



EUROPÄISCHE
KOMMISSION

Straßburg, den 13.3.2018
SWD(2018) 69 final

ARBEITSUNTERLAGE DER KOMMISSIONSDIENSTSTELLEN

ZUSAMMENFASSUNG DER FOLGENABSCHÄTZUNG

Begleitunterlage zum

**Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates
zur Errichtung einer Europäischen Arbeitsbehörde**

{COM(2018) 131 final} - {SWD(2018) 68 final} - {SWD(2018) 80 final}

Zusammenfassung

Folgenabschätzung zum Vorschlag für eine Verordnung zur Errichtung einer Europäischen Arbeitsbehörde

A. Handlungsbedarf

Warum? Um welche Problematik geht es?

Die Freizügigkeit der Arbeitnehmer und der freie Dienstleistungsverkehr sind für die Union ausgesprochen wichtig. Zu ihrer Verwirklichung bedarf es indes klarer, fairer und wirksam durchgesetzter Bestimmungen zur grenzüberschreitenden Arbeitskräftemobilität und zur Koordinierung der Systeme der sozialen Sicherheit. Die EU hat ein umfangreiches Regelwerk für die Freizügigkeit der Arbeitnehmer, die Entsendung von Arbeitnehmern im Kontext der Dienstleistungserbringung und Vorschriften zur Koordinierung der Systeme der sozialen Sicherheit geschaffen. Die Juncker-Kommission hat eine Reihe von Vorschlägen zur Verbesserung dieses Regelwerks unterbreitet, darunter die Überarbeitung der Richtlinie über die Entsendung von Arbeitnehmern und der Verordnung zur Koordinierung der Systeme der sozialen Sicherheit sowie die Lex specialis zur Entsendung im internationalen Straßenverkehrssektor.

Allerdings bestehen weiterhin Bedenken im Hinblick auf die Einhaltung und wirksame Durchsetzung der Rechtsvorschriften der EU, die das Vertrauen in den Binnenmarkt und dessen Fairness zu gefährden drohen. Dabei stechen zwei Probleme besonders hervor: erstens unzulängliche Angebote an Informationen, Unterstützung und Anleitung von Einzelpersonen und Arbeitgebern bei grenzüberschreitenden Sachverhalten und zweitens unzureichende Zusammenarbeit zwischen nationalen Behörden bei der Durchsetzung der Bestimmungen.

Mit diesem Vorschlag sollen die folgenden spezifischen Problemstellungen angegangen werden:

- Unzulängliche Unterstützung und Anleitung für Einzelpersonen und Unternehmen bei grenzüberschreitenden Sachverhalten, darunter die Bereitstellung lückenhafter oder spärlicher Informationen für die Öffentlichkeit über ihre Rechte und Pflichten ;
- unzureichender Zugang zu und Austausch von Informationen zwischen einzelstaatlichen Behörden, die für unterschiedliche Bereiche der Arbeitskräftemobilität und für die Koordinierung der Systeme der sozialen Sicherheit zuständig sind;
- unzureichende Kapazität einzelstaatlicher Behörden zur Organisation einer grenzüberschreitenden behördlichen Zusammenarbeit;
- unzulängliche oder fehlende Mechanismen für gemeinsame grenzüberschreitende Vollzugsmaßnahmen;
- der Mangel an grenzüberschreitenden Verfahren zur Vermittlung zwischen Mitgliedstaaten auf allen Gebieten der Arbeitskräftemobilität und der Koordinierung der Systeme der sozialen Sicherheit;
- unzureichender Kooperationsrahmen auf EU-Ebene in diesem Bereich.

Die Arbeitskräftemobilität innerhalb der EU hat über den gesamten Krisenverlauf eine Tendenz nach oben gezeigt. Im Jahr 2017 lebten und arbeiteten bereits 17 Millionen Europäerinnen und Europäer in einem anderen Mitgliedstaat als dem ihrer Staatsangehörigkeit. Die Zahlen haben sich innerhalb des zurückliegenden Jahrzehnts nahezu verdoppelt. Die Zahl der Entsendungen ist im Zeitraum 2010 bis 2016 um 68 % auf 2,3 Millionen angewachsen. 1,4 Millionen EU-Bürger pendeln zu einem Arbeitsplatz in einem anderen Mitgliedstaat. Vor diesem Hintergrund besteht Bedarf nach wirksamer Zusammenarbeit zwischen einzelstaatlichen Behörden sowie nach konzertierten Verwaltungsmaßnahmen zur Lenkung des zunehmend grenzüberschreitenden europäischen Arbeitsmarkts.

Was soll mit dieser Initiative erreicht werden?

Das mit der Initiative verfolgte Hauptziel besteht darin, zur Stärkung des Vertrauens in den Binnenmarkt und zu mehr Fairness darin beizutragen sowie der Freizügigkeit der Arbeitnehmer und dem freien Verkehr von Dienstleistungen zuzuarbeiten. Die mit der Initiative verfolgten spezifischen Ziele bestehen darin:

- den Zugang zu Informationen für Einzelpersonen und Arbeitgeber über ihre Rechte und Pflichten auf den Gebieten der Arbeitskräftemobilität und der Koordinierung der Systeme der sozialen Sicherheit sowie des Zugangs zu maßgeblichen Diensten zu verbessern;
- die operative zwischenbehördliche Zusammenarbeit bei der grenzüberschreitenden Durchsetzung von

- maßgeblichem Unionsrecht unter anderem durch die Erleichterung der Durchführung gemeinsamer Kontrollen zu stärken;
- bei Streitigkeiten zwischen einzelstaatlichen Behörden und grenzüberschreitenden Störungen der Arbeitsmärkte zu vermitteln und nach Lösungen zu suchen, beispielsweise bei einer Umstrukturierung von Unternehmen, die mehrere Mitgliedstaaten betrifft.

Worin besteht der Mehrwert des Tätigwerdens auf EU-Ebene?

Während die Durchsetzung von EU-Recht in der Zuständigkeit der einzelstaatlichen Behörden verbleibt, handelt es sich bei der Freizügigkeit der Arbeitnehmer, der Entsendung von Arbeitnehmern und der Koordinierung der Systeme der sozialen Sicherheit per definitionem um transnationale Angelegenheiten, die Maßnahmen auf EU-Ebene erfordern.

B. Lösungen

Welche gesetzgeberischen und sonstigen Maßnahmen wurden erwogen? Wird eine Option bevorzugt? Warum?

Drei Strategieoptionen für die Europäische Arbeitsbehörde wurden erwogen; gekennzeichnet sind diese durch einen zunehmenden Ambitionsgrad: (1) eine Unterstützungsoption, (2) eine operative Option und (3) eine Aufsichtsoption. Die einzelnen Optionen erstrecken sich auf die folgenden Aufgaben, die eine Europäische Arbeitsbehörde wahrnehmen könnte:

- An Einzelpersonen und Unternehmen gerichtete Dienste im Bereich der Arbeitskräftemobilität;
- Zusammenarbeit und Informationsaustausch zwischen einzelstaatlichen Behörden;
- Unterstützung bei der Durchführung gemeinsamer Kontrollen;
- Arbeitsmarktanalysen und Risikobewertung;
- Unterstützung beim Kapazitätsaufbau;
- Vermittlung zwischen einzelstaatlichen Behörden;
- Beförderung der Zusammenarbeit zwischen maßgeblichen Interessenträgern bei grenzüberschreitenden Störungen der Arbeitsmärkte.

Für die konkrete Umsetzung wurden die folgenden Optionen in Betracht gezogen:

- Zur Koordinierung der bestehenden EU-Gremien im Bereich der Arbeitskräftemobilität wird ein europäisches Netzwerk eingerichtet, und die Kommission übernimmt neue operative Aufgaben; (1)
- zur Wahrnehmung operativer Aufgaben wird eine neue Europäische Arbeitsbehörde errichtet, die auf bestehenden Gremien im Bereich der Arbeitskräftemobilität aufbaut; (2)
- eine neue Europäische Arbeitsbehörde wird errichtet, die auf einer bestehenden EU-Agentur im Bereich Beschäftigung aufbaut. (3)

Die bevorzugte Option vereint die Option der operativen Strategie (2) mit der Errichtung einer neuen Europäischen Arbeitsbehörde, die operative Aufgaben wahrnimmt (2). Dieses Konzept ermöglicht es der Kommission – wie bereits jetzt gemeinsam mit den Mitgliedstaaten – die strategische Lenkung zu bewahren und wird damit dem Grundsatz der Nichtdelegierung gerecht.

Mit der Option der operativen Strategie wird das beste Gleichgewicht bei der Erreichung der Ziele gewahrt, indem sie für positive Auswirkungen auf einzelstaatliche Behörden, Arbeitnehmer und Unternehmen sorgt, ohne dabei in erheblicher Weise die Kosten zu steigern; diese Option findet bei den Interessenträgern große Unterstützung. Die Option der Errichtung einer neuen Europäischen Arbeitsbehörde, die auf den auf EU-Ebene bestehenden Gremien im Bereich der Arbeitskräftemobilität aufbaut, vereint Effektivität bei der Wahrnehmung operativer Aufgaben mit der Unterstützung der Tätigkeiten bestehender EU-Gremien, die sie dabei in verhältnismäßiger Form und unter Achtung des Subsidiaritätsprinzips – damit den von maßgeblichen Interessenträgern vorgebrachten Bedenken Rechnung tragend – rationalisiert.

Zur Errichtung einer neuen Behörde bedarf es eines Rechtsetzungsakts (einer Verordnung).

Wer unterstützt welche Option?

Das Maß an Unterstützung variiert je nach Interessenträger sowie Maßnahmen und Optionen. Auf breite Unterstützung stößt ein verbesserter Informationsaustausch und eine bessere Risikobewertung, hingegen bestehen erhebliche Vorbehalte seitens einzelstaatlicher Behörden sowie Arbeitgeberverbänden gegenüber verpflichtenden gemeinsamen grenzüberschreitenden Kontrollen, bindenden Entscheidungen wie auch bindenden Verfahren zur Konfliktbeilegung. Größere Unterstützung von Seiten der einzelstaatlichen Vollzugsbehörden findet im internationalen Straßenverkehr ein Mechanismus auf EU-Ebene, der die harmonisierte grenzüberschreitende Durchsetzung von Rechtsvorschriften erleichtern würde. Die Gewerkschaften unterstützen die EU-weite Einführung von Schlichtungsregelungen. Sowohl Gewerkschaften als auch Bürger befürworten eine Ausweitung der Mechanismen zur Beilegung von Konflikten zwischen einzelstaatlichen Behörden auf individuelle grenzüberschreitende Streitigkeiten.

Mit wenigen Ausnahmen wird die Unterstützung für die Errichtung einer neuen Behörde vom Umfang der dieser übertragenen Zuständigkeiten und den von dieser verfolgten Zielsetzungen sowie den möglicherweise entstehenden Kosten abhängig gemacht. Interessenträger bevorzugen tendenziell die Option einer Rationalisierung und Effizienzsteigerung bestehender Netzwerke und Strukturen.

C. Auswirkungen der bevorzugten Option

Worin bestehen die Vorteile der bevorzugten Option bzw. der wesentlichen Optionen?

Die Vorteile für Einzelpersonen, insbesondere die mobilen Arbeitnehmer, werden in einem besseren Schutz und einer geringeren Aussetzung gegenüber der Gefahr von Betrug und Missbrauch insbesondere im Straßenverkehrssektor bestehen. Weitere Vorteile ergeben sich aus verbesserten Möglichkeiten zur Wahrnehmung ihres Rechts auf Freizügigkeit.

Unternehmen, insbesondere KMU, profitieren von mehr Fairness im Wettbewerb und gleichen Ausgangsbedingungen wie auch von geringerer Unsicherheit über ihre Situation, was für die Entsendung von Arbeitnehmern von besonderer Relevanz ist. Zusammen mit einer besseren Vermittlung von Informationen vermag dies deren Entscheidungen zur Ausübung grenzüberschreitender Tätigkeiten positiv zu beeinflussen.

Vorzüge für die einzelstaatlichen Behörden ergeben sich aus dem Ausbau ihrer Zusammenarbeit und ihrer Kontrollbefugnisse bei der Durchsetzung von Bestimmungen. Es wird davon ausgegangen, dass mit einer wachsenden Zahl an einzelstaatlichen Behörden, die sich für die Nutzung des zur Verfügung gestellten Rahmens entscheiden, die Vorteile einer strukturierten Zusammenarbeit sich im Laufe der Zeit noch mehrern werden.

Ein weitergehender gesamtwirtschaftlicher Nutzen ergäbe sich allgemein aus der verbesserten und von mehr Fairness geprägten Funktionsweise des Binnenmarkts durch den hierdurch geleisteten Beitrag zu einem fairen Wettbewerb insgesamt und zur Wiederherstellung des Vertrauens zwischen den Behörden.

Welche Kosten entstehen bei der bevorzugten Option bzw. den wesentlichen Optionen?

Im Rahmen der bevorzugten kombinierten Option werden die dem EU-Haushalt durch die Europäische Arbeitsbehörde entstehenden Gesamtkosten bei Aufnahme des Normalbetriebs im Jahr 2023 auf 50,9 Mio. EUR pro Jahr veranschlagt. Umweltbelastungen entstehen hierdurch keine.

Worin bestehen die Auswirkungen auf Unternehmen, KMU und Kleinstunternehmen?

Für Unternehmen, KMU und Kleinstunternehmen sind positive Auswirkungen zu erwarten. Sie dürften von der gesteigerten Leistungsfähigkeit der Verwaltung und einer besseren Funktionsweise des Binnenmarkts insbesondere durch die wirksamere Durchsetzung gleicher Ausgangsbedingungen profitieren. Regelkonform arbeitenden Unternehmen entstehen keine Kosten.

Hat die Initiative nennenswerte Auswirkungen auf die nationalen Haushalte und Behörden?

In Anbetracht der Unterstützung für den Vorschlag im EU-Haushalt werden sich die Auswirkungen auf die

nationalen Haushalte auf ein Minimum beschränken. Die Auswirkungen auf die Behörden lassen sich zwar nicht genau quantifizieren, Fallstudien zufolge sind jedoch positive Auswirkungen zu erwarten, da eine verbesserte Durchsetzung der Bestimmungen auch mit der Abführung zuvor nicht entrichteter Sozialabgaben einhergehen wird.

Wird es andere nennenswerte Auswirkungen geben?

Der Vorschlag wird die Rationalisierung einiger bestehender EU-Gremien im Bereich der Arbeitskräftemobilität mit sich bringen, insbesondere: (i) des Europäischen Koordinierungsbüros des EURES-Netzes; (ii) des Vermittlungsausschusses der Verwaltungskommission zur Koordinierung der Systeme der sozialen Sicherheit (iii) des Prüfungsausschusses sowie (iv) des Fachausschusses der Verwaltungskommission; (v) der Europäischen Plattform zur Bekämpfung nicht angemeldeter Erwerbstätigkeit; (vi) des Expertenausschusses für die Entsendung von Arbeitnehmern sowie (vii) des Fachausschusses für die Freizügigkeit der Arbeitnehmer. Die gegenwärtig von diesen Gremien wahrgenommenen Aufgaben würden von der Europäischen Arbeitsbehörde übernommen. Im Gegenzug würde die Europäische Arbeitsbehörde die Zusammenarbeit mit den drei verbliebenen Ausschüssen im Bereich Arbeitskräftemobilität und Koordinierung der Systeme der sozialen Sicherheit (Verwaltungskommission und Beratender Ausschuss für die Koordinierung der Systeme der sozialen Sicherheit sowie Beratender Ausschuss für die Freizügigkeit der Arbeitnehmer) ausbauen. Der Ausschuss für den Straßenverkehr wird ebenfalls keine Änderung erfahren.

D. Folgemaßnahmen

Wann wird die Maßnahme überprüft?

Die Kommission wird die Anwendung der Verordnung fünf Jahre nach Inkrafttreten im Einklang mit den Anforderungen der Haushaltordnung und der Leitlinien für eine bessere Rechtsetzung einer Prüfung unterziehen.