

Stellungnahme



Stellungnahme des Deutschen Gewerkschaftsbundes zu
Vorschlag für eine Verordnung zur
Einrichtung einer Europäischen Arbeitsbehörde
vom 13.3.2018 (COM(2018) 131)

Einrichtung einer Europäischen Arbeitsbehörde (ELA)

22.05.2018

1. Hintergrund

Kommissionspräsident Jean-Claude Juncker hatte die Absicht zur **Einrichtung einer Europäischen Arbeitsbehörde** erstmalig in seiner Rede zur Lage der Union angekündigt.¹ Er sprach von der Behörde im Zusammenhang mit der Überarbeitung der Entsenderichtlinie und dem Ziel der Umsetzung des Prinzips „Gleicher Lohn für gleiche Arbeit am gleichen Ort“. Schwerpunkt der Behörde soll demnach die Unterstützung grenzüberschreitender fairer Mobilität und die Bekämpfung von Missbrauch sein. Am 13. März hat die Kommission den Verordnungsvorschlag zur Einrichtung einer Europäischen Arbeitsbehörde² im Rahmen des **Pakets für Soziale Gerechtigkeit** vorgelegt. Nicht vorgelegt hat die Kommission ihren angekündigten Vorschlag für die **Einführung einer Europäischen Sozialversicherungsnummer**. Nach Aussage der Kommission wurde dieser jedoch nur aufgrund technischer Gründe verschoben und soll noch im Laufe des Jahres vorgelegt werden. Der Vorschlag der Kommission zur Einrichtung einer Europäischen Arbeitsbehörde steht zum einen im Kontext verschiedener **Initiativen** der Europäischen Kommission **im Bereich der Arbeitnehmermobilität**: Der Revision der Entsenderichtlinie³, der Überarbeitung der Verordnung zur Koordinierung der Systeme der sozialen Sicherung⁴ sowie dem Paket Europa in Bewegung einschließlich der speziellen Richtlinie zur Entsendung von Kraftfahrern im internationalen Straßenverkehrssektor⁵. Zum anderen handelt es sich bei der ELA um eine konkrete Maßnahme der Europäischen Kommission zur **Umsetzung der Europäischen Säule Sozialer Rechte (ESSR)**.

Nach dem Vorschlag der Kommission sind die Aufgaben der ELA darauf fokussiert, die Mitgliedstaaten und die Kommission **im Bereich der grenzüberschreitenden Mobilität**

Deutscher Gewerkschaftsbund
Bundesvorstand
Abt. Arbeitsmarktpolitik

Alexandra Kramer
Referatsleiterin Europäische
Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik

alexandra.kramer@dgb.de

Telefon: +49 30 24060-763
Telefax: +49 30 24060-711

Henriette-Herz-Platz 2
10178 Berlin

www.dgb.de

¹ 13.9.2017; http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-17-3165_de.htm

² COM(2018) 131

³ COM(2016) 128

⁴ COM(2016) 815

⁵ COM(2017)277



und der Koordinierung der sozialen Sicherung zu unterstützen. Die ELA soll insbesondere folgende Aufgaben übernehmen:

- Die Information und Unterstützung von Arbeitnehmern und Unternehmen, die grenzüberschreitend tätig sind.
- Die Verbesserung der Verwaltungszusammenarbeit bei der Durchsetzung von EU-Recht.
- Die Unterstützung nationaler Kontrollbehörden bei der Durchführung von Kontrollen im grenzüberschreitenden Kontext; die Durchführung und Unterstützung gemeinsamer Kontrollen.
- Mediation von Streitigkeiten zwischen Mitgliedstaaten in der Anwendung von EU-Recht.
- Erstellung von Analysen und Risikoassessments im Bereich der Arbeitnehmermobilität.

Nach Aussage der Kommission ist es Aufgabe der ELA, die Durchsetzung des bestehenden Rechts zu unterstützen. Durch die ELA sollen keine neuen Rechte und Pflichten für Unternehmen und Beschäftigte begründet werden.

2. Allgemeine Einschätzung und Zusammenfassung der DGB-Position

Der DGB begrüßt die Einrichtung einer Europäischen Arbeitsbehörde, wenn sie effektiv in der Lage ist, **grenzüberschreitendes Lohn- und Sozialdumpings zu bekämpfen und faire Mobilität zu fördern**. Erfahrungen aus der Beratungspraxis z.B. im Rahmen des Projekts Faire Mobilität⁶ und der EURES-Grenzpartnerschaften zeigen, dass weitere effiziente Initiativen zur Stärkung der Rechte von grenzüberschreitend mobilen Beschäftigten und zur Bekämpfung von Missbrauch dringend erforderlich sind: Mobile Beschäftigte sind u.a. massiv gefährdet durch Lohndumping, Sozialversicherungsbetrug und missbräuchliche Praktiken hinsichtlich der Zahlung ihrer Löhne und Gehälter. Vor allem im Bereich der Arbeitnehmerentsendung erschweren lange Subunternehmerketten und Briefkastenfirmen die Kontrollen und die Durchsetzung von Arbeitnehmerrechten.

Eine europäische Behörde, die grenzüberschreitend mobile ArbeitnehmerInnen unterstützt und informiert, sowie die nationalen Behörden bei Kontrollen und bei der Verfolgung von Verstößen und Missbrauch im grenzüberschreitendem Kontext unterstützt, könnte hier eine wichtige Lücke bei der Durchsetzung von EU-Recht schließen. Während sich Unternehmen und ArbeitnehmerInnen im europäischen Binnenmarkt frei bewegen können, enden die Kompetenzen der nationalen Kontrollbehörden, EU-Recht zu kontrollieren und durchzusetzen an den jeweiligen Grenzen der Mitgliedstaaten. Die Verwaltungszusammenarbeit funktioniert trotz verschiedener Initiativen in diesem Bereich nach wie vor unzureichend und der Informationsaustausch ist viel zu langwierig und lückenhaft. Damit die ELA im Bereich der grenzüberschreitenden Mobilität konkrete Verbesserungen bringt, müssten die Inhalte der

⁶ www.faire-mobilitaet.de

Verordnung jedoch konkreter und vor allem verbindlicher ausgestaltet werden. Der DGB kritisiert, dass die Zusammenarbeit der Behörden untereinander, die Zusammenarbeit der Behörden mit der ELA sowie die Durchführung gemeinsamer Kontrollen allein auf dem Prinzip der Freiwilligkeit basieren sollen. Zur Verbesserung der Situation sind verbindlichere Verfahren und Strukturen erforderlich. Eine **Orientierung kann hier die Europol Verordnung⁷ geben**, die im Bereich der Strafverfolgung eine effiziente Form der Zusammenarbeit zwischen nationalen Behörden und Europol schafft, ohne in die Ermittlungsarbeit der nationalen Behörden einzugreifen. Aber auch im Bereich des **Verbraucherschutzes** sind bereits wirksamere Strukturen der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit von Behörden etabliert, die Vorbildcharakter für die ELA haben können. Für die ELA sollte den Sozialpartnern auf nationaler Ebene zudem die Möglichkeit eingeräumt werden, Rechtsverstöße im Bereich der grenzüberschreitenden Mobilität zu melden und Kontrollen zu initiieren, damit die ELA gegenüber den nationalen Behörden tätig werden bzw. gemeinsame oder konzentrierte Kontrollen initiieren kann. Die ELA sollte dabei zur Auskunft gegenüber den Sozialpartnern verpflichtet werden, welche Maßnahmen sie unternimmt bzw. warum sie ggf. nicht tätig wird.

Der DGB bedauert, dass die Kommission den angekündigten Vorschlag für die **Einführung einer Europäischen Sozialversicherungsnummer** nicht vorgelegt hat. Eine Europäische Sozialversicherungsnummer verknüpft mit einem Europäischen Sozialversicherungsregister, über den Kontrollbehörden in Echtzeit relevante Daten abfragen können, könnte unter Einhaltung strenger datenschutzrechtlicher Vorgaben, einen wichtigen Beitrag zur Eindämmung der weit verbreiteten Missbrauchspraktiken bei der Abführung von Sozialversicherungsbeiträgen leisten. Die ELA sollte perspektivisch die Verwaltung eines solchen Sozialversicherungsregisters übernehmen.

Der DGB fordert, dass der **Schwerpunkt der Behörde auf der Bekämpfung grenzüberschreitendem Lohn- und Sozialdumpings** liegt. Eine Europäische Behörde, die als Ziel, den Abbau von Hemmnissen im Binnenmarkt verfolgt, ist aus Sicht des DGB abzulehnen. Die ELA darf kein Instrument zur besseren Durchsetzung der Binnenmarktfreiheiten durch Beschneidung nationaler Kontrollkompetenzen oder Aushebelung der Tarifautonomie werden. Jedweder Hinweise zu verfehlten Binnenmarktinstrumenten wie der Europäischen Dienstleistungskarte⁸ oder dem Enterprise Europe Network lehnt der DGB ab.

Eine Unterstützung der ELA bei der **Beratung und Information von ArbeitnehmerInnen** ist grundsätzlich zu begrüßen, wenn sich diese nicht auf eine reine Informationsvermittlung beschränkt und nicht mit bereits vorhandenen nationalen Möglichkeiten kollidiert. Notwendig sind flächendeckende Beratungsangebote vor, während und im Nachgang einer

⁷ VERORDNUNG (EU) 2016/794 DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS UND DES RATES vom 11. Mai 2016 über die Agentur der Europäischen Union für die Zusammenarbeit auf dem Gebiet der Strafverfolgung (Europol) und zur Ersetzung und Aufhebung der Beschlüsse 2009/371/JI, 2009/934/JI, 2009/935/JI, 2009/936/JI und 2009/968/JI des Rates

⁸ Erwägungsgrund 12 ELA-Verordnung

Beschäftigung, die durch die ELA gefördert und unterstützt werden sollten. In diesem Zusammenhang leisten die **EURES-Grenzpartnerschaften** einen wichtigen Beitrag zur Förderung von grenzüberschreitender fairer Mobilität. Sie sollten in der ELA Verordnung mit einem eigenen Budget verankert werden, um ihre wichtigen Informations- und Beratungstätigkeiten auch in Zukunft umsetzen zu können.

Aus Sicht des DGB ist das vorgesehene **Mediationsverfahren in der vorgesehenen Form noch zu unklar**, damit ein tatsächlicher Mehrwert erkennbar ist. Nicht hinreichend geregelt ist beispielsweise, in welchen Bereichen Mediationsverfahren zulässig sind und wie sie konkret ausgestaltet sein sollen. In jedem Fall muss zudem sichergestellt werden, dass die Möglichkeit zur Beschreitung nationaler und europäischer Rechtswege durch diese Mediationsverfahren nicht eingeschränkt werden dürfen.

Der DGB fordert zudem eine **stärkere Einbeziehung der Sozialpartner** in die ELA. Orientierung kann dabei die tripartite Struktur der inhaltlich verwandten Agenturen EU-OSHA⁹, Eurofound¹⁰ und Cedefop¹¹ sein. Die Sozialpartner, vor allem aus besonders von Lohn- und Sozialdumping betroffenen Branchen, müssen in der Governance-Struktur der ELA vertreten sein. Gleichzeitig muss sichergestellt werden, dass durch die ELA **keinerlei Eingriff in die Tarifautonomie** der Sozialpartner erfolgt.

Der DGB begrüßt, dass die **ELA komplementär zu den Agenturen EU-OSHA, Eurofound und Cedefop** arbeiten soll. Da die ELA ausdrücklich Aufgaben in anderen Bereichen übernehmen soll, darf es durch die Einrichtung der Behörde nicht zu Einsparungen bei den anderen Agenturen kommen.

3. DGB-Position zum Vorschlag der Kommission

3.1. Einhaltung und Durchsetzung von EU-Recht im Bereich der grenzüberschreitenden Mobilität verbessern

Der DGB begrüßt ausdrücklich, dass ein Schwerpunkt der ELA die bessere Durchsetzung von EU-Sozial- und Arbeitsrecht im Bereich grenzüberschreitender Mobilität sein soll. Während in vielen anderen Bereichen, wie beispielsweise dem Verbraucherschutz, dem Kartellrecht, der Strafverfolgung effiziente Verfahren und Mechanismen zur Durchsetzung des EU-Rechts vorgesehen sind, gilt dies nicht für das Europäische Arbeits- und Sozialrecht. Hier beschränken sich die Kompetenzen nationaler Kontrollbehörden weitgehend auf das nationale Territorium.

3.1.1. Verbesserte Verwaltungszusammenarbeit

Der DGB begrüßt grundsätzlich, dass gem. Art. 8 der ELA-Verordnung die Behörde die **Zusammenarbeit zwischen Mitgliedstaaten erleichtern** soll, hält die vorgeschlagenen Maßnahmen jedoch nicht für ausreichend, um die Situation in der Praxis entscheidend zu

⁹ Europäische Agentur für die Sicherheit und Gesundheitsschutz am Arbeitsplatz

¹⁰ Europäische Stiftung zur Verbesserung der Lebens- und Arbeitsbedingungen

¹¹ Europäisches Zentrum für die Förderung der Berufsbildung

verbessern. Auskunftersuchen bei den Behörden der Herkunftsländer, z.B. über die wirtschaftliche Aktivität eines Unternehmens oder die Echtheit einer A 1 Bescheinigung¹², sind oft langwierig und hängen nach wie vor entscheidend vom Willen der Behörden zur Kooperation ab. Auch die Entwicklung von technischen Instrumenten, wie dem Binnenmarktinformationssystem (IMI), hat nicht zu einer wesentlichen Verbesserung der Situation in der Praxis beigetragen. Zur wirksamen Bekämpfung von Lohn- und Sozialdumping sowie von Wettbewerbsverzerrungen sind eine Verbesserung der Verwaltungszusammenarbeit und die Weiterentwicklung von technischen Instrumenten unerlässlich. Dies gilt insbesondere für die Bekämpfung der weit verbreiteten Praxis des Missbrauchs von Arbeitgeberseite im Bereich der Sozialversicherung. Derzeit gibt es für die Kontrollbehörden kaum Möglichkeiten die Echtheit einer A 1 Bescheinigung und die darin gemachten Angaben zu kontrollieren. Um die Kontrolle wirksam und kurzfristig zu ermöglichen, fordert der DGB **die Einführung eines Europäischen Sozialversicherungsregisters**, in dem die erforderlichen Daten, unter Einhaltung strenger datenschutzrechtlicher Vorgaben, durch die Kontrollbehörden in Echtzeit abgefragt werden können. Das Register sollte im Rahmen der angekündigten Initiative für eine Europäische Sozialversicherungsnummer eingeführt werden und über die ELA verwaltet werden. Es ist zu prüfen, ob sich das EESSI System¹³ eignet, diese Rolle zukünftig zu übernehmen. Zudem ist zu prüfen, ob in einem solchen Register weitere für die Kontrollbehörden relevante Informationen erfasst werden sollten.

Der DGB kritisiert, dass Art. 8 für Auskunftersuchen keinerlei Fristen vorsieht. Auch ist nicht hinreichend geregelt, wie die ELA die Durchsetzung bestehender Verpflichtungen für die Mitgliedstaaten aus anderen Rechtsgrundlagen, wie insbesondere Art. 6 der Durchsetzungsrichtlinie zur Entsenderichtlinie¹⁴, unterstützen soll. Für eine verbindlichere Verwaltungszusammenarbeit müssen Behörden verpflichtet werden, innerhalb einer angemessenen Frist von beispielsweise zwei Wochen bzw. in dringenden Fällen innerhalb von 24 Stunden auf Auskunftersuchen zu reagieren. Die ELA sollte durch innovative technische Lösungen die Verwaltungen beim Informationsaustausch unterstützen. Die ELA sollte die Kompetenz erhalten, sich bei Weigerung der Auskunftserteilung durch eine nationale Behörde einzuschalten und ggf. auch Sanktionen gegen den betroffenen Mitgliedstaat zu erlassen.

Geprüft werden sollte zudem, welche Rolle die ELA bei der Durchsetzung zivilrechtlicher Ansprüche im Bereich grenzüberschreitender Mobilität übernehmen kann.

¹² Bescheinigung über die Abführung von Sozialversicherungsbeiträgen im Heimatland

¹³ Electronic Exchange of Social Security Information (IT System zum Austausch von Sozialversicherungsdaten)

¹⁴ RICHTLINIE 2014/67/EU DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS UND DES RATES vom 15. Mai 2014 zur Durchsetzung der Richtlinie 96/71/EG über die Entsendung von Arbeitnehmern im Rahmen der Erbringung von Dienstleistungen und zur Änderung der Verordnung (EU) Nr. 1024/2012 über die Verwaltungszusammenarbeit mit Hilfe des Binnenmarkt-Informationssystems („IMI-Verordnung“)

Der DGB begrüßt die **Entsendung von nationalen Verbindungsbeamten** zur ELA (Art. 33 ELA VO) als einen Schritt zur Verbesserung des Austausches der Mitgliedstaaten untereinander und zwischen ELA und den Mitgliedstaaten.

3.1.2. Durchführung gemeinsamer Kontrollen

Eine zentrale Aufgabe der ELA soll die **Koordinierung konzertierter und gemeinsamer Kontrollen sein** (Art. 9 und 10 ELA VO). Der DGB begrüßt grundsätzlich, dass gemeinsame Kontrollen durch die ELA gefördert werden sollen. Die Durchführung von gemeinsamen und konzertierten Kontrollen kann einen wichtigen Beitrag zur Bekämpfung von grenzüberschreitenden Missbrauchspraktiken leisten. Es ist zu begrüßen, dass die ELA logistische und technische Unterstützung für die Durchführung gemeinsamer und konzertierter Kontrollen bereitstellen soll.

Den nationalen Sozialpartnern sollte die Möglichkeit eingeräumt werden, über die ELA nationale Behörden zu gemeinsamen Kontrollen aufzufordern.

3.1.3. Handlungskompetenz der Behörde

Der DGB kritisiert, dass die ELA Verordnung **keine eigene Handlungskompetenz der Europäischen Arbeitsbehörde für Kontrollen und die Durchführung gemeinsamer Kontrollen vorsieht**. Aus Sicht des DGB sollte die ELA jedoch mindestens die Kompetenz erhalten, auch einzelne Mitgliedstaaten zur Durchführung von Kontrollen bzw. zur Einleitung von Ermittlungen aufzufordern. Eine Orientierung kann hier Art. 6 der Europol VO (VO 2016/794) geben, nach dem Europol die zuständigen nationalen Behörden zur Einleitung, Durchführung oder Koordinierung strafrechtlicher Ermittlungen auffordern kann. Die zuständigen Behörden informieren Europol unverzüglich über die Entscheidung über das Ersuchen und müssen bei einer Weigerung tätig zu werden, diese gegenüber Europol begründen. Dieses Verfahren könnte auch für die ELA angewendet werden. Den Sozialpartnern auf nationaler Ebene sollte dabei die Möglichkeit eingeräumt werden, mögliche EU-Rechtsverstöße im Bereich der grenzüberschreitenden Mobilität der ELA zu melden, damit diese die nationalen Behörden zur Durchführung von Kontrollen auffordert. Dies sollte ebenso für die Durchführung und Koordinierung gemeinsamer Kontrollen gelten. Die ELA sollte dabei zur Auskunft gegenüber den Sozialpartnern verpflichtet werden, welche Maßnahmen sie angeordnet oder durchgeführt hat bzw. warum sie ggf. nicht tätig wird.

3.1.4. Unterstützung nationaler Kontrollen/ Kapazitätsaufbau

Gem. Art. 12 der ELA VO unterstützt die Behörde die Mitgliedstaaten beim Kapazitätsaufbau zur Rechtsdurchsetzung im Bereich der grenzüberschreitenden Mobilität. Dies soll u.a. die Entwicklung von Leitlinien für Kontrollen, den Erfahrungsaustausch, die Förderung von Austauschprogrammen und Abordnungen von Personal zwischen Behörden, die Entwicklung von sektorspezifischen und sektorübergreifenden Schulungsprogrammen und -materialien umfassen. Der DGB begrüßt die vorgeschlagenen Maßnahmen als Schritte in die richtige Richtung. Die Effizienz dieser Maßnahmen wird jedoch maßgeblich von ihrer Ausgestaltung abhängen. Hier sollte auch die Expertise von Sozialpartnern und anderen relevanten Akteuren, wie zB Beratungsstellen für ArbeitnehmerInnen, herangezogen werden.

Art. 12 sollte zudem die Anforderung an die nationalen Behörden stellen, für die Durchsetzung des Rechts im Bereich der grenzüberschreitenden Mobilität ausreichend Kapazitäten bereit zu stellen. Eine ausreichende finanzielle, technische und vor allem personelle Ausstattung der Kontrollbehörden ist Grundvoraussetzung für die Durchführung effizienter Kontrollen.

3.2. Information und Beratung von mobilen Beschäftigten

Der DGB sieht die Unterstützung und Koordinierung von grenzüberschreitenden Kontrollen und die Förderung des Informationsaustausches zwischen Behörden als primäre Aufgabe der ELA. Darüber hinaus begrüßt der DGB, wenn die ELA eine zentrale Rolle bei der **Förderung und Koordinierung von Informations- und Beratungsaufgaben** übernimmt. Auch wenn dies als Zielsetzung in der ELA-Verordnung verankert ist, sieht der DGB die konkreten Maßnahmen als nicht ausreichend an. Grenzüberschreitend tätige ArbeitnehmerInnen sind häufig mit arbeits- und sozialrechtlichen Regelungen konfrontiert, die sie nicht kennen oder wegen fehlender Sprachkenntnisse nicht verstehen. Besonders kompliziert stellt sich die Rechtslage bei entsandten Beschäftigten, aber auch bei GrenzgängerInnen dar, weil sowohl Regelungen aus dem Herkunftsland als auch des Arbeitsortlandes zur Anwendung kommen. Um Ausbeutung und Missbrauch hier einzugrenzen, müssen die Beschäftigten vor, während und im Nachgang einer Beschäftigung umfassend informiert und beraten werden. Oftmals entsteht der Beratungsbedarf erst nach der Beschäftigungsaufnahme. Es ist sowohl Aufgabe der Mitgliedstaaten als auch der Europäischen Union, ein ausreichendes Angebot an Information und Beratung (face-to-face) sowie zur Vernetzung nationaler und regionaler Beratungseinrichtungen zur Verfügung zu stellen. An dieser Stelle sollte die ELA eine zentrale Rolle bei der Förderung und Koordinierung von Informations- und Beratungsaufgaben übernehmen, u.a. auch um tarifvertraglich festgelegte Standards besser durchzusetzen. Die Unterstützung von grenzüberschreitend mobilen ArbeitnehmerInnen darf sich nicht, wie in dem VO-Entwurf vorgesehen, auf eine reine Informationsvermittlung beschränken, sondern muss in der **Förderung und Unterstützung flächendeckender Beratungsangebote vor, während und im Nachgang einer Beschäftigung** bestehen.

In Art. 6 ELA-VO werden die Informationen zur grenzüberschreitenden Arbeitskräftemobilität konkretisiert. Aus Sicht des DGB müssen explizit auch für ArbeitnehmerInnen „sachdienliche Informationen über arbeitsrechtliche Vorschriften und die Lebens- und Arbeitsbedingungen von Arbeitnehmern in Situationen mit grenzüberschreitender Arbeitskräftemobilität, einschließlich entsandter Arbeitnehmer“ bereitgestellt werden – und nicht, wie im VO Entwurf vorgesehen, nur für Arbeitgeber.

In Art. 7 ELA-VO werden die Aktivitäten der Arbeitsbehörde bezüglich des Zugangs zu Diensten im Bereich der grenzüberschreitenden Arbeitskräftemobilität konkretisiert. Aus Sicht des DGB müsste die Beratung von ArbeitnehmerInnen vor, während und im Nachgang einer Beschäftigung in den Katalog der Dienste mit aufgenommen werden und kritisiert hier die klare Fokussierung lediglich auf Vermittlung.

3.3. Integration von EURES in die ELA/ EURES-Grenzpartnerschaften

Der Verordnungsentwurf sieht eine Integration von EURES in die ELA vor. EURES¹⁵ ist ein im Jahr 1993 gegründetes, europaweites Netzwerk, das die innereuropäische Mobilität im Bereich des Arbeitsmarktes über Grenzen hinweg fördert. Zu den Partnern des Netzwerks gehören öffentliche Arbeitsverwaltungen, Gewerkschaften und Arbeitgeberverbände. Das Netzwerk wird von der Europäischen Kommission koordiniert. In vielen Grenzräumen sind EURES-Grenzpartnerschaften tätig. Diese setzen sich in der Regel aus den öffentlichen Arbeitsverwaltungen, Gewerkschaften und Arbeitgeberverbänden aus mindestens zwei Mitgliedstaaten zusammen. Sie bieten im Grenzraum mehrsprachige Informationen, Beratung und Vermittlung für ArbeitnehmerInnen, Arbeitsuchende und Arbeitgeber an.

Der DGB kritisiert, dass in der ELA-Verordnung im Gegensatz zu anderen Elementen von EURES die **EURES-Grenzpartnerschaften keine Erwähnung finden und fordert, dass diese in die Verordnung aufgenommen werden.**

In Europa gibt es nach Angaben der Europäischen Kommission 1,4 Millionen Grenzgänger, die in einem Land arbeiten und in einem anderen Land wohnen, in das sie in der Regel täglich, mindestens aber einmal in der Woche zurückkehren. Da in einigen Ländern Grenzgänger nicht statistisch erfasst werden, dürfte die reale Zahl der Grenzgänger deutlich höher liegen. Grenzgänger sind mit spezifischen arbeits- und sozialrechtlichen Problemen konfrontiert, die sich aus der Zuständigkeit von Arbeits- und Wohnort ergeben. Demnach benötigen sie spezifische Informations- und Beratungsangebote, um die ihnen zustehenden Rechte in Anspruch nehmen und durchsetzen zu können.

Mit Blick auf die in Art. 2 der VO verankerten Ziele der ELA stellen die EURES-Grenzpartnerschaften zur Gewährleistung und zur Erleichterung einer fairen Arbeitskräftemobilität im Binnenmarkt Dienstleistungen in den Grenzräumen bereit. Sie stellen im Grenzraum den Zugang von Einzelpersonen und Arbeitgebern zu Informationen über ihre Rechte und Pflichten sowie zu einschlägigen Diensten sicher, indem sie mehrsprachige Information, Beratung und Vermittlung für ArbeitnehmerInnen, Arbeitsuchende und Arbeitgeber anbieten.

In den EURES-Grenzpartnerschaften arbeiten die Arbeitsverwaltungen, Gewerkschaften und Arbeitgeber zusammen (Art. 3 Abs. 7 EURES-VO¹⁶). Darüber hinaus stehen sie mit den regionalen Kontrollbehörden auch grenzüberschreitend in Kontakt, um Verstöße gegen das geltende Recht zu prüfen. Damit leisten sie vor Ort auch eine Unterstützung der Zusammenarbeit bei der grenzüberschreitenden Durchsetzung einschlägiger Unionsvorschriften.

Die EURES-Grenzpartnerschaften sind damit wichtige operative Akteure zur Umsetzung der Ziele und Maßnahmen der Europäischen Arbeitsbehörde vor Ort und sollten dementsprechend in der Verordnung verankert und in die Europäische Arbeitsbehörde als grenzüberschreitende regionale Stelle integriert werden.

¹⁵ EUROpean Employment Services

¹⁶ COM (2016) 589

Derzeit werden die Grenzpartnerschaften im Europäischen Programm für Beschäftigung und soziale Innovation (EaSI) finanziell gefördert. In Zukunft sollten **die EURES-Grenzpartnerschaften mit einem eigenen Budget im Rahmen der ELA verankert sein, um ihre wichtigen Informations- und Beratungstätigkeiten sowie die Koordinierung der Zusammenarbeit zwischen den beteiligten Einrichtungen weiterhin umsetzen zu können** und gleichzeitig die ELA zu unterstützen.

3.4. Mediation und Streitbeilegung

Art. 13 der ELA Verordnung sieht die Einrichtung eines Mediationsverfahrens zur Streitbeilegung zwischen Mitgliedstaaten „über die Anwendung oder Auslegung von Unionsrecht in Bereichen, die unter diese Verordnung fallen“ vor. Aus Sicht des DGB bedarf das vorgeschlagene **Mediationsverfahren an entscheidenden Stellen einer Konkretisierung**, damit ein konkreter Mehrwert erkennbar wird. In dieser unklaren Form kann dem Vorschlag der Kommission nicht zugestimmt werden. Vor allem der konkrete Anwendungsbereich, das Verfahren und die Wirkung des Mediationsverfahrens, sowie dessen Verhältnis zur nationalen und europäischen Gerichtsbarkeit sind in der Verordnung nicht hinreichend klar geregelt. Nach Auffassung des DGB muss der klare Fokus von Mediationsverfahren im Rahmen der ELA auf der Durchsetzung von arbeits- und sozialrechtlichen Bestimmungen liegen und den Zielen der ELA entsprechen. Mediationsverfahren dürfen für die Mitgliedstaaten kein Instrument für den Abbau von Markthindernissen sein. Es muss zudem klargestellt werden, dass die Möglichkeiten zur Beschreitung nationaler und europäischer Rechtswege durch diese Mediationsverfahren nicht eingeschränkt werden. Bei Scheitern eines Mediationsverfahrens sollte die ELA die Kompetenz erhalten, die Kommission im Einzelfall auffordern können, die Einleitung eines Vertragsverletzungsverfahrens gegen den betroffenen Mitgliedstaat zu prüfen. Leitet die EU ein Vertragsverletzungsverfahren ein, sollte der ELA der Status einer Verfahrenspartei eingeräumt werden. Dies sollte sowohl für das Verfahren der Europäischen Kommission als auch für das Verfahren vor dem Europäischen Gerichtshof gelten.

3.5. Zusammenarbeit in Fällen grenzüberschreitender Arbeitsmarktstörungen

Nach Art. 14 ELA-VO kann die ELA „auf Ersuchen der nationalen Behörden die Zusammenarbeit zwischen einschlägigen Interessenträgern unterstützen, um Störungen des Arbeitsmarktes zu bewältigen“. Nach Auffassung des DGB bedarf der Artikel einer dringenden Klarstellung, in welchen Fällen und auf welche Weise die ELA unterstützend tätig werden kann. Es ist in jedem Fall sicherzustellen, dass es hierbei nicht zu Eingriffen in die Autonomie der Sozialpartner bzw. zu einer Beeinträchtigung der Betriebs- und Personalratsarbeit kommt.

3.6. Expertise und Missbrauchsanalysen

Der DGB begrüßt, dass die Behörde Analysen und Risikobewertungen im Zusammenhang mit grenzüberschreitender Arbeitskräftemobilität vornehmen soll (Art. 11 ELA VO). Aus Sicht des DGB sollte der Schwerpunkt hierbei nicht auf dem Abbau von Mobilitätshindernissen, sondern vor allem auf dem Bereich der Bekämpfung grenzüberschreitenden Lohn- und

Sozialdumpings liegen, d.h. zum Beispiel Analysen und Berichte über gängige Missbrauchspraktiken (ggf. branchen- bzw. regionspezifisch) und die entsprechende Erarbeitung von Handlungsempfehlungen für Kommission und Mitgliedstaaten. Die ELA sollte dabei eng mit Sozialpartnern und anderer relevanter Akteure wie Beratungsstellen für ArbeitnehmerInnen zusammenarbeiten.

3.7. Verwaltung und Struktur der ELA/ Einbeziehung der Sozialpartner

Die Steuerung der ELA soll über einen Verwaltungsrat, einen geschäftsführenden Direktor und eine sog. Stakeholder Gruppe erfolgen (Art. 17 ELA VO). Die Sozialpartner werden über die Stakeholder Gruppe eingebunden (Art. 24 ELA VO). Die Gruppe soll aus sechs VertreterInnen der europäischen Sozialpartner¹⁷ und zwei VertreterInnen der Kommission bestehen. Die Gruppe soll u.a. Empfehlungen zu den für die ELA relevanten Themen erarbeiten.

Der DGB kritisiert **die unzureichende Rolle der Sozialpartner im Rahmen der ELA und fordert eine umfassendere Einbeziehung der Sozialpartner auf nationaler und europäischer Ebene**. Die Sozialpartner als zentrale Arbeitsmarktakteure können durch die Einbringung ihrer Expertise wesentlich zum Erreichen der in der ELA-Verordnung verankerten Ziele beitragen. Dies gilt vor allem auch für die nationalen Sozialpartner mit Blick auf die Arbeitsmarktsituation ihrer Länder. Es muss zudem gewährleistet werden, dass vor allem die Sozialpartner aus besonders von Lohn- und Sozialdumping betroffenen Branchen, in die Governance-Strukturen der ELA einbezogen werden. Orientierung für die Governance der ELA kann die tripartite Struktur der inhaltlich verwandten Agenturen EU-OSHA, EUROFOUND und Cedefop geben. Die Sozialpartner müssen jedoch mindestens in den beiden vorgesehenen Gremien (Verwaltungsrat, Stakeholder Gruppe) mit Entscheidungsbefugnissen vertreten sein.

3.8. Budget der ELA

Bei Aufnahme des Normalbetriebs der ELA, der laut Kommission im Jahr 2023 erreicht werden soll, soll die ELA über ein jährliches Budget von 50,9 Mio. EUR verfügen. Eine ausreichende finanzielle Ausstattung ist Grundvoraussetzung für eine wirksame Europäische Arbeitsbehörde. Die im Rahmen der ELA entstehenden Kosten sollen zumindest in diesem mittelfristigen Finanzrahmen (2019-2020) zu einem Teil (70%) durch Umschichtungen aus bestehenden Maßnahmen, die derzeit im Rahmen des EaSI Programms und eigenständiger Finanzlinien im Zuständigkeitsbereich von Beschäftigung und Verkehr umgesetzt werden. Der DGB fordert hier umfassende Transparenz, welche Maßnahmen konkret von der Umschichtung betroffen sind und in wieweit diese weiterhin im Rahmen der ELA gefördert werden. Im Rahmen der Verhandlungen um den neuen mehrjährigen Finanzrahmen 2021-2027 darf die Einrichtung der ELA kein Argument für Mittelkürzungen bei den inhaltlich

¹⁷ Je drei VertreterInnen der Gewerkschaften und Arbeitgeber



verwandten Agenturen EU-OSHA, EUROFOUND und Cedefop oder anderen sozial- und beschäftigungspolitischen Haushaltsmitteln sein.