

23.04.09

Unterrichtung

durch das
Europäische Parlament

Entschließung des Europäischen Parlaments vom 26. März 2009 zu der sozialen Verantwortung von Unterauftragnehmern in Produktionsketten

Zugeleitet mit Schreiben des Generalsekretärs des Europäischen Parlaments
- 306669 - vom 21. April 2009. Das Europäische Parlament hat die Entschließung
in der Sitzung am 26. März 2009 angenommen.

Entschließung des Europäischen Parlaments vom 26. März 2009 zu der sozialen Verantwortung von Unterauftragnehmern in Produktionsketten (2008/2249(INI))

Das Europäische Parlament,

- unter Hinweis auf Artikel 31 Absatz 1 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union,
- gestützt auf Artikel 39, 49, 50 und 137 des EG-Vertrags,
- in Kenntnis der Richtlinie 94/45/EG des Rates vom 22. September 1994 über die Einsetzung eines Europäischen Betriebsrats oder die Schaffung eines Verfahrens zur Unterrichtung und Anhörung der Arbeitnehmer in gemeinschaftsweit operierenden Unternehmen und Unternehmensgruppen¹,
- in Kenntnis der Richtlinie 2002/14/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 11. März 2002 zur Festlegung eines allgemeinen Rahmens für die Unterrichtung und Anhörung der Arbeitnehmer in der Europäischen Gemeinschaft²,
- unter Hinweis auf den Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über Sanktionen gegen Personen, die Drittstaatsangehörige ohne legalen Aufenthalt beschäftigen (KOM(2007)0249),
- unter Hinweis auf seine Entschließung vom 26. Oktober 2006 zu der Anwendung der Richtlinie 96/71/EG über die Entsendung von Arbeitnehmern³ und seine Entschließung vom 11. Juli 2007 zur Entsendung von Arbeitnehmern im Rahmen der Erbringung von Dienstleistungen⁴,
- unter Hinweis auf die OECD-Leitlinien für multinationale Unternehmen,
- unter Hinweis auf die Dreiparteienerklärung der IAO zu multinationalen Unternehmen und zur Sozialpolitik,
- unter Hinweis auf seine Entschließung vom 15. November 2005 zur sozialen Dimension der Globalisierung⁵,
- unter Hinweis auf seine Entschließung vom 13. März 2007 zum Thema „Soziale Verantwortung von Unternehmen: eine neue Partnerschaft“⁶,

¹ ABl. L 254 vom 30.9.1994, S. 64.

² ABl. L 80 vom 23.3.2002, S. 29.

³ ABl. C 313 E vom 20.12.2006, S. 452.

⁴ ABl. C 175 E vom 10.7.2008, S. 411.

⁵ ABl. C 280 E vom 18.11.2006, S. 65.

⁶ ABl. C 301 E vom 13.12.2007, S. 45.

- unter Hinweis auf seine EntschlieÙung vom 23. Mai 2007 zu dem Thema „Menschenwürdige Arbeit für alle fördern“¹,
 - unter Hinweis auf seine EntschlieÙung vom 9. Oktober 2008 zur Stärkung der Bekämpfung der nicht angemeldeten Erwerbstätigkeit²,
 - gestützt auf seine EntschlieÙung vom 11. Juli 2007 zu einem modernen Arbeitsrecht für die Herausforderungen des 21. Jahrhunderts³,
 - unter Hinweis auf das Urteil des Gerichtshofs der Europäischen Gemeinschaften in der Rechtssache C-60/03 *Wolff & Müller*⁴,
 - unter Hinweis auf die von der Europäischen Stiftung zur Verbesserung der Lebens- und Arbeitsbedingungen ausgearbeitete Studie zur Haftung bei der Vergabe von Unteraufträgen im europäischen Bausektor,
 - gestützt auf Artikel 45 seiner Geschäftsordnung,
 - in Kenntnis des Berichts des Ausschusses für Beschäftigung und soziale Angelegenheiten (A6-0065/2009),
- A. in der Erwägung, dass die Vergabe von Unteraufträgen als integraler Bestandteil der Wirtschaftstätigkeit betrachtet werden kann,
- B. in der Erwägung, dass das beispiellose Ausmaß der Wirtschaftstätigkeit in den letzten 25 Jahren bei der Steigerung der Beschäftigung in den meisten Volkswirtschaften der Europäischen Union eine wichtige Rolle gespielt hat und dass diese Entwicklung große wie auch kleine Unternehmen begünstigt und auch das Unternehmertum gefördert hat,
- C. in der Erwägung, dass die Globalisierung und der damit einhergehende verstärkte Wettbewerb Veränderungen in der Selbstorganisation der Unternehmen mit sich bringen, wozu auch die Verlagerung nicht strategischer Tätigkeiten, die Schaffung von Netzwerken und die zunehmende Vergabe von Unteraufträgen gehören,
- D. in der Erwägung, dass die daraus resultierende Komplexität der Beziehungen zwischen Muttergesellschaften und ihren Tochtergesellschaften und zwischen Hauptauftragnehmern und ihren Unterauftragnehmern es schwieriger macht, die einzelnen Strukturen, Maßnahmen und Politiken sowie die Zuständigkeiten oder die Haftpflicht der verschiedenen Akteure in der Produktionskette klar zu erkennen,
- E. in der Erwägung, dass diese Veränderungen weitreichende Auswirkungen auf die Arbeitsbeziehungen gehabt haben und es manchmal erschweren, eindeutig festzustellen, welches Rechtsgebiet auf die Beziehungen zwischen den einzelnen Elementen einer Produktionskette anwendbar ist, und in der Erwägung, dass somit die

¹ ABl. C 102 E vom 24.4.2008, S. 321.

² Angenommene Texte, P6_TA(2008)0466.

³ ABl. C 175 E vom 10.7.2008, S. 401.

⁴ Rechtssache C-60/03 *Wolff & Müller*, (Slg.) 2004, S. I-9553.

Lohnfestsetzung und die Zuweisung der Arbeitskräfte nicht länger durch den Ordnungsrahmen der Industrie geregelt werden,

- F. in der Erwägung, dass der Produktionsprozess in mehreren Branchen heute in Form einer verlängerten und verbreiterten fragmentierten Produktionskette verläuft, die eine (horizontale und vertikale) logistische Kette sowie eine Wertekette wirtschaftlichen und produktiven Charakters darstellt, wobei einzelne Bereiche oder Aufgaben häufig „externalisiert“ und von kleinen Betrieben oder Selbständigen übernommen werden, und in der Erwägung, dass sich dies in der Buchführung der Unternehmen durch einen Ersatz der direkten Arbeitskosten durch Kosten für die Unterauftragsvergabe, die Inanspruchnahme von Dienstleistungen oder für Lieferungen auf der Grundlage von Rechnungen und „kommerziellen Dienstleistungsverträgen“ auswirkt,
- G. in der Erwägung, dass die Unterauftragnehmer häufig gegeneinander ausgespielt werden und dass die Arbeitnehmer des Auftraggebers wie auch der Unterauftragnehmer deshalb unter Druck geraten, was die Arbeitsbedingungen angeht,
- H. in der Erwägung, dass das Europäische Parlament die Frage der Scheinselbständigen bereits geprüft hat und dass sich diese Frage auch im Zusammenhang mit Unterauftragnehmern stellt,
- I. in der Erwägung, dass die Vergabe von Unteraufträgen und das Outsourcing an rechtlich unabhängige Firmen nicht zu Unabhängigkeit führen und dass Unternehmen auf einer niedrigeren Ebene der Wertekette mit Ausnahme von spezialisierten Unterauftragnehmern, die in hochtechnisierten oder anderen anspruchsvollen Bereichen tätig sind, häufig nicht in der Lage sind, zu den gleichen Bedingungen wie Hauptauftragnehmer zu handeln,
- J. in der Erwägung, dass die Unterauftragsvergabe zwar viele positive Aspekte aufweist und eine Steigerung der Produktionskapazität ermöglicht, dass sie indessen auch einige wirtschaftliche und soziale Ungleichheiten zwischen Arbeitnehmern verursacht und eine rasante Verschlechterung der Arbeitsbedingungen begünstigen könnte, was ein Anlass zur Sorge ist,
- K. in der Erwägung, dass die Vergabe von Unteraufträgen beispielsweise auch über reine Vermittler, Arbeitsvermittlungsfirmen oder Zeitarbeitsagenturen erfolgen kann, die manchmal als sogenannte Briefkastenfirmen operieren, und dass häufig nur eine einzelne Arbeitsaufgabe vergeben wird oder Arbeitnehmer nur für diesen Zweck angeworben werden; in der Erwägung, dass dies deutlich zeigt, dass sich die Gegebenheiten im Bausektor und in anderen Sektoren mit vielfach prekären Beschäftigungsverhältnissen rasch ändern,
- L. in der Erwägung, dass sich die mit dieser prekären Lage zusammenhängenden Probleme in einem grenzüberschreitenden Kontext noch verschlimmern, beispielsweise wenn Arbeitnehmer in einen dritten Mitgliedstaat entsandt werden,
- M. in der Erwägung, dass die Arbeitsbeziehungen im Bausektor neu definiert worden sind und zugleich die direkte soziale Verantwortung des ‚Hauptauftragnehmers‘ verringert wurde, da die Arbeit durch den Rückgriff auf Unterauftragnehmer und

Beschäftigungsagenturen ausgelagert wurde, wodurch das Angebot an billigen, häufig ungelerten Arbeitskräften zu einem integralen Bestandteil der Unterauftragsvergabe am unteren Ende der Kette geworden ist,

- N. in der Erwägung, dass manche Sektoren, insbesondere der Bausektor, für Missbrauch innerhalb ihrer häufig komplizierten Unterauftragsketten besonders anfällig sind,
- O. in der Erwägung, dass sichergestellt sein muss, dass das Grundprinzip des gleichen Lohns für gleiche Arbeit am gleichen Ort für alle Arbeitnehmer, unabhängig von ihrem Status und der Art ihrer Verträge, gilt und auch durchgesetzt wird,
1. fordert die Behörden und alle Beteiligten auf, alles in ihren Kräften Stehende zu tun, um die Arbeitnehmer besser für ihre Rechte im Rahmen der einzelnen Instrumente (Arbeitsrecht, Tarifverträge, Verhaltenskodizes), die ihr Beschäftigungsverhältnis und die Arbeitsbedingungen in den Unternehmen, für die sie arbeiten, sowie die Vertragsbeziehungen in Unterauftragsketten regeln, zu sensibilisieren;
 2. fordert die Kommission auf, bewährte Verfahren, bestehende Leitlinien und Normen sowie Praktiken im Bereich der sozialen Verantwortung stärker in das Bewusstsein der Unternehmen zu rücken, und zwar sowohl der Hauptauftragnehmer als auch der Unterauftragnehmer;
 3. wiederholt seine Aufforderung an die Kommission, einen Vorschlag zur Anwendung der Agenda über menschenwürdige Arbeit auf die Beschäftigten von Unterauftragnehmern und insbesondere zur Einhaltung von Kernarbeitsnormen, zu sozialen Rechten, zur Weiterbildung der Arbeitnehmer und zur Gleichbehandlung vorzulegen;
 4. unterstreicht die Bedeutung, die der Nutzung der neuen Technologien durch Unterauftragnehmer in Produktionsketten für die Qualitätssteigerung sowohl bei der Produktion als auch bei den Arbeitsplätzen zukommt;
 5. fordert die nationalen Behörden auf, Rechtsvorschriften zu erlassen oder weiter zu entwickeln, die Unternehmen, die nachweislich gegen arbeitsrechtliche Bestimmungen, Tarifverträge oder Verhaltenskodizes verstoßen haben, von der Vergabe öffentlicher Aufträge ausschließen;
 6. begrüßt die Annahme eines transnationalen Rechtsrahmens, der von einzelnen multinationalen Unternehmen und internationalen Gewerkschaftsverbänden vereinbart wurde und Arbeitsnormen in multinationalen Unternehmen und bei ihren Unterauftragnehmern und Tochtergesellschaften in verschiedenen Ländern schützen soll und der den Status des abhängigen Arbeitnehmers definiert und sozialen Schutz unabhängig von bestimmten Beschäftigungsbedingungen bietet;
 7. nimmt das Urteil in der Rechtssache *Wolff & Müller* zur Kenntnis, worin der Gerichtshof die Ansicht vertrat, dass die nationale deutsche Haftungsregelung nicht gegen Gemeinschaftsrecht verstößt, sondern zur Sicherstellung des Schutzes der ins Ausland entsandten Arbeitnehmer dienen soll;

8. nimmt das Ergebnis der öffentlichen Konsultation zum Grünbuch der Kommission „Ein moderneres Arbeitsrecht für die Herausforderungen des 21. Jahrhunderts“ zur Kenntnis; bestärkt die Kommission in diesem Zusammenhang in ihrer Absicht, die notwendigen Schritte zur Klärung der Rechte und Pflichten der an Unterauftragsketten Beteiligten einzuleiten, um zu vermeiden, dass Arbeitnehmern die Möglichkeit genommen wird, von ihren Rechten wirklich Gebrauch zu machen;
9. begrüßt die Tatsache, dass acht Mitgliedstaaten (Österreich, Belgien, Finnland, Frankreich, Deutschland, Italien, die Niederlande und Spanien) auf die Probleme im Zusammenhang mit den Verpflichtungen von Unterauftragnehmern als Arbeitgeber reagiert haben, indem sie nationale Haftungsregelungen eingeführt haben; ermuntert andere Mitgliedstaaten, ähnliche Regelungen in Betracht zu ziehen; weist indessen darauf hin, dass die Anwendung der Vorschriften in grenzüberschreitenden Unterauftragsprozessen besonders schwierig ist, wenn in den Mitgliedstaaten unterschiedliche Systeme gelten;
10. betont, dass in der Studie der Europäischen Stiftung für die Verbesserung der Lebens- und Arbeitsbedingungen festgestellt wird, dass ein geringer Haftungsumfang, wie beispielsweise eine Beschränkung auf lediglich ein Element der Kette, ein Grund für die Unwirksamkeit von Regelungen ist;
11. weist auf die besonderen Herausforderungen hin, mit denen kleine Unternehmen konfrontiert sind; fordert die politischen Entscheidungsträger auf, geeignete Instrumente zur besseren Sensibilisierung kleiner Unternehmen zu entwickeln;
12. erinnert alle Beteiligten daran, dass es die Kommission in seiner EntschlieÙung vom 26. Oktober 2006 zur Entsendung von Arbeitnehmern aufgefordert hat, die gesamtschuldnerische Haftung für die General- oder Hauptunternehmen zu regeln, um so den Missbrauch im Bereich der Auftragsweitergabe und des Outsourcing von Grenzarbeitnehmern zu bekämpfen und einen transparenten und wettbewerbsfähigen Binnenmarkt für alle Unternehmen zu schaffen;
13. wiederholt noch einmal seine Botschaft und fordert die Kommission auf, ein klar umrissenes gemeinschaftliches Rechtsinstrument zur Einführung der gesamtschuldnerischen Haftung auf europäischer Ebene zu entwickeln und dabei die unterschiedlichen Rechtssysteme in den Mitgliedstaaten sowie die Grundsätze der Subsidiarität und Verhältnismäßigkeit zu beachten;
14. fordert die Kommission auf, eine Folgenabschätzung zum Mehrwert und zur Durchführbarkeit eines Gemeinschaftsinstruments zur Regelung der Kettenhaftung durchzuführen, um so die Transparenz bei der Vergabe von Unteraufträgen zu verbessern und eine bessere Durchsetzung von gemeinschaftlichen und nationalen Rechtsvorschriften zu gewährleisten; unterstreicht, dass eine derartige Studie sektorübergreifend durchgeführt werden sollte;
15. ist davon überzeugt, dass ein Gemeinschaftsinstrument zur Regelung der Kettenhaftung nicht nur den Arbeitnehmern, sondern auch den Behörden der Mitgliedstaaten, den Arbeitgebern und insbesondere den KMU bei ihrer Bekämpfung der Schattenwirtschaft zugute kommen würde, da klare und transparente gemeinschaftliche Regelungen

dubiose Akteure vom Markt vertreiben und so das Funktionieren des einheitlichen Marktes verbessern würden;

16. stellt fest, dass alle Maßnahmen, welche Arbeitnehmer über ihre Rechte aufklären und bei deren Wahrnehmung unterstützen, maßgeblich zur Förderung der sozialen Unternehmensverantwortung beitragen; fordert die Mitgliedstaaten auf, grundsätzlich sicherzustellen, dass Arbeitnehmer über ihre Rechte informiert werden; sieht die Sozialpartner hier in einer besonderen Verantwortung;
17. fordert die Kommission auf, ihre Bemühungen um die Förderung einer engeren und besseren Zusammenarbeit und Koordinierung zwischen nationalen Verwaltungsgremien, Aufsichtsbehörden, staatlichen Vollzugsbehörden sowie Sozialversicherungs- und Steuerbehörden zu intensivieren; fordert außerdem die Mitgliedstaaten auf, strengere Aufsichtsverfahren einzuführen und engere Verbindungen zwischen nationalen Arbeitsaufsichtsbehörden zu fördern, wodurch eine verstärkte Zusammenarbeit und Koordinierung unter ihnen ermöglicht würde; fordert die Kommission auf, Qualitätsnormen für die Arbeitsaufsichtsbehörden zu entwickeln und eine Durchführbarkeitsstudie betreffend die Modalitäten eines europäischen Netzes von Arbeitsaufsichtsbehörden durchzuführen;
18. betont, dass Anreize geschaffen werden müssen, damit Unternehmen in guter Absicht alle angemessenen Maßnahmen treffen, um Verstöße gegen das Arbeitsrecht durch Unterauftragnehmer zu beseitigen, beispielsweise Zertifizierungssysteme und Verhaltenskodizes, was auch Meldungen an die Behörden einschließt ebenso wie die Kündigung eines Vertrags mit einem Unterauftragnehmer, der eine illegale Praktik anwendet, um die Möglichkeit der gesamtschuldnerischen Haftung für diesen Verstoß zu umgehen;
19. ruft die Sozialpartner dazu auf, bei der Förderung der kooperativen Unterauftragsvergabe für bestimmte einmalige Aufgaben auf der einen Seite und zur Beschränkung der Ausweitung der Unterauftragsvergabe auf der anderen Seite eine führende Rolle zu übernehmen, und begrüßt die Entwicklung von Rahmenvereinbarungen, in denen die soziale Verantwortung und die Haftpflicht in der Kette festgelegt werden, als Ergänzung der notwendigen Regelung;
20. warnt vor Konflikten und der Überschneidung bzw. Wiederholung von Bestimmungen in Verhaltenskodizes und im Arbeitsrecht sowie in von Behörden erlassenen Normen und Leitlinien und in geltenden Tarifverträgen; betont deshalb, dass es notwendig ist, dass sich Unternehmen vorrangig an Verhaltenskodizes, Normen und Leitlinien halten, die auf der Ebene von supranationalen Organisationen (OECD, IAO) bzw. auf nationaler oder Sektorebene ausgearbeitet werden;
21. erinnert alle Beteiligten und insbesondere die Arbeitgeber an ihre Verpflichtungen in Bezug auf die Unterrichtung, Anhörung und Beteiligung der Arbeitnehmer, vor allem an die in gemeinschaftlichen und nationalen Rechtsinstrumenten vorgesehenen Verpflichtungen;
22. schlägt vor, die Möglichkeit für Beschäftigte von Unterauftragnehmern in Produktionsketten, Familien- und Berufsleben miteinander zu vereinbaren, auf nationaler Ebene

rechtlich zu verankern und die Richtlinien über Mutterschafts- und Elternurlaub effizient umzusetzen;

23. fordert die Kommission auf, die effektive Einhaltung der Richtlinie 96/71/EG über die Entsendung von Arbeitnehmern zu gewährleisten, nötigenfalls auch durch die Einleitung von Vertragsverletzungsverfahren; fordert ferner sowohl die Kommission als auch die Mitgliedstaaten auf, Maßnahmen zu treffen, um den Zugang entsandter Arbeitnehmer zu Informationen zu verbessern, die Koordinierung und die Verwaltungszusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten zu verstärken, wozu auch eine Klärung der Rolle der Verbindungsbüros der Mitgliedstaaten gehört, und Probleme bei der grenzüberschreitenden Durchsetzung, die die wirksame Umsetzung der Richtlinie 96/71/EG behindern, zu lösen;
24. unterstreicht, dass die potenziellen negativen sozialen Auswirkungen der Vergabe von Unteraufträgen wirksamer bekämpft werden können, indem der verstärkte soziale Dialog zwischen Arbeitgeberorganisationen und Gewerkschaften verbessert wird;
25. beauftragt seinen Präsidenten, diese Entschließung dem Rat und der Kommission sowie den Regierungen und Parlamenten der Mitgliedstaaten zu übermitteln.