

Gewerkschaftliche Perspektiven auf den Aufbau der Europäischen Arbeitsbehörde (ELA)

Bericht zur hybriden Fachkonferenz am 14. September 2022



2019 hat die Europäischen Union (EU) die Einrichtung einer Europäischen Arbeitsbehörde (European Labour Authority - ELA) beschlossen. Ziel der Behörde ist es, für mehr Fairness auf dem Europäischen Arbeitsmarkt zu sorgen. Mit Blick auf die verbreiteten Probleme und Missbrauchspraktiken in einigen Bereichen der Arbeitskräftemobilität, wurde die Initiative von Gewerkschaften und breiten Teilen der Politik unterstützt. Drei Jahre nach Beschluss der Einrichtung wurde im Rahmen der Fachkonferenz »Gewerkschaftliche Perspektiven auf die Einrichtung der Europäischen Arbeitsbehörde (ELA)« eine erste Bilanz zur Arbeit und zum aktuellen Mandat der Behörde gezogen.

Der Exekutivdirektor der ELA, **Cosmin Boianiu**, erläuterte in einer Keynote die Geschichte und den aktuellen Stand der Arbeit seiner Behörde. Die ELA ist derzeit in der Mitte des ersten Zyklus. 2019 startete die ELA mit 10 Angestellten, erste operative Aktivitäten begannen 2020. Die Corona-Pandemie bremste die weitere Entwicklung etwas ab. Cosmin Boianiu beschrieb sein erstes Motto als „ambitioniert aber realistisch“, als zweites Motto steht für ihn „Mehr Aktion, weniger Reden“. 2021 bezog sie ELA ihr Hauptquartier in Bratislava. Weitere bereits existierende EU-Strukturen, wie das Koordinationsbüro von [EURES](#), dem europäischen Kooperationsnetzwerk von Arbeitsvermittlungen zur Förderung der Freizügigkeit von Arbeitnehmern, und die Europäische Plattform zur Bekämpfung nicht angemeldeter Erwerbstätigkeit wurden integriert. Inzwischen haben alle Mitgliedsstaaten nationale Verbindungsbeamte (National Liaison Officers, NLA) abgestellt, die die ELA bei der Kooperation mit den jeweiligen nationalen Behörden unterstützen werden. Für 2022 war die weitere Konsolidierung der



ELA vorgesehen, mit dem Ziel 2024 dann voll operational zu sein. Der Krieg in der Ukraine hat allerdings auch die ELA wieder in einen Krisenmodus versetzt und Anpassungen notwendig gemacht.

Wichtigstes Ergebnis der letzten beiden Jahre war die Entwicklung von Instrumenten und Prozeduren für gemeinsame bzw. konzertierte Inspektionen von ELA und nationalen Behörden. Dazu gehört, dass nationale Sozialpartner Fälle der ELA direkt zur Kenntnis bringen können. Inzwischen sind 30 solcher grenzüberschreitenden Aktivitäten erfolgt, bis Jahresende sollen es 40 sein, Tendenz steigend. Solche Inspektionen haben in den Augen von Cosmin Boiangiu einen großen Mehrwert. Neben der Feststellung von Regelverletzungen stärken sie das Vertrauen der betroffenen Arbeitnehmer_innen in die Behörden ihres Heimatstaates, steigern das Vertrauen zwischen den nationalen Behörden und fördern das Wissen der Arbeitnehmer_innen um ihre Rechte. Eine weitere wichtige Funktion der ELA ist die Bereitstellung von Informationen. Über 400 nationale Dokumente wurden in die relevanten Sprachen übersetzt, es läuft eine Peer-Review der verschiedenen nationalen Webseiten und die Vorbereitung von Vorlagen, die einen gemeinsamen Präsentationsansatz von Informationen für Entsendung von Arbeitnehmer_innen bereitstellen sollen. Die [ELA-Webseite](#) wird dafür sukzessive ausgebaut. Die ELA wird weiter den Fokus auf spezifische Sektoren halten, so wie 2021 im „Aktionsplan Saisonarbeit“, 2022 im „Aktionsplan Straßentransport“ oder beim für 2023 geplanten Fokus auf den Bausektor.

Für Cosmin Boiangiu sind aber auch Querschnittsaufgaben der ELA wichtig, allen voran sein Ziel die ELA zu einer modernen, digitalisierten EU-Behörde auszubauen. Dazu gehört die eigene IT-Infrastruktur, die Entwicklung digitaler Lösungen, wie auch die Stärkung eigener digitaler Kapazitäten, z.B. ein sicheres System für den Austausch von Inspektionsinformationen. Mit Blick auf die Gewerkschaften unterstrich er die Bedeutung des „Partnerschaftsprinzips“. Sozialpartner und Mitgliedsstaaten sind die Pfeiler der ELA. Die Sozialpartner müssen bei der Gestaltung und Umsetzung der Aktivitäten mitwirken, Die ELA muss weiter gemeinsam mit allen Partnern daran arbeiten, Missbrauchsfälle zu identifizieren und zu bekämpfen. Schließlich sollten alle Lehren aus den ersten Operationen der ELA in die Überprüfung der ELA-Verordnung und des ELA-Mandats einfließen.

In seinem Kommentar dankte **Jan Cremers** Cosmin Boiangiu für dessen Übersicht und ging unter anderem auf die gewerkschaftlichen Perspektiven ein. Die transnationale Kontrolle von Regeln zur Arbeitskräftemobilität erweist sich als schwierig, auch weil Kontrollbehörden sich nur schwer aus ihrem



Silo-Denken befreien können. Das betrifft insbesondere Deutschland. Jan Cremers forderte die ELA auf, bei ihrem eigenen Personal Fachwissen aufzubauen – auch politisches – und sich nicht nur auf externe Berater_innen zu verlassen. Nach seiner Erfahrung ist es gut, wenn ELA-Experten_innen vor Ort mit den dortigen Verantwortlichen zusammenarbeiten, da sich so schnell eine gemeinsame Sprache finden lässt. Gemeinsames Arbeiten bildet Vertrauen. Jan Cremers monierte, dass die ELA durch die sie regulierende Verordnung nur begrenzte Befugnisse hat und forderte eine Änderung. Als eine der Schwächen, die es auszuräumen gilt, sieht er die Freiwilligkeit der gemeinsamen Kontrollaktivitäten, auch fehlen klare Regelungen für gemeinsame Sanktionierungsmechanismen.

Auf dem anschließenden Panel, diskutierten **Anja Piel** vom DGB, **Plamen Dimitrov** vom bulgarischen Gewerkschaftsbund KNSB und **Claes-Mikael Ståhl** vom EGB die gewerkschaftlichen Anforderungen an die ELA.



Anja Piel betonte, wie wichtig die ELA sei, um die Lücke zwischen nationalem und europäischem Recht zu schließen. Sie berichtete über einige Beispiele von Missbrauch und forderte ein stärkeres Mandat für die ELA, vor allem hinsichtlich der Arbeitskontrollen. Zudem forderte sie, dass die Sozialpartner



stärker in die ELA eingebunden werden müssen. Zwar hätten die Gewerkschaften der ELA bereits Missbrauchsfälle angezeigt, es bleibt jedoch unklar, was die ELA mit diesen Informationen anfängt. Bisher liegt der Schwerpunkt der ELA-Tätigkeit auf Aufklärung, aber es muss vor allem um die Durchsetzung von Regeln und mehr Kontrollen gehen. Anja Piel forderte daher von der Bundesregierung, sich dafür einzusetzen das Mandat der ELA – insbesondere bezüglich grenzüberschreitender Arbeitskontrollen - besser zu nutzen. Zudem sollte langfristig kein Mitgliedstaat grenzüberschreitende Kontrollen der ELA blockieren können – dazu bräuchte es eine Ausweitung des Mandats.

Plamen Dimitrov äußerte sich positiv über die elf Jahre Erfahrung mit Faire Mobilität, in dessen Beirat er sitzt, und forderte eine Ausweitung von gewerkschaftsnaher Beratung auf europäischer Ebene. Dafür muss es eine eigene Budgetlinie im EU-Haushalt geben, und zwar nicht nur für Empfängerländer, sondern auch für Entsendeländer. Auch er beklagte, dass die Sozialpartner bislang eine untergeordnete Rolle in der ELA haben. Er wies darauf hin, dass vor vier Jahren der EGB ein tripartites „Advisory Board“ für die ELA gefordert hatte, aber nichts passiert ist. Er forderte darüber hinaus einen direkten Kommunikationskanal auch für die nationalen Gewerkschaften in die ELA, insbesondere für die Branchenverbände.



Claes-Mikael Ståhl hob hervor, dass der Aufbau der ELA trotz Pandemie gut vorangekommen sei. Inzwischen ist jedoch der Honeymoon der ELA vorbei, jetzt gilt es die entstandenen Kapazitäten zu nutzen. Und dazu zählen vor allem mehr grenzüberschreitende Inspektionen, wo noch viel Luft nach oben ist. Dazu braucht es mehr „Upskilling“, Fortbildung auch auf nationaler Ebene. Die nationalen Sozialpartner müssen mehr eingebunden werden und auch die nationalen Gewerkschaften müssen in die Lage versetzt werden, Missbräuche anzuzeigen. Nur dann – so Claes-Mikael Ståhl – werden die Probleme auch wahrgenommen.



Das folgende Panel legte den Fokus auf Beratung und Information. **Annelie Buntentbach** vom Unterstützernetz Faire Mobilität forderte klare Regeln und Informationen in allen relevanten Sprachen. Eine



Webseite ist gut, reicht aber nicht aus. Gut sind Branchenschwerpunkte, um Probleme auf spezifische Aspekte herunterzubrechen. Die ELA sollte mehr mit gewerkschaftsnahen Beratungsangeboten und den Gewerkschaften zusammenarbeiten. Sie warb für ein europaweites Netzwerk an gewerkschaftsnahen Beratungsinstitutionen. Die ausbeuterische Beschäftigung mobiler Arbeitskräfte ist ein langfristiges Problem, dass mit der Arbeitnehmerfreizügigkeit einhergeht. Um Netzwerke herzustellen und zu fördern, braucht es daher die langfristige finanzielle Absicherung der Infrastruktur. Dafür sollte eine eigene Budgetlinie im EU-Haushalt eingerichtet werden.

Mirela Caravan vom rumänischen Gewerkschaftsbund BNS beschrieb aus ihrer Beratungspraxis konkrete Fälle. Die gute Kooperation mit Faire Mobilität hilft, ist aber nicht genug. Es braucht mehr als ein Beratungszentrum pro Land. Informationsmaterialien können die persönliche Beratung nicht ersetzen. Probleme müssen auf EU-Ebene und grundsätzlich angegangen werden, rein individuelle Fallberatung ist keine Lösung. So müssen beispielsweise Leiharbeitsunternehmen, die Entsendung organisieren, besser überwacht und kontrolliert werden. Sie bot an, mehr mit der ELA zu kooperieren und Fälle bekanntzumachen. Dann müssen allerdings auch schnell Inspektionen organisiert werden, weil sonst die Vermittleragenturen verschwinden und sich der Verfolgung entziehen.



Katrin Distler vom DGB Baden-Württemberg ist EURES-Beraterin und Mitglied der ELA-Arbeitsgruppe Information. Für sie ist die Informationsarbeit bei ELA eine Daueraufgabe, da sich ständig Richtlinien – europäische wie nationale – ändern und die Informationen angepasst werden müssen. Aber Information muss durch Beratung ergänzt werden, bei einer Recherche im Internet muss man eine Angabe finden, wo man sich im Weiteren hinwenden kann. Das kann die Arbeitsgruppe Information der ELA nicht alleine leisten. Auch für die Bereitstellung von Informationen braucht es ein Netzwerk, insbesondere mit den Gewerkschaften, auch mit den europäischen Verbänden wie EFFAT, damit man auf die ELA-Webseite weiterverweisen

kann. Auch Katrin Distler forderte eine dauerhafte Finanzierung derartiger Informations-Netzwerke.

Zum Abschluss fragte der Moderator, was nach drei Jahren ELA funktioniert und was noch fehlt. **Annelie Buntenbach** forderte, dass die ELA sich mehr für den Aufbau europäischer Beratungsnetzwerke stark macht. **Katrin Distler** war sich sicher, dass sich die ELA weiter entwickeln wird, wiederholte aber ihre Forderung, dass es über die reine Information hinaus flächendeckende Beratungsangebote geben muss, gerade in den Grenzregionen. Darum braucht es mehr grenzüberschreitende Kontrollen. Sie wünschte sich ein Verbandsklagerecht, damit Gewerkschaften helfen können, denn oft trauen sich die Betroffenen nicht zu klagen. Für **Mirela Caravan** fehlt bei der ELA noch ein klarer Ansatz, wie man die aktuelle Kooperation mit den Netzwerken ausbauen kann und wie grenzüberschreitende Inspektionen verstärkt werden können. Und sie wünschte sich, dass die ELA die Gewerkschaften mehr zu ihren Partnern machen würde.

Auf dem nächsten Panel diskutierten **Stanislava Rupp-Bulling** von Faire Mobilität, **Markus Jäger** von der Generalzolldirektion, **Dr. Christian Fölzer** von der österreichischen Gewerkschaft Bau und Holz und **Antonius Allgaier** von der deutschen IG BAU.



Stanislava Rupp-Bulling ist Regionalleiterin Südwest von Faire Mobilität in Stuttgart und arbeitet seit sieben Jahren in der Beratung. Anhand von zwei konkreten Fällen über verschiedenen Mitgliedstaaten hinweg zeigte sie Situationen auf, die Probleme bei den Kontrollmöglichkeiten auf deutscher Ebene offenbarten, z.B. verschiedenen Ansprechpartner je nachdem, ob es um den Mindestlohn oder die Arbeitszeit geht.

Markus Jäger berichtete von seiner Arbeit in der Zollgeneraldirektion. Die Arbeitspalette ist sehr breit und reicht von Prüfen, Ermitteln zu Ahnden. Schwierig wird es, wenn ein Auslandsbezug besteht, insbesondere bei Entsendung. Die ELA kann helfen eine Übersicht über die Zuständigkeiten der Behörden in allen EU-Ländern zu geben und Kontakte bereitzustellen. Vor allem wenn es um die unterschiedlichen Zuständigkeiten geht. Der deutsche Zoll muss die A1-Bescheinigungen überprüfen. Auskünfte aus den Partnerländern zu bekommen, erweist sich oft als sehr



zeitaufwendig, zum Teil gibt es Wartezeiten von 18 Monaten für eine Rückmeldung. Die ELA könnte hier z.B. versuchen den digitalen Austausch zu fördern.

Christian Fölzer, der auch Mitglied der Arbeitsgruppe Kontrolle der ELA ist, formulierte seine österreichische Gewerkschaftsperspektive. Österreich hat wegen seiner geographischen Lage eine besondere Stellung. Wird ein Fall verfolgt, können sich betrügerische Firmen in kurzer Zeit aus dem Land begeben. Er wünscht sich eine engere Zusammenarbeit von ÖGB und ELA, gerade auch in den Kontrollaktivitäten. Die ELA soll ein stärkeres Mandat bekommen und nicht ein zahnloser Tiger bleiben, sondern muss wirklich eingreifen können.



Antonius Allgaier betonte, dass der Bau eine Branche mit vielen entsandten Beschäftigung ist ca. 100 000 (10 Prozent), meist aus Mittel- und Osteuropa. Die IG BAU ist auch für die Landwirtschaft zuständig, gerade hier ist der Missbrauch sehr schwer zu kontrollieren. Grund ist, dass die Arbeitnehmer_innen breit über die Fläche verteilt und weniger konzentriert anzutreffen sind als beim Bau. Jedes Jahr kommen 300 000 Saisonbeschäftigte nach Deutschland und immer mehr wenden sich an die Gewerkschaft um Unterstützung. Antonius Allgaier, der für den europäischen Branchenverband EFBWW als Mitglied in der Stakeholder-Kommission der ELA sitzt, forderte deshalb von der ELA mehr Kontrollen. Dazu muss das ELA-Mandat ausgeweitet werden, damit die Behörde auch eigenständig – ohne Zustimmung der Mitgliedsstaaten – Kontrollen anstoßen kann.

Stanislava Rupp-Bullig fügte hinzu, dass die Zusammenarbeit mit der Finanzkontrolle Schwarzarbeit (FKS), z.B. in Stuttgart beim Bau des Bahnhofs, sehr gut läuft. Faire Mobilität kann auch Übernachtungsmöglichkeiten organisieren, wenn Beschäftigte kurzfristig ihre Unterkunftsmöglichkeit verlieren. Gemeinsame Kontrollen zwischen FKS und Faire Mobilität gibt es nicht, aber eine abgeschlossene Rahmenvereinbarung erleichtert die Herstellung von Kontakten mit verschiedenen relevanten Dienststellen. Auch **Markus Jäger** begrüßte derartige Vereinbarungen vor Ort als sehr nützlich. Auf Nachfrage des Moderators stellte er noch einmal klar, dass grenzüberschreitende Kontrollen unter der Beteiligung verschiedener Mitgliedsstaaten schwierig sind, da ausländische Beamte in Deutschland keine hoheitliche Funktion besitzen. **Antonius Allgaier** und **Christian Fölzer** wünschten sich an dieser Stelle mehr Einsatz der FKS. Es muss schnell ein Weg gefunden werden, wie grenzüberschreitende Kontrollen unter Beteiligung Deutschlands durchgeführt werden können.

Jan Cremers warf aus dem Publikum ein, dass es durchaus positive Erfahrungen mit gemeinsamen Kontrollen gäbe, z.B. in Frankreich, Finnland oder Portugal, aber eben nicht in Deutschland. Grundsätzlich ist klar geworden, dass für die Kontrollen von Scheinfirmen und Briefkastenfirmen sehr viel Energie aufgewandt wird, ohne dass etwas dabei herauskommt. Deswegen muss EU-weit eine Generalunternehmerhaftung eingeführt werden.

In der Schlussrunde bekräftigten **Markus Jäger**, dass er bei Kontrollen noch Entwicklungsmöglichkeiten sieht.

Die Fachkonferenz wurde durch eine politische Podiumsdiskussion mit **Cosmin Boiangiu**, **Anja Piel**, **Tanja Mildenerger**, der Leiterin der Abteilung Zoll, Umsatz- und Verbrauchsteuern im Bundesministerium der Finanzen (BMF), und **Dr. Rolf Schmachtenberg**, Staatssekretär im Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS) abgerundet.



Dr. Rolf Schmachtenberg hob in seinem Eingangsstatement hervor, dass eine faire Mobilität in Europa für das BMAS zentral ist und die ELA sowie die Arbeit ihres Exekutivdirektors sehr positiv bewertet werden. Er begrüßte die Schwerpunktsetzung der ELA und die Stärkung der Netzwerke. Auch für die Unternehmen bietet die ELA-Plattform sehr gute Informationsmöglichkeiten in Bezug auf die Regelungen, die in den verschiedenen Ländern zu beachten sind. Darüber hinaus sind auch die grenzüberschreitenden Kontrollen eine gute Initiative, selbst wenn diese im föderalen Deutschland schwierig umzusetzen sind, aber daran muss man arbeiten.



Tanja Mildenberger erläuterte die Position des Bundesfinanzministeriums, dass sich für eine „redliche“ Wirtschaft und eine europäische Perspektive einsetzt. Diesen Gedanken auch europäisch voranzubringen, hat das BMF zusammen mit dem BMAS immer unterstützt, auch im Verwaltungsrat der ELA. Sie warb für konzertierte Kontroll-Aktionen zu illegalen Entsendungen aber auch zu Schwarzarbeit und versprach der ELA als wichtiger Kommunikationsplattform Unterstützung.

Anja Piel vertrat die Einschätzung, dass die ELA ein sehr großes Potential hat, für mehr Fairness auf dem europäischen Arbeitsmarkt zu sorgen. Die ELA muss da ansetzen, wo nationales Recht an seine Grenzen stößt. Insbesondere grenzüberschreitende Kontrollen müssen die Kernaufgabe der ELA darstellen. Auch sie forderte mehr gewerkschaftliche Einbindung in der ELA und brachte die Idee ein, analog zu den Nationalen Kontaktpersonen für die ELA in den Ministerien, in jedem Mitgliedstaat auch Nationale Kontaktpersonen für die Sozialpartner zu definieren. Zwischen der ersten Meldung eines Missbrauchstatbestandes und der Kontrolle darf nicht so viel Zeit vergehen. Dafür braucht die ELA ein stärkeres Mandat und auch mehr Personal. Sie forderte auch einen stärkeren Anschluss der Informationsvermittlung an die gewerkschaftsnahe Beratung.



Cosmin Boianiu bedankte sich für das positive Feedback und die zahlreichen Vorschläge. Er bekräftigte sein Ziel die ELA als moderne, digital aufgestellte Agentur aufzubauen. Die verschiedenen nationalen Institutionsstrukturen bei Arbeitskontrollen sind in der Tat eine Herausforderung, insbesondere für grenzüberschreitenden Aktivitäten. Trotzdem, wiederholte Cosmin Boianiu, braucht es vermehrt Arbeitskontrollen. Er nannte zwei gute Beispiele für grenzüberschreitende Arbeitskontrollen. Zum einen in Belgien zusammen mit bulgarischen und niederländischen Beamten sowie in Litauen, wo Kontrollen landwirtschaftlicher Saisonarbeiter_innen zusammen mit der ELA dazu führten, dass es bei 200 weiteren Unternehmen nationale Kontrollen gab. Die ELA soll als Multiplikator genutzt werden.



Auf Nachfrage des Moderators nach den Erfahrungen mit Deutschland betonte **Cosmin Boianiu** die wichtige Rolle Deutschlands als größte Volkswirtschaft der EU, mit der größten Arbeitskräftemobilität, sowohl nach und aus Deutschland. Man muss die Komplexität des deutschen Systems respektieren. Die ELA arbeitet mit allen Ebenen, national, regional und lokal, bei der Verbreitung von Informationen zusammen. **Tanja Mildenerberger** unterstrich ihre Unterstützung für die ELA. Wichtig ist auch die Aufgabe der FKS, der ELA Hinweise im Sinne des Risiko-Management zu geben. Bezogen auf die Ausweitung des ELA-Mandats bekräftigte **Cosmin Boianiu** eine Überprüfung durch die EU-Kommission, das EU-Parlament und den Europäischen Rat bis spätestens 2024. **Dr. Rolf Schmachtenberg** stand einer Erweiterung des Mandats zum aktuellen Zeitpunkt eher skeptisch gegenüber, erst einmal müssen die aktuellen Instrumente optimal genutzt werden

In ihrem Fazit bedankte sich **Anja Piel** dafür, dass alle anwesenden Akteure sich für die ELA stark machen und sich im Kampf gegen Arbeitsausbeutung in Europa einig sind.



Alle Fotos von Mark Bollhorst