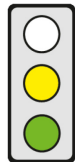


KERNPUNKTE

Ziel der Verordnung: Es soll eine Europäische Arbeitsbehörde errichtet werden, die zur Förderung der Arbeitskräfte-mobilität für Bürger und Unternehmen den Zugang zu Informationen verbessern und die Zusammenarbeit zwischen den nationalen Behörden unterstützen soll.

Betroffene: Bürger, Unternehmen und nationale Behörden.



Pro: Die geplante Behörde kann die Zusammenarbeit zwischen allen Mitgliedstaaten erleichtern und dadurch die einheitliche Anwendung des EU-Rechts verbessern.

Contra: (1) Es sollte klargestellt werden, dass die Behörde keine Weisungsbefugnisse gegenüber den nationalen Behörden besitzt.

(2) Der Sitz der Behörde muss einvernehmlich von den Regierungen der Mitgliedstaaten festgelegt werden.

Die wichtigsten Passagen im Text sind durch einen Seitenstrich gekennzeichnet.

INHALT

Titel

Vorschlag COM(2018) 131 vom 13. März 2018 für eine **Verordnung** des Europäischen Parlaments und des Rates zur **Errichtung einer Europäischen Arbeitsbehörde**

Kurzdarstellung

Hinweis: Die Artikel- und Seitenangaben beziehen sich, soweit nicht anders angegeben, auf den Richtlinienvorschlag COM(2018) 131.

► Hintergrund und Ziele

- 2017 lebten 11,8 Mio. EU-Bürger im erwerbsfähigen Alter in einem Mitgliedstaat, dessen Staatsangehörigkeit sie nicht besitzen, fast doppelt so viele wie vor 10 Jahren. 9,1 Mio. von ihnen arbeiteten oder suchten Arbeit. Zwischen 2010 und 2016 stieg die Zahl der Entsendungen um 68% auf 2,3 Mio. Rund 1,4 Mio. Bürger pendelten 2017 zu einem Arbeitsplatz in einem anderen Mitgliedstaat. 2 Mio. Arbeitnehmer im Straßenverkehrssektor waren regelmäßig grenzüberschreitend tätig. [S. 1; SWD(2018) 68, S. 7 u. 117 f.]
- Die Europäische Arbeitsbehörde (im Folgenden „Behörde“) soll insbesondere Folgendes verbessern [S. 3]:
 - den Zugang der Bürger und Unternehmen zu Informationen und Diensten zur Arbeitskräftemobilität,
 - die Zusammenarbeit zwischen den nationalen Behörden bei der Anwendung des EU-Rechts.
- Relevante EU-Vorschriften für die Arbeitskräftemobilität sind [SWD(2018) 68, S. 96 f.] u.a.
 - die Entsenderichtlinie [96/71/EG] und die Durchsetzungsrichtlinie [2014/67/EU] zur Entsenderichtlinie, die die Entsendung von Arbeitnehmern und die Zusammenarbeit der Mitgliedstaaten in diesem Bereich regeln,
 - die Freizügigkeitsverordnung [(EU) 492/2011] und die Freizügigkeitsrichtlinie [2014/54/EU] und
 - die Verordnung zur Koordinierung der Systeme der sozialen Sicherheit [(EG) 883/2004].

► Institutionelle Konsolidierung

- Um die Anwendung des EU-Rechts zu verbessern, wurden bereits verschiedene EU-Gremien geschaffen, in denen die Mitgliedstaaten zusammenarbeiten [SWD(2018) 68, S. 102 f.], u.a. die Verwaltungskommission für die Koordinierung der Systeme der sozialen Sicherheit [Art. 71 ff. VO (EG) 2004/883], einschließlich Unterausschüssen, sowie Ausschüsse für die Freizügigkeit und die Entsendung von Arbeitnehmern [S. 10 f.].
- Die Behörde unterstützt die Verwaltungskommission für die Koordinierung der Systeme der sozialen Sicherheit [Art. 8 Abs. 2], ersetzt dadurch mehrere Unterausschüsse der Verwaltungskommission sowie weitere EU-Gremien und übernimmt deren technische und operative Aufgaben [S. 11].

► Bereitstellung von Informationen und Diensten zur Arbeitskräftemobilität

- Die Behörde soll – aufbauend auf dem bestehenden Portal „Ihr Europa“ und ergänzend zum Vorschlag zur Weiterentwicklung dieses Portals zu einem „zentralen digitalen Zugangstor“ [COM(2017) 256; s. [cepAnalyse 29/2017](#)] – die Verfügbarkeit, Qualität und Zugänglichkeit von relevanten Informationen zur Arbeitskräftemobilität verbessern [Art. 6; S. 5].
- Die Behörde soll neue Initiativen zur Förderung der Arbeitskräftemobilität entwickeln und bestehende Dienste, etwa des Europäischen Netzes der Arbeitsvermittlungen [„EURES“; s. [cepAnalyse 19/2014](#)], verbessern [Art. 7].

- ▶ **Unterstützung der Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten**
 - Das EU-Recht enthält einige Vorgaben über die Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten im Bereich der Arbeitskräftemobilität [vgl. Art. 6 ff. der Durchsetzungsrichtlinie (2014/67/EU) zur Entsenderichtlinie].
 - Ein „komplexes Netz“ von bi- und multilateralen Abkommen regelt die Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten jenseits EU-rechtlicher Kooperationsvorgaben [S. 6; SWD(2018) 68, S. 15 f.].
 - Auf Antrag der nationalen Behörden unterstützt die Behörde die Mitgliedstaaten bei ihrer EU-rechtlich vorgeschriebenen Zusammenarbeit, etwa beim Informationsaustausch oder bei der grenzüberschreitenden Durchsetzung von Verwaltungsanktionen [Art. 8 Abs. 1].
 - Um die Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten zu erleichtern, fördert die Behörde den Einsatz elektronischer Informationssysteme, insbesondere des Binnenmarktinformationssystems („IMI“) und des Systems zum elektronischen Austausch von Sozialversicherungsdaten („EESSI“) [Art. 8 Abs. 3; S. 11 f.].
- ▶ **Koordination gemeinsamer Kontrollen der Mitgliedstaaten**
 - Auf Antrag eines oder mehrerer Mitgliedstaaten koordiniert die Behörde gemeinsame Kontrollen, etwa Kontrollen gemäß der Durchsetzungsrichtlinie [2014/67/EU] zur Entsenderichtlinie [Erwägungsgrund 14]. Die Behörde kann von sich aus die Durchführung gemeinsamer Kontrollen vorschlagen. [Art. 9 Abs. 1]
 - Wenn ein Mitgliedstaat nicht an Kontrollen teilnehmen will, unterrichtet er die Behörde hiervon im Voraus schriftlich und unter Angabe von Gründen [Art. 9 Abs. 2].
 - Der Ablauf der Kontrollen wird durch Vereinbarungen zwischen der Behörde und den teilnehmenden Mitgliedstaaten geregelt. Die Behörde erstellt eine Mustervereinbarung. [Art. 10 Abs. 1]
 - Die Behörde leistet den Mitgliedstaaten bei Kontrollen logistische und technische Unterstützung, etwa in Form von Übersetzungsleistungen. Mitarbeiter der Behörde dürfen mit Zustimmung des betreffenden Mitgliedstaates an den Kontrollen teilnehmen. [Art. 10 Abs. 3 u. 4]
 - Falls die Behörde im Rahmen ihrer Tätigkeit Kenntnis über „mutmaßliche Unregelmäßigkeiten“ bei der Anwendung von EU-Vorschriften erhält, auch solche, die nicht in ihre Zuständigkeit fallen, unterrichtet sie hiervon den betreffenden Mitgliedstaat und die Kommission [Art. 10 Abs. 7].
- ▶ **Analyse, Evaluierung und Datenerfassung**
 - Die Behörde erstellt Analysen, etwa zu Ungleichgewichten auf dem europäischen Arbeitsmarkt sowie sektorspezifischen oder wiederkehrenden Problemen der Arbeitskräftemobilität [Art. 11 Abs. 1].
 - Die Behörde organisiert Verfahren zur gegenseitigen Evaluierung der Arbeit der nationalen Behörden, etwa um Fragen zu lösen, die sich bei der Anwendung des EU-Rechts ergeben, oder um die „Einheitlichkeit der Dienste“ der nationalen Behörden zu verbessern [Art. 11 Abs. 2].
 - Die Behörde berichtet der Kommission und den betreffenden Mitgliedstaaten und erteilt „Hinweise auf mögliche Maßnahmen zur Beseitigung festgestellter Schwachstellen“ [Art. 11 Abs. 3].
 - Die Behörde erfasst in ihrem Zuständigkeitsbereich statistische Daten, die von den Mitgliedstaaten bereitgestellt werden, und arbeitet insoweit auch mit dem EU-Statistikamt zusammen [Art. 11 Abs. 4].
- ▶ **Unterstützung beim „Kapazitätsaufbau“ in den nationalen Behörden**
 - Die Behörde unterstützt die Mitgliedstaaten beim „Kapazitätsaufbau“ in den nationalen Behörden, um deren Fähigkeit zur Anwendung des Unionsrechts zu verbessern [Art. 12].
 - Zu diesem Zweck soll sie u.a. gemeinsame „Leitfäden“ und „Konzepte“ für die Mitgliedstaaten, einschließlich „Leitlinien“ für Kontrollen mit grenzüberschreitender Dimension „entwickeln“ [Art. 12 lit. a].
 - Außerdem soll sie den Personalaustausch zwischen den nationalen Behörden fördern [Art. 12 lit. b].
- ▶ **Zusammenarbeit mit Interessenträgern bei grenzüberschreitenden „Arbeitsmarktstörungen“**
 - Auf Antrag der nationalen Behörden kann die Behörde die Zusammenarbeit zwischen allen relevanten Interessenvertretern unterstützen, um „Störungen des Arbeitsmarkts“ zu bewältigen, die mehr als einen Mitgliedstaat betreffen, etwa bei Umstrukturierungen von Unternehmen oder Großprojekten mit Auswirkungen auf die Beschäftigung in Grenzregionen [Art. 14].
 - Dadurch soll die Anwendung relevanter EU-Vorschriften, etwa der Unterrichts- und Anhörungsrichtlinie [RL 2002/14/EG], verbessert und die Umsetzung des „Qualitätsrahmens für die Antizipation von Veränderungen und Umstrukturierungen“ [COM(2013) 882] gefördert werden [SWD(2018) 68, S. 12 f. u. 97 f.].
- ▶ **Organisation der Behörde**
 - Die Leitungs- und Verwaltungsstruktur der Behörde umfasst [Art. 17 ff.; Erwägungsgründe 20 ff.]
 - einen Verwaltungsrat, der sich aus Vertretern der Kommission und der Mitgliedstaaten zusammensetzt,
 - einen Exekutivdirektor und
 - eine „Gruppe der Interessenträger“, die sich aus den auf EU-Ebene tätigen Sozialpartnern zusammensetzt.
 - Die Behörde soll bis 2023 errichtet werden, 144 Stellen umfassen und über ein jährliches Budget von 50,9 Mio. Euro aus dem EU-Haushalt verfügen [S. 12 f.].
 - Der Sitz der Behörde soll im Gesetzgebungsverfahren festgelegt werden [Art. 4].

Subsidiaritätsbegründung der Kommission

Die Vielzahl von Abkommen über die Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten zeigen laut Kommission, dass kein Mitgliedstaat allein die Anwendung des EU-Rechts im Bereich der grenzüberschreitenden Arbeitskräftemobilität und der Koordinierung der Sozialsysteme gewährleisten kann. Die Einrichtung einer Europäischen Arbeitsbehörde kann die Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten erleichtern, die einheitliche Anwendung des EU-Rechts fördern und dadurch zu mehr Rechtssicherheit beitragen. Zudem kann die Behörde dazu beitragen, dass die Bürger und Unternehmen besseren Zugang zu Informationen und Diensten zur Arbeitskräftemobilität erhalten. [S. 6]

Politischer Kontext

In seiner Rede zur Lage der Union am 13. September 2017 kündigte Kommissionspräsident Juncker die Errichtung einer Europäischen Arbeitsbehörde an. Die Behörde soll laut Kommission andere Initiativen zur Verbesserung der Arbeitskräftemobilität ergänzen und ihre Umsetzung erleichtern. Zu diesen Initiativen zählen etwa die Reform der Entsenderichtlinie [COM(2016) 128; s. [cepAnalyse 35/2016](#)], der Erlass spezieller Vorschriften für die Entsendung von Kraftfahrern [COM(2017) 278; s. [cepAnalyse 14/2018](#)] und die Reform der Verordnung über die Koordinierung der Systeme der sozialen Sicherheit [COM(2016) 815; s. [cepAnalyse 10/2017](#)].

Stand der Gesetzgebung

13.03.18 Annahme durch Kommission
 [letzte] Erörterung im Rat
 Offen 1. Lesung Europäisches Parlament
 Offen Annahme durch Europäisches Parlament und Rat, Veröffentlichung im Amtsblatt, Inkrafttreten

Politische Einflussmöglichkeiten

Generaldirektionen: GD Beschäftigung und Soziales (federführend)
 Ausschüsse des Europäischen Parlaments: Beschäftigung (federführend), Berichterstatter: Jeroen Lenaers (EVP-Fraktion)
 Bundesministerien: Arbeit und Soziales (federführend)
 Ausschüsse des Deutschen Bundestags: Arbeit und Soziales (federführend); Recht und Verbraucherschutz; Wirtschaft und Energie;
 Entscheidungsmodus im Rat: Qualifizierte Mehrheit (Annahme durch 55% der Mitgliedstaaten, die 65% der EU-Bevölkerung ausmachen)

Formalien

Kompetenznorm: Art. 46, 48, 53 Abs. 1, Art. 62 u. Art. 91 Abs. 1 AEUV (Arbeitnehmerfreizügigkeit, Niederlassungs- und Dienstleistungsfreiheit sowie Verkehr)
 Art der Gesetzgebungszuständigkeit: Geteilte Zuständigkeit (Art. 4 Abs. 2 AEUV)
 Verfahrensart: Art. 294 AEUV (ordentliches Gesetzgebungsverfahren)

BEWERTUNG

Ökonomische Folgenabschätzung

Die Arbeitnehmerfreizügigkeit und die Dienstleistungsfreiheit sind für die Verwirklichung des Binnenmarkts von großer Bedeutung. Damit Bürger und Unternehmen ihre wirtschaftlichen Freiheiten grenzüberschreitend wahrnehmen können, sind sie auf Informationen über andere Mitgliedstaaten, insbesondere die dortige Rechtslage und Verwaltungsverfahren, angewiesen. Die Beschaffung der Informationen, die für eine Geschäftstätigkeit in einem anderen Mitgliedstaat erforderlich sind, ist rund 80% teurer als die Beschaffung von Informationen für eine Geschäftstätigkeit im Inland [SWD(2018) 68, S. 8]. Es ist daher sinnvoll, eine EU-Behörde zu errichten, die, aufbauend auf dem existierenden Portal „Ihr Europa“ und ergänzend zum Vorschlag zur Weiterentwicklung dieses Portals zu einem „zentralen digitalen Zugangstors“, den Zugang zu Informationen, welche die Arbeitnehmerfreizügigkeit und die Dienstleistungsfreiheit betreffen, verbessern soll.

Die ordnungsmäßige Anwendung des EU-Rechts setzt eine reibungslose Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten voraus. Zwar sind die Mitgliedstaaten schon jetzt zur Zusammenarbeit verpflichtet. Auch haben die Mitgliedstaaten zur Erleichterung der Zusammenarbeit eine Vielzahl von bi- und multilateralen Abkommen geschlossen. Die EU-rechtlichen Vorgaben zur Zusammenarbeit gelten jedoch nur punktuell, und die zusätzlichen Abkommen bestehen nicht zwischen allen Mitgliedstaaten, betreffen nur Teile der für die Arbeitskräftemobilität relevanten EU-Vorschriften und sind zudem unterschiedlich ausgestaltet, wodurch sich der Grad der Zusammenarbeit unterscheidet [SWD(2018) 68, S. 15 f.]. **Die geplante Behörde kann demgegenüber die Zusammenarbeit zwischen allen Mitgliedstaaten erleichtern,**

etwa beim Informationsaustausch oder bei der Koordinierung gemeinsamer Kontrollen, **und dadurch die einheitliche Anwendung des gesamten für die Arbeitnehmerfreizügigkeit und die Dienstleistungsfreiheit relevanten EU-Rechts verbessern.** In diesem Zusammenhang ist es sinnvoll, dass die Behörde den Einsatz von elektronischen Informationssystemen wie dem IMI fördern soll. Darüber hinaus kann sie bestimmte für die Zusammenarbeit notwendige Ressourcen, etwa Übersetzungsdienste, zentral zur Verfügung stellen und damit die Mitgliedstaaten entlasten. Zudem ist es sinnvoll, die bestehenden EU-Gremien im Bereich der Arbeitskräftemobilität zu ersetzen und die Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten dadurch zu konsolidieren.

Juristische Bewertung

Kompetenz

Die Kompetenz der EU zum Erlass von materiellen Vorschriften, etwa im Bereich der Arbeitnehmerfreizügigkeit, der Dienstleistungs- und Niederlassungsfreiheit sowie des Verkehrs [Art. 48, 53, 62, 91 AEUV], umfasst auch die Kompetenz zur Einrichtung entsprechender EU-Agenturen [vgl. EuGH, Urteil v. 2. Mai 2006, ENISA, C-217/04, EU:C:2006:279, Rn. 44]. Die EU hat daher auch in anderen Politikbereichen Agenturen und sonstige Einrichtungen geschaffen, etwa die EU-Bankenaufsichtsbehörde, die EU-Arzneimittelagentur oder die EU-Eisenbahnagentur.

Subsidiarität

Die Unterstützung der Zusammenarbeit zwischen den nationalen Behörden, insbesondere die Koordinierung gemeinsamer Kontrollen, kann einen echten Mehrwert gegenüber der derzeitigen Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten bieten, die auf einem Netz von bi- und multilateraler Abkommen basiert.

Verhältnismäßigkeit gegenüber den Mitgliedstaaten

Die Aufgaben der Behörde und deren Befugnisse gegenüber den Mitgliedstaaten müssen genauer geregelt werden:

Die EU kann Vorschriften zur Vereinheitlichung der nationalen Verwaltungsverfahren und über die Zusammenarbeit zwischen den nationalen Behörden erlassen. Soweit keine EU-Vorschriften bestehen, gilt aber der Grundsatz der Verfahrenautonomie der Mitgliedstaaten [vgl. EuGH, Urteil v. 7. März 2018, Santoro, C-494/16, EU:C:2018:166, Rn. 30]. Die Anwendung des EU-Rechts erfolgt dann nach Maßgabe des nationalen Verwaltungsrechts [vgl. Art. 291 Abs. 1 AEUV]. Insoweit dürfen EU-Behörden die nationalen Behörden zwar bei der Anwendung des EU-Rechts unterstützen [vgl. Art. 197 Abs. 2 AEUV], ihnen aber keine verbindlichen Weisungen für die Anwendung des Unionsrechts erteilen [vgl. Streinz, in: ders. (Hrsg.) EUV/AEUV, 2. Aufl. 2012, Art. 4 EUV, Rn. 59]. Laut Vorschlag der Kommission soll die Behörde den Mitgliedstaaten, u.a. zur Verbesserung der Einheitlichkeit der Dienste, „Hinweise auf mögliche Maßnahmen zur Beseitigung festgestellter Schwachstellen“ geben und zur Unterstützung des Kapazitätsaufbaus gemeinsame „Leitfäden“ und „Konzepte“ für die Mitgliedstaaten entwickeln können. **Es sollte klargestellt werden, dass die Behörde keine Weisungsbefugnisse gegenüber den nationalen Behörden besitzt und ihre „Hinweise“, „Leitfäden“ und „Konzepte“ daher unverbindlich sind.**

Sonstige Vereinbarkeit mit EU-Recht

Im Interesse der Rechtsklarheit und zum Schutz der unternehmerischen Freiheit [Art. 16 EU-Grundrechtecharta] sollte klargestellt werden, dass die Behörde bei grenzüberschreitenden Arbeitsmarktstörungen, etwa aufgrund der Umstrukturierung eines international tätigen Großunternehmens, die Zusammenarbeit zwischen „allen relevanten Interessensvertretern“ nur durch unverbindliche Empfehlungen „unterstützen“ darf.

Der Sitz der Behörde kann nicht im ordentlichen Gesetzgebungsverfahren beschlossen werden, sondern **muss einvernehmlich von den Regierungen der Mitgliedstaaten festgelegt werden** [analog Art. 341 AEUV].

Zusammenfassung der Bewertung

Die geplante Behörde kann die Zusammenarbeit zwischen allen Mitgliedstaaten erleichtern und dadurch die einheitliche Anwendung des für die Arbeitnehmerfreizügigkeit und die Dienstleistungsfreiheit relevanten EU-Rechts verbessern. Die Aufgaben der Behörde und deren Befugnisse gegenüber den Mitgliedstaaten müssen genauer geregelt werden: Es sollte klargestellt werden, dass die Behörde keine Weisungsbefugnisse gegenüber den nationalen Behörden besitzt und ihre „Hinweise“, „Leitfäden“ und „Konzepte“ daher unverbindlich sind. Der Sitz der Behörde muss einvernehmlich von den Regierungen der Mitgliedstaaten festgelegt werden.