



Kurzstellungnahme

der Clearingstelle Mittelstand zum

**Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und
des Rates zur Errichtung einer Europäischen Arbeitsbehörde COM
(2018) 131 final**

für das

**Ministerium für Wirtschaft, Innovation, Digitalisierung und Energie
des Landes Nordrhein-Westfalen**

Düsseldorf, 6. April 2018

Ausgangslage:

Das Europäische Parlament, der Europäische Rat und die Kommission haben am 17. November 2017 beim Sozialgipfel in Göteborg die europäische Säule sozialer Rechte proklamiert. Die Säule legt eine Reihe zentraler Grundsätze und Rechte zur Unterstützung gut funktionierender und fairer Arbeitsmärkte und Sozialsysteme fest. Sie zielt darauf ab, für Chancengleichheit, gleichberechtigten Zugang zum Arbeitsmarkt, faire Arbeitsbedingungen sowie Sozialschutz und Inklusion zu sorgen.

Rechtsgrundlage des Verordnungsvorschlags sind Artikel 46, 48, 53 Absatz 1, 62 und 91 Absatz 1 AEUV mit Schwerpunkt auf der Freizügigkeit der Arbeitnehmer, der Koordinierung der Systeme der sozialen Sicherheit, der Aufnahme und Ausübung selbständiger Erwerbstätigkeiten, dem freien Dienstleistungsverkehr sowie den gemeinsamen Regeln für den internationalen Verkehr.

Der Verordnungsvorschlag zielt insbesondere darauf ab:

- den Zugang zu Informationen für Einzelpersonen und Arbeitgeber über ihre Rechte und Pflichten auf den Gebieten der Arbeitskräftemobilität und der Koordinierung der Systeme der sozialen Sicherheit sowie des Zugangs zu maßgeblichen Diensten zu verbessern,
- die operative zwischenbehördliche Zusammenarbeit bei der grenzüberschreitenden Durchsetzung von maßgeblichem Unionsrecht unter anderem durch die Erleichterung der Durchführung gemeinsamer Kontrollen zu stärken,
- bei Streitigkeiten zwischen einzelstaatlichen Behörden und Störungen der Arbeitsmärkte mit grenzüberschreitender Wirkung zu vermitteln und nach Lösungen zu suchen, beispielsweise bei der Umstrukturierung von Unternehmen, die mehrere Mitgliedstaaten betrifft.

Im Rahmen des Bundesratsverfahrens hat das Ministerium für Wirtschaft, Innovation, Digitalisierung und Energie des Landes Nordrhein-Westfalen am 26. März 2018 die Clearingstelle Mittelstand beauftragt, eine beratende Stellungnahme gemäß § 6 Abs. 5 MFG zu dem Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Errichtung einer Europäischen Arbeitsbehörde COM (2018) 131 final zu erarbeiten.

Der Clearingstelle Mittelstand liegen folgende Stellungnahmen vor:

- unternehmer nrw
- Gemeinsame Stellungnahme von Handwerk.NRW und WHKT
- DGB NRW

Die Clearingstelle Mittelstand hat auf Grundlage der eingegangenen Stellungnahmen das Meinungsbild zusammengefasst. Unternehmer nrw und der DGB NRW weisen in ihren Stellungnahmen darauf hin, dass es sich jeweils um eine erste Einschätzung handelt. Die Dachorganisationen des nordrhein-westfälischen Handwerks merken ebenfalls an, dass ihre Stellungnahme vorläufig und der organisationsinterne Diskussionsprozess nicht abgeschlossen ist.

Grundsätzliche Positionen

Unternehmer nrw vertritt die Ansicht, dass die Errichtung einer Europäischen Arbeitsbehörde (ELA) zur Schaffung einer Superbehörde mit Doppelstrukturen führt, die von einem pragmatischen Ansatz weit entfernt und nicht zielführend ist.

Der Unternehmerverband äußert, dass die 2014 in Kraft getretene Durchsetzungsrichtlinie zur Entsenderichtlinie essentielle Regelungen zur Bekämpfung von Missbrauch und kriminellen Praktiken bei grenzüberschreitenden Entsendungen enthalte. Ihre konkrete Anwendung leide an Defiziten bei den nationalen Durchsetzungsbehörden in vielen EU-Mitgliedstaaten. Deshalb solle die Kommission ihren Fokus darauf legen, gerade jene Mitgliedstaaten gezielt zu unterstützen, in denen es Defizite in der Durchsetzung von EU-Regeln für die Mobilität von Arbeitskräften gibt, statt mit dem Aufbau der EU-Behörde sehr unterschiedliche Tätigkeitsfelder, darunter Mediationen, Risikobewertung und Koordinierung gemeinsamer Inspektionen, ad-hoc bedienen zu wollen. Es sei unverständlich, dass die EU-Kommission eine neue 50 Mio. Euro Arbeitsbehörde schaffen wolle, deren Etat wesentlich höher sei, als jener der bestehenden vier EU-Agenturen im Bereich Beschäftigung und Soziales. Richtig sei zwar, dass eine stärkere Zusammenarbeit zwischen nationalen Behörden und bessere Informationen für Arbeitgeber und Arbeitnehmer zur grenzüberschreitenden Mobilität wichtige Ziele seien, doch bedürfe es dafür keiner neuen EU-Mammutbehörde.

Unternehmer nrw merkt weiterhin an, dass die von der EU-Kommission geplante Ersetzung bestehender Einrichtungen im Kontext grenzüberschreitender Fragestellungen auf Kosten der Teilhabe der Sozialpartner erfolge, die nunmehr lediglich in Gestalt einer sog. Stakeholder Group, die aus sechs Sozialpartnern auf Unionsebene und zwei Repräsentanten der EU-Kommission bestehe, Beratungsaufgaben wahrnehme.

Die Dachorganisationen des nordrhein-westfälischen Handwerks lehnen das Vorhaben der Errichtung einer Europäischen Arbeitsbehörde ab. Die dahinterliegenden Ziele, eine stärkere Zusammenarbeit nationaler Behörden sowie gute, verständliche Informationen für Arbeitgeber und Arbeitnehmer zur grenzüberschreitenden Mobilität zu fördern, werden hingegen begrüßt.

Die nordrhein-westfälischen Handwerksorganisationen äußern, im Zusammenhang mit der Überarbeitung der Entsenderichtlinie darauf hingewiesen zu haben, dass es Defizite bei der Um- und Durchsetzung des geltenden Rechts gebe, konkret bei der Bekämpfung von Missbrauch und kriminellen Praktiken bei grenzüberschreitenden Entsendungen. Zudem sei die Befürchtung geäußert worden, dass die neue Entsenderichtlinie wegen der Anforderungen an die Entlohnung zu erheblichen Informationsbedarfen und Mehrbelastungen für Betriebe führe. Es bestünde also Verbesserungsbedarf. Es sei weder ersichtlich, dass es zur Lösung der Probleme einer neuen EU-Behörde bedürfe, noch dass die von der Kommission vorgeschlagene Behörde diesbezüglich Abhilfe schaffe.

Der DGB NRW begrüßt grundsätzlich die Pläne der EU Kommission zur Errichtung einer Europäischen Arbeitsbehörde. Die Erfahrungen der DGB Mitgliedsgewerkschaften zeigten, dass effiziente Initiativen zur Stärkung der Rechte von mobilen Beschäftigten und zur Bekämpfung von Missbrauch dringend erforderlich seien. Lange Subunternehmerketten, oft mit Bezug zu mehreren EU Mitgliedstaaten, seien die Realität und machten es für Kontrollbehörden besonders schwer, missbräuchliche Praktiken aufzudecken und zu verfolgen. Während sich Unternehmen und Arbeitnehmer europaweit bewegten, endeten die Möglichkeiten der

Behörden zu ermitteln und Strafen durchzusetzen an den nationalen Grenzen. Eine Europäische Arbeitsbehörde mit dem Schwerpunkt der Bekämpfung grenzüberschreitenden Lohn- und Sozialdumpings könne dabei Abhilfe schaffen und die nationalen Behörden bei der Ausführung ihrer Kontrollaufgaben unterstützen.

Der DGB NRW befürwortet, dass sich die Aufgaben der ELA auf den Bereich der grenzüberschreitenden Mobilität und die Koordinierung der Sozialversicherung fokussieren sollen. Problematisch ist aus Sicht des DGB NRW, dass alle Vorschläge der Kommission weiter auf dem Prinzip der Freiwilligkeit basieren. So sei vorgesehen, dass die ELA keine Kompetenzen erhalte, Mitgliedstaaten zu effektiven Kontrollen oder zur Kooperation zu verpflichten. Es seien zudem keine Handlungs- oder Sanktionsmechanismen der ELA vorgesehen, wenn ein Mitgliedstaat die Kooperation verweigere.

Unzureichend ist aus Sicht des DGB NRW die Einbeziehung der Sozialpartner in die Europäische Arbeitsbehörde, da die Gewerkschaften auf europäischer Ebene mit lediglich drei VertreterInnen in einem beratenden Gremium, die nationalen Gewerkschaften gar nicht, eingebunden werden.

Besondere Anmerkungen

Artikel 6 – Informationen zur grenzüberschreitenden Arbeitskräftemobilität

Die Dachorganisationen des nordrhein-westfälischen Handwerks merken an, dass hochwertige Informationen gerade für KMU, deren Ressourcen für eigene Recherchen knapp sind, wünschenswert sind. Unerklärlich sei, wie eine zentrale, supranationale Behörde länder- und gewerbeübergreifend sowie im erforderlichen Detailgrad die in Artikel 6 vorgesehenen Informationen für Arbeitgeber und Einzelpersonen zur Verfügung stellen will. Wollte sie Handwerksunternehmen in puncto „Entlohnung“ unterstützen, müsste sie gewerkespezifisch Informationen zu den an jedem Ort geltenden Tariflöhnen und Lohnbestandteilen wie beispielsweise Weihnachtsgeld, dreizehntes Monatsgehalt oder Schlechtwetter-Zuschläge ermitteln (sofern Letztere in Rechtsvorschriften oder in allgemein verbindlichen Tarifverträgen festgelegt sind) und diese Informationen im Idealfall haftungsfreistellend erteilen. Sie werfen die Frage auf, wie die Europäische Arbeitsbehörde einen Handwerker adäquat (d.h. regional und gewerbespezifisch) zu Lernangeboten beraten wolle und warum sie das besser könne als dezentrale und bestehende Netzwerke. Einer Arbeitsmarktbehörde solche Aufgaben zu übertragen sei nicht sinnvoll und führe letztlich zu einer Fragmentierung des Informationsangebots. Ein naheliegender, etablierter Informationskanal sei je nach Inhalt das Enterprise Europe Network in Zusammenarbeit mit den in den Mitgliedstaaten zuständigen Organisationen – insbesondere KMU-Organisationen oder EURES. Digitale Informationen, die dezentral eingepflegt werden, würden zukünftig außerdem das Digitale Zugangstor bereitstellen, für die in dem Vorschlag ein Daten- und Qualitätsmanagement sowie personelle Ausstattung vorgesehen sei.

Artikel 7 – Zugang zu Diensten im Bereich der grenzüberschreitenden Arbeitskräftemobilität

Unternehmer nrw sieht in der Zusammenarbeit von ELA mit EURES Parallelstrukturen. Zwar solle die Arbeitsbehörde das europäische Koordinierungsbüro führen, für den Betrieb und die Entwicklung des EURES Portals und damit verbundener IT-Dienstleistungen bleibe aber die EU-Kommission verantwortlich.

Die nordrhein-westfälischen Handwerksorganisationen sehen keinen Mehrwert in den in Artikel 7 verankerten Diensten, die die Behörde Einzelpersonen und Arbeitgebern zur Erleichterung der Arbeitskräftemobilität in der Union bereitstellt. Die Behörde führe eher zu einem zusätzlichen „Regime“ als zu Synergien. Beispielsweise verwalte die Arbeitsbehörde laut Verordnung das Koordinierungsbüro. Zusätzlich übernehme sie aber auch operative Aufgaben, die eigentlich in dem EURES-Netzwerk zu regeln wären. Schwer vorstellbar sei außerdem, dass eine nichtgrenznahe Organisation bessere Ideen für grenzüberschreitende Mobilitätsprogramme (siehe Artikel 7 Nummer 1 a) entwickle als etablierte Instrumente und Netzwerke (z.B. Euregios).

Der DGB NRW sieht die Integration von EURES in ELA als problematisch. Zum einen sei generell die Qualität des EURES Portals sowohl bezüglich der bereitgestellten Informationen, als auch mit Blick auf die Qualität(skontrolle) der eingestellten Stellenangebote fraglich. Zum anderen kritisiert er, dass die EURES Grenzpartnerschaften in den Vorschlag der Kommission nicht aufgenommen wurden. Die Sozialpartner und Arbeitsverwaltungen leisteten in den EURES Grenzpartnerschaften vor allem durch die Beratung und Unterstützung von mobilen Beschäftigten einen wichtigen Beitrag zur Förderung von fairer Mobilität. Diese wichtigen Strukturen im Grenzraum gelte es weiter zu erhalten und mit der notwendigen Finanzierung zu unterstützen.

Artikel 8 – Zusammenarbeit und Informationsaustausch zwischen Mitgliedstaaten

Unternehmer nrw äußert, dass die geplante enge Abstimmung der Arbeitsbehörde mit der Verwaltungskommission für die Koordinierung der Systeme der sozialen Sicherheit und dem Beratenden Ausschuss für die Freizügigkeit der Arbeitnehmer zu zusätzlicher Bürokratie ohne Mehrwert führe.

Artikel 9, 10 – Gemeinsame Kontrollen

Unternehmer nrw und die Dachorganisationen des nordrhein-westfälischen Handwerks halten die in Artikel 9 f. vorgesehenen Regelungen für gemeinsame Kontrollen für nicht nachvollziehbar. Unternehmer nrw merkt an, dass Mitgliedstaaten bereits aktuell Vereinbarungen zu gemeinsamen Inspektionen schließen könnten. Dafür bedürfe es keiner eigenständigen Agentur. Die nordrhein-westfälischen Handwerksorganisationen stufen eine interne Kommissions-Task-Force als gleichermaßen leistungsfähig ein.

Der DGB NRW befindet den Vorschlag der Kommission im Bereich der Kontrollen für positiv. Hervorzuheben seien dabei zum Beispiel die Förderung und Unterstützung bei der Durchführung gemeinsamer Kontrollen. Die Begrenzung der Kompetenz nationaler Behörden auf das eigene Territorium sei derzeit ein zentrales Problem bei der Durchsetzung sozialer Rechte. Die Verwaltungszusammenarbeit funktioniere in der Praxis völlig unzureichend. Diese Situation könne sich durch die Durchführung gemeinsamer Kontrollen und eine verbesserte Zusammenarbeit der Behörden mit Unterstützung der ELA tatsächlich verbessern.

Im Kommissionsvorschlag seien dazu viele sinnvolle Elemente wie z.B. die Unterstützung und Schulung von Mitarbeitern der Kontrollbehörden, der Austausch von Experten, die Entsendung von Personal aus den Mitgliedstaaten zur ELA sowie die Ansätze beim sogenannten capacity building enthalten.

Artikel 11 – Analysen und Risikobewertungen im Zusammenhang mit grenzüberschreitender Arbeitskräftemobilität

Die nordrhein-westfälischen Handwerksorganisationen halten es für unerklärlich, warum Risikobewertungen und Analysen in Zusammenhang mit Arbeitskräfteströmen nicht durch bestehende Instrumente durchgeführt werden. Im Verordnungsvorschlag werde ausgeführt, dass die bestehenden Agenturen (Eurofond, OSHA, CEDEFOP u.a.) im Wesentlichen forschungsorientiert arbeiten würden. Die Analysen seien also dort richtig angesiedelt. Für wiederkehrende Binnenmarktprobleme gebe es u.a. SOLVIT. Die Beschwerden würden im Binnenmarktmonitor ausgewertet.

Artikel 13 – Mediation zwischen den Mitgliedstaaten

Die im Verordnungsvorschlag verankerten Vorschläge zur Mediation von Streitigkeiten zwischen den Mitgliedstaaten werden vom DGB NRW befürwortet. Diese seien in der Praxis ein wichtiges Problem, wenn es beispielsweise um die Echtheit von A1 Bescheinigungen oder die Zulässigkeit von Kontrollmaßnahmen gehe. Die Einzelheiten des Mediationsverfahrens bedürften aber einer näheren Ausgestaltung.

Artikel 14 – Zusammenarbeit in Fällen grenzüberschreitender Arbeitsmarktstörungen

Unternehmer nrw stuft den Regelungsvorschlag in Artikel 14 als besonders problematisch ein. Mit den in der Norm verwandten unbestimmten Begriffen wie „Störungen des Arbeitsmarktes“ werde erhebliche Unsicherheit hinsichtlich des Anwendungsbereichs dieser Regelung geschaffen. Zusätzlich bestünde die Gefahr, dass hierdurch in die betriebliche Praxis und sogar in laufende Sozialpartnerverhandlungen störend eingegriffen würde.