

Blauberger, Michael; Heindlmaier, Anita

Research Report

Die Europäische Arbeitsbehörde in der Praxis

WSI Study, No. 32

Provided in Cooperation with:

The Institute of Economic and Social Research (WSI), Hans Böckler Foundation

Suggested Citation: Blauberger, Michael; Heindlmaier, Anita (2023) : Die Europäische Arbeitsbehörde in der Praxis, WSI Study, No. 32, Hans-Böckler-Stiftung, Wirtschafts- und Sozialwissenschaftliches Institut (WSI), Düsseldorf,
<https://nbn-resolving.de/urn:nbn:de:101:1-2023052212181468825701>

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/299249>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

STUDY

Nr. 32 · Februar 2023 · Hans-Böckler-Stiftung

DIE EUROPÄISCHE ARBEITSBEHÖRDE IN DER PRAXIS

Michael Blauburger, Anita Heindlmaier

ZUSAMMENFASSUNG

In dieser Studie geben wir einen Überblick über die neue Europäische Arbeitsbehörde (ELA), ihre Ziele und Befugnisse, und nehmen eine erste Analyse der ELA vor. Die ELA hat einerseits das weitreichende und wichtige Ziel, die Rechte mobiler Arbeitnehmer*innen in der EU besser durchzusetzen, verfügt andererseits aber nur über die begrenzten Kompetenzen und Ressourcen einer europäischen Agentur. Sie hängt im Wesentlichen von den nationalen Behörden ab und deren Bereitschaft, durch Informationsaustausch und koordinierte Durchsetzungsmaßnahmen zusammenzuarbeiten. Unsere Gespräche mit verschiedenen Akteur*innen deuten jedoch darauf hin, dass die Agentur insbesondere dadurch einen Mehrwert bieten kann, dass sie Mitglieder der nationalen Durchsetzungsbehörden grenzüberschreitend miteinander vernetzt.

Inhalt

Abkürzungsverzeichnis	3
1 Einführung	4
2 Politischer und rechtlicher Hintergrund: die Verhandlungen über die ELA-Verordnung	8
2.1 Kommissionsvorschlag und Konsultation der Interessengruppen	8
2.2 Gesetzesverhandlungen zwischen dem Europäischen Parlament und den EU-Mitgliedstaaten	11
2.3 Die ELA-Verordnung	15
3 Die bisherigen Schwerpunkte der ELA: Durchsetzung und Information	17
4 Durchsetzung: konzertierte und gemeinsame Inspektionen	20
5 Informationsaustausch: nationale Verbindungsbeamt*innen	25
6 Die Beziehung der ELA zu anderen Agenturen und Netzwerken	27
7 Schluss: vorläufige Bewertung und Ausblick	30
Literatur	33
Anhang	34

Abkürzungsverzeichnis

ALDE	Allianz der Liberalen und Demokraten für Europa
Cedefop	Europäisches Zentrum für die Förderung der Berufsbildung
CJI	Konzertierte und gemeinsame Inspektion („concerted and joint inspection“)
GD-EMPL	Generaldirektion Beschäftigung, Soziales und Inklusion
EESSI	Elektronischer Austausch von Sozialversicherungsdaten
ELA	Europäische Arbeitsbehörde
EMPACT	Europäische multidisziplinäre Plattform gegen kriminelle Bedrohungen
EMPL	Ausschuss für Beschäftigung und soziale Angelegenheiten
EVP	Europäische Volkspartei
EPSCO	Rat „Beschäftigung, Sozialpolitik, Gesundheit und Verbraucherschutz“
ETF	Europäische Stiftung für Berufsbildung
EGB	Europäischer Gewerkschaftsbund
EU	Europäische Union
EU-OSHA	Europäische Agentur für Sicherheit und Gesundheitsschutz am Arbeitsplatz
EURES	Netz der Europäischen Arbeitsverwaltungen
Eurofound	Europäische Stiftung zur Verbesserung der Lebens- und Arbeitsbedingungen
Eurojust	Agentur der Europäischen Union für die justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen
Europol	Agentur der Europäischen Union für die Zusammenarbeit auf dem Gebiet der Strafverfolgung
Grüne/EFA	Die Grünen/Europäische Freie Allianz
IMI	Binnenmarkt-Informationssystem
NLOs	Nationale Verbindungsbeamte*innen
Roadpol	Europäisches Netzwerk der Straßenpolizei
S&D	Progressive Allianz der Sozialisten und Demokraten
SLIC	Rat der Hohen Arbeitsaufsichtsbeamte*innen der EU
SMEunited	Europäischer Dachverband des Handwerks und der Klein- und Mittelbetriebe
UEAPME	Europäischer Dachverband des Handwerks und der Klein- und Mittelbetriebe (Abkürzung bis 2018)

1 Einführung

Arbeitsmigration und (kurzfristige) Mobilität innerhalb der Europäischen Union (EU) haben in den letzten Jahrzehnten stetig zugenommen. Immer mehr EU-Bürger*innen nutzen die Freizügigkeit der Arbeitnehmer*innen oder die Dienstleistungsfreiheit und leben oder arbeiten in einem anderen Mitgliedstaat (Europäische Kommission 2022, S. 20). Verschiedene EU-Rechtsvorschriften legen die Bedingungen für diese wirtschaftlichen Grundfreiheiten fest und gewähren auch bestimmte Arbeits- und Sozialrechte. So enthält beispielsweise die Entsenderichtlinie (Richtlinie 96/71) Regeln für die Entlohnung von Personen, die von ihren Arbeitgeber*innen vorübergehend zur Arbeit ins Ausland geschickt werden.

Vor dem Hintergrund verschiedener EU-Erweiterungsrunden, gestiegener sozioökonomischer Heterogenität und einer größeren Mobilität von Arbeitskräften, haben die politischen Diskussionen über die Überarbeitung dieser Regeln neuen Schwung erhalten. Als eine Folge dieser Debatten wurde die Entsenderichtlinie reformiert (Richtlinie 2018/957) – nach einem langen Prozess, der eine feine Balance zwischen den heterogenen wirtschaftlichen und sozialen Interessen der EU-Mitgliedstaaten und zwischen der Ermöglichung der Freizügigkeit und dem Schutz von Arbeitnehmer*innen erforderte (Seikel 2022). In engem Zusammenhang damit standen auch die Debatten über „Sozialleistungsbetrug“ (Europäische Kommission 2018, S.20). Darüber hinaus haben umfangreiche Untersuchungen gezeigt, dass die Arbeits- und Sozialrechte von EU-Migrant*innen de facto häufig verletzt werden und dass es insbesondere an der Durchsetzung von Rechten mangelt, z. B. aufgrund von mangelnder grenzüberschreitender Verwaltungszusammenarbeit (Arnholz/Lillie 2020; Bernaciak 2015; Wagner 2018; Blauburger/Schmidt 2022).

Im Zusammenhang mit diesen breiteren Entwicklungen und Debatten wurde der Ruf nach einer Europäischen Arbeitsbehörde (ELA) laut. Im September 2017 nutzte Jean-Claude Juncker seine vorletzte Rede zur Lage der Union als Präsident der Europäischen Kommission, um die Idee der Einrichtung einer Europäischen Arbeitsbehörde als Eckpfeiler der Europäischen Säule sozialer Rechte vorzustellen:

„Wir sollten dafür sorgen, dass alle EU-Vorschriften zur Arbeitsmobilität auf faire, einfache und wirksame Weise von einer neuen europäischen Kontroll- und Durchsetzungsstelle durchgesetzt werden. Es ist absurd, dass wir eine Bankaufsichtsbehörde haben, die die Bankstandards überwacht, aber keine gemeinsame Arbeitsbehörde, die für Fairness in unserem Binnenmarkt sorgt. Wir werden eine solche Behörde einrichten.“¹

Die Idee, ELA zu schaffen, war ein Nebenprodukt der Verhandlungen zur Reform der Entsenderichtlinie. Um diese Verhandlungen nicht weiter zu erschweren und zu verzögern, wurde ELA vorübergehend zurückgestellt und als Teil des „Social Fairness Package“ eingeführt (Europäische Kommission 2018).²

¹ https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/SPEECH_17_3165

² <https://eulawanalysis.blogspot.com/2019/06/the-european-labour-authority-brand-new.html>

Die Verordnung zur Einrichtung der ELA (Verordnung 2019/1149) wurde vom Rat und vom Europäischen Parlament im Juni 2019 angenommen, und die neue Behörde nahm ihre Arbeit offiziell im Oktober 2019 auf. Die ELA soll im Jahr 2024 voll arbeitsfähig sein. Zu diesem Zeitpunkt soll auch der erste Überprüfungsprozess der ELA-Verordnung beginnen.

In der Folgenabschätzung, die dem Vorschlag der Kommission für die ELA-Verordnung beigefügt war, wurden folgende Problemfaktoren genannt, die die Einrichtung einer neuen EU-Agentur erforderlich machten:

„Unzureichende Unterstützung und Beratung für Privatpersonen und Unternehmen in grenzüberschreitenden Situationen, einschließlich unvollständiger oder spärlicher Informationen für die Öffentlichkeit über ihre Rechte und Pflichten [...]

Unzureichender Zugang zu und Austausch von Informationen zwischen den nationalen Behörden, die für verschiedene Bereiche der Arbeitsmobilität und der Koordinierung der sozialen Sicherheit zuständig sind [...]

Unzureichende Fähigkeit der zuständigen nationalen Behörden, die Zusammenarbeit mit den Behörden über die Grenzen hinweg zu organisieren [...]

Schwache oder fehlende Mechanismen für gemeinsame grenzüberschreitende Durchsetzungsmaßnahmen [...]

Fehlen eines grenzüberschreitenden Vermittlungsmechanismus zwischen den Mitgliedstaaten in allen Bereichen der Arbeitsmobilität und der Koordinierung der sozialen Sicherheit [...]

Unzureichender Aufbau der Zusammenarbeit auf EU-Ebene [...]“ (Europäische Kommission 2018, S. 9–20)

Die ELA soll der Kommission und den Mitgliedstaaten helfen, diese Probleme zu überwinden, indem sie den Informationsaustausch, gemeinsame Durchsetzungsmaßnahmen und die Beilegung von Streitigkeiten im Bereich der grenzüberschreitenden Arbeitsmobilität erleichtert. Sobald die ELA voll arbeitsfähig ist, wird sie 144 Mitarbeiter*innen haben, von denen die Hälfte abgeordnete nationale Sachverständige („*seconded national experts*“) aus den Verwaltungen der Mitgliedstaaten sind, einschließlich der 27 nationalen Verbindungsbeamten*innen („*national liaison officers*“, NLOs), die als Brücke zwischen der ELA und den Mitgliedstaaten fungieren. Die Leitungsstruktur der ELA besteht aus einer geschäftsführenden Leitung, einem Verwaltungsrat („*management board*“) sowie einer Stakeholdergruppe (Artikel 16 ELA-Verordnung). Die Exekutivdirektion leitet die tägliche Arbeit der ELA. Strategische Entscheidungen werden im Verwaltungsrat getroffen, der sich hauptsächlich aus Vertreter*innen der Regierungen der Mitgliedsstaaten und der nationalen Verwaltungen zusammensetzt. Die Stakeholdergruppe, in der Vertreter*innen der europäischen Sozialpartner zusammenkommen, hat eine beratende Funktion.

In dieser Studie geben wir einen Überblick über die wichtigsten Ziele und Befugnisse der ELA und unternehmen fünf Jahre nach Junckers Vorschlag eine erste Analyse der ELA. Es ist unseres Wissens die erste empirische Studie, welche die Arbeit der ELA in der Praxis analysiert (wichtige Arbeit wird von Jan Cremers (2020) geleistet, der auch als unabhängiger Experte in den ELA-Verwaltungsrat berufen wurde). Diese Studie geht folgenden Fragen nach: Welche Hauptkonfliktlinien gab es bei der Gründung der ELA? Kann die ELA angesichts ihres begrenzten Mandats und ihrer begrenzten Ressourcen als EU-Agentur tatsächlich sicherstellen, „dass die EU-Vorschriften über die Mobilität der Arbeitskräfte und die Koordinierung der sozialen Sicherheit fair und wirksam durchgesetzt werden“, wie es auf ihrer Webseite heißt?³ Und selbst wenn man diese ehrgeizige Selbstbeschreibung relativieren muss: Inwieweit und mit welchen Mitteln schafft die ELA einen Mehrwert für den Schutz der mobilen Arbeitnehmer*innen in der EU? Unsere Analyse basiert insbesondere auf 15 Interviews zwischen März und Dezember 2022 und der Teilnahme an einem Stakeholder-Workshop (ELA-Konferenz) im September 2022, welcher vom Deutschen Gewerkschaftsbund organisiert wurde. Darüber hinaus nahmen wir im November 2022 virtuell an einer Konferenz „über innovative technologische Instrumente und Lösungen zur Unterstützung der Arbeitskräftemobilität“⁴ (ELA Tech Conference) teil. Zu den Interviewpartner*innen gehörte ein breites Spektrum von ELA-Akteur*innen – reguläre ELA-Mitarbeiter*innen sowie abgeordnete nationale Sachverständige, nationale Verbindungsbeamt*innen, Mitglieder des ELA-Verwaltungsrats aus nationalen Ministerien und Durchsetzungsbehörden, Sozialpartner beider Seiten, welche in die ELA-Stakeholdergruppe involviert sind, sowie Akteur*innen mit unterschiedlichem nationalem Hintergrund (Deutschland, Frankreich, Italien, Niederlande, Österreich, Polen). Darüber hinaus fließen in unsere Studie Informationen aus 19 zusätzlichen Interviews mit z. B. Arbeitsinspektor*innen in Österreich und Deutschland mit ein, in denen ELA nicht der alleinige Schwerpunkt war, sondern in denen es um die Mobilität oder die Entsendung von Arbeitnehmer*innen in der EU im Allgemeinen ging, und die auch Fragen zur Sichtweise der Befragten auf ELA enthielten.⁵ Diese ergänzenden Interviews ermöglichen ein tieferes Verständnis der Einstellung zu und der Wahrnehmung von ELA auf der Ebene der Mitgliedstaaten.

³ <https://www.ela.europa.eu/de>

⁴ <https://www.ela.europa.eu/sites/default/files/2022-07/ela-call-for-papers-tech-conference-2022-new.pdf>

⁵ Wir verwenden ein Zitat aus einem dieser Interviews, das daher als Interview 16 im Anhang aufgeführt ist.

Zusammengefasst kann die ELA als eine EU-Agentur mit weitreichenden und wichtigen Funktionen im Bereich der Rechte mobiler Arbeitnehmer*innen beschrieben werden, jedoch mit sehr begrenzten Kompetenzen und Ressourcen. Ihr Mandat entstammt einem Kompromiss zwischen verschiedenen Interessen, vor allem von Unternehmen und Arbeitnehmer*innen, aber auch von alten und neuen Mitgliedstaaten sowie der EU und der nationalen Ebene. Infolgedessen hängt die ELA im Wesentlichen davon ab, inwiefern nationale Durchsetzungsbehörden dazu bereit sind, durch Informationsaustausch und gemeinsame oder konzertierte Inspektionen zusammenzuarbeiten. Die bisher gesammelten Erkenntnisse deuten dennoch darauf hin, dass die ELA einen Mehrwert bieten kann, indem sie die Mitglieder der nationalen Kontrollbehörden miteinander in Kontakt bringt und den grenzüberschreitenden Informationsaustausch erleichtert. Das ELA-Netz der nationalen Verbindungsbeamt*innen hat beispielsweise das Potenzial, diese beiden Ziele zu fördern. Gleichzeitig sehen wir aber auch Risiken, welche die ELA davon abhalten könnten, einen möglichst effektiven Beitrag zur Erreichung ihrer Ziele zu leisten, z. B. indem sie ihre begrenzten Ressourcen auf symbolische Maßnahmen konzentriert, zu bürokratisch wird oder ihr ohnehin schon breites Tätigkeitsfeld überdehnt. Nach den ersten Jahren ihres Bestehens scheinen sowohl die ELA als auch die nationalen Akteur*innen manchmal noch auf der Suche nach der genauen Rolle der neuen Agentur zu sein, weshalb unsere Analyse noch einen vorläufigen Charakter hat.

Die Studie ist wie folgt aufgebaut: Im nächsten Abschnitt werden die Rechtsgrundlage der ELA und die politischen Verhandlungen, die zu ihrer Einrichtung führten, beschrieben. Abschnitt 3 gibt einen Überblick über die bisherigen Hauptziele von ELA – Durchsetzung und Information – und erörtert, inwieweit diese Ziele einander ergänzen oder miteinander konkurrieren. Abschnitt 4 befasst sich eingehender mit dem Ziel der Durchsetzung und seinem Hauptinstrument: den konzertierten und gemeinsamen Inspektionen („*concerted and joint inspections*“, CJIs). Das Ziel, den Zugang zu und den Austausch von Informationen zu verbessern, wird unter besonderer Berücksichtigung des ELA-Netzes von nationalen Verbindungsbeamt*innen („*national liaison officers*“, NLOs) in Abschnitt 5 analysiert. Das Verhältnis und die Unterschiede von ELA zu anderen EU-Agenturen und Netzwerken im Bereich der Arbeitsmobilität werden in Abschnitt 6 beschrieben, wodurch auch die weiteren Ziele von ELA kurz erörtert werden: Mediation sowie die Bekämpfung der nicht angemeldeten Erwerbstätigkeit. Der abschließende Abschnitt enthält eine vorläufige Bewertung der bisherigen Errungenschaften von ELA und stellt einen Zielkonflikt zwischen der Erfüllung der „wichtigsten Leistungsindikatoren“ („*key performance indicators*“) und einem weniger mess- bzw. greifbaren Mehrwert fest.

2 Politischer und rechtlicher Hintergrund: die Verhandlungen über die ELA-Verordnung

Bevor wir uns der Analyse der ersten Jahre von ELA in der Praxis zuwenden, werden in diesem Abschnitt zunächst die verschiedenen politischen Positionen dargestellt, die von den Sozialpartnern während der anfänglichen Konsultation der Interessengruppen durch die Kommission geäußert wurden (Abschnitt 2.1). Ferner werden die legislativen Verhandlungen zwischen dem Europäischen Parlament und den EU-Mitgliedstaaten im Rat nachgezeichnet (Abschnitt 2.2) und das rechtliche Ergebnis, d. h. der Umfang und die Tiefe des ELA-Mandats, wie es in der Gründungsverordnung 2019/1149 festgelegt ist, kurz zusammengefasst (Abschnitt 2.3).

2.1 Kommissionsvorschlag und Konsultation der Interessengruppen

Wie üblich wurde der Gesetzesvorschlag der Kommission für eine ELA-Verordnung durch externe Konsultationen und eine interne Folgenabschätzung vorbereitet.⁶ Öffentliche Konsultationen fanden vom 27. November 2017 bis zum 7. Januar 2018 statt und wurden durch zwei gezielte Stakeholder-Konsultationen mit Mitgliedstaaten, Behörden, Sozialpartnern und Praktiker*innen zu ELA im Allgemeinen und dem Straßentransportsektor im Besonderen ergänzt. Die Ergebnisse dieser Konsultationen wurden in einem zusammenfassenden Bericht zusammengefasst, der dem Verordnungsentwurf beigelegt ist.⁷ Die Folgenabschätzung der Kommission wurde ebenfalls zusammen mit dem Gesetzesvorschlag am 13. März 2018 veröffentlicht (Europäische Kommission 2018).

Was die möglichen *Funktionen* von ELA betrifft, so musste die Kommission von Anfang an ein Gleichgewicht zwischen wirtschaftlichen und sozialen Zielen herstellen, die von verschiedenen Interessengruppen betont wurden. Einerseits wurde ELA hauptsächlich als Mittel zur Erleichterung der Arbeitsmobilität in der EU betrachtet. Diese Position wurde von Arbeitgeber*innenverbänden wie BusinessEurope vertreten:

„BusinessEurope ist der Ansicht, dass es wichtig ist, Hindernisse für die Arbeitsmobilität in Europa zu beseitigen. Es ist von entscheidender Bedeutung, dass eine gute Zusammenarbeit zwischen den nationalen Behörden, die mit Mobilitätsfragen befasst sind, gewährleistet ist, dass der Zugang zu Informationen über die Mobilität erleichtert wird und dass die Durchsetzungsmaßnahmen nicht zu einem übermäßigen Verwaltungsaufwand für mobile Unternehmen oder Arbeitnehmer*innen führen oder letztendlich die Mobilität von Arbeitskräften behindern.“⁸

⁶ [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2018/625101/EPRS_BRI\(2018\)625101_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2018/625101/EPRS_BRI(2018)625101_EN.pdf)

⁷ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex:52018SC0080>

⁸ <https://www.businesseurope.eu/publications/proposal-establishing-european-labour-authority-businesseurope-position-paper>

Von anderer Seite wurde die Hauptfunktion der ELA eher darin gesehen, die Durchsetzung von EU-Sozialstandards, d. h. von Arbeits- und Sozialrechten, in Situationen grenzüberschreitender Mobilität zu verbessern. Der Europäische Gewerkschaftsbund (EGB) vertrat die Auffassung, dass das Hauptziel der ELA in einer „besseren Durchsetzung der Arbeits- und Sozialversicherungsrechte der EU“ bestehen sollte, um so die derzeitige Asymmetrie zwischen den europäischen Grundsätzen der Freizügigkeit und der national fragmentierten Durchsetzung der Sozialrechte auszugleichen:

„Der freie Dienstleistungsverkehr ist ein Grundpfeiler der Union, und es gibt zahlreiche EU-Initiativen zur weiteren Förderung der Mobilität von Unternehmen. Dagegen fällt die Durchsetzung rechtlicher Verpflichtungen im Allgemeinen und sozialer Normen im Besonderen in erster Linie in die Zuständigkeit der Mitgliedstaaten. Die Intervention der EU in diesem Bereich besteht im Wesentlichen in der Koordinierung der nationalen Vorschriften und dem Informationsaustausch zwischen den Mitgliedstaaten. Die Durchsetzung von Sozialnormen ist daher fragmentiert. Auch die Kapazitäten der zuständigen nationalen Behörden reichen nicht aus, um gegen hochmobile und komplexe Geschäftsmodelle vorzugehen. Diese Unzulänglichkeiten werden von skrupellosen Unternehmen ausgenutzt, um die nationalen und europäischen Sozialvorschriften zu umgehen. Das Fehlen einer effizienten Durchsetzung führt zu schwerer Ausbeutung von Arbeitnehmer*innen und zunehmendem Betrug an den Sozialversicherungssystemen.“⁹

Der Vorschlag der Kommission umfasst diese verschiedenen Ziele, legt aber einen stärkeren Schwerpunkt auf die Durchsetzung der Arbeits- und Sozialrechte. In ihrer Folgenabschätzung werden zwei große Herausforderungen für die ELA genannt, die weitgehend den unterschiedlichen Ansichten von Arbeitgeber*innen- und Arbeitnehmer*innenvertretungen entsprechen: Während eine wirksame grenzüberschreitende Arbeitskräftemobilität durch eine „unzureichende Informations-, Unterstützungs- und Beratungsfunktion für Einzelpersonen und Arbeitgeber*innen in grenzüberschreitenden Situationen“ untergraben wird, leidet die Einhaltung der EU-Vorschriften unter einer „unzureichenden Zusammenarbeit zwischen den nationalen Behörden bei der Durchsetzung von Vorschriften“ (Europäische Kommission 2018, S. 8). Bei der genaueren Betrachtung dieser Herausforderungen und der Ableitung möglicher Funktionen für die ELA liegt der Schwerpunkt der Folgenabschätzung der Kommission jedoch eindeutig auf der Durchsetzung sozialer Rechte. Von den sechs diskutierten „Problemtreibern“ bezieht sich nur einer auf das Informationsdefizit in Bezug auf Freizügigkeitsrechte und -pflichten, während fünf hauptsächlich auf das Kooperationsdefizit bei der grenzüberschreitenden Durchsetzung verweisen. Darüber hinaus unterstreicht der Kontext des Kommissionsvorschlags auch den sozialen Aspekt: Die ELA-Verordnung wurde als ein Eckpfeiler der Europäischen Säule sozialer Rechte vorgestellt und als Teil des „Social Fairness Package“ (Europäische Kommission 2018, S. 6) zusammen mit einem Vorschlag für eine Richtlinie über transparente und vorhersehbare Arbeitsbedingungen in der EU, einem Vorschlag für eine Empfehlung des Rates für den Zugang zu sozialem

⁹ <https://www.etuc.org/en/document/etuc-position-strong-european-labour-authority>

Schutz für Arbeitnehmer*innen und Selbstständige und einer Mitteilung der Kommission über die Überwachung der Umsetzung der Europäischen Säule sozialer Rechte vorgeschlagen.¹⁰

Was die *Zuständigkeiten* der ELA betrifft, so sprachen sich die Interessenvertreter*innen, die die Erleichterung der Arbeitsmobilität betonten, für ein eher begrenztes Mandat für die ELA aus, während diejenigen, die sich auf die Durchsetzung sozialer Rechte konzentrierten, stärkere Zuständigkeiten für die ELA befürworteten. SMEUnited (ehemals UEAPME), das die Interessen kleiner und mittlerer Unternehmen vertritt, begrüßte beispielsweise „die Bemühungen zur weiteren Förderung der grenzüberschreitenden Mobilität“, wünschte aber, dass die Kompetenzen der ELA auf die Bereitstellung von Informationen für EU-Bürger*innen und Unternehmen beschränkt werden. Nach dieser Ansicht sollte die ELA „keine Regulierungsbefugnis, Auslegungskompetenz oder Zuständigkeit für EU-Rechtsvorschriften haben“, sich nur dann an grenzüberschreitenden Inspektionen beteiligen, „wenn die nationalen Behörden gemeinsam um technische Unterstützung ersuchen“, und die grenzüberschreitende Zusammenarbeit und Problemlösung nur als „Diskussionsforum ... auf freiwilliger Basis und auf alleinigen Wunsch der Mitgliedstaaten“ erleichtern.¹¹ Dementsprechend sprachen sich verschiedene Wirtschaftsvertreter*innen dafür aus, den Namen der ELA von „Authority“ in „Agency“ zu ändern, um ihrem begrenzten Mandat Rechnung zu tragen:

„EUROCHAMBRES [Verband der europäischen Industrie- und Handelskammern] würde eher für eine Verbesserung der bestehenden Instrumente und Einrichtungen in Form einer dezentralisierten Agentur plädieren, als von einer Behörde zu sprechen, die mit einer strengen Durchsetzung verbunden ist.“¹²

Im Gegensatz dazu forderten die Gewerkschaften im Allgemeinen eine stärkere Delegation von Kompetenzen an die ELA, ohne jedoch die Autonomie der an der Durchsetzung beteiligten Sozialpartner in Frage zu stellen. Dieses empfindliche Gleichgewicht der Interessen, das die verschiedenen nationalen Systeme der Arbeitsbeziehungen repräsentiert, spiegelte sich in der Position des EGB zu den ELA-Kompetenzen wider:

„Der EGB begrüßt den Vorschlag für eine Europäische Arbeitsbehörde, aber wir haben eine rote Linie gesetzt, dass sie nicht in die Autonomie der Sozialpartner eingreifen darf und dass sie nicht die nationalen Systeme untergraben darf, die die Gewerkschaften in die Durchsetzung und Kontrolle einbeziehen ... Die ELA muss über angemessene Instrumente verfügen, um ihre Aufgaben effektiv zu erfüllen, einschließlich der Verpflichtung der Mitgliedstaaten zur Zusammenarbeit und Unterstützung, gemeinsamer Datenbanken, die die EU-Sozialversicherungsnummer und Unternehmensinformationen kombinieren, der Möglichkeit, Vertragsverletzungsverfahren einzuleiten und dem Maximieren von Möglichkeiten für eine gemeinsame Durchsetzung von Steuer-, Unternehmens- und Beihilfenvorschriften.“¹³

¹⁰ <https://eulawanalysis.blogspot.com/2019/06/the-european-labour-authority-brand-new.html>

¹¹ <https://smeunited.eu/admin/storage/smeunited/180605-ueapme-position-on-the-proposal-for-a-european-labour-authority.pdf>

¹² https://www.eurochambres.eu/wp-content/uploads/2018/09/ECH_LabourAuthority_final-2018-00182-01.pdf

¹³ <https://www.etuc.org/en/document/etuc-position-strong-european-labour-authority>

Der Deutsche Gewerkschaftsbund ging noch weiter und forderte eine Stärkung der ELA, z. B. durch die Initiierung und Koordinierung gemeinsamer Inspektionen oder durch eine stärkere Verpflichtung der Mitgliedstaaten zur Zusammenarbeit und die Einführung von Sanktionen im Falle der Nichtkooperation.¹⁴ Er nannte EUROPOL, das Europäische Polizeiamt, als Beispiel für ein starkes EU-Gremium, das die grenzüberschreitende Zusammenarbeit bei der Strafverfolgung erleichtert.

Was den Gesetzesvorschlag der Kommission anbelangt, so wurde eine Übertragung neuer Kompetenzen von der nationalen auf die EU-Ebene bereits in einem frühen Stadium des Prozesses verworfen, da „die Durchsetzung von Vorschriften, die Erhebung und Verarbeitung von Informationen und die Inspektionsaufgaben in die Zuständigkeit der nationalen Behörden fallen“ (Europäische Kommission 2018, S. 25). Um die Durchsetzung in den Mitgliedstaaten zu verbessern, wurden daher drei politische Optionen für ELA in Betracht gezogen, die von einer reinen „Unterstützungsoption“ bis hin zu einer „Aufsichtsoption“ reichten (für einen synoptischen Überblick siehe Europäische Kommission 2018, S. 27). Letztendlich entschied sich die Kommission für eine „operative“ ELA mit einer (pro-)aktiven Rolle bei der Erleichterung des Informationsaustauschs, abgestimmten und gemeinsamen Inspektionen sowie der Mediation zwischen nationalen Behörden. Im Gegensatz zu einer „aufsichtsrechtlichen“ ELA, die als übermäßige Belastung für Einzelpersonen und Unternehmen sowie als Einschränkung des nationalen Ermessens verworfen wurde, sah diese operative Option nicht vor, dass ELA eine Kompetenz zur Einleitung von Inspektionen oder zur Festlegung und Durchsetzung verbindlicher Anforderungen für den grenzüberschreitenden Informationsaustausch habe (Europäische Kommission 2018, S. 43f.). Zusammenfassend lässt sich sagen, dass der Kommissionsvorschlag ein breites Spektrum an ELA-Funktionen im Zusammenhang mit der Durchsetzung von EU-Sozialstandards, aber eher begrenzte Kompetenzen definiert.

2.2 Gesetzesverhandlungen zwischen dem Europäischen Parlament und den EU-Mitgliedstaaten

Der Vorschlag der Kommission wurde im Laufe des Jahres 2018 in mehreren vorbereitenden Sitzungen der Arbeitsgruppe für soziale Fragen und des Ausschusses der Ständigen Vertreter I für den Rat für Beschäftigung, Sozialpolitik, Gesundheit und Verbraucherschutz (EPSCO) sowie im Europäischen Parlament unter der Verantwortung des Ausschusses für Beschäftigung und soziale Angelegenheiten (EMPL) erörtert. Jeroen Lenaers, ein niederländischer Abgeordneter der Europäischen Volkspartei (EVP), war der Berichterstatter des Europäischen Parlaments und erstellte den Bericht über das Dossier; sein Bericht wurde vom EMPL-Ausschuss im November 2018 angenommen und vom Plenum im Dezember 2018 bestätigt.¹⁵ Nach Trilog-Verhandlungen im Februar 2019 wurde eine vorläufige Einigung zwischen dem Europäischen Parlament und dem Rat erzielt¹⁶ und die ELA-Verordnung

¹⁴ <https://www.dgb.de/downloadcenter/++co++4de29c18-67f1-11e8-8041-52540088cada>

¹⁵ [https://oeil.secure.europarl.europa.eu/oeil/popups/ficheprocedure.do?lang=en&reference=2018/0064\(COD\)#tab-0](https://oeil.secure.europarl.europa.eu/oeil/popups/ficheprocedure.do?lang=en&reference=2018/0064(COD)#tab-0)

¹⁶ [http://www.europarl.europa.eu/RegData/commissions/empl/lcag/2019/02-20/EMPL_LA\(2019\)001640_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/commissions/empl/lcag/2019/02-20/EMPL_LA(2019)001640_EN.pdf)

wurde schließlich im Juni 2019 verabschiedet. Interessanterweise waren einige der ersten Mitarbeiter*innen und nationalen Verbindungsbeamten*innen der ELA bereits zuvor im Auftrag verschiedener EU-Institutionen und Mitgliedstaaten an diesen Gesetzesverhandlungen zur ELA-Verordnung beteiligt, z. B. als Sozialattaché*es in den ständigen Vertretungen der Mitgliedstaaten. Parallel zu den Gesetzesverhandlungen setzte die Kommission eine beratende Gruppe für die Europäische Arbeitsbehörde ein, um die Einrichtung der ELA zu beschleunigen und Empfehlungen zu ihrer Funktionsweise zu sammeln.¹⁷ Die Beratungsgruppe wurde von der Kommission geleitet und setzte sich aus Vertreter*innen der Mitgliedstaaten, der Sozialpartner und anderer EU-Agenturen in diesem Bereich zusammen; sie trat fünfmal zusammen und gab im Mai 2019 ihre endgültigen Empfehlungen ab.¹⁸ Mehrere Mitglieder dieser Beratungsgruppe der Kommission wurden später in den ELA-Verwaltungsrat berufen.

Die Verhandlungen im *Rat* spiegelten weitgehend den oben beschriebenen Konflikt zwischen Kapital und Arbeit über die Funktionen und Kompetenzen der ELA sowie die (damit verbundenen) Länderpositionen während der Verhandlungen zur Reform der Entsenderichtlinie wider. Im Großen und Ganzen unterstützten die meisten westeuropäischen Länder und Arbeitnehmer*innenvertretungen die Einrichtung der ELA, während mittel- und osteuropäische Länder und Unternehmensvertreter*innen weniger Begeisterung für eine neue EU-Agentur in diesem Bereich zeigten.

„Einige Mitgliedstaaten erwarteten (und tun dies immer noch), dass die Behörde eine aggressivere Politik gegenüber betrügerischen Arbeitgeber*innen in grenzüberschreitenden Situationen verfolgt. Sie erwarten, dass strenge und zahlreiche Kontrollen durchgeführt werden, wenn (und wo) der Verdacht des Missbrauchs besteht. Hinter diesen Erwartungen steht der Wunsch, die lokalen Arbeitsmärkte vor einer Aushöhlung der hohen Sozialstandards zu schützen. Andere Mitgliedstaaten sehen die ELA als ‚Verfechterin der Arbeitskräftemobilität‘ und sehen ihre Rolle darin, die Freizügigkeit im Binnenmarkt zu erleichtern, indem sie relevante Informationen und Unterstützung bereitstellen. Mit anderen Worten: Sie wollen, dass unnötige Hindernisse für die Freizügigkeit beseitigt werden und gleichzeitig diejenigen geschützt werden, die sie in Anspruch nehmen.“¹⁹

Aus den Ratsdokumenten lassen sich zwar die umstrittensten Punkte herauslesen, sie geben aber kaum Aufschluss über die Positionen der einzelnen Mitgliedstaaten. Eine Mehrheit der Mitgliedstaaten wollte den Namen in „Agentur“ ändern, um zu signalisieren, dass „die Rolle der ELA auf die Unterstützung der Mitgliedstaaten beschränkt sein würde“; der Ratsvorsitz stellte klar, dass die Teilnahme an konzertierten und gemeinsamen Inspektionen für die Mitgliedstaaten freiwillig bleiben würde; und einige Delegationen versuchten – erfolglos –, die EU-Rechtsvorschriften zum Straßentrans-

¹⁷ <https://ec.europa.eu/transparency/expert-groups-register/screen/expert-groups/consult?lang=en&do=groupDetail.groupDetail&groupID=3596>

¹⁸ <https://ec.europa.eu/transparency/expert-groups-register/core/api/front/document/31414/download>

¹⁹ <https://www.euractiv.com/section/middle-ground-politics/opinion/the-european-labour-authority-is-here-time-to-tackle-abuse-and-promote-fair-labour-mobility/>

port aus dem Tätigkeitsbereich der ELA auszuschließen.²⁰ Dennoch scheint die Schlussfolgerung gerechtfertigt, dass kritische Stimmen gegen die Einrichtung und ein breiteres Mandat für ELA hauptsächlich von mittel- und osteuropäischen Vertreter*innen kamen. Das polnische Parlament meldete Subsidiaritätsbedenken an und die polnische Regierung enthielt sich bei der Schlussabstimmung im Rat. Eine weitere Stimmenthaltung kam aus der Tschechischen Republik, die in einer Erklärung begründet wurde: Die ELA hätte ihrem begrenzten Mandat entsprechend als „Agentur“ bezeichnet werden sollen, und die Bestimmungen über gemeinsame Inspektionen und Mediation, die den Mitgliedstaaten zwar keine Verpflichtungen auferlegen, wurden als zu unklar erachtet.²¹ Ungarn stimmte gegen die ELA-Verordnung, während Bulgarien, das zum Zeitpunkt der Verabschiedung der Verordnung den Ratsvorsitz innehatte, dafür stimmte, nachdem es lange Zeit Vorbehalte gegen die Einbeziehung des Straßentransports in das Mandat der ELA geäußert hatte. Die Entscheidung, die ELA in Bratislava anzusiedeln, sollte dazu beitragen, einige der anfänglichen Vorbehalte von mittel- und osteuropäischen EU-Ländern zu überwinden (Interview 8). Doch auch Österreich stimmte gegen die Gründung der ELA, was innenpolitisch stark kritisiert wurde, aber von der damaligen Regierung (der Österreichischen Volkspartei und der Freiheitlichen Partei Österreichs) mit dem Hinweis auf letzte Änderungen des Ratsstandpunktes unter österreichischer Präsidentschaft Ende 2018 begründet wurde, welche die nationale Souveränität gefährden würden.²²

Das *Europäische Parlament* hatte bereits bei mehreren früheren Gelegenheiten ein stärkeres Engagement der EU in Bezug auf gemeinsame Arbeitsinspektionen und Maßnahmen gegen Sozialdumping gefordert²³ und versucht, den Vorschlag der Kommission stärker in Richtung einer mächtigen Durchsetzungsbehörde zu drängen. Laut dem Bericht des EMPL-Ausschusses, der die Position des Europäischen Parlaments erläutert, hätte der Schwerpunkt der ELA weniger auf der Bereitstellung von Informationen als vielmehr auf der Durchsetzung liegen sollen:

„Nach Ansicht des Berichterstatters ist eine Behörde erforderlich, die über ein operatives Mandat, eine klare Ausrichtung auf die Durchsetzung und ausreichende Kompetenzen und Befugnisse verfügt, um ihre Ziele zu erreichen. Zwei spezifische Fragen sind von großer Bedeutung. Erstens, die Notwendigkeit einer Behörde mit einer klar definierten Rolle und einer begrenzten Anzahl von Aufgaben. Es ist von entscheidender Bedeutung, dass die verfügbaren Mittel so effizient wie möglich in den Bereichen eingesetzt werden, in denen die Behörde den größten Mehrwert erbringen kann. Dieser Mehrwert der Behörde sollte vor allem im Bereich der Durchsetzung liegen. Daher bezweifelt der Berichterstatter, dass es notwendig und wünschenswert ist, weitere Aufgaben wie die Bereitstellung von Informationen oder die

²⁰ <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-14583-2018-INIT/en/pdf>

²¹ <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-9400-2019-ADD-2/en/pdf>. Auch der tschechische Delegierte hatte sich in der Beratenden Gruppe der Kommission mehrfach kritisch zu den gemeinsamen Inspektionen und den Beschränkungen durch nationale Rechtsvorschriften geäußert, siehe: <https://ec.europa.eu/transparency/expert-groups-register/core/api/front/document/26850/download>

²² <https://www.diepresse.com/5582939/osterreich-stimmt-gegen-eu-arbeitsbehörde-mehrheit-aber-dafür>

²³ [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2018/625101/EPRS_BRI\(2018\)625101_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2018/625101/EPRS_BRI(2018)625101_EN.pdf), S. 3

Arbeitsvermittlung in den Zuständigkeitsbereich der Behörde aufzunehmen.“²⁴

Darüber hinaus forderte das Europäische Parlament, die Befugnisse der ELA zu erweitern und die Freiwilligkeit der gemeinsamen Inspektionen für die Mitgliedstaaten zu verringern:

„Zweitens muss die Behörde über die Mittel verfügen, um in der Praxis tatsächlich etwas zu bewirken. Sie darf nicht zu einem zahnlosen Tiger werden; die Freiwilligkeit der Teilnahme der Behörden der Mitgliedstaaten – wie von der Kommission vorgeschlagen – reicht dafür nicht aus ... Das bedeutet, dass die Behörden der Mitgliedstaaten an vorgeschlagenen konzertierten oder grenzüberschreitenden Inspektionen teilnehmen sollten und die Teilnahme nur in außergewöhnlichen und hinreichend begründeten Situationen ablehnen können.“²⁵

Die Position des Europäischen Parlaments wurde von einer breiten Mehrheit der Abgeordneten der Europäischen Volkspartei (EVP), der Progressiven Allianz der Sozialdemokraten (S&D), der Allianz der Liberalen und Demokraten für Europa (ALDE) und der Grünen/Europäischen Freien Allianz (Grüne/EFA) mit 459 Ja-Stimmen (160 Nein-Stimmen, 41 Enthaltungen) für den Bericht als Grundlage für die Trilog-Verhandlungen und 472 Ja-Stimmen (142 Nein-Stimmen, 39 Enthaltungen) für die endgültige Vereinbarung unterstützt. Interessanterweise wich eine bedeutende Minderheit der EVP-Abgeordneten von der Fraktionslinie ab und lehnte den Ausschussbericht ab (35 negative EVP-Stimmen und 5 Enthaltungen, davon 29 negative Stimmen und 4 Enthaltungen von mittel- und osteuropäischen Abgeordneten). Schließlich gelang es dem Europäischen Parlament, „Authority“ statt „Agency“ im Namen der ELA durchzusetzen, aber diese Errungenschaft ist weitgehend symbolisch und geht in den Übersetzungen in andere EU-Sprachen verloren. Inhaltlich wurden die Änderungsanträge, die auf eine Ausweitung der Durchsetzungsbefugnisse der ELA abzielten, durch den Kompromiss mit dem Rat geschwächt. In unseren Interviews äußerten die Interessenvertreter*innen immer noch unterschiedliche Meinungen darüber, ob die ELA in Zukunft eine stärkere Durchsetzungsbehörde werden sollte, waren sich aber völlig einig, dass „Agentur“ das derzeitige Mandat realistischer beschreiben würde (Interviews 3, 7, 8). So kann die ELA beispielsweise die meisten ihrer Aufgaben in Bezug auf Informationsaustausch nur „auf Ersuchen eines oder mehrerer Mitgliedstaaten“ wahrnehmen (Artikel 7 ELA-Verordnung). Dem Standpunkt des Europäischen Parlaments folgend, kann die ELA „auf eigene Initiative“ gemeinsame oder konzertierte Inspektionen nationaler Behörden vorschlagen, aber die nationalen Behörden können die Teilnahme ablehnen und „die Behörde [...] über die Gründe für ihre Entscheidung informieren“, ohne dass strengere Standards für die Begründung oder Folgemaßnahmen der Nichtteilnahme gelten (Artikel 8 ELA-Verordnung).

²⁴ https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-8-2018-0391_EN.pdf, S. 67

²⁵ https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-8-2018-0391_EN.pdf, S. 68

2.3 Die ELA-Verordnung

Der endgültige Kompromiss zwischen dem Rat und dem Europäischen Parlament folgt daher weitgehend dem ursprünglichen Vorschlag der Kommission, d. h. dass ELA mit einem weit gefassten Mandat gegründet wird, das auch die Bereitstellung von Informationen und Durchsetzungsfunktionen umfasst, aber mit begrenzten Befugnissen. Der Tätigkeitsbereich der ELA wurde von den beiden EU-Gesetzgebern präzisiert mit einer umfassenden Liste von europäischen Rechtsakten im Zusammenhang mit der grenzüberschreitenden Arbeitsmobilität in der EU. Gemäß Artikel 1 Absatz 4 der Verordnung sollen die Tätigkeiten der ELA zur wirksamen Anwendung und Durchsetzung der folgenden EU-Rechtsakte beitragen:

- Richtlinie über die Entsendung von Arbeitnehmer*innen (2018/957)
- Verordnung über die Koordinierung der sozialen Sicherheit (883/2004 und 987/2009)
- Verordnung (492/2011) und Richtlinie (2014/54) über die Freizügigkeit der Arbeitnehmer*innen
- Verordnung über ein Europäisches Netz der Arbeitsvermittlungen (EURES) (2016/589)
- Soziale Aspekte der Regulierung des internationalen Straßentransports (2020/1055)

Die Aufgaben der ELA sind gemäß Artikel 4 der ELA-Verordnung gegenüber dem ursprünglichen Vorschlag der Kommission weitgehend unverändert geblieben (die einzige wesentliche Änderung betrifft Buchstabe f):

- (a) den Zugang zu Informationen zu erleichtern und EURES zu koordinieren;
- (b) die Zusammenarbeit und den Informationsaustausch zwischen den Mitgliedstaaten im Hinblick auf eine kohärente, effiziente und wirksame Anwendung und Durchsetzung des einschlägigen Unionsrechts zu erleichtern;
- (c) die Koordinierung und Unterstützung von konzertierten und gemeinsamen Inspektionen;
- (d) die Durchführung von Analysen und Risikobewertungen zu Fragen der grenzüberschreitenden Arbeitsmobilität;
- (e) die Unterstützung der Mitgliedstaaten beim Aufbau von Kapazitäten für die wirksame Anwendung und Durchsetzung des einschlägigen Unionsrechts;
- (f) die Unterstützung der Mitgliedstaaten bei der Bekämpfung nicht angemeldeter Erwerbstätigkeit;
- (g) die Schlichtung von Streitigkeiten zwischen Mitgliedstaaten über die Anwendung des einschlägigen Unionsrechts.

Die Leitungsstruktur der ELA besteht aus einer geschäftsführenden Direktion, einem Verwaltungsrat sowie einer Stakeholdergruppe (Artikel 16 ELA-Verordnung). Der erste Exekutivdirektor der ELA, Cosmin Boianiu – ein rumänischer Diplomat mit Erfahrung als stellvertretender ständiger Vertreter bei der EU – trat sein Amt im Dezember 2020 an und leitet die tägliche Arbeit der ELA. Strategische Entscheidungen werden vom ELA-Verwaltungsrat

getroffen, der mindestens zweimal im Jahr zusammentritt und überwiegend aus Vertreter*innen der Regierungen der Mitgliedsstaaten und der nationalen Verwaltungen besteht. Neben anderen Entscheidungen nimmt der Verwaltungsrat ein sogenanntes „Einheitliches Programmplanungsdokument“ an, das ein detaillierteres ELA-Arbeitsprogramm für das nächste Jahr und grobe Leitlinien für die folgenden zwei bis drei Jahre enthält. Unsere Interviewpartner*innen beschrieben die Diskussionen im Verwaltungsrat als wenig konfliktreich, zeigten aber teilweise unterschiedliche Vorstellungen über seine genaue Rolle und sein Verhältnis zu ELA – zwischen einer engeren Überwachung der ELA oder ihrer Unterstützung in breiter angelegten strategischen Fragen. Die letztgenannte Sichtweise wurde von einem Interviewpartner vertreten, der kritisierte, dass andere Mitglieder des Verwaltungsrats versuchten, ELA zu „mikro-managen“, ein „latentes Misstrauen“ an den Tag legten und eine ähnlich defensive nationale Haltung wie die Arbeitsgruppen des Rates hätten (Interview 8). Neben dem Verwaltungsrat verfügt ELA über eine Stakeholdergruppe, die Vertreter*innen der europäischen Sozialpartner zusammenbringt und eine beratende Funktion erfüllt. Im Allgemeinen erkennen die Sozialpartner an, dass die ELA für ihre Beiträge offen ist, beklagen aber, dass sie im Verwaltungsrat unterrepräsentiert sind (mit nur zwei Sitzen für jede Seite) und auf eine beratende Funktion beschränkt sind (Interviews 10, 11; ELA-Konferenz).

Je nach ihrem eigenen Hintergrund haben Expert*innen²⁶ die begrenzten Durchsetzungsbefugnisse der ELA begrüßt oder beklagt. Laut dem Arbeitsrechtler Jan Cremers, der auch als unabhängiger Experte in den ELA-Verwaltungsrat berufen wurde, erkennt die Verordnung die dringendsten Durchsetzungsprobleme an, bleibt aber „auf halbem Wege stehen“ (Cremers 2020, S. 11f.), wenn es darum geht, geeignete Kompetenzen für die ELA zu schaffen: Gemeinsame Inspektionen sollen von der ELA erleichtert werden, aber die Mitgliedstaaten wurden dazu nicht stärker verpflichtet; ein Mangel an wirksamen und abschreckenden Sanktionen in Fällen rechtswidriger grenzüberschreitender Aktivitäten besteht fort; und die Rolle der ELA bei der Mediation kann durch den begrenzten Zugang für einzelne Beteiligte sowie den unklaren rechtlichen Status der Streitbeilegung behindert werden. Der Ausbruch der Covid-19-Pandemie kurz nach der Gründung der ELA war eine besondere Herausforderung für diese so neue Einrichtung, die gerade mit der Einstellung von Mitarbeiter*innen begonnen hatte und erst im September 2021 in ihre Räumlichkeiten in Bratislava umziehen konnte. Das ELA-Personal wuchs in diesen ersten Jahren kontinuierlich von einem sehr kleinen Team im Jahr 2019 auf 43 Mitarbeiter*innen im Jahr 2020, 84 Mitarbeiter*innen im Jahr 2021 und nähert sich fast dem Ziel von 144 Mitarbeiter*innen im Jahr 2022. Fast die Hälfte des Personals sind abgeordnete nationale Sachverständige aus den Verwaltungen der Mitgliedstaaten, darunter die 27 nationalen Verbindungsbeamt*innen („national liaison officers“, NLOs), die in Kapitel 5 näher beschrieben werden. Obwohl die ELA z. B. keine eigenen Inspektionen durchführt, sondern „nur“ die Maßnahmen der Mitgliedstaaten koordiniert und unterstützt, ist die Zahl der Mitarbeiter*innen im Vergleich zu nationalen Behörden gering. Die deutsche *Finanzkontrolle Schwarzarbeit*,

²⁶ <https://www.mobilelabour.eu/13063/european-labour-authoritys-home-run-high-time-to-tackle-abuse-and-promote-fair-labour-mobility/>

die den Mindestlohn durchsetzen soll und selbst oft als unterbesetzt gilt, verfügt beispielsweise über rund 8000 Mitarbeiter*innen²⁷; die österreichische *Finanzpolizei*, die z. B. auch für Löhne zuständig ist, hat mehr als 400 „Vollbeschäftigungsäquivalente“.²⁸ Die Personalstärke der ELA ist auch gering, wenn man die Zahl von rund 13,5 Millionen EU-Bürger*innen bedenkt, die in einem anderen Mitgliedstaat leben oder arbeiten²⁹, sowie Millionen von Unternehmen, die grenzüberschreitend tätig sind³⁰, für die die ELA grundsätzlich zuständig ist.

In den folgenden Abschnitten wird genauer analysiert, wie es der ELA in der Praxis gelingt bzw. gelingen kann, trotz begrenzter Kompetenzen und Ressourcen zu ihren verschiedenen Zielen beizutragen.

3 Die bisherigen Schwerpunkte der ELA: Durchsetzung und Information

Die oben aufgeführten Aufgaben der ELA lassen sich gemäß Artikel 2 der ELA-Verordnung³¹ in vier Hauptziele gliedern:

- Zusammenarbeit bei der Durchsetzung, einschließlich konzertierter und gemeinsamer Inspektionen
- Austausch von Informationen
- Vermittlung bei Streitigkeiten zwischen Mitgliedstaaten
- Bekämpfung nicht angemeldeter Erwerbstätigkeit

Während die ELA für die Ziele 1 bis 3 (Information, Inspektionen, Mediation) ständige Arbeitsgruppen („working groups“) eingerichtet hat, welche aus Vertreter*innen der einzelnen Mitgliedstaaten, der EU-Institutionen und der Sozialpartner bestehen, bezieht sich das vierte Ziel auf die Eingliederung der bereits bestehenden Europäischen Plattform zur Bekämpfung nicht angemeldeter Erwerbstätigkeit in ELA. In der Anfangsphase der ELA wurden sowohl Informationsaustausch als auch Durchsetzung als oberste Prioritäten definiert (Interview 3; 1. Sitzung des Verwaltungsrats³²). Diese Prioritätensetzung spiegelt sich auch im Arbeitsprogramm der ELA für 2020 wider: „Die beiden Aufgaben ‚Erleichterung des Zugangs zu Informationen über die Arbeitskräftemobilität‘ und ‚Koordinierung und Unterstützung konzertierter und gemeinsamer Inspektionen‘ waren vorrangige Maßnahmen der Behörde, und die Ressourcen wurden entsprechend zugewiesen“.³³

²⁷ https://www.zoll.de/SharedDocs/Pressemitteilungen/DE/Jahresbilanzen/2022/z99_jahresstatistik_fks_2021.html

²⁸ https://www.parlament.gv.at/PAKT/VHG/XXVII/III/III_00362/fnameorig_986719.html

²⁹ <https://www.ela.europa.eu/en/elas-mission>

³⁰ https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_19_6063

³¹ Wir orientieren uns an den in Artikel 2 genannten Zielen und nicht an der internen Struktur von ELA, die zum Teil abweicht, indem sie z. B. NLOs und Mediation unter „Kooperation“ subsumiert (<https://www.ela.europa.eu/en/governance#bcl-inpage-item-223>).

³² https://www.ela.europa.eu/sites/default/files/2020-12/2019-10-16-17_Record-of-proceedings-first-Management-Board-meeting.pdf

³³ https://www.ela.europa.eu/sites/default/files/2020-12/ELA_Work_Programme_2020_-_revised.docx

Doch in welchem Verhältnis stehen die beiden Ziele zueinander? Auf den ersten Blick ist es einleuchtend, dass beide Ziele notwendig sind und sich gegenseitig verstärken. Dennoch setzen die beiden Ziele unterschiedliche Prioritäten und können teilweise sogar im Widerspruch zueinanderstehen. Während verschiedene Interviewpartner*innen betonen, dass sich Information und Durchsetzung gegenseitig ergänzen (Interviews 3, 5, 8), haben wir bei der Analyse der praktischen Umsetzung auch kontroverse Punkte festgestellt, die auf das breite Mandat (siehe Abschnitt 2), die unterschiedlichen Logiken und Ziele innerhalb von ELA sowie diejenigen der beteiligten Akteur*innen zurückzuführen sind (Interviews 3, 15). Das derzeitige Mandat von ELA kann als „Kompromiss“ gesehen werden, der es „allen recht machen“ soll, indem er ein breites Mandat abdeckt, das von der Information bis zur Durchsetzung reicht (Interviews 3, 4). Wie wir im Folgenden zeigen werden, ist die derzeitige Praxis deshalb weiterhin von teils unterschiedlichen Vorstellungen zwischen den Sozialpartnern und den Mitgliedstaaten geprägt.

Der Standpunkt, dass Information und Durchsetzung „zwei Seiten derselben Medaille“ sind oder dass Information eine Vorbedingung für die Durchsetzung ist, wird in der Regel von Arbeitgeber*innenorganisationen vertreten. Sie betonen die Notwendigkeit zur Bereitstellung von Information, da die meisten Unternehmen die Vorschriften einhalten wollten, diese aber zu komplex seien. Außerdem, so wird argumentiert, sei es auch im Interesse der Arbeitnehmer*innen, ihre Rechte und Pflichten zu kennen (Interview 10). Der Hauptmehrwert von ELA wird daher in der Bereitstellung von Informationen gesehen, z. B. durch eine Webseite mit detaillierten Informationen in verschiedenen Sprachen und durch die Bereitstellung eines „Helpdesks“, der bei Fragen kontaktiert werden kann. Die Arbeitgeber*innenverbände lehnen grenzüberschreitende Inspektionen zwar nicht generell ab, relativieren aber das Ausmaß des tatsächlichen Missbrauchs und betonen, dass sie gegen „naming und shaming“ von Unternehmen sind. Ferner stehe Information an erster Stelle, da es „nicht verhältnismäßig“ sei, mit Inspektionen zu beginnen (Interview 10). Sie geben daher dem Ziel der Information Vorrang und drängen die ELA, ihr Informationsangebot zu erweitern und eine eigene Webseite neben derjenigen der Kommission („YourEurope“) einzurichten.

Aus Sicht der Arbeitnehmer*innen ist dieser Schwerpunkt auf Informationen in mindestens zweierlei Hinsicht problematisch. Erstens blockiert die Priorisierung von Informationen die ohnehin begrenzten Kapazitäten der ELA, was ihre Fähigkeit, sich auf andere Ziele wie die Durchsetzung zu konzentrieren, weiter einschränkt. Zweitens basiert eine solch einseitige Betonung der Information auf einer eher wohlwollenden Interpretation von Regelverstößen durch Unternehmen, dass diese hauptsächlich zufällig (und nicht absichtlich) geschehen würden, und einer fragwürdigen Zuweisung von Verantwortung. Liegt es in der Verantwortung der Arbeitnehmer*innen, ihre Rechte zu kennen, oder ist es eher die Pflicht der Unternehmen, diese Rechte zu respektieren, unabhängig davon, ob ihre Arbeitnehmer*innen sie kennen?

Wenn die Nichteinhaltung der EU-Vorschriften für mobile Arbeitnehmer*innen „ein strukturelles Phänomen ist, dann ist es wohl nicht die Aufgabe der Arbeitnehmer*innen, sich über ihre Rechte zu informieren“ (ELA-Konferenz). Vielmehr müssen die Unternehmen die Vorschriften einhalten und die

Durchsetzungsbehörden müssen sicherstellen, dass dies der Fall ist. Folglich fordern Gewerkschaften, dass die umfassende und wirksame Durchsetzung der Rechte Priorität habe (Interviews 4, 11). Doch auch auf Arbeitnehmer*innenseite gehen die Meinungen über die gegenseitige Abhängigkeit oder einen Kompromiss zwischen Information und Durchsetzung teilweise auseinander. Mehrere Arbeitnehmer*innenvertreter betonen auch den Informationsaspekt und fordern die ELA auf, neben allgemeinen Informations-Webseiten auch individuelle Beratungsangebote wie die deutschlandweiten *Faire Mobilität*-Zentren zu unterstützen. Andere Arbeitnehmer*innenvertreter entgegnen, dass das Problem der Ausbeutung nicht auf individueller Ebene angegangen werden kann und dass ein solcher Ansatz ein strukturelles Phänomen wieder individualisieren würde (ELA-Konferenz).

Die unterschiedlichen Prioritäten und Motivationen der Sozialpartner werden auch deutlich, wenn man ihre Ansichten dazu betrachtet, welche Sprache ELA in der Öffentlichkeit verwenden sollte. Die Arbeitgeber*innenverbände fordern, dass man „positiv über die Arbeitskräftemobilität sprechen sollte“, indem man die Vorteile der Arbeit im Ausland hervorhebt. Andernfalls, so wird argumentiert, würden die Menschen vielleicht nicht mehr für die Arbeit umziehen wollen, was angesichts des Arbeitskräftemangels in bestimmten Staaten negative Folgen hätte (Interview 10). Die Gewerkschaften kritisieren jedoch, dass die ELA die – oftmals ausbeuterische – Realität nicht abbildet, wenn sie z. B. in Broschüren und im Internet die Arbeitenden in der Landwirtschaft als „Models in Gemüsebeeten“ darstellt (Interviews 4, 11).

Widersprüchliche Logiken und Ziele lassen sich auch in Bezug auf die Auswahl und den Zeitpunkt der sektoralen Kampagnen der ELA feststellen. Seit 2021 versucht die ELA, ihre Sichtbarkeit und ihre Aktivitäten durch solche sektoralen Kampagnen zu erhöhen, indem sie Sensibilisierungs- und Informationsmaßnahmen mit konzertierten und gemeinsamen Inspektionen kombiniert (siehe Abschnitt 4). Bisher wurden für diese Kampagnen die Bereiche Saisonarbeit, Straßentransport und Baugewerbe ausgewählt. Die Auswahl des Sektors kann mehr oder weniger von den Interessen der Informationsseite oder der Durchsetzungsseite geprägt sein. Die Kampagne im Straßentransport fand beispielsweise im Jahr 2022 statt, da die Kommission die Aufmerksamkeit auf das Mobilitätspaket und die damit verbundene Richtlinie 2020/1057 über Regeln für die Entsendung von Fahrer*innen im Straßentransport lenken wollte, welche bis dahin in nationales Recht umzusetzen waren. Die Kampagne war daher als „Öffentlichkeitsarbeit“ konzipiert und machte vor allem unter dem Gesichtspunkt der Information Sinn. Dagegen wurde der Zeitpunkt der Kampagne unter dem Gesichtspunkt der Durchsetzung als nicht optimal angesehen: Es war zu früh, um Kontrollen durchzuführen, da viele Mitgliedstaaten die Richtlinie noch nicht umgesetzt, geschweige denn Leitlinien dazu erstellt hatten, wie die Kontrolleur*innen die Vorschriften in der Praxis anwenden sollten (Interviews 3, 5, 7). Der bevorstehenden Kampagne zum Baugewerbe im Jahr 2023 wird schließlich von allen befragten Akteur*innen zentrale Bedeutung beigemessen. Dieser Sektor ist traditionell durch ein hohes Maß an nicht angemeldeter Arbeit und illegalen Strukturen gekennzeichnet, was eine Durchsetzung der Vorschriften dringend erforderlich macht (Interview 5). Darüber hinaus erkennen auch viele Arbeitgeber*innen diese Phänomene an und versuchen, sie angesichts

von starkem Wettbewerb und von einer eventuellen Haftungsfrage zu bekämpfen (Interview 11).

Während die Kampagnen wie diejenige im Transportbereich sowohl Aspekte der Durchsetzung als auch der Information miteinander verbinden, waren die Befragten der Ansicht, dass Informationskampagnen und Inspektionen in der Praxis nicht immer miteinander vereinbar sind. Bei der Kampagne im Straßenverkehr entschied sich ELA teilweise dazu, Informationen ohne die Beteiligung von Durchsetzungs-Akteur*innen auf Rastplätzen zu verteilen, um Lkw-Fahrer*innen nicht abzuschrecken und sicherzustellen, dass die Arbeitnehmer*innen ein Umfeld vorfinden würden, in dem sie sich einfach informieren können (Interview 5). Aus der Sicht von Arbeitnehmer*innen passen Information und Durchsetzung möglicherweise nicht immer zusammen; sie können Angst haben, wenn die Information von Kontrollmaßnahmen begleitet wird.

Kurzum, die Anfangsphase der ELA war durch anhaltende Diskussionen über die sich teils ergänzenden, teils konkurrierenden Ziele von Information und Durchsetzung gekennzeichnet. In den folgenden beiden Abschnitten werden wir die Maßnahmen von ELA in Bezug auf die Durchsetzung (Abschnitt 4) und den Informationsaustausch (Abschnitt 5) näher beleuchten.

4 Durchsetzung: konzertierte und gemeinsame Inspektionen

In diesem Abschnitt gehen wir näher auf das Durchsetzungsziel und sein Hauptinstrument, die konzertierten und gemeinsamen Inspektionen („concerted and joint inspections“, CJIs) ein. Insbesondere legen wir dar, wie die ELA versucht, die Balance zwischen großen Hoffnungen in der Theorie und einem begrenzten Mandat in der Praxis zu finden. Dabei zeigen wir auf, wie die CJIs in der Praxis aussehen, was der Mehrwert der ELA ist oder sein kann und welche Hindernisse in der Praxis auftreten.

Die Erwartungen an die ELA sind im Bereich der Durchsetzung besonders hoch. Nach der Beschreibung der Kommission und der Selbstbeschreibung der ELA sorgt die ELA dafür, dass die grenzüberschreitenden Arbeits- und Sozialversicherungsvorschriften ordnungsgemäß angewendet und durchgesetzt werden.³⁴ Ein wichtiger Weg, dies zu erreichen, ist die Koordinierung und Unterstützung von konzertierten und gemeinsamen Inspektionen. Von konzertierten Inspektionen spricht man, wenn die Behörden in zwei oder mehr Mitgliedstaaten mit Unterstützung der ELA zeitgleich Kontrollen in einem zusammenhängenden Fall durchführen. Gemeinsame Inspektionen wiederum sind Kontrollen, die in einem Mitgliedstaat unter Beteiligung von Behörden aus zwei oder mehr Mitgliedstaaten und mit Unterstützung der ELA stattfinden. Für beide Formen von Inspektionen wurden spezifische, detaillierte Workflow-Dokumente erstellt, die in den Amtssprachen der EU verfügbar sind.³⁵ Die ELA unterstützt die Kontrollbehörden durch Koordinierung,

³⁴ https://european-union.europa.eu/institutions-law-budget/institutions-and-bodies/institutions-and-bodies-profiles_en;
<https://www.ela.europa.eu/en>

³⁵ https://www.ela.europa.eu/sites/default/files/2021-02/Item01_Guidelines-for-concerted-and-joint-inspections.pdf

finanzielle Unterstützung, z. B. in Bezug auf Reise- oder Übersetzungskosten, oder andere operative Unterstützung wie technische Geräte.³⁶ Darüber hinaus organisiert sie z. B. diverse Schulungsmaßnahmen zum Kapazitätsaufbau.³⁷

Im Gegensatz zu den hohen Erwartungen, welche an ELA gerichtet sind, wurde sie mit einem begrenzten Durchsetzungsmandat ausgestattet. Am ausschlaggebendsten ist dabei, dass sie aufgrund ihres „operativen“ Charakters nicht selbst über Durchsetzungsbefugnisse verfügt, sondern auf das Engagement der Mitgliedstaaten angewiesen ist. Informell wird von den Mitgliedstaaten erwartet, dass sie an mindestens einer Inspektion pro Jahr teilnehmen (Interview 3), aber sie können nicht dazu verpflichtet werden, da es während des Verhandlungsprozesses über die ELA-Verordnung keine politische Mehrheit dazu gab. Die ELA kann die CJI nur vorschlagen; die Mitgliedstaaten können sie anfordern. Außerdem können die Sozialpartner die ELA auf Fälle aufmerksam machen.

Grenzüberschreitende Inspektionen können proaktiv oder reaktiv sein: Sie können Teil einer allgemeinen Überprüfung der Einhaltung von Vorschriften sein, z. B. in einem Risikosektor, oder sie können aufgrund eines konkreten Falls initiiert werden und somit gezielt erfolgen, z. B. wenn Gewerkschaften oder die Medien auf ein bestimmtes Thema aufmerksam machen.³⁸ Während erstere bisher eher von der ELA initiiert werden und dazu dienen, sich einen Überblick über eine Situation zu verschaffen oder die öffentliche Aufmerksamkeit auf ein Thema zu lenken, kommen letztere eher von Seiten der Mitgliedsstaaten (Interview 5).

Die erste von der ELA unterstützte konzertierte Inspektion, bei der Baufirmen in Belgien, Litauen und Portugal kontrolliert wurden, fand im September 2020 statt.³⁹ Seit 2021 finden CJIs hauptsächlich im Rahmen von sektoralen Kampagnen statt (siehe Abschnitt 3). Ursprünglich wurde bei der Auswahl der Sektoren ein reaktiver Ansatz verfolgt. Die Bedeutung der Arbeitsbedingungen in der Saisonarbeit rückte nach dem Ausbruch der Covid-19-Pandemie verstärkt in den Blickpunkt. Die Pandemie konfrontierte die ELA mit einem „perfekten Sturm“ (Interview 3) in diesem Sektor und bot die Gelegenheit, auf die Forderungen diverser Stakeholder, z. B. des Europäischen Parlaments⁴⁰, nach Maßnahmen der ELA zu reagieren. Der zweite Schwerpunkt, auf den Straßentransport, im Jahr 2022 war hauptsächlich durch das EU-Mobilitätspaket und die entsprechende Richtlinie motiviert.⁴¹ Die nächste sektorale Kampagne der ELA, die proaktiver gewählt wurde, wird sich auf den Bausektor konzentrieren – ein Sektor, der traditionell durch einen hohen Anteil an entsandten Arbeitnehmer*innen und ausbeuterischen Praktiken gekennzeichnet ist.

³⁶ https://www.ela.europa.eu/sites/default/files/2021-12/ELA_Support_CJi_v2.pdf

³⁷ <https://www.ela.europa.eu/en/concerted-and-joint-inspections#ecl-inpage-217>

³⁸ https://www.ela.europa.eu/sites/default/files/2021-02/Item01_Guidelines-for-concerted-and-joint-inspections.pdf

³⁹ <https://www.ela.europa.eu/en/news/european-labour-authority-coordinates-its-very-first-concerted-inspection>

⁴⁰ https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2020-0176_EN.html

⁴¹ <https://www.ela.europa.eu/en/campaign/road-fair-transport>

Wenn man sich Zahlen zu bisherigen CJIs ansieht, so legen diese nahe, dass ihre Wirkung – im Sinne von Durchsetzung – bisher begrenzt waren. Die ELA-Beamt*innen sind sich dessen bewusst, dass ihre Leistung zum Teil „politisch an der Zahl der Kontrollen gemessen wird“ (Interview 3), und die ELA-Pressemitteilungen zu den CJIs versuchen, diese so erfolgreich wie möglich darzustellen. So wurden beispielsweise während der „Truck&Bus“-Aktionswoche im Februar 2022 „184 Fahrzeuge kontrolliert, mehr als 120 mutmaßliche Unregelmäßigkeiten entdeckt, fast 200 Inspektor*innen waren beteiligt“.⁴² Die Kontrollen fanden in Belgien, Kroatien, Deutschland und Portugal statt (Bulgarien, Litauen und die Niederlande organisierten während dieser Aktionswoche nationale Kontrollen), und es waren die zuständigen nationalen Durchsetzungsbehörden sowie Verbindungsbeamt*innen, Übersetzer*innen und Beobachter*innen aus Zypern, Griechenland, Italien, Litauen, Malta, Spanien und der Slowakei beteiligt. Und dennoch sind nicht alle von diesen Zahlen beeindruckt (Interviews 11, 14). Um diese Zahlen besser einordnen zu können, vergleichen wir sie mit ausgewählten Kontrollen im Rahmen von Roadpol, dem Europäischen Netzwerk der Straßenpolizei, und mit rein nationalen Kontrollen: So wurden während der Roadpol-Kontrollwoche im Februar 2021 mehr als 240.000 Lkws in 16 Ländern kontrolliert;⁴³ und während einer zweitägigen Kontrolle im April 2020 überprüften 42 Inspektor*innen der deutschen Finanzkontrolle Schwarzarbeit das Beschäftigungsverhältnis und die Einhaltung der Lohn- und Sozialversicherungsvorschriften bei 52 Lkw-Fahrer*innen⁴⁴. Die Wahrscheinlichkeit, in eine CJI zu geraten, ist entsprechend gering (Interview 14). Die CJIs haben daher eine starke „symbolische Dimension“ (Interview 3). Zahlen aus einer weiteren Aktionswoche im Juli 2022 zeigen erneut, dass die Zahl der Beteiligten an einer CJI hoch ist im Vergleich zu den dabei kontrollierten Fahrzeugen (mehr als 226 Beteiligte im Vergleich zu mehr als 260 kontrollierten Fahrzeugen).⁴⁵

Unsere Gesprächspartner*innen wünschten sich zwar mehr Durchsetzungsmaßnahmen, betonten jedoch auch den Mehrwert der gemeinsamen Kontrollen und der Beteiligung der ELA. Erstens machen grenzüberschreitende Arbeit, das komplexe Umfeld und die „Spill-over-Effekte“ von einem Land zum anderen eine grenzübergreifende Durchsetzung notwendig, und die ELA kann hier unterstützend tätig werden, indem sie z. B. Inspektionen koordiniert oder finanzielle Mittel für Reisen oder Übersetzungen bereitstellt. So sind beispielsweise bei Briefkastenfirmen oft mehrere Mitgliedstaaten betroffen.⁴⁶ Während verschiedene Mitgliedstaaten bereits bilateral zusammenarbeiten, ermöglicht die Unterstützung durch ELA eine multilaterale Zusammenarbeit. Beispielsweise hatten die Niederlande und Deutschland bereits ohne ELA-Unterstützung bei der Durchsetzung der Vorschriften im Fleischsektor zusammengearbeitet, aber die ELA ermöglichte es, rumänische Inspektor*innen einzubeziehen.⁴⁷ Dies wurde als besonders hilfreich für die Rumän*innen angesehen, deren Arbeits- und Wohnbedingungen

⁴² <https://www.ela.europa.eu/en/news/action-week-inspections-european-roads>

⁴³ <https://trans.info/de/roadpol-verstoss-bei-fast-jedem-dritten-kontrollierten-lkw-festgestellt-manipulationen-an-fahrtanschreibern-nehmen-besonders-stark-zu-228206>

⁴⁴ <https://www.trucker.de/nachrichten/transport/zoll-in-hessen-kontrolliert-im-speditions-und-logistikgewerbe-2618016>

⁴⁵ <https://www.ela.europa.eu/en/news/truck-bus-action-week-inspections-european-roads>

⁴⁶ https://www.ela.europa.eu/sites/default/files/2021-02/Item01_Guidelines-for-concerted-and-joint-inspections.pdf

⁴⁷ <https://www.ela.europa.eu/en/news/labour-exploitation-meat-industry-revealed-cross-border-inspections>

kontrolliert wurden, da sie sich so sicherer fühlten und mit diesen auf Rumänisch kommunizieren konnten (Interview 12).

Zweitens existieren zwar verschiedene Kommunikationskanäle zwischen den Behörden der Mitgliedstaaten, wie das Binnenmarkt-Informationssystem für Kontrollbehörden (IMI) oder der elektronische Austausch von Sozialversicherungsinformationen (EESSI) für Sozialversicherungsbehörden. Die gemeinsamen Inspektionen bringen jedoch Menschen zusammen, stärken das Vertrauen und ermöglichen den Aufbau persönlicher transnationaler Netzwerke, die die künftige Kommunikation erleichtern könnten (Interviews 3, 5, 7, 8, 15). Gemeinsame Inspektionen bieten den Vorteil, dass die Beteiligten mehrere Tage zusammen verbringen. Wenn sie die Inspektion im Nachhinein reflektieren, können sie weitere Probleme identifizieren und weitere Zusammenarbeit oder Maßnahmen planen. Wenn beispielsweise festgestellt wurde, dass ein Transportunternehmen immer von Staat A nach Staat B fahren lässt und dabei im Verdacht steht, gegen Vorschriften der Lenkzeiten von Lkw-Fahrer*innen zu verstoßen, können sie eine erste Kontrolle in Staat A vereinbaren, sobald der Lkw abfährt, und eine weitere Kontrolle einige Stunden später in Staat B. Auf diese Weise kann die „Momentaufnahme“ überwunden werden, welche man lediglich im Fall von Einzelkontrollen in nur einem Mitgliedstaat hat (Interview 5). Dennoch wollen einige Mitgliedstaaten nur dann an CJIs teilnehmen, „wenn es sich lohnt“ (Interview 3), z. B. in klaren transnationalen Konstellationen.

Die Interviewpartner*innen äußerten sich positiv über CJIs, sobald diese einmal durchgeführt wurden, und hielten sie für sehr nützlich. Allerdings ist der Prozess, bis es überhaupt zu einer CJI kommt, mit mehreren Hindernissen verbunden. Da die Mitgliedstaaten nicht an CJIs teilnehmen müssen, kann es sein, dass die ELA erhebliche Überzeugungsarbeit leisten muss. Wenn nationale Behörden die Teilnahme an einer CJI ablehnen, müssen sie laut ELA-Verordnung die ELA über die Gründe dafür und über andere Maßnahmen, die sie stattdessen zur Bewältigung des Falles ergreifen werden, informieren (Artikel 8 Absatz 4 der ELA-Verordnung). In der Praxis scheinen die Behörden der Mitgliedstaaten dieses Rechtfertigungserfordernis leicht erfüllen zu können, z. B. durch Verweis auf eine hohe Arbeitsbelastung und begrenzte Kapazitäten. Auch beruht die Herangehensweise der ELA eher auf Überzeugungsarbeit als darauf, die nationalen Behörden zur Teilnahme an den CJIs zu drängen (Interview 5), was darauf hindeutet, dass die ELA einen Management- statt eines Enforcement-Ansatzes verfolgt bzw. verfolgen muss (Chayes/Chayes 1993; Downs et al. 1996). Bisher gibt es in der Tat Unterschiede, ob bzw. in welchem Ausmaß sich Mitgliedstaaten an den CJIs beteiligen. Einige Länder wie Belgien oder die Niederlande sind sehr aktiv, während andere, wie Deutschland und Österreich, sich stärker zurückhalten (Interview 3). Die Bereitschaft von Kontrollbehörden ist also entscheidend. So können sich die Kontrollbehörden der Mitgliedstaaten auch als „sehr nationale Behörden“ verstehen (Interview 6). Einige Inspektor*innen wiesen darauf hin, dass sie auch bestimmte nationale Ziele erfüllen müssten und stellten den Mehrwert der ELA in Frage (Interviews 1, 6). Polemisch wurde eingewandt, dass sie schließlich kein „Reisebüro“ seien (Interview 15). Ein solches skeptisches Verhalten zeigt sich auch in den Sitzungen der Arbeitsgruppe für Inspektionen, in denen Vertreter*innen mancher Mitgliedsstaaten jeden

Vorschlag zur Einleitung gemeinsamer Inspektionen sofort in Frage stellen würden (Interview 14).

Für Deutschland wurden u. a. institutionelle Faktoren als Erklärung für die Zurückhaltung gegenüber den gemeinsamen Kontrollen angeführt (Interview 3): Das föderale System und die verstreuten Zuständigkeiten würden das Verfahren schwerfälliger machen. So können bereits auf ministerieller Ebene drei verschiedene Behörden involviert sein: das Arbeitsministerium, wenn es um Arbeitsschutz und Sozialkoordination geht, das Finanzministerium, das der Finanzkontrolle Schwarzarbeit übergeordnet ist, welche z. B. Mindestlöhne kontrolliert, und das Verkehrsministerium, wenn es um u. a. Lenkzeiten im Straßentransport geht. Es kann daher sehr schwierig sein, die sogenannten „Street-Level Bureaucrats“, d. h. die Inspektor*innen, welche die Kontrollen in der Praxis durchführen, zu erreichen und sie zu überzeugen, an ELA-Aktivitäten teilzunehmen (Interview 9).

Und selbst wenn die Mitgliedstaaten bereit sind, sich zu beteiligen, sind CJIs zeitaufwändig, mit einem hohen bürokratischen Aufwand verbunden und das „Ergebnis ist ungewiss“ (Interview 8). So hat die ELA beispielsweise verschiedene Leitfäden und Vorlagen für die Einleitung und Dokumentation von CJIs entwickelt, die von den Beteiligten als zu bürokratisch und kompliziert beschrieben werden (Interviews 1, 7).⁴⁸ Um diese Befürchtungen zu zerstreuen und die Hürden für die Kontrollzusammenarbeit zu senken, bietet die ELA den nationalen Behörden an, den Großteil der ELA-bezogenen Papierarbeit für sie zu erledigen (Interview 5). Dennoch benötigen die CJIs eine gewisse Vorbereitungszeit und sind daher nicht geeignet, Situationen anzugehen, die ein sofortiges Handeln erfordern, wie z. B. Briefkastenfirmen mit schnell wechselnden Sitzen (ELA-Konferenz).

Schließlich wird die bisher schwache Zusammenarbeit der Mitgliedstaaten im Bereich der transnationalen Kontrollen in einigen Fällen als Ergebnis begrenzter nationaler Kapazitäten und nicht als Folge prinzipieller Opposition beschrieben (Interviews 3, 5, 7, 8). Hier könnte die ELA nach Ansicht eines Interviewpartners möglicherweise eine Rolle beim Aufbau von Kapazitäten spielen (Interview 14).

Insgesamt ergibt sich aus der bisherigen Durchsetzungsbilanz der ELA ein gemischtes Bild. Was die schiefe Anzahl der Inspektionen angeht, so erwarten insbesondere die Gewerkschaften „viel mehr“ (ELA-Konferenz), während die ELA-Beamt*innen versuchen, die Erwartungen zu dämpfen und sich vorsichtig optimistisch über die zukünftige Entwicklung äußern (Interview 3). Sobald die nationalen Behörden an einer CJI teilnehmen, erfahren sie die Vorteile davon. Interviewpartner*innen von ELA und Gewerkschaften hoffen daher, dass die Mitgliedsstaaten durch einen Lernprozess die positiven Auswirkungen von CJIs erkennen werden (Interviews 3, 4, 8). Vor allem die Kampagne zum Baugewerbe soll die Bereitschaft zur transnationalen Durchsetzung fördern (Interview 11), aber auch ein Lackmустest dafür sein, ob ELA wirklich etwas bewirken kann (Interview 14). Auch wenn Gewerkschafter*innen und einige Vertreter*innen der Mitgliedstaaten ein stärkeres Mandat für ELA begrüßen würden, räumen sie ein, dass größere Änderungen im Zuge

⁴⁸ <https://www.ela.europa.eu/en/concerted-and-joint-inspections#bcl-inpage-item-215>

der ELA-Überprüfung im Jahr 2024 nicht realistisch erscheinen und dass sie keine „Don Quijot'schen“ Kämpfe austragen werden (Interviews 8, 11). Gleichzeitig lehnen einige Mitgliedstaaten, die während der ELA-Verhandlungen Vorbehalte hatten, die ELA heute nicht grundsätzlich ab, sondern werden von verschiedenen Interessengruppen als kooperativ und pragmatisch beschrieben (Interviews 3, 6, 7, 9). Dies deutet darauf hin, dass es auch einen Unterschied zwischen Konflikten zwischen Mitgliedstaaten auf politischer Ebene und der Zusammenarbeit zwischen nationalen Behörden auf administrativer Ebene geben kann.

5 Informationsaustausch: nationale Verbindungsbeamt*innen

In diesem Abschnitt konzentrieren wir uns auf einen Aspekt der ELA, der während der Verhandlungen über das ELA-Mandat keine große Aufmerksamkeit erregte, sich aber in der Praxis als sehr wichtig erweist: die nationalen Verbindungsbeamt*innen (NLOs). Wir stellen die Rolle der NLOs als Brücke zwischen der ELA und den Mitgliedsstaaten dar und betonen, dass ihr Beitrag de facto über den Informationsaustausch hinausgeht. Wir gehen auch auf weitere Aspekte des Informationsaustauschs ein, wie z. B. die Verbreitung von „best practices“.

Die Rolle der NLOs und ihres Netzwerks wird in unseren Interviews immer wieder als eines der innovativsten und vielversprechendsten Merkmale der ELA beschrieben. Während des Gesetzgebungsprozesses erregten die rechtlichen Bestimmungen zu den NLOs keine große Aufmerksamkeit oder gar Kontroverse; die schließlich beschlossenen Regeln sind kurz und vage. Nach Artikel 32 der ELA-Verordnung tragen die NLOs „zur Verrichtung der Aufgaben der Behörde bei, auch indem sie die Zusammenarbeit und den Informationsaustausch gemäß Artikel 7 und die Unterstützung und Koordination von Kontrollen gemäß Artikel 8 erleichtern“. Diese vagen rechtlichen Bestimmungen lassen bzw. ließen Raum für eine kreative Auslegung der Rolle der NLOs, insbesondere in der Anfangsphase der ELA.

Da die NLOs von den Mitgliedsstaaten ausgewählt und schon früh im Gründungsprozess der ELA abgeordnet wurden, stellten sie die größte Gruppe von Mitarbeiter*innen und spielten in der Anfangsphase der ELA eine wichtige Rolle. Die Atmosphäre innerhalb der ELA während dieser Phase wird insbesondere aus dem Kreis der NLOs als die eines „Start-ups“ bezeichnet (Interviews 3, 9). Die NLOs bauten ELA auf (Interview 9). Ein Interviewpartner beschrieb es als eindeutig den interessantesten Teil der Anfangsphase, darüber nachzudenken, was man mit den vorhandenen Ressourcen und dem Mandat tun und welche Instrumente man schaffen kann (Interview 3). Abhängig von ihren vorherigen Posten und persönlichen Qualifikationen brachten die NLOs bei der Einrichtung der ELA ihre Expertise in verschiedenen Bereichen ein (Interview 7). In gewisser Weise wurde die Position der NLOs durch ein ähnliches System bei Europol inspiriert, aber in vielerlei Hinsicht wird ihre Rolle als beispiellos, weniger national ausgerichtet und daher offen für kreative Interpretationen beschrieben (Interviews 3, 8). Die Regel eines NLOs pro Mitgliedstaat lässt gewisse Ungleichgewichte in

Bezug auf die Arbeitsbelastung zwischen größeren und kleineren Mitgliedstaaten außer Acht. In der Praxis können NLOs aus großen Mitgliedstaaten daher von der Unterstützung durch andere abgeordnete nationale Sachverständige bei der ELA und den Kolleg*innen in ihrer nationalen Verwaltung profitieren (Interviews 7, 8).

Angesichts der positiven Erfahrungen mit den NLOs und als Reaktion auf die Forderungen der Sozialpartner, die sich ebenfalls am Netzwerk der Verbindungsbeamt*innen beteiligen wollten, hat die ELA kürzlich beschlossen, ein zusätzliches Verbindungsbüro für Interessenvertreter*innen in Brüssel einzurichten.⁴⁹

Die Rolle der NLOs hat sich inzwischen in gewisser Weise „normalisiert“ (Interview 7), da das ELA-Personal aufgestockt und die Arbeit auf verschiedene Referate verteilt wurde. Eine Aufgabe, die in den Zuständigkeitsbereich der NLOs fiel, war die Begutachtung der nationalen Informationswebseiten zur Entsendung von Arbeitnehmern, die gemäß Artikel 5 der Richtlinie 2014/67 zur Durchsetzung der Entsenderichtlinie obligatorisch sind.⁵⁰ Im Rahmen ihrer Aufgabe, den Informationsaustausch zu verbessern, mussten die NLOs bewerten, ob die Webseiten angemessene Informationen für Arbeitnehmer*innen und Unternehmen bieten. Allerdings reicht die Aufgabenbeschreibung der NLOs weiter – von „Briefkasten bis Botschafter“ – und sie entscheiden teilweise selbst, ob sie eher Briefkasten sein wollen, oder Botschafter*in, indem sie z. B. auch Politikberatung leisten. Die 27 NLOs interpretieren ihre Rolle also nach wie vor unterschiedlich und tun unterschiedliche Dinge in ihrer täglichen Arbeit (Interview 9). Hier scheint der Hintergrund der NLOs nach wie vor entscheidend zu sein. NLOs haben in der Regel einen Hintergrund in einem oder zwei der Bereiche, die ELA abdeckt, z. B. als Jurist*innen des Arbeitsministeriums, Arbeitsinspektor*innen oder Sozialversicherungsexpert*innen. Niemand von ihnen wurde als komplette*r Generalist*in beschrieben (Interview 3). Während einige von ihnen über fundierte Kenntnisse in Rechtsfragen verfügen, sind andere eher praxisorientiert, z. B. als Arbeitsinspektor*innen, und verfügen über ein umfangreiches Netzwerk innerhalb des Staates (Interviews 5, 7, 9).

Die NLOs werden auch als „Verkäufer*innen“ beschrieben, die die mitgliedstaatlichen Behörden, insbesondere auf lokaler Ebene, erreichen und versuchen, sie zur Zusammenarbeit bei der Durchsetzung zu bewegen. Einige haben hier sehr gute Kontakte, andere haben Schwierigkeiten, die unterste Verwaltungsebene zu erreichen oder sind weniger engagiert (Interview 3). Je nach NLO sind die Mitgliedstaaten also mehr oder weniger aktiv, wenn es um Inspektionen unter dem Dach der ELA geht, und geben entweder der Durchsetzung oder dem Informationsaustausch den Vorrang. Gleichzeitig sind die NLOs in ihrer täglichen Arbeit mehr oder weniger durch die bereits bestehenden institutionellen Strukturen der Mitgliedstaaten und deren Bereitschaft eingeschränkt, wie das deutsche Beispiel im Umgang mit den CJIs oben gezeigt hat. Alles in allem spielen die NLOs nicht nur beim Informationsaustausch, sondern auch bei der Durchsetzung eine sehr wichtige Rolle,

⁴⁹ <https://www.ela.europa.eu/sites/default/files/2022-04/decision-01-2022-brussels-liaison-office.pdf>

⁵⁰ Zum Beispiel in Deutschland: https://www.zoll.de/EN/Businesses/Work/Foreign-domiciled-employers-posting/foreign-domiciled-employers-posting_node.html; in Österreich: https://www.entsendeplattform.at/cms/Z04/Z04_10/home

da sie das „Schmieröl“ für konzertierte und gemeinsame Inspektionen sind, wie ein Interviewpartner sagte (Interview 12).

Neben den NLOs bietet ELA weiteren Raum für den Austausch von Informationen und bewährten Verfahren. Eine Möglichkeit dazu sind Konferenzen oder Workshops. So veranstaltete die ELA im November 2022 eine Tech-Konferenz, auf der Einzelpersonen, Behörden oder Unternehmen ihre digitalen Tools im Bereich der Arbeitskräftemobilität vorstellen konnten.⁵¹ Durchsetzungsbehörden informierten etwa über ihre digitalen Tools, die – über einen Algorithmus – in der Lage sein sollen, Unternehmen mit einer höheren Wahrscheinlichkeit der Ausbeutung von Arbeitnehmer*innen zu finden (ELA Tech Conference). Ein weiteres Beispiel ist die Diskussion über die individuelle Beratung von Arbeitnehmer*innen. Insbesondere Projekte wie *Faire Mobilität* mit Beratungsstellen in verschiedenen Sprachen in ganz Deutschland könnten als „best practice“ in ganz Europa verbreitet werden, und ELA könnte hier eine koordinierende Rolle spielen (Interview 4; ELA-Konferenz).

6 Die Beziehung der ELA zu anderen Agenturen und Netzwerken

Während die NLOs ihre neue Rolle kreativ interpretieren konnten und die Atmosphäre in der Anfangsphase immer wieder mit einem Start-up verglichen, wurde ELA dennoch nicht in einem Vakuum gegründet. Im Gegenteil, sie wurde in ein Feld mit vielen bereits bestehenden EU-Agenturen und Netzwerken und voller Pfadabhängigkeiten hineingepflanzt, was auch bei den beiden Zielen der Mediation und bei der Bekämpfung der nicht angemeldeten Erwerbstätigkeit deutlich wird. So war auch die Warnung vor ineffizienten Doppelstrukturen eines der Kernargumente von ELA-Skeptiker*innen, wie der Arbeitgeber*innenorganisation BusinessEurope, während der Verhandlungsphase:

„Unsere Zweifel an der Notwendigkeit der Schaffung einer neuen EU-Behörde bleiben bestehen. Wir bedauern, dass die Alternative, die einschlägigen bestehenden Einrichtungen zu straffen, ohne eine neue Agentur zu schaffen, nicht ausreichend in Betracht gezogen wurde.“⁵²

Das Anliegen, diesem Einwand zu begegnen, spiegelt sich in der Präambel (Erwägungsgründe 41ff.) und in Artikel 14 der ELA-Verordnung wider:

„Die Behörde bemüht sich bei all ihren Tätigkeiten darum, mit anderen dezentralen Agenturen der Union und Fachgremien, wie der Verwaltungskommission zusammenzuarbeiten, Überschneidungen zu vermeiden sowie Synergien und Komplementarität zu fördern. Dazu kann die Behörde Kooperationsvereinbarungen mit einschlägigen Agenturen der Union wie Cedefop [Europäisches Zentrum für die Förderung der Berufsbildung], Eurofound [Europäische Stiftung zur Verbesserung der Lebens- und Arbeitsbedingungen], EU-OSHA [Europäische Agentur für Sicherheit und Gesundheitsschutz am Arbeitsplatz], ETF

⁵¹ <https://www.ela.europa.eu/sites/default/files/2022-07/ela-call-for-papers-tech-conference-2022-new.pdf>

⁵² <https://www.businesseurope.eu/publications/proposal-establishing-european-labour-authority-businesseurope-position-paper>

[Europäische Stiftung für Berufsbildung], Europol [Agentur der Europäischen Union für die Zusammenarbeit auf dem Gebiet der Strafverfolgung] und Eurojust [Agentur der Europäischen Union für justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen] schließen.“

In der Praxis hat die ELA eine Reihe unterschiedlicher Beziehungen zu diesen bereits bestehenden Einrichtungen aufgebaut. An einem Ende des Spektrums wurden das Europäische Kooperationsnetz der Arbeitsverwaltungen (EURES) und die Europäische Plattform zur Bekämpfung nicht angemeldeter Erwerbstätigkeit weitgehend in die ELA integriert. Das EURES-Internetportal⁵³, das Informationen bereitstellt und dazu dient, Arbeitssuchende und Arbeitgeber*innen zusammenzubringen, wird weiterhin von der Europäischen Kommission betrieben, aber die Verwaltung des Netzwerks durch das Europäische Koordinierungsbüro von EURES wurde 2021 an ELA übertragen. Die Plattform zur Bekämpfung nicht angemeldeter Erwerbstätigkeit behielt ihren Namen, wurde aber 2021 formell in eine ständige Arbeitsgruppe der ELA umgewandelt. Die Plattform war erst 2016 gegründet worden, und daher war es die politisch bevorzugte Option, eine gewisse Kontinuität zu gewährleisten, anstatt sie einfach zu ersetzen (Interview 3). Während EURES eindeutig zur Informationssäule von ELA gehört, ist die Unterstützung der Zusammenarbeit der Mitgliedstaaten bei der Bekämpfung der nicht angemeldeten Erwerbstätigkeit formell ein separates Ziel von ELA (Artikel 2 Buchstabe d der ELA-Verordnung) und eng mit dem umfassenderen Ziel der Durchsetzung verbunden. Die Bekämpfung der nicht angemeldeten Erwerbstätigkeit ist auch ein Hauptgrund dafür, dass sich ELA intensiv mit den (Arbeits-)Bedingungen ukrainischer Geflüchteter befasst – eine Herausforderung, die bei der Gründung der ELA noch nicht absehbar war und die nicht eindeutig von ihrem Mandat im Sinne der geltenden EU-Rechtsakte erfasst wird. Seit März 2022 befasst sich eine Untergruppe der Plattform, der auch Vertreter*innen der Kommission, anderer EU-Agenturen, der Sozialpartner und der Mitgliedstaaten angehören, mit dem Thema der ukrainischen Geflüchteten.

Am anderen Ende des Spektrums, was die Beziehungen der ELA zu bereits bestehenden Einrichtungen betrifft, arbeitet die Verwaltungskommission für die Koordinierung der Systeme der sozialen Sicherheit weiterhin unabhängig und außerhalb der ELA-Strukturen. Die Verwaltungskommission besteht aus Expert*innen der Mitgliedstaaten und einer Vertretung der Kommission, die sich mit Fragen der Auslegung der EU-Vorschriften zur Koordinierung der sozialen Sicherheit für mobile Arbeitnehmer*innen befassen. Aus Sicht der ELA wäre es zu begrüßen gewesen, wenn auch diese Aufgaben integriert worden wäre, da auch der Auftrag der ELA Fragen der Koordinierung der sozialen Sicherheit berührt, aber die Verwaltungskommission behält ihre Unabhängigkeit. Sie wurde bereits 1958 gegründet, verfügt über ein eigenes Sekretariat und hat den Ruf, ein sehr enges und aktives Netzwerk zu sein (Martinsen et al. 2021, S. 1637), das von außen manchmal als „Blase“ bezeichnet wird (Interview 9). Wie in Artikel 13 Absatz 11 der ELA-Verordnung vorgesehen, haben ELA und die Verwaltungskommission im Dezember

⁵³ https://eures.ec.europa.eu/index_en

2021 eine Kooperationsvereinbarung⁵⁴ geschlossen, die jedoch noch in der Praxis erprobt werden muss. Die entscheidende Frage wird sein, wer bei Konflikten zwischen Mitgliedstaaten über die Anwendung einschlägiger EU-Vorschriften zuständig ist – die Verwaltungskommission mit ihrem Streitbelegungsverfahren oder die ELA mit ihrem neu geschaffenen Mediationsmechanismus, die beide unverbindliche Empfehlungen für die Mitgliedstaaten abgeben können. Ziel der Kooperationsvereinbarung ist es, Konflikte über das anzuwendende Verfahren zu vermeiden. Der allgemeine Tenor der Vereinbarung ist, dass Konflikte, die eine neue Auslegung des EU-Rechts zur sozialen Koordinierung betreffen, ausschließlich von der Verwaltungskommission behandelt werden, während die ELA-Mediation dazu gedacht ist, Fragen der Rechtsanwendung in Bezug auf die soziale Koordinierung oder andere Bereiche wie die Entsendung von Arbeitnehmer*innen oder den Straßentransportsektor zu klären. Als mögliche Beispiele für Mediationsfälle nennt die ELA-Webseite „Streitigkeiten im Zusammenhang mit Mindestlöhnen und Arbeitszeiten in grenzüberschreitenden Situationen“ oder, im Bereich des Straßentransports, „Streitigkeiten über die falsche Anwendung von Vorschriften über Lenkzeiten, Pausen und Ruhezeiten“.⁵⁵ Es bleibt jedoch abzuwarten, ob es zu Konflikten über konkurrierende Zuständigkeitsansprüche kommt, sobald die Vermittlungsverfahren der ELA voll angelaufen sind (Interview 9). In engem Zusammenhang, wenn auch mit geringerem Konfliktpotenzial, steht auch eine Kooperationsvereinbarung zwischen ELA und dem SOLVIT-Netzwerk, das Konflikte zwischen den Mitgliedstaaten durch direkte und informelle Kontakte schlichten will.⁵⁶ Der Grundgedanke dabei ist, dass SOLVIT ungelöste Fälle an die ELA zur Vermittlung weiterleiten kann.

Die Arbeit der ELA überschneidet sich noch mit mehreren anderen EU-Agenturen und -Netzwerken. Kurze Absichtserklärungen wurden zwischen ELA und der Europäischen Stiftung zur Verbesserung der Lebens- und Arbeitsbedingungen (Eurofound)⁵⁷, der Europäischen Agentur für Sicherheit und Gesundheitsschutz am Arbeitsplatz (EU-OSHA)⁵⁸ sowie dem Europäischen Zentrum für die Förderung der Berufsbildung (Cedefop) geschlossen.⁵⁹ Die Vereinbarungen sind weitgehend ähnlich und sehen vor allem vor, dass beide Seiten Kontaktpersonen benennen und Möglichkeiten der Zusammenarbeit bei der Ausarbeitung ihrer jeweiligen Programmplanungsdokumente prüfen. ELA hat zudem eine umfassendere Absichtserklärung mit der Europäischen Kommission abgeschlossen.⁶⁰ Auch hier werden in der Vereinbarung verschiedene Kontaktstellen zwischen ELA und der Kommission festgelegt, wie z. B. die Generaldirektion Beschäftigung, Soziales und Integration (GD-EMPL), und ein regelmäßiger Informationsaustausch und Konsultationen zu allen ELA-Aktivitäten vereinbart. Außerdem wird die Rolle der ELA bei der Förderung digitaler Lösungen für die grenzüberschreitende Zusammenarbeit erwähnt, wie z. B. das bestehende Binnenmarkt-Informations-

⁵⁴ <https://www.ela.europa.eu/sites/default/files/2022-03/ELA-AC-signed-agreement.pdf>

⁵⁵ <https://www.ela.europa.eu/en/mediation>

⁵⁶ https://www.ela.europa.eu/sites/default/files/2022-03/ELA-SOLVIT-agreement_signed.pdf

⁵⁷ <https://www.ela.europa.eu/sites/default/files/2022-04/decision-04-2022-moU-eurofound-ela.pdf>

⁵⁸ <https://www.ela.europa.eu/sites/default/files/2022-11/Decision%2018%20ELA%20EU-OSHA%20Framework%20Cooperation.pdf>

⁵⁹ <https://www.ela.europa.eu/sites/default/files/2022-11/Decision%2017%20ELA%20MoU%20with%20Cedefop.pdf>

⁶⁰ <https://www.ela.europa.eu/sites/default/files/2022-04/decision-03-2022-mou-com.pdf>

system (IMI)⁶¹ sowie der Elektronische Austausch von Sozialversicherungsdaten (EESSI)⁶², die von der Kommission verwaltet werden. Zu den anderen EU-Agenturen und -Netzwerken, die keine derartigen Kooperationsvereinbarungen geschlossen haben, aber dennoch mit der Arbeit der ELA in Verbindung stehen, gehören der Ausschuss Hoher Arbeitsaufsichtsbeamter (SLIC), die Europäische Stiftung für Berufsbildung (ETF) oder die Agentur der Europäischen Union für Zusammenarbeit im Bereich der Strafverfolgung (Europol). So hat die ELA beispielsweise gemeinsam mit mehreren anderen EU-Agenturen eine Veranstaltung zu den Arbeitsbedingungen junger Menschen organisiert⁶³ und mit Europol im Rahmen von EMPACT, der europäischen multidisziplinären Plattform gegen kriminelle Bedrohungen in der EU, zusammengearbeitet.⁶⁴

7 Schluss: vorläufige Bewertung und Ausblick

In dieser Studie haben wir versucht, eine erste Analyse der ELA vorzunehmen – etwa fünf Jahre nach ihrem ursprünglichen Vorschlag und etwas mehr als ein Jahr vor ihrer ersten Überprüfung durch den EU-Gesetzgeber. Wir haben den politischen und rechtlichen Hintergrund dieser neuen EU-Agentur zusammengefasst und die Arbeit der ELA in der Praxis im Hinblick auf ihre bisher proklamierten Hauptziele – Durchsetzung und Informationsaustausch – sowie im Verhältnis zu anderen EU-Agenturen und Netzwerken im Hinblick auf ihre beiden weiteren Ziele – Mediation und Bekämpfung der nicht angemeldeten Erwerbstätigkeit – beschrieben. In diesem abschließenden Teil versuchen wir, eine vorläufige Bewertung der bisherigen Errungenschaften der ELA und einen vorläufigen Ausblick auf neue Tätigkeitsfelder zu geben.

Von Anfang an wurden an die ELA hohe Erwartungen gerichtet und sie wurde mit vielfältigen Aufgaben betraut, aber mit recht begrenzten Ressourcen und Befugnissen ausgestattet. Dieses Spannungsverhältnis wurde bereits während der Verhandlungen über das ursprüngliche Mandat der ELA deutlich und war ein wiederkehrendes Thema in unseren Interviews. Obwohl die meisten der von uns befragten Akteur*innen das Potenzial der ELA bei weitem nicht ausgeschöpft sahen, hielten sie sich weitgehend mit Kritik zurück und äußerten Hoffnungen für ihre künftige Entwicklung. Die unerwartete Herausforderung des Aufbaus einer neuen Institution während der Pandemie und das Argument, dass die Verbesserung des Informationsaustauschs und gemeinsame Inspektionen langfristige Ziele seien, wurden wiederholt erwähnt, um die anfängliche Leistung der ELA in den passenden Kontext zu stellen.

⁶¹ https://ec.europa.eu/internal_market/imi-net/index_en.htm

⁶² <https://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1544&langId=en>

⁶³ <https://www.ela.europa.eu/en/events/youth-first-employment-skills-and-social-policies-work-young-europeans-times-uncertainty>

⁶⁴ <https://www.ela.europa.eu/en/news/european-labour-authority-europol-and-member-states-join-forces-fight-against-labour>

Jede Bewertung der ELA muss jedoch nicht nur ihr kurzes Bestehen berücksichtigen, sondern auch von realistischen Maßstäben ausgehen. Das Profil in der Übersicht der Kommission über die EU-Agenturen, wonach die ELA „für die korrekte Anwendung der Vorschriften zu grenzüberschreitender Arbeitskräftemobilität und Sozialversicherung in der EU“ sorgt, ist eindeutig eine Übertreibung.⁶⁵ Zu begrenzt sind die Möglichkeiten der ELA und zu sehr ist sie auf die Zusammenarbeit mit den Mitgliedstaaten angewiesen, als dass sie dieses Versprechen allein erfüllen könnte. Gemäß der ELA-Verordnung wird die Kommission im August 2024 eine Bewertung der ersten fünf Jahre der Agentur vornehmen und gegebenenfalls Änderungen an der Verordnung vorschlagen. Zur Vorbereitung und als Richtschnur für die interne Bewertung entwickelt die ELA derzeit ein System von Leistungsindikatoren. Diese Indikatoren sind weitgehend quantitativ und sollen es ermöglichen, die Leistungen der ELA auf einfache und objektive Weise zu messen. In Bezug auf das Durchsetzungsziel gehören zu diesen Indikatoren beispielsweise die Anzahl der gemeinsamen und konzertierten Inspektionen, die Anzahl der Teilnehmer*innen sowie die Anzahl der von diesen Inspektionen betroffenen Unternehmen und Arbeitnehmer*innen.⁶⁶ Es ist zwar noch zu früh, um über die Aussichten dieser Bewertung zu spekulieren, aber wir sehen bereits ein potenzielles Spannungsverhältnis zwischen solchen quantitativen Indikatoren und dem – viel schwieriger zu fassenden – Potenzial der ELA, die informellen Verbindungen und das gegenseitige Vertrauen zwischen den Verwaltungen der Mitgliedstaaten zu verbessern. Infolgedessen äußerten einige Interviewpartner*innen die Befürchtung, dass ELA dazu verleitet werden könnte, sich auf symbolträchtige Maßnahmen zu konzentrieren und auf den Zug bereits bestehender Kooperationen aufzuspringen, wie z. B. Kontrollen im Rahmen von Roadpol im Straßentransportsektor, um leichte Erfolge zu verbuchen (Interviews 7, 8). Gleichzeitig wird das Zählen von CJIs weder die Qualität und Tiefe solcher Inspektionen erfassen noch den eher informellen Beiträgen von ELA gerecht werden, z. B. wenn Teilnehmer*innen einer gemeinsamen Inspektion in Kontakt bleiben und weitere Potenziale für eine grenzüberschreitende Zusammenarbeit entdecken, die nicht unbedingt unter dem formalen Dach von ELA stattfinden muss (Interview 13). Unserer Ansicht nach liegt eines der größten Potenziale von ELA gerade darin, eine Plattform für die Identifizierung und Vernetzung von Kooperationspartner*innen im Ausland zu bieten, was – wenn einmal neue Verbindungen geknüpft sind – die formale Einbindung der ELA bei Folgekooperationen teilweise weniger wichtig macht. In diesen Fällen wird die ELA nicht für sich in Anspruch nehmen können, die ordnungsgemäße Anwendung der EU-Vorschriften sichergestellt zu haben, sie wird vielleicht nicht einmal einen quantifizierbaren Verdienst für sich beanspruchen können, und dennoch wird sie wesentliche Grundlagen für die langfristige Verwirklichung dieses Ziels gelegt haben. Angesichts eines transnationalen Arbeitsmarktes, in dem sich sowohl Kapital als auch Arbeit zunehmend grenzüberschreitend bewegen, ist die ELA mit ihrem Ziel, die transnationale Durchsetzung von Arbeitnehmer*innenrechten zu fördern, jedenfalls überfällig.

⁶⁵ https://european-union.europa.eu/institutions-law-budget/institutions-and-bodies/institutions-and-bodies-profiles_en

⁶⁶ <https://www.ela.europa.eu/sites/default/files/2022-09/List%20of%20ELA%20KPIs.pdf>

Schließlich stößt die ELA trotz ihres begrenzten Mandats und ihrer begrenzten Möglichkeiten auch in Tätigkeitsbereiche vor, die während des Gesetzgebungsverfahrens zur Gründung der ELA nicht vorgesehen waren. So hat die ELA als Reaktion auf die Covid-19-Pandemie und die zunehmende Bedeutung von Homeoffice einen Bericht über die Auswirkungen der Telearbeit auf die soziale Sicherheit erstellt – eine Tätigkeit, die unter das ELA-Mandat für die Koordinierung der sozialen Sicherheit fällt.⁶⁷ Ebenso aktuell, aber weniger eindeutig ein Thema im Rahmen des ELA-Mandats sind die Beschäftigungsbedingungen von Drittstaatsangehörigen auf dem europäischen Arbeitsmarkt. In Artikel 1 Absatz 4 der ELA-Verordnung sind zwar keine spezifischen Vorschriften für Drittstaatsangehörige aufgeführt, doch wird die ELA damit beauftragt, gegen nicht angemeldete Erwerbstätigkeit vorzugehen und die EU-Vorschriften für entsandte Arbeitnehmer*innen durchzusetzen. Einige Mitgliedstaaten betrachten die nicht angemeldete Erwerbstätigkeit von Drittstaatsangehörigen sowie die Arbeitsbedingungen von entsandten Drittstaatsangehörigen, die auf der Ebene der ELA behandelt werden sollten, als besondere Probleme und drängen auf verstärkte Aktivitäten in diesem Bereich (Interview 7).⁶⁸ Im Gegensatz dazu argumentieren andere, dass die innerstaatlichen Kontrollen nicht zwischen der Ausbeutung von EU-Ausländer*innen und Drittstaatsangehörigen unterscheiden und daher nicht durch spezifische ELA-Aktivitäten in Bezug auf Drittstaatsangehörige ergänzt werden müssen (Interview 8). In der Zwischenzeit hat der Krieg Russlands gegen die Ukraine die Relevanz des Themas Drittstaatsangehörige weiter erhöht, und die ELA hat ihre Aktivitäten intensiviert, beispielsweise durch die Einrichtung einer neuen Untergruppe zur Bekämpfung der nicht angemeldeten Erwerbstätigkeit unter Vertriebenen.⁶⁹ Ein erheblicher Teil der ukrainischen Geflüchteten ist in Länder wie Polen, Tschechien oder Bulgarien geflohen, die in der Regel als Auswanderungsländer innerhalb der EU gelten. Auch wenn es unwahrscheinlich ist, dass das ELA-Mandat nach der ersten Überprüfung im Jahr 2024 grundlegende Änderungen erfährt, wird es interessant bleiben, die Entwicklung der ELA-Aktivitäten zu verfolgen, auch im Hinblick auf das potenzielle Spannungsverhältnis zwischen der Reaktion auf neue Herausforderungen und der Konzentration der begrenzten Ressourcen auf die Kernziele der ELA.

⁶⁷ <https://www.ela.europa.eu/en/analyses-and-risk-assessment>

⁶⁸ <https://www.ela.europa.eu/en/news/ela-and-slovakia-promote-discussion-posting-workers-together-poland-hungary-czech-republic>

⁶⁹ <https://www.ela.europa.eu/en/support-people-fleeing-ukraine>

Literatur

Arnholtz, J./Lillie, N. (Hrsg.) (2020): Posted Work in the European Union. The Political Economy of Free Movement, New York: Routledge

Bernaciak, M. (2015): Market Expansion and Social Dumping in Europe, London: Routledge

Blauberger, M./Schmidt S. K. (2022): Negative Integration Is What States Make of It? Tackling Labour Exploitation in the German Meat Sector, in: Journal of Common Market Studies, Early View online, S. 1–18

Chayes, A./Chayes, A. H. (1993): On Compliance, in: Internationale Organisation 47 (2), S. 175–205

Cremers, J. (2020): The European Labour Authority and rights-based labour mobility, in: ERA Forum 21 (1), S. 21–34

Downs, G. W./Rocke, D. M./Barsoom, P. N. (1996): Is the Good News about Compliance Good News about Cooperation?, in: Internationale Organisation 50 (3), S. 379–406

Europäische Kommission (2018): Commission Staff Working Document. Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council establishing a European Labour Authority. COM(2018) 131 final – SWD(2018) 68 final, Strasbourg, 13.3.2018

Europäische Kommission (2022): Annual Report on Intra-EU Labour Mobility 2021, Luxemburg: Publications Office of the European Union

Martinsen, D. S./Schrama, R./Mastenbroek, E. (2021): Who Interacts with Whom? Drivers of Networked Welfare Governance in Europe, in: British Journal of Political Science 51 (4), S. 1636–1653

Seikel, D. (2022): Die Revision der Entsenderichtlinie: Wie die Hürden marktkorrigierender EU-Politik überwunden werden konnten, in: Politische Vierteljahresschrift 63 (3), S. 499–527

Wagner, I. (2018): Workers without Borders. Entsandte Arbeit und Prekarität in der EU, Ithaca: ILR Press

Anhang

Interview 1: Mitglied der nationalen Ministerialbürokratie und der ELA-Arbeitsgruppe Inspektionen, 10. März 2022.

Interview 2: Mitglied einer nationalen Durchsetzungsbehörde, 9. Mai 2022.

Interview 3: ELA-Mitarbeiter, 7. Juli 2022.

Interview 4: Nationaler Gewerkschaftsvertreter, 27. Juli 2022.

Interview 5: ELA-Mitarbeiter, abgeordneter nationaler Sachverständiger, 1. August 2022.

Interview 6: Mitglied der nationalen Ministerialbürokratie und des ELA-Verwaltungsrats, 2. August 2022.

Interview 7: ELA-Mitarbeiter, nationaler Verbindungsbeamter, 30. August 2022.

Interview 8: Mitglied einer nationalen Durchsetzungsbehörde und des ELA-Verwaltungsrats, 7. September 2022.

Interview 9: ELA-Mitarbeiter, nationaler Verbindungsbeamter, 8. September 2022.

Interview 10: Unternehmensvertreter und Mitglied der ELA-Stakeholder-Gruppe, 8. September 2022.

Interview 11: Gewerkschaftsvertreter und Mitglied der ELA-Stakeholder-Gruppe, 9. September 2022.

Interview 12: Unabhängiger ELA-Experte, 14. September 2022.

Interview 13: Mitglied der nationalen Ministerialbürokratie und des ELA-Verwaltungsrats, 10. November 2022.

Interview 14: Gewerkschaftsvertreter und Mitglied der ELA-Arbeitsgruppe Inspektionen, 19. Dezember 2022.

Interview 15: Nationaler Arbeitsinspektor, 22. Dezember 2022.

Interview 16: Mitglied einer nationalen Durchsetzungsbehörde, 20. Februar 2020.

Impressum

In der Reihe „WSI Study“ erscheinen in unregelmäßiger Folge Arbeiten aus dem WSI zu aktuellen Vorgängen auf wirtschafts-, sozial- und gesellschaftspolitischem Gebiet. Für den Inhalt sind die Autorinnen und Autoren selbst verantwortlich.

Diese und andere Veröffentlichungen der Hans-Böckler-Stiftung finden Sie als pdf-Datei unter www.boeckler.de

Autorenschaft:

Univ.-Prof. Dr. Michael Blauburger, Professor für Politik der Europäischen Union,
Salzburg Centre of European Union Studies, Universität Salzburg
michael.blauberger@plus.ac.at

Dr. Anita Heindlmaier, Institut für Soziologie, Universität Wien
anita.heindlmaier@univie.ac.at

Herausgeber:

WSI der Hans-Böckler-Stiftung
Georg-Glock-Straße 18
40474 Düsseldorf
wsi@boeckler.de

Study (Internet) ISSN 2367-0827

