

ELA: Kompass im Informationsdschungel der EU-Arbeitsmobilität

Positionspapier zur Bewertung und Überprüfung der Leistung und des Mandats der Europäischen Arbeitsbehörde (ELA)

Januar 2024

Zusammenfassung

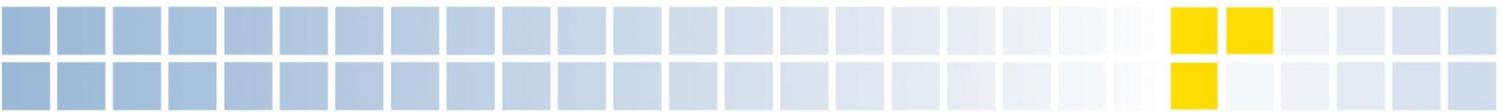
Die Europäische Arbeitsbehörde (ELA) hat ihren administrativen und personellen Aufbau abgeschlossen. Die nun anstehende Mandatsüberprüfung (gemäß Art. 40 der Verordnung (EU) 2019/1149; „ELA-Verordnung“) sollte dazu genutzt werden, die Kompetenzen der ELA nicht zu erweitern, sondern ihren Aufgabenfokus zu schärfen.

Die Behörde muss sich als zentrale Anlaufstelle für Arbeitnehmer und Arbeitgeber im Dickicht des Informationsdschungels der EU-Arbeitsmobilität verstehen. Wo möglich, sollte sie selbst als Informationsplattform dienen, um durch komplexe Gesetzgebung zu navigieren. Soweit dies ihre Kapazitäten und Kompetenzen übersteigt, muss sie die Mitgliedstaaten koordinierend dabei unterstützen, notwendige Informationen verständlich und leicht zugänglich bereitzustellen. Bei der Bekämpfung von unangemeldeter Beschäftigung, insbesondere mit Blick auf Inspektionen, darf die ELA weiter bei Bedarf der Mitgliedstaaten eine koordinierende und unterstützende Rolle einnehmen. Eine Ausweitung der Zuständigkeiten der Behörde beschneidet hingegen die hoheitlichen Kompetenzen der Mitgliedstaaten.

Insgesamt sollte sich die ELA zukünftig darauf konzentrieren, einen Mehrwert für alle Wirtschaftsbereiche bei der EU-Arbeitsmobilität zu schaffen und sich nicht nur auf einzelne Sektoren zu beschränken.

Im Einzelnen

Die ELA zu gründen war nicht erforderlich. Die Aufgaben hätten von den Mitgliedstaaten und bestehenden EU-Einrichtungen und -Strukturen im Bereich der Beschäftigungs- und Sozialpolitik, wie EURES oder Eurofound, übernommen werden können. Es bleibt entscheidend, teure Doppel- und Parallelstrukturen sowie Überschneidungen mit anderen Einrichtungen zu vermeiden und Synergien hervorzubringen. Kernaufgabe der ELA sollte sein, verlässliche und verständliche Informationen zur EU-Arbeitsmobilität für Beschäftigte und Arbeitgeber, insbesondere im Bereich der Entsenderegelungen, bereitzustellen bzw. die Mitgliedstaaten dabei zu unterstützen.



Artikel 5: Informationen zur Arbeitskräftemobilität leicht zugänglich und verständlich bereitstellen

EU-weit gelten viele Rechte und Pflichten, die Arbeitgeber und Beschäftigte bei der grenzüberschreitenden Arbeitsmobilität beachten müssen. Diese Regeln entspringen unterschiedlichen nationalen Arbeitsrechts- und Sozialsystemen in 27 EU-Staaten. Das macht es Unternehmen und Arbeitnehmern schwer. Häufig müssen sie sich an ausländische Rechtsexperten wenden. Dies führt zu einem enormen administrativen Aufwand bei der Arbeitnehmerentsendung:

So haben die Mitgliedstaaten, z. B. bei der nationalen Umsetzung der Durchsetzungsrichtlinie 2014/67/EU zur Entsenderichtlinie 96/71/EG, umfangreiche und unterschiedliche Melde- und Dokumentationspflichten eingeführt. Die Revision der Entsenderichtlinie im Jahr 2018 hat zu weiteren Verschärfungen und mehr Komplexität geführt. Statt wie bisher lediglich die national geltenden Mindestlohnsätze muss nun die konkrete Entlohnung ermittelt werden, die für einen vergleichbaren Beschäftigten in allgemeinverbindlichen Tarifverträgen oder kraft Gesetzes im Zielland gilt. Darüber hinaus findet bei jeder Entsendung mit einer Dauer von über zwölf oder 18 Monaten das gesamte Arbeitsrecht des Ziellands Anwendung. Dies erfordert einen Günstigkeitsvergleich zwischen dem deutschen und dem jeweiligen ausländischen Arbeitsrecht.

Im Bereich des Sozialversicherungsrechts schreiben einige Mitgliedstaaten zwingend vor, eine A1-Bescheinigung bereits vor Beginn einer entsandten Tätigkeit zu beantragen. Bei Verstößen drohen empfindliche Geldbußen. Andere Mitgliedstaaten wiederum erlauben auch ein Nachreichen der entsprechenden Dokumente.

Weiter verkompliziert wird die EU-Arbeitsmobilität dadurch, dass die nationalen Webseiten und Internetportale mit den gesuchten Informationen unterschiedlich aufgebaut sind. Wichtige Angaben stehen nur teilweise zumindest auf Englisch, geschweige denn in weiteren EU-Amtssprachen, zur Verfügung. Zudem sind die verfügbaren Informationen für Unternehmen oft nicht ausreichend, um die auf entsandte Arbeitnehmer anwendbaren nationalen Rechtsvorschriften rechtssicher ermitteln zu können.

Auf EU-Ebene laufen derzeit verschiedene Projekte, um bürokratische Hürden bei der Arbeitsmobilität durch Digitalisierung abzubauen. So soll die arbeitsrechtliche Entsendemeldung durch die sogenannte eDeclaration vereinfacht und im Bestfall sogar vereinheitlicht werden. Im Sozialversicherungsrecht soll der Europäische Sozialversicherungspass (ESSPASS) u. a. den Beantragungs-, Ausstellungs- und Kontrollprozess für eine A1-Bescheinigung vollständig digitalisieren.

Vor diesem Hintergrund sollten die konkreten Anforderungen an die ELA gemäß Art. 5 der ELA-Verordnung weiter geschärft werden:

- Problemfelder ausdrücklich identifizieren: Sowohl die ELA als auch die Mitgliedstaaten sollten ausdrücklich Informationen zu Entsendemeldungen, Gehaltsvergleichen, Günstigkeitsvergleichen und A1-Bescheinigungen bereitstellen.
- Digitalisierung als zentrales Aufgabenfeld: In ihrer Rolle als Knotenpunkt im Bereich der EU-Arbeitsmobilität muss die ELA die Kommission und die Mitgliedstaaten in ihren Bemühungen unterstützen, administrative Prozesse durch Digitalisierung zu vereinfachen und Bürokratie abzubauen.
- Verbindlichkeit durch konkrete Zieltermine herstellen: Das Ziel, eine zentrale unionsweite Website als einheitliches Zugangstor zu Informationsquellen gemäß der Verordnung (EU) 2018/1724 („Single Digital Gateway-Verordnung“) einzurichten (Art. 5 (a)), sollte mit einem konkreten Datum versehen werden.



- Aktivitäten konkret benennen: Der Plan, die Mitgliedstaaten bei der Bereitstellung von Informationen zu unterstützen (Art. 5 (c), (d) und (e)), sollte um konkrete Aktivitäten ergänzt werden. Dazu zählen u. a. die Erarbeitung von Mustern für die nationalen Informationswebsites und die Maßgabe, die verfügbaren Informationen in andere EU-Amtssprachen zu übersetzen.
- „Helpdesk“-Funktion explizit aufnehmen: Das Mandat sollte um die Funktion eines „Helpdesks“ für Informationssuchende ergänzt werden. Dem „Helpdesk“ sind dabei sicherlich durch die Komplexität der Regelungen im Bereich der EU-Arbeitsmobilität Grenzen gesetzt. Er sollte jedoch wenigstens einen verlässlichen Service bieten, konkrete rechtliche Fundstellen sowie kompetente Ansprechstellen und Informationsangebote in den Mitgliedstaaten zu identifizieren.

Artikel 7: Zusammenarbeit und Informationsaustausch zwischen Mitgliedstaaten insbesondere bei Digitalisierungsprojekten vorantreiben

Dass ein elektronisches System zum Austausch von Sozialversicherungsdaten (EESSI) eingeführt wurde, ist ein wichtiger Schritt zur Digitalisierung der Zusammenarbeit zwischen den mitgliedstaatlichen Behörden. Dennoch gilt, auch über den sozialversicherungsrechtlichen Bereich hinaus: Unterschiedlich umgesetzte Regeln, kombiniert mit vielen Ansprechpartnern, sorgen für ein unmöglich zu durchschauendes Dickicht an administrativen Auflagen und Bürokratie.

Die Behörden enger zu vernetzen ist für einen vollständig funktionierenden Binnenmarkt ein wichtiges Ziel, zu dem die ELA beitragen kann. Konkret geschärft werden sollte das ELA-Mandat mit Blick auf Art. 7 (3):

- ESSPASS als Priorität festlegen: Das Fördern des Einsatzes elektronischer Instrumente sollte sich vor allem auf das Projekt des Europäischen Sozialversicherungspasses und die vollständige Digitalisierung des Beantragungs-, Ausstellungs- und Kontrollprozesses der A1-Bescheinigung beziehen.

Artikel 8: Keine Kompetenzerweiterung bei der Koordinierung und Unterstützung konzertierter und gemeinsamer Kontrollen

Bereits die derzeit geltenden Rechte der ELA im Bereich der Koordinierung und Unterstützung von Kontrollen bewegen sich an der Grenze zum Eingriff in die Kompetenzen der Mitgliedstaaten. Damit existiert kein Handlungsspielraum, das Mandat in diesem Bereich zu erweitern. Artikel 8 der Verordnung darf nicht modifiziert oder ausgeweitet werden.

Artikel 10: Behörde für die gesamte Wirtschaft: Analysen im Zusammenhang mit Arbeitskräftemobilität nicht nur auf Risikosektoren beschränken

Bereits vor der Gründung der ELA gab es EU-weit zahlreiche etablierte Einrichtungen und Prozesse, die Fachwissen über grenzüberschreitende Arbeitskräfteströme und entsprechende Risikobereiche bereitgestellt haben. Dazu zählen z. B. die Europäische Stiftung zur Verbesserung der Lebens- und Arbeitsbedingungen (Eurofound), die Europäische Agentur für Sicherheit und Gesundheitsschutz am Arbeitsplatz (EU-OSHA), das Europäische Zentrum für die Förderung der Berufsbildung (Cedefop) und die Europäische Stiftung für Berufsbildung



(ETF). Die ELA kann hier eine koordinierende Rolle einnehmen, eine Ausweitung des Mandats an dieser Stelle würde jedoch Doppelstrukturen schaffen.

In den ersten Jahren ihrer operativen Tätigkeit hat die ELA ihre jeweiligen Arbeitsschwerpunkte auf Branchen gelegt, die aus ihrer Sicht besonders risikofähig für unangemeldete Beschäftigung sind. Mittelfristig muss die ELA sich jedoch zum Ziel setzen, einen Mehrwert für alle Sektoren zu schaffen. Eine Ausweitung des Mandats ist dafür allerdings nicht notwendig.

Artikel 11: Bürokratischen „Bottlenecks“ vorbeugen: nationale Behörden beim Kapazitätsaufbau unterstützen

Bei den EU-Vorschriften im Bereich der Arbeitsmobilität herrscht kein Defizit bei der Rechtsetzung, sondern eines bei Kontrollen und der Durchsetzung. Insbesondere bei den nationalen Sozialversicherungsbehörden besteht trotz eines vollständig implementierten EESSI-Systems Bedarf, die Kapazitäten zu stärken. Jeder Träger eines Mitgliedstaats muss in der Lage sein, seine eigenen Regelungen der sozialen Sicherheit anzuwenden und zu prüfen. Bei stetig wachsenden Fallzahlen muss dem Risiko eines bürokratischen „Bottlenecks“ begegnet werden. Dazu ist es wichtig, die mitgliedstaatlichen Behörden kontinuierlich bei der Effizienzschärfung und dem weiteren Kapazitätsaufbau zu unterstützen. Die bisherige Schwerpunktsetzung innerhalb der ELA-Verordnung ist dafür ausreichend.

Artikel 13: Mediation zwischen Mitgliedstaaten nur auf informeller und beratender Basis

Die Rolle der ELA als Mediator zwischen den Mitgliedstaaten und den jeweiligen zuständigen Behörden kann auf informeller, beratender und bei – von den Mitgliedstaaten ausdrücklich geäußertem – Bedarf koordinierender Basis hilfreich sein. Die Behörde leistet damit einen wichtigen Beitrag, damit der Binnenmarkt funktioniert.

- Klarheit mit Blick auf SOLVIT schaffen: Konkret im Mandat sollte ein Bezug zu den SOLVIT-Stellen der Mitgliedstaaten festgehalten werden, insbesondere mit Blick auf die Problemlösung bei Entsendefällen.

Ausgeweitet werden darf das Mandat in diesem Bereich jedoch nicht. So darf die ELA z. B. keinesfalls die Kompetenz erhalten, den Mitgliedstaaten verbindlich die Einleitung eines Mediationsverfahrens vorzuschreiben. Hier ist ein Interessenkonflikt vorprogrammiert, da der Behörde selbst die Rolle des Mediators zukommt.

Ansprechpartner:

BDA | DIE ARBEITGEBER

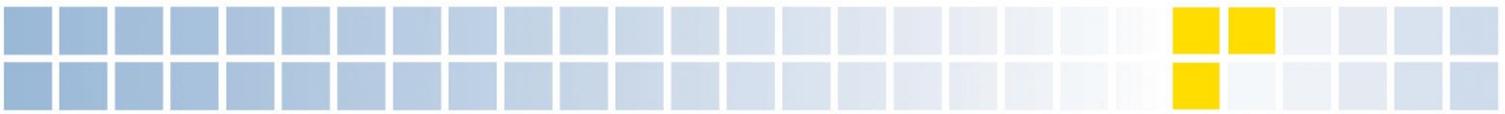
Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände

Europa

T +49 30 2033-1050

europa@arbeitgeber.de





Die BDA organisiert als Spitzenverband die sozial- und wirtschaftspolitischen Interessen der gesamten deutschen Wirtschaft. Wir bündeln die Interessen von einer Million Betrieben mit rund 30,5 Millionen Beschäftigten. Diese Betriebe sind der BDA durch freiwillige Mitgliedschaft in Arbeitgeberverbänden verbunden.