



Final Report



ABSCHLUSSBERICHT

Die folgenden Autor*innen haben an der Erstellung dieses Berichts mitgewirkt:

Aleksandra Kaydzhyska, Giuseppe Perretti (AEIP); Barbara De Micheli, Sofia Gualandi (FGB Srl Sb); Catarina Sales Oliveira, Joana Marques, Susana Villas-Boas, Luisa Veloso (CIES - ISCTE); Bianca Maria Baron, Giovanni Carapella, Gazmend Llanaj, Feliciano Iudicone (CNCE); Marta Hevia Fano (FLC Asturias); Lisa Dornberger, Dana Schäfer (Soka Bau); Jakub Kus (ZZ Budowlani).

Der Bericht wurde bearbeitet von: Feliciano Iudicone (CNCE)

Manuskript fertiggestellt: Dezember 2022

Weitere Informationen über das EMEcs-Projekt finden Sie unter: emecs-project.eu



Dieser Bericht wurde für das EMEcs-Projekt (VS/2020/0497) erstellt, das im Rahmen der Aufforderung zur Einreichung von Vorschlägen VP/2020/007 der GD Beschäftigung, Soziales und Integration der Europäischen Kommission finanziert wurde. Die darin zum Ausdruck gebrachten Meinungen spiegeln ausschließlich die Ansichten der Autoren wider. Die Europäische Kommission ist nicht verantwortlich für die Verwendung von darin enthaltenen Informationen.

Inhaltsverzeichnis

Einleitung.....	1
Das Konsortium.....	4
Die Pandemie und die Entsendung von Arbeitnehmern: Notfallbestimmungen und Haupthindernisse.....	7
Die Pandemie und die Nutzung digitaler Werkzeuge zur Verbesserung der Überwachungs- und Durchsetzungsmaßnahmen: Ergebnisse von EMEcs.....	24
Eine Vision für die Zeit nach der Pandemie: das EMEcs EU-Toolkit.....	30
Schlussfolgerung.....	36
Anhang 1 - Links zu den Länderberichten des EMEcs-Projekts.....	39



Einleitung

Dieser Bericht wurde im Rahmen des von der Europäischen Kommission co-finanzier-ten Projekts „Europäisches Marktumfeld im Bausektor – Verbesserung der Freizügigkeit entstandener Arbeitnehmer in der EU“ („European market environment in the construc-tion sector – Enhancing the free movement of posted workers in EU“; EMEcs) erstellt und befasst sich mit den Auswirkungen der COVID-19-Pandemie auf die Mobilität, die Arbeitsbedingungen und den Sozialschutz von entsandten Arbeitnehmern im Bausek-tor.

Mit Hilfe einer Reihe von Forschungs- und Lernaktivitäten soll das Projekt Vorschläge und Empfehlungen für eine bessere Unterstützung der entsandten Arbeitnehmer im Falle künftiger Pandemien liefern.

Im Rahmen des Projekts wurden zunächst kontextbezogene Informationen anhand von sechs Länderberichten über die am Projekt beteiligten Länder Deutschland, Italien, Polen, Portugal, Rumänien und Spanien untersucht.

Auf Grundlage eines gemeinsamen Fragebogens werden in den **Länderberichten** Maß-nahmen beschrieben, die die Freizügigkeit der Arbeitnehmer und die Produktion ein-schränken; die tatsächlichen Auswirkungen der Pandemie auf die Entsendung gemäß den vorliegenden Zahlen und Nachweisen; Probleme, mit denen an der Entsendung be-teiligte Unternehmen und entsandte Arbeitnehmer konfrontiert werden; Nachweise für den Ausbruch von COVID-19 auf Baustellen.

Die Ergebnisse wurden im **EU-Bericht** zusammengefasst und verglichen, einschließlich eines Abschnitts über relevante Maßnahmen auf EU-Ebene zur Koordinierung von Rei-sebeschränkungen.

Stattdessen untersucht das **EU-Handbuch** die Reaktionen auf die Pandemie in den Be-reichen Gesundheit und Sicherheit im Bausektor, Verbreitung von Informationen, so-zialer Schutz für entsandte Arbeitnehmer sowie pandemiebedingte Veränderungen in der Berufsausbildung im Bausektor. Der Text kombiniert allgemeine Informationen mit Beispielen und Fragen, die für entsandte Arbeitnehmer von besonderem Interesse sind, so dass sie wiederum als Grundlage für Empfehlungen dienen können.

Darüber hinaus wurde in einer speziellen Phase analysiert, wie Überwachungs- und Durchsetzungsmaßnahmen von neuen Instrumenten profitieren können, insbesondere in Situationen wie während der COVID-19-Pandemie, in denen Kontrollen rechtzeitig erfolgen müssen, Unregelmäßigkeiten so weit wie möglich zu verhindern sind und physische Inspektionen schwieriger umsetzbar werden.

Zu diesem Zweck wurden im EMCs-Projekts (i) eine Reihe digitaler Instrumente bewertet, mit denen die Überwachung der Arbeitsbedingungen durch Behörden oder Unternehmen selbst verbessert werden kann, und (ii) der Inhalt einer Stichprobe von Stellenanzeigen untersucht, um mögliche Ansätze zur Verhinderung von Unregelmäßigkeiten bei Einstellungsverfahren zu testen. Die Partner sollten gestützt auf Artikel 9 Absatz (1) (f) der Richtlinie 2014/67/EU auch den direkten Kontakt mit den entsendenden Unternehmen erproben, der sich aus der Angabe einer Kontaktperson für Sozialpartner in der vorläufigen Entsendeerklärung ergeben kann.

Leider konnte diese Teilaufgabe trotz der Zusammenarbeit mit Gewerkschaften innerhalb und außerhalb der Partnerschaft nicht umgesetzt werden. Die Gewerkschaften bestätigten, dass sie nicht über solche Daten verfügen, entweder weil die Bestimmungen im jeweiligen Land nicht umgesetzt wurden oder weil sie von den Behörden keinen Zugang zu den in den Erklärungen verfügbaren Informationen erhalten haben.

Die Berichte und Zwischenergebnisse des Projekts wurden durch die Kombination von Schreibtischarbeit und Feldforschung erstellt, darunter in zwei Fokusgruppen (die erste fand am 12. November 2021 in Verona, die zweite am 12. Mai 2022 online statt) und mehreren öffentlichen Veranstaltungen (drei Online-Workshops zwischen Oktober und Dezember 2022, zwei Seminaren für gegenseitiges Lernen in Wiesbaden am 21. Juli 2022 und in Bologna am 21. Oktober 2022, sowie eine Online-Abschlusskonferenz am 16. Dezember 2022). Im Rahmen des Projekts wurden außerdem 51 Interviews mit Behörden, Sozialpartnern, Unternehmen und anderen Interessengruppen in den erfassten Ländern geführt. Drei Interviews waren Aspekten von EU-weiter Relevanz gewidmet, die die Mobilität von entsandten Arbeitnehmern, die Grenzen der sozialen Absicherung und die bevorstehenden digitalen Entwicklungen im Rahmen der Koordinierung der sozialen Sicherungssysteme betreffen. Bei den beteiligten Organisationen handelte es sich um den Europäischen Gewerkschaftsbund (EGB), das Netzwerk der Labour Mobility Initiative (dem Experten und Interessenvertreter zum Thema grenzüberschreitende Mobilität von Arbeitnehmern angehören) und das italienische Nationale Institut für Soziale Absicherung (INPS), das derzeit das Pilotprojekt des Europäischen Sozialversicherungspasses durchführt.

Schließlich wurden im EU-Toolkit des Projekts die Erkenntnisse aus Berichten und Aktivitäten vorheriger Projekte zusammengefasst, um eine Liste politischer Empfehlungen zu den verschiedenen behandelten Themen sowie einen Entwurf für ein Protokoll über Sicherheit und Gesundheitsschutz bei der Arbeit zu erstellen, das bei künftigen ähn-

lichen Notfällen als Grundlage dienen soll.

Dieser **Abschlussbericht** fasst die Projektergebnisse zusammen und zeigt den Weg vom Beginn des Projekts bis hin zur Ausarbeitung der Empfehlungen auf.

Die Verfügbarkeit dieses Dokuments in allen Projektsprachen soll auch dazu dienen, eine Zusammenfassung der Ergebnisse an ein breites Publikum in allen von der Partnerschaft erfassten Ländern zu verbreiten.

Der Anhang enthält eine vollständige Liste der Projektberichte, auf die im Text Bezug genommen wird. Dort finden die Leser detaillierte Informationen und eine vollständige Beschreibung der darin genannten Maßnahmen und Werkzeuge.

Das Konsortium

Das EMEcs-Projekt wurde von einem Konsortium aus sieben Organisationen aus Belgien, Deutschland, Italien, Polen, Portugal und Spanien durchgeführt, mit der freiwilligen Unterstützung einer angeschlossenen Organisation aus Rumänien. Die erfolgreiche Einführung des Projekts wurde auch ermöglicht durch die Forschungsarbeit von Eastern Marketing Insights (EMI), das als Unterauftragnehmer landesweite Aktivitäten für Rumänien durchführte.

Eine kurze Beschreibung der Konsortiumsmitglieder finden Sie im Folgenden.

Commissione Nazionale Paritetica per le Casse Edili (CNCE) (Italien) – Koordinator

Der paritätische Nationale Ausschuss für Branchenfonds der Bauarbeiter (CNCE) ist eine von den italienischen Gewerkschaften und den Arbeitgeberverbänden des Bau-sektors gegründete und gemeinsam verwaltete Organisation.

Gemäß den Branchentarifverträgen ist der CNCE mit der Koordinierung und Überwachung der 113 in ganz Italien auf lokaler Ebene organisierten Sozialversicherungen für Bauarbeiter (*Casse Edili*) sowie mit den Aktivitäten der institutionellen Zusammenarbeit auf nationaler und internationaler Ebene betraut.

Die Haupttätigkeit der *Casse Edili* besteht darin, einen Teil der Löhne der Bauarbeiter zwischenzuverwalten, indem sie von Arbeitgebern Beiträge für die Zahlung von Urlaubsgeld, dreizehntem Monatsgehalt und anderen Entschädigungen erhalten.

European Association of Paritarian Institutions (AEIP) (Belgien) – Partner

Die European Association of Paritarian Institutions (Europäischer Verband paritätischer Einrichtungen; AEIP) ist eine in Brüssel ansässige Interessenvertretung von Einrichtungen, die Einkommen und soziale Absicherung von Arbeitnehmern garantieren und von Arbeitgeberverbänden und Gewerkschaften im Rahmen von Tarifverträgen in 11 EU-Mitgliedstaaten gemeinsam eingerichtet und verwaltet werden. Insbesondere befasst sich der AEIP in speziellen Arbeitsgruppen mit von der EU koordinierten Ruhestandsregelungen, Rentenkassen, Krankenzusatzversicherungen, Fonds für Arbeitslosengeld, Fonds für Urlaubsgeld sowie Gesundheit und Sicherheit am Arbeitsplatz.

SOKA BAU (Deutschland) – Partner

SOKA BAU ist eine von den Sozialpartnern der deutschen Bauwirtschaft, dem Zentralverband Deutsches Baugewerbe und dem Hauptverband der Deutschen Bauindustrie (Arbeitgeberverbände) sowie der IG Bauen-Agrar-Umwelt (Gewerkschaft) gegründete paritätische Einrichtung. SOKA BAU vereint zwei Einrichtungen unter einem Dach: die Urlaubs- und Lohnausgleichskasse der Bauwirtschaft (ULAK) und die Zusatzversorgungskasse der Bauwirtschaft (ZVK). Gemeinsam sichern diese Einrichtungen die Urlaubsansprüche von inländischen und entsandten Arbeitnehmern, verwalten die Rentenkasse und finanzieren die Berufsausbildung von Arbeitnehmern und Unternehmen im Baugewerbe mit.

Fondazione Giacomo Brodolini (FGB) (Italien) – Partner

Die Fondazione Giacomo Brodolini srl SB (FGB) ist ein privates Forschungszentrum, das evidenzbasierte Politikgestaltung, -umsetzung und -bewertung auf allen Regierungsebenen entwickelt, anwendet und verbreitet. Arbeitsbedingungen, Arbeitsbeziehungen, Geschlechtergleichstellung, Grundrechte und soziale Innovation gehören zu ihren hauptsächlichen Tätigkeitsgebieten.

Związek Zawodowy Budowlani (Polen) – Partner

Die Gewerkschaft Budowlani vereint über 10.000 Arbeitnehmer in ganz Polen und vertritt unter anderem Arbeitnehmer aus dem Bau- und Baustoffbereich, Mitglieder von Wohnungsbaugenossenschaften, Förster, Umweltschutzarbeiter, Holzarbeiter und Beschäftigte der Möbelindustrie. Budowlani wurde vor über 125 Jahren gegründet und ist Rechtsnachfolgerin vieler Gewerkschaften, die zuvor in den von ihr abgedeckten Bereichen tätig waren. Ihre Mitglieder sind in über 260 Basisorganisationen auf betrieblicher oder lokaler Ebene in 14 Bezirken aktiv.

Instituto Universitario de Lisboa (ISCTE – IUL) (Portugal) – Partner

Das 1972 gegründete Universitätsinstitut von Lissabon (ISCTE-IUL) ist eine der ersten modernen Universitäten in Portugal, deren Hauptziel das Studium der Arbeits- und Sozialdynamik in der sich verändernden Arbeitswelt ist. Die Universität ist aktiv an Kooperationsprojekten, Netzwerken und Partnerschaften weltweit beteiligt, darunter auch an einer Reihe von der Europäischen Union unterstützter Bildungs-, Ausbildungs- und Forschungsprogramme. ISCTE-IUL beteiligt sich über ihr Zentrum für Forschung und Studien in Soziologie (CIES-ISCTE) an dem Projekt.

Fundación Laboral de la Construcción del Principado de Asturias (FLC Asturias) (Spanien) – Partner

Die Arbeitsstiftung für das Baugewerbe des Fürstentums Asturien (FLC Asturias) ist eine paritätische Einrichtung, die 1988 von den Sozialpartnern des asturischen Baugewerbes gegründet wurde. Heute wird es auf Arbeitgeberseite von der *Confederación Asturiana de la Construcción – ASPROCON* sowie den Gewerkschaften *CC.OO. Construcción y Servicios de Asturias* und *Federación de Industria, Construcción y Agro de la UGT (UGT FICA) de Asturias* verwaltet. Ihr Hauptziel ist die Bereitstellung von Dienstleistungen von allgemeinem Interesse für das asturische Baugewerbe, wie z. B. die Qualifizierung von Fachkräften durch eine Berufsausbildung, die Förderung von Gesundheit und Sicherheit am Arbeitsplatz, die Unterstützung des Beschäftigungswachstums durch Arbeitsvermittlungsdienste und die Bereitstellung verschiedener Leistungen der sozialen Sicherung sowie Beihilfen für Arbeitnehmer und Unternehmen.

Casa Socială a Constructorilor (CASOC) (Rumänien) – Assoziierte Organisation

Das Soziale Haus für Bauarbeiter (CASOC) wurde gemäß dem rumänischen Gesetz Nr. 215/1997 gegründet. Es handelt sich um eine paritätische Einrichtung, die von den auf Branchenebene vertretenen Sozialpartnern des Baugewerbes gemeinsam verwaltet wird. CASOC unterstützt die Einkommensstabilität von Arbeitnehmern im Baugewerbe und in der Materialherstellung durch von Beiträgen der Arbeitgeber und Arbeitnehmer der Branche sowie Begünstigten von Bauarbeiten finanzierte Zulagen und Leistungen.

Die Pandemie und die Entsendung von Arbeitnehmern: Notfallbestimmungen und Haupthindernisse

Die neue Normalität in der Pandemie: Gesundheitsschutz und Einschränkungen der Mobilität

Die Pandemie hat für selbstverständlich genommene Vorstellungen und Überzeugungen auf den Kopf gestellt und die Regierungen der meisten EU-Mitgliedstaaten nach und nach dazu veranlasst, Reisen und Versammlungen einzuschränken, um das Ausmaß der Ansteckung einzudämmen - und das zu einer Zeit, in der Schutzausrüstungen wie Masken knapp waren, das Wissen über das Virus begrenzt war und die Gesundheitsdienstleister auf den Ansturm auf die Intensivstationen nicht vorbereitet waren - vor allem in Fällen, in denen sie durch jahrzehntelange Sparpolitik geschwächt waren.

Wie in den Länderberichten des Projekts und im EU-Bericht beschrieben, wurde ab März 2020 in allen erfassten Ländern der **Notstand erklärt**, was es den Regierungen ermöglichte, rasch und außerhalb der üblichen Befugnisse zur Bekämpfung der Pandemie zu handeln.

Beschränkungen des internationalen Reiseverkehrs waren mit die ersten Sofortmaßnahmen, wenn auch mit leicht unterschiedlichen Ansätzen.

Während die Regierungen beispielsweise den Flugverkehr erheblich einschränkten und in einigen Fällen Grenzkontrollen wieder einführten, setzte Portugal ähnliche Beschränkungen mit Ausnahmen für Grenzgänger und Menschen aus Ländern mit großen portugiesischen Gemeinschaften, wie dem Vereinigten Königreich, den Vereinigten Staaten von Amerika, Venezuela, Kanada und Südafrika um. Ziel war es unter anderem, Menschen, die aufgrund der Pandemie ihren Arbeitsplatz verloren hatten, die Rückkehr in ihre Heimat zu erleichtern.

Im Allgemeinen folgte auf die Beschränkungen eine 14-tägige **Quarantänepflicht bei Einreise**, mit einigen Ausnahmen. So waren in Italien Grenzgänger und kurzzeitig einreisende Arbeitnehmer von der Pflicht ausgenommen, Polen befreite in ein anderes Land

entsandte oder aus einem anderen Land zurückkehrende Arbeitnehmer und Deutschland nahm „Pendler“ und Lkw-Fahrer aus.

Besonderheiten bezüglich entsandter Arbeitnehmer waren Gegenstand der Mitteilung der Europäischen Kommission vom 30. März 2020 zur Koordinierung der Beschränkungen der Freizügigkeit von Arbeitnehmern während des COVID-19-Ausbruchs, wurden aber in der Politikgestaltung auf nationaler Ebene kaum berücksichtigt, was vermutlich auf die Schwierigkeiten zurückzuführen ist, mögliche Ausnahmen mit einer unbestimmten Zahl von Ländern abzustimmen.¹ In der Mitteilung wurde die Einführung spezifischer, unbürokratischer und schneller Verfahren für die grenzüberschreitende Freizügigkeit von Arbeitnehmern in systemrelevanten Berufen, auch im Fall von Grenzgängern, entsandten Arbeitnehmern sowie Saisonarbeitern, insbesondere in der Landwirtschaft, gefordert. Dies wurde durch eine Liste von als systemrelevant eingestufteten Berufen ergänzt, darunter auch einige mit dem Baugewerbe verbundene Berufe, beispielsweise „Ingenieurberufe wie Energietechniker, Ingenieure und Elektrotechniker“, „in kritischen oder anderweitig systemrelevanten Infrastrukturen tätige Personen“ und „Wissenschaftliche und ingenieurtechnische Mitarbeiter (einschließlich Wasserwerkstechniker)“.

Lockdowns und das Baugewerbe

Im Gegensatz zu anderen Branchen kam die Bautätigkeit nicht zum Erliegen.

In Deutschland veröffentlichte das Bundesministerium des Innern und für Heimat (BMI) im März 2020 einen Leitfaden für die Auftragsvergabe während der COVID-19-Krise. Nach Rücksprache mit den führenden Branchenverbänden wurde in dem Leitfaden die Ausschreibung und Planung von Bundesbauprojekten bestärkt und gleichzeitig Klauseln gefordert, die Fristverlängerungen im Falle von durch COVID-19 verursachten Störungen ermöglichen.

In Rumänien haben der Minister für europäische Fonds und der Minister für Verkehr, Infrastruktur und Kommunikation einen offenen Brief an die Infrastrukturprojekte, die Begünstigten und die an diesen Projekten beteiligten Bauunternehmen gerichtet. In diesem Schreiben bekräftigte die Regierung die Unterstützung für mit europäischen Mitteln geförderte Infrastrukturprojekte und plädierte für die Fortführung von Arbeiten.

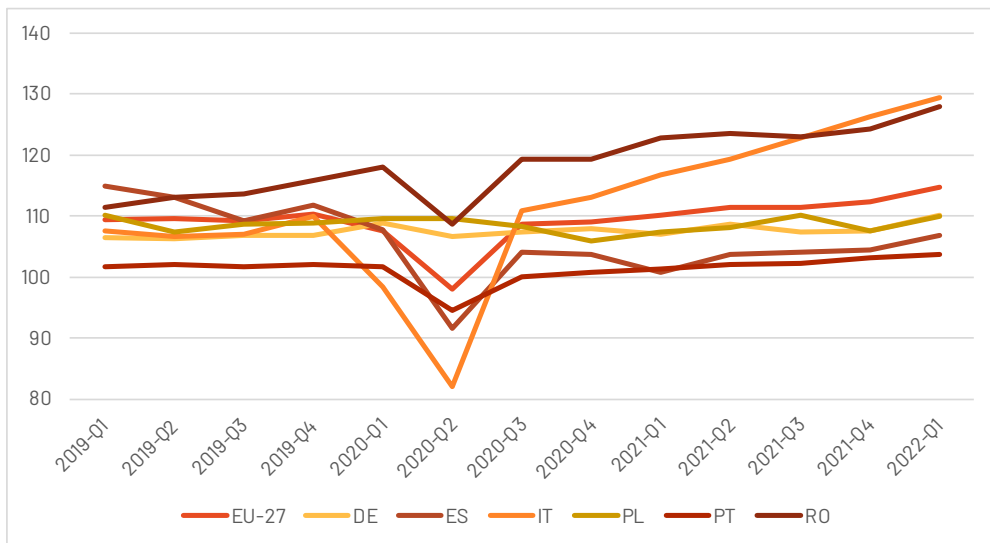
Italien und Spanien bildeten eine Ausnahme unter den erfassten Ländern. Italien verhängte zwischen dem 23. März 2020 und dem 3. Mai 2020 einen Baustopp, während in Spanien Bauarbeiten zwischen dem 30. März 2020 und dem 12. April 2020 ausgesetzt werden mussten. Danach untersagte die spanische Regierung nur noch bestimmte Tätigkeiten im Zusammenhang mit bestehenden Gebäuden bis zum 25. Mai 2020. In beiden

¹ [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52020XC0330\(03\)](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52020XC0330(03)).

Ländern waren Tiefbauarbeiten von dem Verbot ausgenommen, wenngleich sich diese Ausnahme in Spanien stärker auf Arbeiten im Bereich der Wasserversorgung, -reinigung, -leitung und -reinigung beschränkte. Spanien erlaubte auch andere Bauarbeiten, wie z. B. solche, die für die Instandhaltung und Sicherheit von Gebäuden essentiell sind und die angemessene Erbringung öffentlicher Dienstleistungen durch mit öffentlichen Arbeiten beauftragte Unternehmen.

Den Daten von Eurostat zufolge hat sich die Pandemie jedoch offenbar auf die Arbeitszeiten in allen erfassten Ländern, möglicherweise auch aus Angst vor dem Virus, aufgrund von Materialmangel und von Einreisebeschränkungen für entsandte Arbeitnehmer und Wanderarbeiter, wie im deutschen und im polnischen Länderbericht hervorgehoben.

Abbildung 1. Geleistete Arbeitsstunden im Baugewerbe (2015=100)



Quelle: Eurostat, Konjunkturstatistik

Die Pandemie und EU-weite Leitlinien für Beschränkungen des grenzüberschreitenden Verkehrs

Angesichts der Entwicklung der Daten und des Wissens über die Pandemie haben EU-Institutionen die Beschränkungen koordiniert, indem sie zu einem **auf Risikobereichen basierenden Ansatz** übergegangen sind. Mit der am 13. Oktober 2020 angenommenen Empfehlung (EU) 2020/1475² wurden auf Grundlage vereinbarter epidemiologischer Indikatoren verschiedene Farbcodes zur Kennzeichnung von Gebieten eingeführt, wobei

² <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A32020H1475>.

„die Besonderheiten von Grenzregionen, der Regionen in äußerster Randlage, der Exklaven und der geografisch isolierten Gebiete besonders berücksichtigt“ wurden.

Der Europäische Rat forderte die Mitgliedstaaten auf, mögliche Einreisebeschränkungen für gefährdete Gebiete zu begrenzen, indem sie die Einreise mit einer 14-tägigen Quarantänepflicht oder einem negativen COVID-19-Test (möglichst bei der Ankunft) ermöglichen. Ausnahmen von der Quarantäne sollten für Arbeitnehmer, die systemrelevante Berufe ausüben, sowie für u.a. Passagiere im Transitverkehr oder aus zwingenden familiären oder geschäftlichen Gründen reisende Personen gelten. Eine weitere Ausnahmeregelung wurde im Februar 2021 eingeführt, um Test- oder Quarantänepflichten für Personen, die in Grenzregionen leben und täglich oder häufig die Grenze überqueren, auszuschließen oder einzuschränken.³ Nach der Einführung von Impfstoffen und der Annahme gemeinsamer Vorschriften für die Ausstellung eines digitalen EU-Covid-Zertifikats zum Nachweis eines negativen COVID-19-Tests, einer Impfung oder der Genesung vom Virus wird in der Empfehlung (EU) 2022/107⁴ ein **Ansatz für Reisebeschränkungen auf Grundlage der individuellen Situation** ab dem 1. Februar 2022 festgelegt. Die Mitgliedstaaten hatten weiterhin die Möglichkeit Beschränkungen für Gebiete mit hohem Risiko einzuführen, wenn sie dies der Europäischen Kommission und den anderen Mitgliedstaaten im Voraus mitteilen und die Beschränkungen auf Grundlage der Kriterien der Notwendigkeit und Verhältnismäßigkeit begründen. In der Empfehlung werden die Mitgliedstaaten außerdem aufgefordert, die COVID-19-Bescheinigung nicht von Personen zu verlangen, die in Grenzregionen leben und täglich oder häufig die Grenze überqueren.

Die Auswirkungen der Beschränkungen für die Entsendung von Arbeitnehmern: ein starker, aber nur kurz anhaltender Rückgang der grenzüberschreitenden Ströme

Die Bewertung der Auswirkungen von Beschränkungen der Mobilität von entsandten Arbeitnehmern erwies sich aufgrund von Lücken und Unstimmigkeiten zwischen den beiden möglichen Quellen, d. h. den Daten aus der gemäß der Verordnung (EG) Nr. 883/2004 ausgestellten **Bescheinigungen A1** und den Daten aus den gemäß der Durchsetzungsrichtlinie 2014/67/EU eingeführten **vorläufigen Meldungen**, als schwierig. Zu den wichtigsten Unstimmigkeiten, die sich aus den Eigenschaften der Quellen ergeben, ist anzumerken, dass die A1-Bescheinigungen die anwendbaren Rechtsvorschriften für die Zwecke der Koordinierung der sozialen Sicherungsleistungen bescheinigen und es den Unternehmen ermöglichen, zu bestätigen, dass die Arbeitnehmer im Entsendeland ordnungsgemäß versichert sind. Sie können möglicherweise mehrere Entsendungen desselben Arbeitnehmers abdecken oder verlangt werden, nachdem die Entsendung

³ Artikel 19b, eingeführt durch die Empfehlung (EU) 2021/119 des Rates vom 1. Februar 2021.

⁴ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX:32022H0107>.

bereits begonnen hat, während die Vorabmeldungen den Behörden des Aufnahmelandes vor jeder Entsendung vorzulegen sind.⁵ Zusätzlich zu den Unterschieden im Begriff der Entsendung, der den beiden Quellen zugrunde liegt, sind die verfügbaren Statistiken nicht immer auf der gleichen Detailebene verfügbar und weisen zum Beispiel einige Lücken in der Aufschlüsselung nach Branchen auf.

Schließlich deuten die erst kürzlich erfolgte Einführung von Vorabanmeldungen, das mangelnde Bewusstsein für die Pflicht und die Probleme bei ihrer Durchsetzung darauf hin, dass dieses Instrument zumindest in einigen Ländern noch nicht ausreichend genutzt wird.

Ein Beispiel ist im italienischen Länderbericht beschrieben, der die verfügbaren Daten zusammenfasst, um die Ströme der in das Land entsandten Arbeitnehmer zu rekonstruieren. Wie aus der nachstehenden Tabelle hervorgeht, waren Daten aus den A1-Bescheinigungen zwar nicht auf Branchenebene verfügbar, doch schien sich die Gesamtzahl der Entsendungen im Rahmen der vorläufigen Entsendungsmeldung im Vergleich zu den Zahlen aus den A1-Bescheinigungen zu halbieren, was auf eine weitgehende Nichtbeachtung schließen lässt.

Tabelle 1. Anzahl der Entsendungen und der nach Italien entsandten Arbeitnehmer - Datenvergleich

Zeitraum	Bescheinigung A1 (nur Arbeitnehmer)	Nationale Meldungen		
	Anzahl Entsendungen	Anzahl Entsendungen	Anzahl der entsandten Arbeitnehmer	Anzahl der entsandten Arbeitnehmer (nur Baugewerbe)
2019	166.078	81.020	31.023	4.413
2020	87.923	34.260	7.694	825
2021 (Q1)	k.A.	20.077	13.480	1.458

Darstellung des EMEcs-Projekts anhand von Daten aus A1-Bescheinigungen und nationalen Meldungen. Siehe: CNCE, FGB srl SB (2022), EMEcs Country Report Italy, verfügbar unter: https://emecs-project.eu/wp-content/uploads/2022/10/EMECs_Italy.pdf.

Während der Fokusgruppe, die sich am 12. November 2021 in Verona trafen, betonten einige Direktoren der *Casse Edili*, dass die aus den vorläufigen Meldungen hervorgehende Zahl der Entsendungen im Bausektor weit über der Zahl der bei den Kassen gemeldeten Arbeitnehmer liegt, und warnten vor einer weit verbreiteten Nichteinhaltung der Melde- und Beitragspflicht zur italienischen *Casse Edili*.

⁵ Für weitere Einzelheiten zu den Unterschieden zwischen den beiden Quellen siehe: De Wispelaere, F., De Smedt, L., und Pacolet, J. (2021), Posting of workers. Datensammlung aus den Werkzeugen für die Voranmeldung. Referenzjahr 2019, Amt für Veröffentlichungen der Europäischen Union, Luxemburg, S. 34-35.

Anhand der zuverlässigsten und vollständigsten Zahlen ist ersichtlich, dass die Zahl der in das deutsche Baugewerbe entsandten Bauarbeiter gemäß den nationalen Meldungen i.S.d. § 18 AEntG im Jahr 2020 um 4,3 % zurückging (82.351 gegenüber 86.014 im Jahr 2019), gefolgt von einer Erholung im Jahr 2021 (83.112).

Der spanische Länderbericht weist darauf hin, dass die Zahl der von den spanischen Behörden für entsandte Arbeitnehmer gemäß Artikel 12 der Verordnung (EG) Nr. 883/2004 ausgestellten A1-Bescheinigungen zwischen 2019 und 2020 um beinahe 40 % und die Zahl der für Entsendungen nach Spanien ausgestellten A1-Bescheinigungen um 54 % rückläufig waren. Der Rückgang bei den ins Ausland entsandten Arbeitnehmern erscheint jedoch milder, wenn man den Anstieg des Anteil der ins Baugewerbe entsandten Arbeitnehmer zwischen 2019 und 2020 von 45 % auf 60 % berücksichtigt (bei den nach Spanien entsandten Arbeitnehmern blieb der Anteil dagegen relativ stabil).

Im Einklang mit diesen Zahlen sind die meisten befragten Stakeholder der Ansicht, dass sich die **Schließung der Grenzen auf die Entsendung ausgewirkt** hat. Dies wurde bestätigt von den Befragten im deutschen Fallbeispiel, die von Problemen an der Grenze zu Polen berichteten. Der portugiesische Länderbericht benennt logistische Probleme als ein wesentliches Hindernis, das aufgrund **fehlender praktikabler Transportmöglichkeiten** auch die Möglichkeit der Arbeitnehmer beeinträchtigt, nach Portugal oder in das Aufnahmeland zurückzukehren. Im polnischen Länderbericht wird auf die Schwierigkeiten bei der Entsendung und Rückreise von entsandten Arbeitnehmern sowie bei der Bereitstellung von Unterkünften für die Zeit bis zur Rückkehr hingewiesen. Dem Bericht zufolge bestanden diese Probleme jedoch nur kurzzeitig, insbesondere bei der Entsendung in Länder wie Belgien und Deutschland, die die Einreiseverfahren rasch anpassten.

Lange Warteschlangen wurden auch von den Grenzen Rumäniens gemeldet, insbesondere zu Ungarn und während der ersten Welle der Pandemie, als im Ausland lebende und arbeitende rumänische Staatsbürger nach Einführung der ersten Beschränkungen in Italien und anderen west- und mitteleuropäischen Ländern nach Hause zurückkehrten.

Definition und Anpassung von Notfallmaßnahmen: ein wichtiger Bereich für Sozialpartner

In den betroffenen EU-Mitgliedstaaten trugen die Beratungen der Regierungen mit den Sozialpartnern dazu bei, mögliche Zweifel auszuräumen und die Notfallbestimmungen anzupassen. In Spanien beispielsweise setzten sich die Sozialpartner für eine Überarbeitung der Vorschriften für die Besetzung von Fahrzeugen ein und erreichten, dass die Besetzung mit mehr als einer Person erlaubt wurde, wenn ein Sicherheitsabstand von 1,5 Metern gewährleistet werden konnte und Masken getragen wurden.

In dieser Hinsicht war der soziale Dialog für die Einführung von Notfallmaßnahmen für die Durchführung von Bauarbeiten, die in branchenspezifischen **Richtlinien oder Protokollen zum Arbeitsschutz** detailliert beschrieben werden, wesentlich. In Italien und

Spanien beteiligten sich die Sozialpartner des Baugewerbes an der Ausarbeitung von Branchenleitlinien; in Portugal wirkten sie an deren Entwurf durch Behörden mit; in Polen gab ein Arbeitgeberverband unverbindliche Empfehlungen zur Anpassung der COVID-19-Gesundheitsmaßnahmen an den Bausektor ab.

Stattdessen beklagte der befragte EGB-Berater die mangelnde Einbeziehung und Beteiligung der Sozialpartner seitens der Europäischen Kommission und die geringe Aufmerksamkeit, die dem Schutz der Arbeitsbedingungen gewidmet wurde, im Vergleich zum Ziel der Aufrechterhaltung von Mobilität und Aktivitäten in den EU-Rechtsvorschriften, die zur Koordinierung der Mobilitätsbeschränkungen erlassen wurden.

Verfügbarkeit von Informationen für Unternehmen und Arbeitnehmer: Probleme und bewährte Verfahren

Hinsichtlich der Hauptprobleme, mit denen Unternehmen und Arbeitnehmer konfrontiert wurden, wurde der Zugang zu Informationen über die geltenden Bestimmungen als kritischer Aspekt genannt, insbesondere im Hinblick auf das Bewusstsein für die im Ausland geltenden Beschränkungen und deren Änderungen aufgrund sprachlicher Hindernisse, geringer Unterstützung durch die Behörden des Entsendelandes, der Schwierigkeit, zuständige Ansprechpartner im Ausland zu finden, und häufiger Änderungen der Vorschriften.

Während der Fokusgruppe in Verona wurde deutlich, dass einige italienische Unternehmen über **Schwierigkeiten beim Zugang zu Informationen über im Ausland geltende Beschränkungen** berichteten, da die italienischen Behörden diesbezüglich nur wenig Unterstützung boten.

Interviews von SOKA BAU mit Unternehmen und Stakeholdern zeigen, dass die Gesundheitsämter die Vorschriften unterschiedlich auslegten. Zum Beispiel wurden Arbeitnehmer an der österreichischen Grenze trotz gegenteiliger Vorschriften offiziell zur Quarantäne verpflichtet. In den meisten Fällen waren Widersprüche dagegen erst erfolgreich, als die Quarantäne bereits beendet war. Unsicherheiten bei der Einreise in das Land betrafen stattdessen aufgrund des föderalen Systems des Landes im Wesentlichen das Vorliegen unterschiedlicher COVID-19-Vorschriften je nach Bundesland.

Die für das EU-Handbuch durchgeführten Untersuchungen haben jedoch viele **bewährte Verfahren zur Verbreitung** von Informationen in verschiedenen Sprachen oder mit umfassender Verwendung der **Bildsprache** zur Gewährleistung eines möglichst breiten Verständnisses aufgezeigt. Zum Beispiel haben die italienischen paritätischen Verbände im Baugewerbe ein Video bereitgestellt, in dem der Inhalt des Protokolls zur Bekämpfung des COVID-19-Risikos auf Baustellen einfach erklärt wird, und zu demselben Zweck Poster in mehreren Sprachen entwickelt. In Spanien bot der Berufsbildungsfond FLC **kostenlose Online-Schulungen** zu verschiedenen Themen an, unter anderem zum Schutz vor COVID-19 im Baugewerbe; in Deutschland organisierte das Institut *Arbeit und*

Leben Webinare in verschiedenen Sprachen, um Arbeitnehmer nicht nur über gesundheitsbezogene Aspekte, sondern auch über ihre Rechte am Arbeitsplatz und in Bezug auf die soziale Absicherung während der Pandemie zu informieren. Rumänien hat Berichte zufolge offizielle Info-Websites nur in rumänischer Sprache eingerichtet. Wie CASOC jedoch anmerkte, hat das Nationale Institut für öffentliche Gesundheit, das Informationen über Maßnahmen zur Bekämpfung von COVID-19 bereitstellt, kürzlich eine neue Website entwickelt⁶, deren englische Version bald zur Verfügung stehen soll.

Im Rahmen des Projekts wurde auch eine Initiative zur **institutionellen Zusammenarbeit** ergriffen, um ähnliche Informationslücken zu schließen. In Deutschland wurde eine grenzüberschreitende Task Force eingerichtet, an der die Bundesländer Nordrhein-Westfalen und Niedersachsen sowie die deutschen Botschaften in den Nachbarländern Niederlande und Belgien beteiligt waren. Ziel war die Verbesserung des gegenseitigen Informationsaustauschs, die Synchronisierung von Aktivitäten und die Klärung von Fragen von gemeinsamem Interesse für das Krisenmanagement.

Im Allgemeinen stellten Behörden, Sozialpartner oder NRO Broschüren, Poster oder Informationsmaterial in englischer Sprache oder in den Sprachen der größten Migrantengemeinschaften zur Verfügung, auch wenn dies selten systematisch geschah. Polen hat als einziges Land Info-Websites in den Sprachen der Wanderarbeiter bereitgestellt, siehe Kasten unten.

Kasten 1: Polen – Übersetzung der wichtigsten Informationen und Hotlines für ausländische Arbeitnehmer

Informationen über die Reisebedingungen und andere COVID-19-Maßnahmen waren auf der Website der Regierung in verschiedenen Sprachen verfügbar⁷ – auf Polnisch, Englisch, Russisch und Ukrainisch. Spezifische Informationen über die während der Pandemie für entsandte Arbeitnehmer und Wanderarbeiter in Polen geltenden Bedingungen für Aufenthalt und Arbeit waren auf Polnisch, Englisch und Russisch im COVID-19-Bereich des Ausländeramts verfügbar.⁸ Sie wurden ergänzt durch Infografiken, um das Verständnis der auf unterschiedlichen Gesetzen basierenden geltenden Bestimmungen zu erleichtern und wurden auf der Website der staatlichen Arbeitsaufsichtsbehörde zudem auf Polnisch, Englisch und teilweise auf Ukrainisch zur Verfügung gestellt.⁹

Die Nationale Arbeitsaufsichtsbehörde (PIP) richtete Telefonhotlines ein, die kostenlose Rechtsberatung in polnischer, englischer und russischer Sprache anboten, die von Wanderarbeitern und entsandten Arbeitnehmern genutzt werden konnten.

Informationen in anderen als den vorstehend genannten Sprachen wurden über die Website und die Hotline im Rahmen des in der Region *Wielkopolska* durchgeführten Projekts AKTYWATORWLKP bereitgestellt.¹⁰

6 Siehe: <https://insp.gov.ro/>.

7 Siehe: <https://www.gov.pl/web/koronawirus>.

8 Siehe: <http://archiwalna.udsc.gov.pl/cudzniemcy/epidemia-koronawirusa/>.

9 Siehe: <https://www.pip.gov.pl/pl/informacje-dla-obcokrajowcow/covid-19-informacje-dla-cudzoziemcow>.

10 Siehe: <https://www.migrant.info.pl/>.

In Spanien wurde ebenso wie in Polen individuelle Unterstützung über eine Hotline angeboten, um auf diese Weise den Bedarf an individueller Unterstützung zu decken, den Arbeitnehmer und Unternehmen in diesen Zeiten mit Sondervorschriften und -verfahren hatten.

Kasten 2: Spanien – Poster, Hotlines und Leitfäden zur Förderung der Umsetzung der Maßnahmen zur Bekämpfung von COVID-19

Auf der Website des spanischen Gesundheitsministeriums waren in der Rubrik „Informationen für Bürger“¹¹ Poster in mehreren Sprachen verfügbar (Englisch, Französisch, Arabisch, Rumänisch, Chinesisch, Russisch, Bulgarisch, Deutsch und Urdu). Die Plakate sollten ausländischen Bürgern helfen, eine Ansteckung mit COVID-19 zu vermeiden, indem mithilfe von Symbolen und Bildern verschiedene Themen aufgegriffen wurden, z. B. über die Vorgehensweise beim Auftreten von Symptomen oder im Falle der Diagnose von COVID-19, Empfehlungen für eine korrekte Quarantäne usw.

Am 8. Juni 2020 hat das spanische Ministerium für auswärtige Angelegenheiten, Europäische Union und Zusammenarbeit einen Telefondienst namens „**CONECTA International Mobility**“¹² eingerichtet, um die internationale Mobilität von Unternehmern, Arbeitnehmern, Technikern und anderen Fachleuten zu erleichtern, die trotz der COVID-19-Beschränkungen ins Ausland reisen müssen. Über eine Telefonplattform und mit einem einfachen Telefonanruf oder einer E-Mail konnten sich die Nutzer gezielt über die Einreisebedingungen und -voraussetzungen der verschiedenen Länder, die geltenden Gesundheitsmaßnahmen und die Möglichkeiten einer flexibleren Gestaltung notwendiger Reisen erkundigen. Auch Fragen zu den für die Einreise nach Spanien aus geschäftlichen oder beruflichen Gründen erforderlichen Bedingungen und Verfahren wurden beantwortet. Das Ministerium kanalisierte alle Anfragen, die die verschiedenen Abteilungen über unterschiedliche Kanäle erreichten, auf einheitliche Weise und veröffentlichte homogene und präzise Antworten der Verwaltungsbehörden. In der ersten Woche wurden fast 800 Telefonanrufe und mehr als hundert E-Mails beantwortet¹³.

Einführung von Beschränkungen und Notfallmaßnahmen: Beschränkungen und Maßnahmen für entsandte Arbeitnehmer

Zu den tatsächlich vor Ort erlebten Mobilitätsproblemen gehörte nach Aussage der EGB-Berater, dass Arbeitnehmer in einigen Fällen in einem Land als systemrelevant eingestuft wurden, jedoch nicht in dem anderen, was zu dem Zeitpunkt, als dies einen zulässigen Reisegrund darstellte, Schwierigkeiten verursachte. So galten beispielsweise Gesundheitsfachkräfte im Allgemeinen als systemrelevant, doch entsandte Arbeitnehmer zur Reparatur eines für den Betrieb des Krankenhauses notwendigen Geräts

11 Siehe: <https://www.sanidad.gob.es/profesionales/saludPublica/ccayes/alertasActual/nCov/ciudadania.htm>.

12 Siehe: La Moncloa (2020), Exteriores lanza CONECTA Movilidad Internacional, un servicio de información para facilitar los desplazamientos internacionales de empresarios y trabajadores, Pressemitteilung, 05. Juni, abrufbar unter: <https://www.lamoncloa.gob.es/serviciosdeprensa/notasprensa/exteriores/Paginas/2020/050620-conecta.aspx>.

13 Siehe: La Moncloa (2020), Exteriores atiende 800 consultas sobre viajes laborales al extranjero durante la primera semana de ‚Conecta Movilidad Internacional‘, Pressemitteilung, 14. Juni, abrufbar unter <https://www.lamoncloa.gob.es/serviciosdeprensa/notasprensa/exteriores/Paginas/2020/140620viajes-extranjero.aspx>.

im Aufnahmeland nicht als solches eingestuft worden sind. Sie konnten daher nicht einreisen. Ähnliche Kurzschlüsse aufgrund der fehlenden gegenseitigen Anerkennung berichteten viele Befragte in Bezug auf Impfstoffe. In einigen EU-Ländern war es möglich, sich mit Sputnik oder Sinovac impfen zu lassen, die in anderen Staaten jedoch nicht anerkannt wurden. Das bedeutete, dass ein negativer COVID-19-Test erforderlich war, wenn dies eine Alternative zum Impfnachweis für die Einreise in ein Land oder, wie in Italien, für die Aufnahme einer Beschäftigung war.

Wie erwartet, brachte die Pandemie auch eine Verlängerung von Arbeiten mit sich. In der vorstehend erwähnten Mitteilung der Europäischen Kommission vom 30. März 2020 wird vorgeschlagen, die in Artikel 16 der Verordnung 883/2004 eingeräumte Möglichkeit zu nutzen, um die Dauer der A1-Bescheinigungen zu verlängern. Italien hat zwischen dem 31. Januar 2020 und dem 31. Juli 2020 ablaufende A1-Bescheinigungen als bis zum 31. Juli 2020 gültig anerkannt, wie in der Mitteilung Nr. 1633 vom 15. April 2020 von INPS beschlossen.

Zu diesem Thema befragt, teilte der Präsident des INPS mit, dass auf Grundlage einer vorläufigen Rückmeldung regionaler Zweigstellen keine Ad-hoc-Verlängerungen der A1-Bescheinigungen erforderlich waren.

Eine Unterbrechung der Arbeiten und das sich daraus ergebende Ende der Entsendung hingegen könnte für aus Drittländern entsandte Arbeitnehmer oder für aus einem anderen EU-Land entsandte Drittstaatsangehörige besonders problematisch sein.

Die an Österreich und Slowenien grenzende italienische Region Friaul-Julisch Venetien räumte ausnahmsweise die Möglichkeit ein, dass aus Drittländern entsandte Arbeitnehmer länger als ursprünglich vorgesehen (im Falle einer Verlängerung der Arbeiten) oder sogar für andere als die ursprünglich angemeldeten Arbeiten bleiben durften, wenn es den betroffenen Unternehmen nicht möglich war, andere Arbeitnehmer für die neuen Arbeitsstellen zu entsenden.

Der EGB-Berater wies auf die besondere Vulnerabilität und das Risiko von Unregelmäßigkeiten hin, denen Arbeitnehmer aus Drittstaaten ausgesetzt sind, die von einem EU-Land in ein anderes entsandt werden, manchmal im Rahmen falscher Entsendungsvereinbarungen, bei denen der entsendende Mitgliedstaat nicht als ihr gewöhnlicher Arbeitsort betrachtet werden kann:

„Da ihre Arbeitserlaubnisse jedoch möglicherweise auf Grundlage ihres formalen Beschäftigungsstatus im Entsendestaats ausgestellt wurde, könnte dies ihren Aufenthaltsstatus im Falle einer Unterbrechung von Arbeiten und der Entsendung ins Ausland gefährden.

Zu den möglichen Folgen gehört der Verlust von Arbeitsplatz, Einkommen und Unterkunft - die häufig vom Arbeitgeber gestellt wird -, wodurch sich eine irreguläre Situation ergibt.

Abhängig von der Art des Visums und seiner Gültigkeit sind entsandte Arbeitnehmer aus Drittstaaten damit dem Risiko ausgesetzt, im Aufnahmemitgliedsstaat oder sogar im Entsendemitgliedstaat inhaftiert und abgeschoben zu werden.“

Quarantänepflichten für ins Ausland reisende Arbeitnehmer wurden im Allgemeinen als Herausforderung für Unternehmen bezeichnet. Der rumänische Länderbericht betont, dass dadurch viele grenzüberschreitend tätige Unternehmen darauf verzichteten, Arbeitnehmer ins Ausland zu entsenden und im polnischen Bericht wird hervorgehoben, dass die nationale Arbeitsaufsichtsbehörde (PIP) viele Anfragen zu den Quarantänevorschriften für entsandte Arbeitnehmer erhält.

Was **Tests** anbelangt, so war die Vorschrift der Durchführung eines Tests der Arbeitnehmer kurz vor der Einreise (in der Regel innerhalb von 48 oder 72 Stunden) in Anbetracht der begrenzten Verfügbarkeit von Flügen und der Dauer des Straßentransports mitunter schwer zu erfüllen. Ein befragtes Unternehmen aus Bosnien-Herzegowina betonte, dass dies besonders deshalb schwierig war, da die Reise nach Deutschland 15 Stunden dauert. Ein im deutschen Länderbericht genanntes rumänisches Unternehmen erinnerte sich, dass der Test rund 100 € kostete. Dieser Bericht hob auch hervor, dass es einigen Unternehmen gelang, diese Kosten vom Staat übernehmen zu lassen. Manchmal sei jedoch unklar gewesen, wer für die Kosten verantwortlich war, so dass sie letztendlich vom Arbeitnehmer übernommen wurden, wie der EGB-Berater bestätigte. Positive Anmerkungen zur Verfügbarkeit von COVID-19-Tests für Unternehmen im EU-Handbuch beziehen sich auf Spanien und Portugal, was auf ein insgesamt gemischtes Bild der tatsächlichen Verfügbarkeit und Zugänglichkeit von COVID-19-Tests in der EU hindeutet.

In diesem Zusammenhang betonte der Interviewpartner der Labour Mobility Initiative, dass die Beschaffung einer ausreichenden Anzahl von COVID-Tests auf dem Markt und ebenso die Versorgung der entsandten Arbeitnehmer mit diesen Tests innerhalb der für die Einreise nach Deutschland vorgeschriebenen 72 Stunden für polnische Unternehmen schwierig war, auch weil die Ergebnisse erst mit zeitlicher Verzögerung vorlagen. Aus diesem Grund kam es auch zu Verstößen gegen die Vorschriften, indem Unternehmen entsandte Arbeitnehmer über die deutsche Grenze schoben, ohne sie zuvor mit COVID-19-Tests zu versorgen – dies geschah oft durch Autofahrten, als noch keine Grenzkontrollen durch die deutsche Polizei vorgenommen wurden.

Entsendung während der Pandemie: zwischen alten und neuen Problemen

Zu den Problemen, die entsandte Arbeitnehmer erfahren, gehörte zusätzlich zu dem unzureichenden Zugang zu Informationen und den Einschränkungen bei der Gestaltung und Umsetzung der grenzüberschreitenden Mobilität auch die **Unterbringung**. Beweise für unzureichende Bedingungen wurden in Fällen genannt, über die rumänische

Medien berichteten und die im rumänischen Länderbericht sowie in Länderberichten über Deutschland, Polen und Portugal genannt wurden. Ein befragter Berater der European Migrant Workers Association und des PECO-Instituts schilderte unter anderem die Hauptergebnisse einer im Auftrag der beiden NRO durchgeführten Umfrage zu Wohnverhältnissen in Frankfurt-Griesheim, die hauptsächlich Arbeitnehmer aus Osteuropa betraf:

„Die meisten Zimmer waren etwa 20–25 Quadratmeter groß und beherbergten meist drei, seltener vier Personen. In den meisten Gebäudeteilen gibt es vier Zimmer auf einem Flur, deren Bewohner sich Küche und Bad teilen. Es gibt aber auch Trakte mit deutlich größeren Fluren und entsprechend umfangreicheren Sanitäreinrichtungen, die ebenfalls gemeinsam genutzt werden.“

Unzureichende Transportlösungen werden in den Länderberichten aus Deutschland, Italien und Portugal sowie im Interview mit einem rumänischen Gewerkschafter, der vom EWI für das Projekt befragt wurde, moniert. Ein Fachmann für Sicherheit und Gesundheitsschutz bei der Arbeit aus Italien beklagte, dass die Beförderung von Arbeitnehmern mit Kleintransportern wie immer gehandhabt wurde, abgesehen davon, dass zu Beginn auf deren häufige Desinfektion geachtet wurde. Ähnliche Bedenken wurden von deutschen Befragten der IG BAU und von verschiedenen NRO geäußert, die sich über den Einsatz von Kleintransportern mit voller Besetzung und unter Verstoß gegen die Maskenpflicht beschwerten. In Auswertungsgesprächen mit Unternehmen, die Arbeitnehmer nach Deutschland entsenden, wurde stattdessen die Beförderung in Fahrzeugen mit reduzierter Belegung hervorgehoben, wobei jedoch in vielen Bundesländern generell keine Maskenpflicht in Fahrzeugen bestand.

Laut Interviews mit Arbeitgebervertretern und einer Umfrage des polnischen Entwicklungsministeriums bei Arbeitgeberverbänden, Gewerkschaften und Großunternehmen hat Polen in der ersten Phase der Pandemie im Jahr 2020 die Transportmodalitäten in Großunternehmen angemessen umgesetzt und auch die Kosten für die sichere Beförderung von aus dem Ausland entsandten Arbeitnehmern übernommen, während die Unterstützung in kleinen Unternehmen geringer ausfiel und im Allgemeinen nur persönliche Schutzausrüstung wie Masken zur Bekämpfung von COVID-19 bereitgestellt wurde.

Einige der befragten rumänischen Unternehmen, die sowohl im deutschen als auch im rumänischen Länderbericht zitiert werden, wiesen auf **psychische Probleme** für die Arbeitnehmer hin, die auf die mit ursprünglich 14 Tagen lange Quarantänedauer sowie auf Probleme bei der Rückkehr in die Heimat während Urlaubszeiten oder regelmäßig im Fall von längeren Entsendungen zurückzuführen sind. Im rumänischen Länderbericht wird hervorgehoben, dass zwar Korridore für Arbeitnehmer organisiert wurden, diese aber den meisten im Rahmen des Projekts befragten Stakeholdern nicht bekannt waren. Die Organisation der Arbeit selbst konnte eine strikte Trennung der Arbeitneh-

mergruppen zur Folge haben. Während der Fokusgruppe in Verona erwähnte die *Cassa Edile* aus Udine die Erfahrung, dass einige Unternehmen „Blasen“ geschaffen haben, d. h. die Kontakte zwischen ihren Arbeitnehmern im Ausland und externen Personen beschränkt haben, um Ansteckung vorzubeugen und so die Arbeitssicherheit zu gewährleisten. Ein Unternehmen arrangierte auch Charterflüge, um große Bautrupps zu einem Zeitpunkt zu transportieren, in dem einige Länder die Grenzen geschlossen hatten (im vorliegenden Fall El Salvador) und dadurch kommerzielle Flüge gestrichen wurden. Zusätzlich wurde eine von der italienischen Arbeitsaufsichtsbehörde genehmigte Smartphone-Anwendung eingesetzt, um die Arbeitnehmer zu tracken und die Einhaltung des Sicherheitsabstands zu kontrollieren.

Die Einteilung von Arbeitnehmern in separate Gruppen wurde zwar von Branchenprotokollen angeregt, um die Verfolgung von Tätigkeiten bei gleichzeitigem Schutz der Arbeitnehmer vor COVID-19 sicherzustellen, jedoch wurden auch dahingehende Bedenken geäußert, dass Unternehmen diese Protokolle falsch auslegen könnten. Ein deutscher Gewerkschafter der IG BAU, der am 1. Seminar für gegenseitiges Lernen in Wiesbaden teilnahm, prangerte an, dass viele entsandte Arbeitnehmer vom Arbeitgeber gezwungen wurden, in Deutschland zu bleiben. Der Gewerkschafter beschwerte sich auch über die Praxis, „Gruppenquarantänen“ zu verhängen:

Wenn ein Fall entdeckt wurde, musste das gesamte Team weiterarbeiten und wurde von den anderen abgesondert. Dabei mussten die Arbeitnehmer das Risiko der Ansteckung mit dem Virus in Kauf nehmen, was von Politikern auch noch unterstützt wurde. Schließlich wurde ein Gesetz eingeführt, das gegen diese Praktiken vorgeht, nachdem in der Fleischindustrie über ähnliche Fälle berichtet wurde.“

Im spanischen Länderbericht wird hervorgehoben, dass paritätische Ausschüsse für Sicherheit und Gesundheitsschutz bei der Arbeit während der Pandemie Baustellenbesuche durchführten, um sicherzustellen, dass die Maßnahmen zur Bekämpfung der Pandemie verstanden und angewendet wurden. Im Gegensatz dazu betonte der EGB-Rechtsberater, dass die Inspektoren Schwierigkeiten bei der Durchführung von Kontrollen hatten, zum Beispiel, weil sie diese nicht oder nur per Telefon-/Videoanruf durchführen konnten, was für die Gewährleistung von Gesundheit und Sicherheit nicht gerade effektiv sei. Auch sei es Gewerkschaften manchmal aufgrund der allgemeinen COVID-19-Beschränkungen nicht gestattet gewesen, mit Arbeitnehmern zu sprechen. Während des ersten Seminars zum gegenseitigen Lernen stellte die für die Unfall-Pflichtversicherung im Baugewerbe zuständige BG BAU fest, dass zu Beginn der Pandemie Unfälle auch deshalb zunahmen, weil Architekten das Betreten der Baustellen von ihren Arbeitgebern untersagt wurde und Bauarbeiter deshalb keine notwendigen Inputs und Koordination erhielten.

Soziale Absicherung für entsandte Arbeitnehmer: Merkmale und Grenzen im Ländervergleich

Die soziale Absicherung entsandter Arbeitnehmer ist seit jeher von besonderem Interesse, da die in Artikel 12 der Verordnung (EG) Nr. 883/2004 vorgesehene Ausnahmeregelung es ihnen ermöglicht, während der Arbeit im Ausland im Heimatland versichert zu bleiben. Dies erleichtert einerseits ihre grenzüberschreitende Mobilität und der in den Abkommen verankerte Grundsatz der Freizügigkeit der Arbeitnehmer wird tatsächlich umgesetzt. Andererseits können die nach wie vor **erheblichen Unterschiede der Sozialsysteme und der Funktionsweise der sozialen Absicherung** ihr tatsächliches Schutzniveau beeinträchtigen oder sogar einen Grund für Betrug durch Unternehmen, die Einsparungen erzielen wollen, darstellen. Die Pandemie scheint diese Widersprüche noch deutlicher gemacht zu haben.

Die befragte Person von der Labour Mobility Initiative nannte ein Beispiel:

Die Rückführung erkrankter entsandter Arbeitnehmer aus Polen per Krankenwagen, deren Kosten vom Staat übernommen werden, war nicht immer möglich, auch weil das Gesundheitssystem überlastet war. Deshalb konnten die Arbeitnehmer entweder mit privaten Krankenwagen rückgeführt werden oder mussten im Aufnahmeland bleiben.

In einem konkreten Fall wurden 15 nach Deutschland entsandte Bauarbeiter für mindestens fünf Tage in offizielle Quarantänezentren in Deutschland eingewiesen. „Selbst wenn sie für die Zeit der Arbeitsunfähigkeit bezahlt wurden, war unklar, ob sie gemäß den deutschen oder den polnischen Vorschriften entschädigt werden würden.“

Diese Bedenken teilte auch der EGB-Berater, der darauf hinwies, dass aus der Lektüre und insbesondere aus der Auslegung der Entsenderichtlinie (Richtlinie 96/71/EG in der durch die Richtlinie EU 2018/957 geänderten Fassung) nicht eindeutig hervorgeht, ob die Lohnfortzahlung im Krankheitsfall Teil des Arbeitsentgelts ist, das an die im Aufnahmestaat geltenden Bestimmungen angepasst werden muss. Aufgrund der fehlenden Klarheit könnten Arbeitnehmer einfach Angst haben, sich krank zu melden.

Die im Rahmen des Projekts durchgeführte Überprüfung der Bedingungen für die Gewährung von **Kurzarbeitergeld** und **Krankengeld** wies auf die Ausweitung oder Einführung der vorstehend genannten Regelungen zur Berücksichtigung der Pandemiesituation hin, sowie auf die generelle Berücksichtigung von Quarantänezeiten als Krankheit. Dennoch ergaben sich erhebliche Unterschiede in der Höhe, da Parameter die erheblichen Lohnunterschiede in der Europäischen Union sowie die Kombination von Ansprüchen gegenüber dem Arbeitgeber und den Sozialversicherungsträgern widerspiegeln.

Während die Notfallbestimmungen im Allgemeinen ein staatliches Eingreifen zur Über-

nahme der normalerweise vom Arbeitgeber abgedeckten Krankheitszeiten vorsahen, war dies in Italien nicht der Fall, wo die Kosten für Krankheit und Quarantäne ab dem vierten Tag weiterhin vom INPS übernommen wurden (wobei die Deckung für die vorangegangenen Tage und die Aufstockung durch den Arbeitgeber in den Tarifverträgen festgelegt wurde). In Deutschland wurden die Kosten zunächst direkt vom Arbeitgeber übernommen. Dieser hatte jedoch die Möglichkeit der Rückerstattung durch den Staat.

Die Mischung von Elementen der sozialen Absicherung und der Vergütung fiel bei Kurzarbeitsregelungen noch stärker aus, wobei beide Situationen die Grenzen in der überarbeiteten Fassung der Richtlinie 96/71/EG insofern aufzeigen, als es Unsicherheiten bei der Angleichung der damit verbundenen Entgeltansprüche an die Rechtsvorschriften des Aufnahmelandes gab, wenn nicht sogar einen eindeutigen Ausschluss davon wie in Deutschland.

Was Italien betrifft, so wurde das Krankengeld für Arbeitnehmer, die während ihrer Entsendung ins Ausland an COVID-19 erkrankt waren, zu denselben Bedingungen wie für Arbeitnehmer in Italien anerkannt, während die Verlängerung der Leistung bei Quarantäne nur auf Beschluss der italienischen Gesundheitsbehörden gewährt wurde. Dies bedeutete den Ausschluss von in Italien versicherten, aber im Ausland unter Quarantäne stehenden Arbeitnehmern von der Leistung.

Stattdessen haben die portugiesischen Behörden einen Ansatz gewählt, der eher der Verordnung 883/2004 entspricht, und gewähren den aus dem Land entsandten Arbeitnehmern Zugang, wenn sie einen Nachweis über die Isolationspflicht oder ein gleichwertiges amtliches Dokument vorlegen, das von der Gesundheitsbehörde des Aufnahmemitgliedsstaats online über die Plattform Social Security Direct ausgestellt wurde¹⁴.

Interessanterweise untersucht das EU-Handbuch **von paritätischen Fonds während der Pandemie bereitgestellte Leistungen**, die entsandten Arbeitnehmern manchmal als Teil des Entgelts zustehen, auf das sie gemäß der überarbeiteten Entsenderichtlinie Anspruch haben. Falls die in Deutschland eingeführte Prämie entsandte Arbeitnehmer angesichts der für sie dennoch geltenden Beschränkungen der Lohnbestandteile nicht abdeckte, haben Branchenfonds in Italien die Zahlungen für Urlaubsgeld und Dienstalterszulage 2020 um einige Monate vorgezogen [Anm. d. Übers.: Satz unklar]. In Rumänien führte der paritätische Fonds CASOC Ad-hoc-Leistungen im Fall von Arbeitsunterbrechungen ein (siehe Kasten unten).

¹⁴ <https://www.seg-social.pt/>.

Kasten 3 – Vom Branchenfonds CASOC vor der Pandemie ergriffene Maßnahmen – Rumänien

Der Rumänische Branchenfond *Casa Socială a Constructorilor* gewährte Zulagen für Arbeitnehmer von Mitgliedsunternehmen, deren Baustellen aufgrund der wegen der COVID-19-Pandemie verhängten Maßnahmen stillgelegt wurden.

Um diese Maßnahme in Anspruch nehmen zu können, hatten die Arbeitnehmer nachzuweisen, dass sie auf Grundlage eines individuellen Arbeitsvertrags tätig und bei einem Mitgliedsunternehmen beschäftigt sind, das zur Einrichtung des vom Fonds verwalteten Sicherungsfonds beigetragen hat. Die von dem Branchenfonds gebotene soziale Absicherung umfasst:

- soziale Sicherungsleistungen während der Arbeitsunterbrechung: 75 % des durchschnittlichen Bruttogrundgehalts der letzten drei Monate während der auf nationaler Ebene verhängten Dauer des Notstands/der Warnstufe. Zusätzlich zu der Zahlung der Zulagen deckte der Branchenfond auch die von Arbeitnehmer/Arbeitgeber auf den Betrag der gewährten Zulagen zu entrichtenden Einkommens- und Sozialversicherungsbeiträge ab;
- Sicherung des Arbeitsplatzes während der Arbeitsunterbrechung;
- sich aus dem Status eines Bauarbeiters ergebende Ansprüche: Dienstalter, Sozialversicherungsansprüche, Steuererleichterungen usw.

Zugang zu den Leistungen hatten aus Rumänien und in das Land entsandte Arbeitnehmer, wenn ihr Unternehmen beim Fond registriert war und die Beiträge für mindestens einen Monat gezahlt wurden. In Übereinstimmung mit den geltenden Rechtsvorschriften überwies der Fond die Zulagen an den Arbeitgeber zurück, der den Erhalt durch die Arbeitnehmer durch eine eidesstattliche Erklärung bestätigte.

Impfungen und Hilfsmittel in der Notstandszeit: einige rechtliche oder verwaltungstechnische Grenzen im Blickpunkt

Was den Zugang zu den **Impfkampagnen** bezüglich COVID-19 betrifft, so deuten Informationen aus den thematischen Berichten des Europäischen Netzwerks für Sozialpolitik (ESPN)¹⁵ und der von der Agentur für Grundrechte (FRA)¹⁶ durchgeführten Analyse, die in Anbetracht der Bewertung des Netzwerks der Platform for International Cooperation on Undocumented Migrants (PICUM)¹⁷ überprüft wurden, darauf hin, dass die Impfkampagnen in einigen Ländern trotz der formal universellen Abdeckung aufgrund der Registrierungsverfahren eingeschränkt waren. Obwohl sich die Quellen vor allem auf Migranten ohne Papiere oder auf Asylbewerber und Flüchtlinge konzentrieren, lassen die darin enthaltenen Informationen darauf schließen, dass entsandte Arbeitnehmer in

15 Siehe: https://ec.europa.eu/social/main.jsp?advSearchKey=%20ESPN_covid2021&mode=advanced-Submit&catId=22&policyArea=0&policyAreaSub=0&country=0&year=0.

16 Siehe: <https://fra.europa.eu/en/publication/2021/covid19-rights-impact-june-1#country-related>.

17 Siehe: <https://picum.org/covid-19-undocumented-migrants-europe/>.

einigen Fällen de facto ausgeschlossen gewesen sein könnten.

In **Deutschland** war entweder die Angabe einer Meldeadresse oder der Nachweis des Aufenthalts in Deutschland „unter normalen Umständen“ erforderlich.

In **Italien** wurden einige Beispiele für gute Praxis entdeckt, wie die Möglichkeit, sich an den Standorten einiger Casse Edili oder paritätischer Berufsbildungszentren für den Bausektor (*Scuole Edili*) impfen zu lassen, oder die „offenen Tage“, an denen Impfungen ohne besondere Voraussetzungen angeboten wurden, in der Regel mit maßgeblicher Unterstützung von Freiwilligen/NRO. Zur Buchung eines Impftermins verlangten die meisten Regionen jedoch die italienische Steuer- und Krankenversicherungsnummer (*Codice Fiscale*), die bei einem Wohnsitz im Land vergeben wird. Ähnlich verhält es sich in **Spanien**, wo die meisten Regionen den Zugang auf die in ihren Gesundheitsdatenbanken registrierten Personen beschränkten. Auch hier ergab sich in vielen Fällen eine Zusammenarbeit mit NRO, um nicht in der Datenbank erfasste Personen zu ermitteln und zu kontaktieren, um den Impfstoff von Johnson & Johnson zu verabreichen.

Bezüglich der anderen erfassten Länder ist hervorzuheben, dass in **Portugal** die Impfung mit einem beliebigen Dokument zur Identifizierung der Person möglich war, was ein effektiver Ansatz zur Gewährleistung des allgemeinen Zugangs ist.

Um die sozialen Auswirkungen der Pandemie und der damit verbundenen Einschränkungen zu bewältigen, haben Behörden und NRO in Italien und Portugal **Lebensmittelhilfen** bereitgestellt. Während die Aufgabe von NRO sicherlich dazu beigetragen hat, marginalisierte Gruppen und ganz allgemein Personen zu erreichen, die einer Mangelsituation ausgesetzt sind, aber nicht die formalen Kriterien erfüllen (z. B. weil sie keine Papiere besitzen), haben einige italienische Gemeinden tatsächlich Beschlüsse erlassen, um **Personen ohne Wohnsitz im Land formell auszuschließen**. Die Entscheidungen wurden von den italienischen Gerichten als verfassungswidrig eingestuft, da sie anerkannten, dass ähnliche Hilfsleistungen zu den Grundrechten gehören, die nicht auf Grundlage von Vorschriften eingeschränkt werden dürfen, die den Aufenthalt von Personen in einem Land zur Bedingung für die Befriedigung grundlegender menschlicher Bedürfnisse machen, und ordneten den Zugang zu den Leistungen auf Grundlage des Hauptwohnsitzes und nicht des Aufenthaltsstatus und des Vorliegens einer wirtschaftlichen Notlage an [Anm. d. Übers.: Satz erscheint widersprüchlich].

Die Pandemie und die Nutzung digitaler Werkzeuge zur Verbesserung der Überwachungs- und Durchsetzungsmaßnahmen: Ergebnisse von EMEcs

Ansprechpartner für Sozialpartner: weiterhin ein ungenutztes Mittel

Ein ehrgeiziges Vorhaben innerhalb des Projekts war es, Kontaktpersonen in entsendenden Unternehmen zu erreichen, um zu testen, ob die Sozialpartner eine Antwort und Informationen für mögliche Tarifverhandlungen erhalten würden. Die Idee beruht auf Artikel 9 (f) der Durchsetzungsrichtlinie 2014/67/EU, der Folgendes als Teil der Verpflichtungen aufführt, die Mitgliedstaaten den entsendenden Unternehmen auferlegen können:

„erforderlichenfalls die Pflicht zur Benennung einer Kontaktperson als Vertreter, durch den die einschlägigen Sozialpartner während des Zeitraums der Dienstleistungserbringung versuchen können, den Dienstleistungserbringer zur Aufnahme von Kollektivverhandlungen im Aufnahmemitgliedstaat gemäß dem nationalen Recht und/oder den nationalen Gepflogenheiten zu bewegen. Diese Person kann eine andere als die unter Buchstabe e genannte Person sein und muss nicht im Aufnahmemitgliedstaat anwesend sein, muss jedoch bei einer angemessenen und begründeten Anfrage verfügbar sein.“

Da diese Informationen in die vorläufige Meldung zur Entsendung aufzunehmen sind, ist davon auszugehen, dass die Mitgliedstaaten die Kontaktperson der Sozialpartner jedes einzelnen Unternehmens kennen, das Arbeitnehmer in ihr Land entsendet. Die Richtlinie regelt jedoch weder den Zugang der Sozialpartner zu diesen Informationen noch die Frage, ob und wie die nationalen Behörden die Angaben zu den Kontaktpersonen zur Verfügung stellen müssen. Dieses Hindernis hat sich als schwer zu überwinden erwiesen, da die kontaktierten Gewerkschafter berichteten, dass sie keinen Zugang zu den

Daten haben oder ihre Anfragen nicht positiv beantwortet wurden, da die Daten offenbar nur auf begründeten Antrag zugänglich sind, z. B. nach Ermittlung eines entsendenden Unternehmens auf einer bestimmten Baustelle. Da der Zugang zu Informationen über die Anwesenheit und den Aufenthaltsort entsandter Arbeitnehmer jedoch nach wie vor lückenhaft ist, ist diese neue Maßnahme in einigen Fällen noch nicht einmal in den nationalen Rechtsvorschriften vorgesehen und wird im Wesentlichen nicht genutzt.

Die EMEcs-Analyse von Stellenanzeigen: Erkenntnisse für eine angemessene Mobilität von Arbeitnehmern im Baugewerbe

Ausgehend von der Idee, eine Analyse von Arbeitsmarkttrends vor ihrer Realisierung zu versuchen, wurde innerhalb des Projekts eine Stichprobe von Stellenanzeigen zusammengestellt, um **Trends in der internationalen Mobilität von Arbeitnehmern** im Baugewerbe nachzuvollziehen und Hinweise für **Überwachungs- und Durchsetzungsmaßnahmen** zu erlangen.

Zunächst wählten die Partner 10 Websites der Partnerländer nach verschiedenen Typen aus. Diese umfassten: öffentliche Portale, „informelle“ Websites (d. h. Websites privater Betreiber, die offenbar nicht als Arbeitsvermittler registriert sind), Facebook-Gruppen. Ursprünglich sollten auch Websites registrierter Zeitarbeitsfirmen einbezogen werden, doch diese stellten sich als schwer zugänglich heraus, weil viele von ihnen Stellenanzeigen nur für Kunden zur Verfügung stellen.

Die Partner sammelten den vollständigen Wortlaut, den Link und eine Reihe von Standardinformationen zu allen Stellenanzeigen, die zwischen dem 1. und 30. September 2022 auf den ausgewählten Websites veröffentlicht wurden. Um berücksichtigt zu werden, mussten die Anzeigen „Bautätigkeiten“ anbieten (sowohl in Arbeiter- als auch in Büroberufen), die im Vergleich zum Referenzland der Website „im Ausland“ durchgeführt werden sollten (diese Bedingung galt nicht für die Website aus der „EU“, da ihre Zielgruppe im Allgemeinen mobile Arbeitnehmer waren).

Insgesamt umfasste die Stichprobe 203 Anzeigen, die zumeist Arbeiter betrafen und hauptsächlich Arbeiten betrafen, die in Deutschland (18 %), den Niederlanden (18 %), der Schweiz (12 %), Belgien (9 %) und Frankreich (9 %) ausgeübt werden sollten. Eine Entsendung wurde nur in 2 % der Fälle erwähnt - ein beruhigender Umstand, da die entsandten Arbeitnehmer bereits im Entsendeland beschäftigt sein müssen, damit eine echte Entsendung vorliegt. Die Ergebnisse der deskriptiven Statistik und der inferentiellen Analyse deuten auf Folgendes hin:

- eindeutige **Rechtsverstöße sind schwer zu erkennen**, da in den Anzeigen nur selten gegen nationales oder EU-Arbeitsrecht verstoßende Bestimmungen vorgeschlagen werden, sondern diese eher vage bleiben, wenn das Angebot problematisch wirkt;

- die **Identität des Arbeitgebers ist oft verborgen** (1 von 5 Anzeigen in unserer Stichprobe), was auf privaten Websites und insbesondere in Facebook-Gruppen beobachtet wurde und mit dem Fehlen von Informationen über viele Aspekte des Arbeitsverhältnisses einhergeht, vom Ort und der Dauer der Arbeiten bis hin zur angebotenen Vergütung und der Arbeitszeit;
- die oft **angebotene Arbeitszeit** scheint **nicht (vollständig) den europäischen Standards** zu entsprechen, da erhebliche Überstunden verlangt oder als Möglichkeit für ein zusätzliches Einkommen dargestellt werden. Unabhängig davon, ob diese Vorschläge mit den geltenden Rechtsvorschriften übereinstimmen oder nicht – ein Aspekt, der angesichts der in der EU und in einigen nationalen Rechtsvorschriften verankerten Flexibilität bei der Arbeitszeit schwer festzustellen ist –, legen sie Aufsichtsbehörden auf jeden Fall nahe, diesen Aspekt zu beobachten und möglicherweise Stellenausschreibungen selbst als Hinweise zu nutzen;
- **Informationen über das Arbeitsentgelt sind schwer zu entschlüsseln:** In einigen zweifelhaften Fällen beziehen sich die Anzeigen sowohl auf einen Mindest- als auch auf einen Höchstbetrag, die erheblich voneinander abweichen, oder die vorgeschlagene Vergütung scheint im Vergleich zu den geltenden Mindestlöhnen oder sogar zu den Durchschnittslöhnen recht hoch zu sein;
- **Informationen in öffentlichen Portalen scheinen vollständiger und eindeutiger zu sein als in privaten Websites**, insbesondere im Vergleich zu Facebook-Gruppen. In diesem Zusammenhang ist zu erwähnen, dass die Identität des Arbeitgebers in allen auf öffentlichen Portalen geschalteten Anzeigen bekannt war;
- die Analyse, die die Ergebnisse nach Unternehmenstyp vergleicht, zeigt keine signifikanten Unterschiede zwischen von Zeitarbeitsfirmen und anderen Unternehmen aufgegebenen Anzeigen;
- ebenso scheinen **Leiharbeitsfirmen keine größere Klarheit bezüglich der angebotenen Beschäftigungsbedingungen zu gewähren** als Unternehmen, die direkt um Arbeitnehmer werben, und sie scheinen auch keine Rolle bei der Vermittlung hochqualifizierter Profile zu spielen.

Die digitalen EMEcs-Tools: Ideen und Möglichkeiten aus einer Fallstudienanalyse

Ein dritter Analyseschwerpunkt befasste sich mit einer Auswahl von neun digitalen Werkzeugen, die zum Verständnis dessen beitragen sollen, wie Überwachungs- und Durchsetzungsmaßnahmen in Notstandszeiten und darüber hinaus von neuen Werkzeugen profitieren können. Diese Aktivität ergab sich aus der Überlegung, dass der durch die Pandemie ausgelöste Anstieg von Online-Aktivitäten in einer Zeit, in der Arbeitsaufsichtsbehörden an ihre Grenzen stoßen, eine Chance darstellt. Die Auswahl umfasste:

- drei Werkzeuge für Datenanalyse/-abgleich, die von Arbeitsaufsichtsbehörden verwendet werden und auf Verwaltungserklärungen aufbauen: das deutsche Meldeportal Mindestlohn, das zur Identifizierung von Entsendungen im Baugewerbe und zur Meldung an den zuständigen Branchenfonds (SOKA BAU) verwendet wird; die portugiesische SINAI-Datenbank, die Aufzeichnungen über Inspektionen enthält und ebenfalls mit Entsendungserklärungen abgeglichen wird; die REVISAL-Plattform, die auf dem rumänischen Arbeitnehmerregister basiert, das zur Beantwortung von Anfragen zu entsandten Arbeitnehmern aus dem Land verwendet wird;
- vier Tools zur Überwachung von Arbeitsverhältnissen entlang der Lieferkette, die von öffentlichen Behörden, Branchenfonds oder Auftragnehmern eingeführt wurden (CHECK und SICO in Italien; das Register akkreditierter Unternehmen in Spanien) oder für private Unternehmen auf dem Markt verfügbar sind (GESTPLANO in Portugal);
- ein Werkzeug, das von den Sozialpartnern im Baugewerbe des Fürstentums Asturien (Spanien) zur Kontrolle und Überwachung der Gesundheits- und Sicherheitsbedingungen und der Auftragsvergabe von Arbeiten in Abstimmung mit der Sozialversicherung und der Arbeitsaufsichtsbehörde eingesetzt wird (COPREVAS-Plattform);
- ein Informationsportal über das Baugewerbe in Polen, *Wielkie Budowanie*, das eine Suchmaschine für Stellenangebote und Informationen über Marktlöhne sowie über Preise von Produkten und Dienstleistungen enthält.

Was die von den Arbeitsaufsichtsbehörden genutzten Datenbanken betrifft, so wird bei den erfassten Werkzeugen versucht, Informationen über Entsendungen zu erfassen und sie in einen breiteren Rahmen zu integrieren, der Informationen über Arbeitsverhältnisse und Arbeitsunfälle erhebt, oder mit Datenbanken für steuerliche und sozialversicherungsrechtliche Zwecke zu verknüpfen, auch wenn dieser Abgleich nicht immer unkompliziert ist oder für eine korrekte Einschätzung der Erfolge und Grenzen zu kurz zurückliegt. In ähnlicher Weise zeigen die analysierten Tools für Bauarbeiten COPREVAS (Spanien) und SICO (Italien), wie der **Abgleich von Daten** über Art, Ort und Umfang der Arbeiten mit anderen verfügbaren Informationen über die Zahl der Beschäftigten und die bestehenden Beschäftigungsverhältnisse dazu **beitragen kann, Unregelmäßigkeiten zu erkennen und zu bekämpfen** und dadurch auch Unfälle zu vermeiden.

Im Falle Deutschlands ermöglicht die gemeinsame Nutzung von Daten, auch wenn sie nicht vollständig automatisiert ist und einen gewissen zusätzlichen Arbeitsaufwand erfordert, dem Branchenfond SOKA-BAU und den für die Entgegennahme von Voranmeldungen über die Entsendung zuständigen Stellen (Zollbehörden), in Deutschland Dienstleistungen erbringende Unternehmen über ihre Pflichten zu informieren, wenn sie im Baugewerbe tätig sind. Dies wird unterstützt durch eine Website mit einschlägi-

gen Informationen in neun Sprachen.

Andere überprüfte Tools betrafen hauptsächlich Software, die für mehr Transparenz auf Baustellen sorgen soll. Angesichts des Umfangs der Untervergabeketten schienen diese Instrumente Bedenken hinsichtlich der Qualität der Dienstleister zu zerstreuen, auch im Hinblick auf die Vermeidung von Unfällen, Informationen über auszuführende Arbeiten und deren Zeitplan sowie die Anwesenheit von Personal vor Ort. Je nach Ziel, Endkunden und Produzenten unterscheiden sich die Funktionen dieser Werkzeuge und können sogar individuell anpassbar sein, wie bei GESTPLANO. Sie machen jedoch auf die **Notwendigkeit für Unternehmen**, speziell für Hauptauftragnehmer, aufmerksam, über Werkzeuge zu verfügen, die ihnen die **ordnungsgemäße Verwaltung der entlang der Unterauftragskette vergebenen Arbeiten** ermöglichen. Dies könnte ein Ansporn sein, **vermehrt auf Regelmäßigkeit und Sicherheit am Arbeitsplatz zu achten**, vor allem wenn die Software von den Sozialpartnern/paritätischen Fonds gefördert wird und gemeinsame Haftungsklauseln Vorsicht bei der Vergabe von Unteraufträgen unterstützen.

Das gleiche Bedürfnis nach Transparenz inspirierte das polnische Portal *Wielkie Budowanie*, das Informationen bereitstellt, die sich nicht auf die Baustelle als solche konzentrieren, sondern auf Markttrends in Bezug auf Löhne und Preise, die sowohl die Arbeitnehmer als auch die Unternehmen in einem Kontext informieren können, in dem die Mehrheit der Unternehmen nicht von Tarifverträgen abgedeckt ist und Verhandlungen über Löhne und Leistungen weitgehend auf Unternehmens- und individueller Ebene erfolgen.

Digitale Möglichkeiten: weitere Erkenntnisse aus den EMEcs-Aktivitäten

Bei der Analyse der digitalen Möglichkeiten für das Baugewerbe nach der Pandemie und für künftige Notsituationen wurden auch Online-Sitzungen und -Veranstaltungen genutzt, darunter das zweite internationale Seminar zum gegenseitigen Lernen, das am 21. Oktober 2022 in Bologna stattfand, und eine Online-Fokusgruppe, die sich mit einigen lokalen Erfahrungen in Italien befasste, sowie das Interview mit dem INPS.

Beim Seminar in Bologna herrschte ein **breiter Konsens über das Bedürfnis nach einer Verbesserung der Datennutzung, um eine Regelmäßigkeit der Beschäftigung entsandter Arbeitnehmer zu gewährleisten**, auch auf Seiten der italienischen Sozialpartner und der beteiligten öffentlichen Einrichtungen.

Die Veranstaltung war nützlich, um weitere Erfahrungen zu erörtern, die von den digitalen EMEcs-Tools nicht abgedeckt werden, wie z. B. der kürzlich durch die italienische Gesetzgebung eingeführten und vom CNCE verwalteten „Kongruenz-Indexe“. Diese Verzeichnisse sind als Tool zur Bekämpfung nicht angemeldeter Arbeit gedacht und messen, ob der auf einer bestimmten Baustelle registrierte Arbeitseinsatz angesichts des

Gesamtumfangs und der Art der auszuführenden Arbeiten „kongruent“ ist. Zu diesem Zweck wird in einer Tabelle für jede Bauwerkskategorie ein Anteil des zu erwartenden Arbeitsaufwands festgelegt (beispielsweise beträgt der Mindestanteil des Arbeitsaufwands am Wert des Bauwerks im Falle einer Umstrukturierung von Zivilgebäuden 22 % und beim Straßen- oder Brückenbau 13,77 %).

Die Fokusgruppe erinnerte daran, dass **paritätische Fonds tatsächlich direkt von Unternehmen genutzte Instrumente fördern können**. Auch wenn sie in der Regel keine Sanktions- und Kontrollbefugnisse haben, können sie dennoch Instrumente fördern, die für Hauptauftragnehmer interessant sind, die beim Vorliegen von Klauseln über die gemeinsame Haftung ein Interesse am Erhalt von Informationen über die Beschäftigungsverhältnisse entlang der Lieferkette haben, um Unregelmäßigkeiten zu verhindern.

Schließlich wurde im Gespräch mit dem INPS das derzeit laufende Pilotprojekt zur Einführung eines europäischen Sozialversicherungsausweises angesprochen, das in seiner Anfangsphase die Zertifizierung digitaler A1-Bescheinigungen und die Möglichkeit der Überprüfung von Papierversionen über einen QR-Code beinhaltet.

„Wir beabsichtigen, unsere Daten ausländischen Sozialversicherungsträgern zur Verfügung zu stellen, indem wir fortschrittliche Technologien wie Blockchain nutzen und Echtzeit-Zugang zu wichtigen Daten über die Entsendung sowie zu anderen Aspekten, wie Leistungen, garantieren, um Betrug zu vermeiden. Natürlich werden die tatsächlichen Funktionen des Instruments davon abhängen, wie unser Vorschlag von anderen Mitgliedstaaten bewertet wird.“

Eine Vision für die Zeit nach der Pandemie: das EMEcs EU-Toolkit

Als abschließende Aufgabe erarbeiteten die Partner ausgehend von den Projektergebnissen ein Toolkit, das eine Reihe politischer Empfehlungen und den Entwurf eines Arbeitsschutzprotokolls enthält, das bei künftigen ähnlichen Notfällen als Grundlage dienen soll.

Zunächst wurde eine vorläufige Reihe von schwierigen oder vielversprechenden Themen ermittelt. Dazu wurden anschließend schriftliche Beiträge zu zusätzlichen Aspekten, die der Aufmerksamkeit bedürfen, oder zu möglichen politischen Maßnahmen, die vorgeschlagen werden sollten, gesammelt. In einer Online-Diskussionsrunde wurden die Vorschläge verglichen und überarbeitet, bevor sie einer abschließenden Bearbeitung unterzogen wurden, um die verschiedenen Standpunkte, Kontexte und Fachkenntnisse des Konsortiums zu berücksichtigen. Die Empfehlungen wurden in vier verschiedene Hauptbereiche unterteilt, die die verschiedenen im Rahmen des Projekts behandelten Themen widerspiegeln. Die folgenden Absätze enthalten eine Zusammenfassung der Empfehlungen und erläutern auch die dahinter stehenden Überlegungen und Praktiken entsprechend den verschiedenen Bereichen, auf die sich die Empfehlungen beziehen.

Notfallbezogene Einschränkungen und Zugang zu Informationen

Der erste Teil der Empfehlungen befasst sich mit dem Zugang zu Informationen über Beschränkungen in Notfallsituationen aus verschiedenen Blickwinkeln. Die sechs darin enthaltenen Vorschläge gehen vom **Informationsaustausch** zwischen Behörden und Sozialpartnern zu den jeweils aktuell bestehenden Beschränkungen aus, wobei sowohl die Rolle der Sozialpartner bei der Anpassung von Arbeitsschutzmaßnahmen an die Besonderheiten des Baugewerbes als auch ihre Fähigkeit, Unternehmen und Arbeitnehmer zu erreichen und die angemessene Umsetzung von Sicherheitsmaßnahmen zu unterstützen, erwähnt werden. Dies betrifft auch die **Durchführung von Baustellenbegehungen** durch paritätische Ausschüsse für Sicherheit und Gesundheitsschutz bei der Arbeit, die so weit wie möglich unter sicheren Bedingungen durchzuführen sind, sowie Inspektionen als Möglichkeit Unternehmen und Arbeitnehmern zu informieren und um

von nicht den Vorschriften entsprechenden Vorgehensweisen abzuschrecken. Im Gegenzug ist der **Zugang zur Rechtsberatung** für Arbeitnehmer zu fördern. In Deutschland beispielsweise erhält das Netzwerk Faire Mobilität finanzielle Unterstützung für ihr Angebot von Informationen und Rechtsberatung für entsandte Arbeitnehmer in bundesweit verteilten Zentren.

Vorschläge betreffen auch **leicht zugängliche und strukturierte Informationen für die breite Bevölkerung mit individueller Unterstützung**, zum Beispiel durch Hotlines.

Angesichts der berichteten Schwierigkeiten beim Zugang zu Informationen über im Ausland geltende Regelungen wird schließlich die Einrichtung **grenzüberschreitender Arbeitsgruppen** zwischen den Behörden vorgeschlagen, um die rasche Weitergabe von Informationen oder gemeinsame Maßnahmen zu fördern.

Mobilität entsandter Arbeitnehmer

Der zweite Teil der Empfehlungen zielt auf drei Aspekte ab, die im Rahmen des Projekts von Unternehmen und/oder entsandten Arbeitnehmern angesprochen wurden: Erstens könnten, wie von der Europäischen Kommission vorgeschlagen und z. B. in Italien vom INPS umgesetzt, **A1-Bescheinigungen auch nach ihrem Ablauf als gültig betrachtet werden**, wenn die Produktionstätigkeit durch Einschränkungen deutlich verlangsamt wird.

Zweitens könnten die **Quarantänevorschriften für entsandte Arbeitnehmer gelockert werden**, da zu berücksichtigen ist, dass sie möglicherweise bei kurzzeitiger Rückkehr in ihr Heimatland einer „doppelten Quarantänepflicht“ unterliegen können.

Angesichts einiger bei den Projektergebnissen festgestellter Unklarheiten bei der Anwendung der Arbeitsschutzvorschriften wird schließlich vorgeschlagen, **deutlich darauf hinzuweisen, dass der Arbeitgeber für die Übernahme der pandemiebedingten Kosten für Sicherheit und Gesundheitsschutz bei der Arbeit verantwortlich ist**, angefangen von den möglicherweise unterschiedlichen Notwendigkeiten in Bezug auf den Transport zur und von der Baustelle bis hin zu den erforderlichen persönlichen Schutzausrüstungen und Tests. In Anbetracht der möglichen Höhe der damit verbundenen Kosten übernimmt der Staat die Kosten in vollem Umfang oder gewährt zu subventionierten Preisen Zugang zur Ausrüstung.

Soziale Absicherung für entsandte Arbeitnehmer

In Bezug auf die soziale Absicherung entsandter Arbeitnehmer werden folgende Empfehlungen ausgesprochen: (i) Behandlung im Falle einer Quarantäne; (ii) Zugang zu Impfstoffen; (iii) Zugang zu Hilfsleistungen in Notfällen; (iv) Zugang zu sozialen und psychologischen

logischen Gesundheitsdienstleistungen; (v) Angemessene Kurzarbeitsregelungen. In all diesen Bereichen wurden Probleme hinsichtlich Zugangslücken oder unzureichender Leistungen festgestellt. Wie bereits erwähnt, erkannten beispielsweise die italienischen Behörden die im Falle einer Quarantäne eingeführten Leistungen für von ausländischen Behörden isolierte Arbeitnehmer nicht an. Stattdessen haben die Rechtsvorschriften und ihre Auslegung den Vorschriften der Verordnung (EG) Nr. 883/2004, die die **Deckung der Sozialversicherungsleistungen für entsandte Arbeitnehmer im Entsendestaat** vorsieht, zu entsprechen.

In einigen Ländern verhinderten die Verfahren für den Zugang zu Impfstoffen auch den Zugang von nicht im nationalen Gesundheitssystem registrierten Arbeitnehmern, darunter möglicherweise auch entsandte Arbeitnehmer. Stattdessen könnte die **Europäische Krankenversicherungskarte genutzt werden, um die Teilnahme von entsandten Arbeitnehmern und anderen Bürgern, die sich vorübergehend im Ausland aufhalten, an Impfkampagnen zu gewährleisten.**

Was den **Zugang zu Lebensmittelhilfen** und anderen Notfalleleistungen betrifft, so scheint die in Italien und Portugal festgestellte **Zusammenarbeit zwischen Behörden und NRO** dahingehend **vielversprechend** zu sein, auch von den Behörden aus verschiedenen Gründen nicht informierte oder erfasste Personen zu erreichen, einschließlich aus dem Ausland entsandte Personen. Dies soll gefördert werden, während zugleich **Beschränkungen aufgrund des Aufenthaltsstatus in Notstandszeiten zu untersagen** sind.

In Anbetracht der psychischen Probleme durch die lange Isolation müssen **psychologische Dienstleistungen von den öffentlichen Einrichtungen angemessen finanziert und unterstützt** werden, wobei mögliche Bedürfnisse von Menschen mit unterschiedlichem sprachlichen und kulturellen Hintergrund berücksichtigt werden müssen.

Der EU-Bericht hat gezeigt, dass entsandte Arbeitnehmer unter psychischen Belastungen leiden können, wenn sie in den Pausen und im Urlaub nicht nach Hause reisen und ihre Angehörigen besuchen können, sondern allein im Aufnahmeland zurück bleiben müssen.

Eine letzte Empfehlung befasst sich mit der Zeit nach der Pandemie, ausgehend von den in den letzten Jahren erlebten Lücken. In diesem Zusammenhang und in Anbetracht der Grenzen des Schutzes entsandter Arbeitnehmer im Falle der Einschränkung oder Unterbrechung von Bauarbeiten werden die europäischen Behörden ermutigt, Rechtsvorschriften zur Festlegung von Mindeststandards für Kurzarbeitsregelungen auszuarbeiten. Zusammen mit den unter anderem mit der Richtlinie über angemessene Mindestlöhne geförderten Konvergenzziele soll dies dazu beitragen, Ungleichheiten auf dem Arbeitsmarkt zu vermeiden, insbesondere, aber nicht nur, in Notfällen.

Chancen der Digitalisierung

Was die Lehren aus der Pandemie in Bezug auf die Nutzung digitaler Tools betrifft, so wird empfohlen, einen angemessenen Datenaustausch zwischen den Behörden zu etablieren, z. B. durch den Abgleich von Daten aus A1-Bescheinigungen mit denen der Voranmeldungen oder durch die Nutzung der von der Infrastruktur des Tools ESSPASS gebotenen Möglichkeiten. In Anbetracht der Rolle der Branchenfonds im Baugewerbe, wie beispielsweise in Deutschland, müssen diese Zugriff auf relevante Daten erhalten, um die entsendenden Unternehmen zu informieren und sicherzustellen, dass sie sich wann immer vorgeschrieben im Aufnahmeland registrieren.

Auch die Rolle der Sozialpartner muss gestärkt werden. Ausgehend von der möglichen Einführung einer Kontaktperson in den nationalen Entsendeerkklärungen, über die die Sozialpartner versuchen können, sich an Tarifverhandlungen im Aufnahmeland zu beteiligen, wird in den Empfehlungen gefordert, diese Kontaktperson gegenüber den Sozialpartnern offenzulegen und diesbezügliche zusammenfassende Informationen zur Verfügung zu stellen. Die fehlgeschlagenen Versuche während des Projekts, auf diese Daten zuzugreifen, zeigen, dass die Bestimmung weitgehend unwirksam bleibt.

Wie zum Teil während der Pandemie geschehen, könnten digitale Werkzeuge auch zur Senkung des Verwaltungsaufwands von Unternehmen eingesetzt werden, beispielsweise für die papierlose Registrierung der Anwesenheit.

Ausgehend von der Analyse von Online-Stellenanzeigen und dem hohen Anteil von Anzeigen, die von unbekanntem Arbeitgebern oder sogar Zeitarbeitsfirmen ohne Namensangabe aufgegeben werden, wird vorgeschlagen, Vorgaben für den Inhalt von Stellenanzeigen auf EU-Ebene aufzustellen, gleichzeitig die öffentliche Vermittlung zu fördern sowie die Bedingungen für die Tätigkeit von Zeitarbeitsfirmen restriktiver zu gestalten.

Schließlich unterstützt das EU-Toolkit unter Berücksichtigung der Erkenntnisse aus digitalen Tools Werkzeuge, die die **Transparenz entlang der Lieferkette verbessern** können. Die Idee ist es, unter anderem über gemeinsame Haftungsklauseln das Ergreifen von Maßnahmen zur Einhaltung der Regelmäßigkeit der Beschäftigung sowie anderer Normen und Vorschriften durch die Hauptauftragnehmer zu erreichen, mit denen die Qualität der Beschäftigung und der Arbeiten verbessert werden können - angefangen bei der regelmäßigen Teilnahme an Schulungen, Berufserfahrung und dem Besitz von Lizenzen zum Betrieb von Maschinen.

Chancen durch Innovation in der Berufsbildung

Ausgehend von den im Rahmen des Projekts analysierten Erfahrungen wird empfohlen, **an Arbeitnehmer und Unternehmen im Baugewerbe gerichtete kostenlose, kurzfristige Online-Schulungen (MOOCs) zu fördern**, um sie bei der Analyse des bran-

chenspezifischen Risikos einer Virenexposition zu unterstützen, das Bewusstsein für Präventivmaßnahmen zur Vermeidung der Ansteckung zu fördern und allgemeinere Weiterbildungsmöglichkeiten zu bieten. Die Verfügbarkeit von Online-Kursen kann dazu beitragen, entsandte Arbeitnehmer zu erreichen, zum Beispiel mit Kursen in Fremdsprachen, wie sie das deutsche Institut *Arbeit und Leben* während der Pandemie angeboten hat.

Gesundheitsmaßnahmen auf Baustellen - ein Protokollentwurf

Im letzten Abschnitt des EU-Toolkits wird ein Protokollentwurf vorgeschlagen, der durch eine Analyse der Struktur und des Inhalts von Arbeitsschutzprotokollen erstellt wurde, die zur Verhinderung der Verbreitung von COVID-19 auf Baustellen in Deutschland, Italien, Polen, Portugal und Spanien eingeführt wurden¹⁸.

Dies diente der Ermittlung von Gemeinsamkeiten und Unterschieden sowie dazu, die wichtigsten Anliegen und unterschiedlichen Ansätze zur Bewältigung dieses Risikos aufzuzeigen und so ein Instrument bereitzustellen, das sich im Falle ähnlicher Notfälle anpassen und integrieren lässt, insbesondere im Hinblick auf den Länderkontext und Informationen der Gesundheitsbehörden. Das Protokoll ist nach verschiedenen Themen gegliedert, einschließlich Ziele und möglicher Mittel zur Umsetzung.

Genauer gesagt, wurden Anweisungen für mehrere Aspekte bereitgestellt, die in den überprüften Protokollen für wichtig erachtet wurden. Dazu gehören:

- Anpassung der Arbeitsorganisation und Maßnahmen bezüglich externer Dienstleister, um Kontakte zu reduzieren und zu verfolgen;
- Gewährleistung des Sicherheitsabstands zwischen Arbeitnehmern/Arbeitsplätzen;
- Umsetzung von Maßnahmen zur Gewährleistung der sicheren Beförderung und Unterbringung;
- Einhaltung der Reinigungs- und allgemeinen Hygienevorschriften;
- Bereitstellung persönlicher Schutzausrüstung gegen das Virus durch den Arbeitgeber;
- angemessene Verbreitung von Informationen über die Risiken unter den Arbeitnehmern;
- Maßnahmen zum Umgang mit Ansteckungsfällen, einschließlich Absonderung und sofortiger Kontaktaufnahme mit den Gesundheitsbehörden;
- Entwicklung von COVID-19-Plänen und Kooperation mit Arbeitnehmervertretern.

¹⁸ In dem anderen am Projekt beteiligten Land, Rumänien, wurde kein branchenspezifisches Protokoll verabschiedet.

Ein abschließender Abschnitt bietet zusätzliche Hinweise für Berufsbildungszentren, die sich an den Empfehlungen des FLC Asturias für die im Fürstentum Asturien tätigen Berufsbildungszentren orientieren¹⁹.

¹⁹ Das Protokoll ist unter folgendem Link verfügbar: https://emecs-project.eu/wp-content/uploads/2022/12/COVID-PROTOCOL-TRAINING-CENTER_ES.pdf.

Schlussfolgerung

Das EMEcs-Projekt bot die Gelegenheit zur Reflexion und Bewertung der Maßnahmen, die zur Bewältigung der vielfältigen Auswirkungen der Pandemie auf Arbeitnehmer und Unternehmen im Baugewerbe eingeführt wurden.

Das Projekt begann nach Ende der ersten Welle. Damit hatten die Projektpartner die Möglichkeit, die bis dahin bestehenden Maßnahmen zu reflektieren. Die Projektpartner wurden in die Lage versetzt die Pandemie in Phasen einzuteilen, in welcher jeweils unterschiedliche Strategien und Maßnahmen greifen. Das Projekt drehte sich darum, Maßnahmen in Bezug auf die Regelmäßigkeit der Beschäftigung, das Einkommen, die Qualifikation der Arbeitnehmer und den Schutz vor Gesundheits- und Sicherheitsrisiken zu diskutieren, um ein **immer sicherer werdendes Baugewerbe** zu schaffen.

Die meisten Empfehlungen sowie der Entwurf des Protokolls für Sicherheit und Gesundheitsschutz bei der Arbeit bieten Anhaltspunkte dafür, wie ähnliche gesundheitliche Notfälle in Zukunft besser bewältigt werden können: angefangen bei flexiblen Vorschriften für die Einschränkung der Mobilität und die Gültigkeitsdauer von A1-Bescheinigungen über das Verbot von Beschränkungen des Zugangs zu Sozialleistungen, Impfungen und sozialen Hilfsleistungen für entsandte Arbeitnehmer bis hin zur Verfügbarkeit von Informationen über Maßnahmen zur Pandemiebekämpfung auf einem einzigen Portal und in verschiedenen Sprachen. Schließlich wurden Maßnahmen für Sicherheit und Gesundheitsschutz bei der Arbeit in einem Protokollentwurf zusammengefasst.

Während die Vorschläge hinsichtlich der genauen Faktor der jeweiligen Notsituation sowie an die bis dahin bestehenden Erkenntnisse zur Lage und dem jeweiligen Länderkontext angepasst werden müssen, bezieht sich das wichtigste „Wenn“ für die Zukunft auf die **Fähigkeit politischer Entscheidungsträger und der Gesellschaft insgesamt, Lehren aus der erlebten Pandemie zu ziehen, um eine bessere neue Normalität zu gestalten.**

Wie in den vorangegangenen Abschnitten dargelegt, wurden die meisten Grenzen des bestehenden Rechtsrahmens zum Schutz entsandter Arbeitnehmer in den ersten Phasen der Pandemie deutlich, als entsandte Arbeitnehmer entweder an der Einreise in ein Land gehindert wurden oder dort bei einer vorübergehenden Arbeitsunterbrechung

oder Quarantäne festsäßen.

Da sie im Gegensatz zu Grenzgängern in der Regel nicht für kurze Zeit in ihr Heimatland zurückkehren konnten, bedeutete die Anwendung, Auslegung oder fehlerhafte Anwendung der bestehenden Vorschriften zur Koordinierung der sozialen Sicherungsleistungen und des Anspruchs auf Vergütung im Aufnahmeland einen geringeren Schutz für diejenigen, die in Länder mit höheren Löhnen und höherem Lebensstandard entsandt wurden. Das erinnert an die allgemeineren Grenzen, die durch die bestehenden Unterschiede bei den Standards für Einkommen und sozialer Absicherung in den EU-Mitgliedstaaten entstehen.

Die Rolle der Branchenfonds, schrittweise Notfallmaßnahmen einzuführen, um dem Einkommensrückgang in einigen Ländern entgegenzuwirken, ist eine valide Möglichkeit Notlagen zu begegnen. Dennoch sind **EU-Richtlinien zur Stärkung der sozialen und wirtschaftlichen Annäherung** notwendig, um die allgemeinen Ungleichheiten in Bezug auf Einkommen und Absicherung unter den Arbeitnehmern in der EU zu verringern, um betrügerischen Entsendungen auszuhebeln.

Was die Digitalisierung betrifft, hat die breite Bevölkerung die rasche Einrichtung und Einführung von Systemen zur Erleichterung der sicheren Mobilität der Bürger und gleichzeitigen einfachen Überprüfung ihres Status mit dem digitalen EU-Covid-Zertifikat und dem digitalen Fluggastdatensatz erlebt, wobei ersteres auch als Vorbild für das aktuelle ESSPASS-Projekt zu funktionieren scheint.

Angesichts der anhaltenden Probleme bzgl. der Geltendmachung von Rechten entsandter Arbeitnehmer, müsse ein Datenaustausch rechtlich abgesichert werden, der eine **ordnungsgemäße grenzüberschreitender Beschäftigung** im Baugewerbe gewährleisten kann. Ein erster Schritt könnte der Abgleich von Daten über Beschäftigungsverhältnisse und Sozialversicherungsbeiträge mit den Daten aus nationalen Voranmeldungen über die Entsendung sein. In diesem Zusammenhang hob das Projekt auch andere vielversprechende Praktiken hervor, wie z.B. das Mindestlohnmeldeportal der Generalzolldirektion. Die darin erhaltenen Entsendebescheinigungen dienen als Grundlage für den Datenaustausch zwischen den deutschen Zollbehörden und SOKA-BAU auf, was als Vorbild für die Vernetzung der mit Entsandten befassten Akteure in anderen Ländern dienen kann.

Die Arbeitsunterbrechungen und die Versammlungsbeschränkungen haben u.a. den Weg für einen **Ausbau des Angebots an Online-Informationsveranstaltungen und Schulungen** geebnet, die Arbeitnehmer über ihre Rechte informieren oder die Situation zur Verbesserung ihrer Kenntnisse und Fähigkeiten nutzen sollen. Die Entwicklung und Verbreitung ähnlicher Onlinere Ressourcen, die sich auch an Arbeitnehmer außerhalb der üblichen Kreise richten, ist eine weitere wesentliche Erkenntnis aus der Pandemie, die nicht nur für Behörden, sondern auch für Sozialpartner als Anregung für die Gestaltung

ihrer Richtlinien dienen sollte. Dies gilt insbesondere, wenn sie für die Steuerung der Berufsausbildung durch paritätische Institutionen zuständig sind.

Schließlich hat die Pandemie die Aufmerksamkeit der politischen Entscheidungsträger auf die Gesundheit gelenkt, ebenso wie auf die Einschränkung von Grundrechten wie der Freizügigkeit als allerletztes Mittel zum Schutz der öffentlichen Gesundheit in einer Zeit, in der die Gesundheitssysteme nicht auf die Bekämpfung eines weitgehend unbekanntem Virus vorbereitet waren.

Zu den Empfehlungen des Projekts gehört die Notwendigkeit einer **angemessenen Finanzierung von Dienstleistungen zur Förderung der psychischen Gesundheit**, weil entsandte Arbeitnehmer in Zeiten der Pandemie unter einer doppelten Isolation litten. Grund dafür waren die allgemein geltenden Versammlungsbeschränkungen und die Unmöglichkeit oder Schwierigkeit, ihre Angehörigen aufzusuchen, da die grenzüberschreitenden Quarantänebestimmungen eine Rückreise während kurzer Urlaubszeiten unmöglich machten. Auch wenn das Projekt dieses Thema nicht direkt behandelte, wird angesichts der Erfahrungen mit der Pandemie und der zentralen Rolle, die den öffentlichen Gesundheitssystemen zugedacht wurde, eine verstärkte Aufmerksamkeit für das Gesundheitspersonal und öffentlichen Gesundheitsdienstleistungen sowie für die Zugänglichkeit zu Heilmitteln als allgemein geteiltes politisches Ziel anerkannt.

Im Baugewerbe führte das Bestreben, den Betrieb aufrechtzuerhalten und gleichzeitig die Arbeitnehmer zu schützen, angesichts des geringeren Risikos im Vergleich zu anderen Tätigkeiten zur Einführung spezifischer **Arbeitsschutzprotokolle**, die allgemeine Gesundheitsmaßnahmen in Bezug auf Baustellen vorsahen. Es besteht die Hoffnung, dass diese Praxis zur einer Stärkung des Themas **Gesundheit und Sicherheit** führt, indem in Zukunft nicht nur der Notwendigkeit eines angemessenen Schutzes der Atemwege vor schädlichen biologischen und chemischen Stoffen, sondern auch anderen für ein sicheres Arbeiten erforderlichen Vorsichtsmaßnahmen größere Aufmerksamkeit geschenkt wird, um die Häufigkeit von Berufskrankheiten und Arbeitsunfällen in einer Branche zu senken, die immer noch zu den gefährlichsten gehört. Während des Projekts wurden positive Erfahrungen und Signale ausgemacht, von der verbesserten Verwendung von Masken in Gefahrensituationen bis hin zu den Informationskampagnen über COVID-19-Risiken, die von Sozialpartnern und paritätischen Einrichtungen gefördert wurden. Diese Erfahrungen sind sicherlich Teil des Vermächtnisses der Pandemie, das künftige politische Maßnahmen inspirieren soll.

Anhang 1 – Links zu den Länderberichten des EMEds-Projekts

EMEds Länderbericht – Deutschland

<https://emecs-project.eu/wp-content/uploads/2022/08/EMEds-Germany.pdf>.

EMEds Länderbericht – Italien

<https://emecs-project.eu/wp-content/uploads/2022/10/EMEds-Italy.pdf>.

EMEds Länderbericht – Polen

<https://emecs-project.eu/wp-content/uploads/2022/10/EMEds-Poland.pdf>.

EMEds Länderbericht – Portugal

<https://emecs-project.eu/wp-content/uploads/2022/09/EMEds-Portugal.pdf>.

EMEds Länderbericht – Rumänien

<https://emecs-project.eu/wp-content/uploads/2022/08/EMEds-Romania.pdf>.

EMEds Länderbericht – Spanien

<https://emecs-project.eu/wp-content/uploads/2022/10/EMEds-Spain.pdf>.

EMEds EU-Bericht

<https://emecs-project.eu/wp-content/uploads/2022/11/EMEds-EU-Report.pdf>.

EMEds EU-Handbuch – Schutz entsendeter Arbeitnehmer in der Baubranche während COVID-19: Grenzen und vielversprechende Praktiken

<https://emecs-project.eu/wp-content/uploads/2022/11/EU-Handbook.pdf>.

EMEds Diskussionspapier – Neue Werkzeuge zur Überwachung und Durchsetzung von Arbeitsbedingungen

https://emecs-project.eu/wp-content/uploads/2023/02/Discussion_Paper.pdf

EMEds EU-Toolkit

https://emecs-project.eu/wp-content/uploads/2023/02/EU_Toolkit_EN.pdf

