob sie – als staatliche Einrichtungen – auch die Arbeitnehmerfreizügigkeit gegenüber anderen staatlichen Behörden durchsetzen können, ist fraglich. Um dies zu garantieren, müssen die Stellen über eine ausreichende Unabhängigkeit verfügen.

Für eine breitere Nutzung der Arbeitnehmerfreizügigkeit in der Bevölkerung sind möglichst leicht verständliche und einfach zugängliche Informationen über die Rechte bei einer beruflichen Tätigkeit in einem anderen Mitgliedstaat wichtig. Daher ist die verstärkte Nutzung von „Your Europe“ und EURES richtig.

#### Folgen für Wachstum und Beschäftigung

Die Beseitigung der Hindernisse bei der Arbeitnehmerfreizügigkeit kann in Grenzen zu einer höheren Mobilität der Arbeitnehmer führen und so Ungleichgewichte auf den nationalen Arbeitsmärkten – Arbeitskräftemangel und Arbeitslosigkeit – abbauen. Dadurch werden Wachstum und Beschäftigung erhöht.

#### Folgen für die Standortqualität Europas

Ein wesentliches Kriterium für Standortentscheidungen ist die Verfügbarkeit von qualifiziertem Personal. Der Abbau grenzüberschreitender Mobilitätshemmnisse, soweit sie durch die vorgeschlagenen Maßnahmen gelingt, erleichtert die EU-weite Anwerbung und stärkt damit die EU als Investitionsstandort.

### Juristische Bewertung

#### Kompetenz

Die EU verfügt über die Kompetenz, alle erforderlichen Maßnahmen zu ergreifen, um die Arbeitnehmerfreizügigkeit herzustellen (Art. 46 AEUV).

#### Subsidiarität

Unproblematisch.

#### Verhältnismäßigkeit

**Der Vorschlag ist eine wichtige Ergänzung der Verordnung über die Arbeitnehmerfreizügigkeit: Diese gewährt zwar umfangreiche Rechte, enthält aber keine Bestimmungen zu deren Durchsetzung.** Diese Lücke kann mit der vorgeschlagenen Richtlinie geschlossen werden.

Insbesondere die Möglichkeit, dass Verbände, Organisationen oder sonstige Rechtssubjekte für Betroffene tätig werden dürfen, ist erforderlich und geht nicht über das zur Zielerreichung notwendige hinaus. Denn erstens betreffen die Fälle der Diskriminierung aufgrund der Staatsangehörigkeit regelmäßig Arbeitnehmer, denen sowohl das Rechtssystem als auch die Sprache des Aufenthaltsmitgliedstaates fremd sind. Hier bietet sich die Einschaltung von Dritten an. Zweitens ist auch weiterhin die ausdrückliche Zustimmung der Betroffenen erforderlich, so dass kein Missbrauch betrieben werden kann. Und drittens bleibt es den Mitgliedstaaten überlassen zu definieren, welche Einrichtungen ein berechtigtes Interesse haben.

#### Sonstige Vereinbarkeit mit EU-Recht

Unproblematisch.

#### Auswirkungen auf das deutsche Recht

Auswirkungen auf das deutsche Recht sind nicht zu erwarten. Die wesentlichen Bestimmungen zum Rechtsschutz sind im Allgemeinen Gleichbehandlungsgesetz (AGG) enthalten. Mit der Antidiskriminierungsstelle des Bundes ist auch eine zentrale Stelle benannt, die Diskriminierungsopfern zur Seite steht und die Gleichbehandlung überwacht.

#### Alternatives Vorgehen

Angesichts der Tatsache, dass die Kommission fehlende Informationen der Arbeitgeber und Arbeitnehmer über das Freizügigkeitsrecht und unzureichende Möglichkeiten zur Rechtsdurchsetzung bemängelt, erscheint der Richtlinienvorschlag nicht weitgehend genug. **Die festgestellten Mängel bei der Verwirklichung der Arbeitnehmerfreizügigkeit lassen sich durch eine Richtlinie nicht ausreichend beheben**, da diese den Mitgliedstaaten weiterhin erheblichen Gestaltungsspielraum überlässt. **Die vorgeschlagenen Bestimmungen sollten daher unmittelbar in die Verordnung über die Arbeitnehmerfreizügigkeit [(EU) Nr. 492/2011] aufgenommen werden.**

Die Bestimmungen zum Rechtsschutz (Art. 3) und zur Vertretungsbefugnis durch Verbände, Organisationen oder sonstige Rechtssubjekte (Art. 4) könnten als neue Artikel 10a und 10b in einem eigenen Abschnitt 4 in Kapitel 1 der Verordnung eingefügt werden. Die Bestimmungen zur Förderung der Gleichstellung und zum Zugang zu Informationen könnten als eigenes Kapitel in die Verordnung aufgenommen werden.

#### Zusammenfassung der Bewertung

Der Vorschlag ist eine wichtige Ergänzung der Verordnung über die Arbeitnehmerfreizügigkeit: Diese gewährt zwar umfangreiche Rechte, enthält aber keine Bestimmungen zu deren Durchsetzung. Die festgestellten Mängel bei der Verwirklichung der Arbeitnehmerfreizügigkeit lassen sich durch eine Richtlinie nicht ausreichend beheben; die vorgeschlagenen Bestimmungen sollten daher unmittelbar in die Verordnung aufgenommen werden.