

Kapitel 1: Nicht angemeldete Erwerbstätigkeit, informelle Wirtschaft und Regulierung: ein Literaturüberblick	4
1. Umriss einer Definition der informellen Wirtschaft	4
1.1. Auswirkungen der nicht angemeldeten Erwerbstätigkeit und informellen Wirtschaft – warum sie Anlass zur Sorge bieten sollten	5
2. Messung der informellen Wirtschaft – Methoden und Debatten	6
2.1. Direkte Methoden.	6
2.2. Indirekte Methoden.	7
2.2.1. Klassische indirekte Methoden.	7
2.2.2. Indirekte ökonometrische Ansätze.	7
2.3. Debatte über Messmethoden.	8
3. Determinanten und Merkmale der informellen Wirtschaft.	10
4. Die Bekämpfung der nicht angemeldeten Erwerbstätigkeit und informellen Wirtschaft.	11
5. Nicht angemeldete Erwerbstätigkeit in der Landwirtschaft.	12
6. Regulierungsarbeit – einige Basics	13
Kapitel 2: Das Phänomen der nicht angemeldeten Erwerbstätigkeit, die Rolle der Arbeitsinspektionen und der Bedarf an „responsiver Regulierung“	15
2.1. Die Problematik der gesetzlichen Definitionen nicht angemeldeter Erwerbstätigkeit	15
2.1.1. Die gesetzliche Definition der EU	15
2.1.2. Internationale Definitionen	15
2.1.3. Statistische Definitionen auf internationaler Ebene	16
2.1.4. Nicht angemeldete Erwerbstätigkeit und ähnliche Beschäftigungsformen: illegale Beschäftigung, Scheinselbstständigkeit und „partiell deklarierte Erwerbstätigkeit“	19
2.1.5. Forschungsergebnisse: die Definitionen der EU-Staaten	22
2.1.6. Die Rolle der Arbeitsinspektionen	23
Kapitel 3: Präventivmaßnahmen im Umgang mit Beschäftigungsverhältnissen in der Landwirtschaft: gesetzlich und tarifvertraglich erlaubte Formen der Flexibilität – Vereinfachung von Verwaltungsformalitäten	27
3.1 Flexibilität und Arbeitsverträge	27
3.2 Vereinfachung von Verwaltungsverfahren: eine Bestandsaufnahme	32
3.3 Der Stellenwert der Tarifverhandlungen in der Landwirtschaft und die Rolle der Sozialpartner bei der Förderung regulärer Beschäftigung	35
Kapitel 4: Bewährte Praktiken	38
4.1 Regulierung	38
4.2 Regulierung und Flexibilität: „Arbeitnehmer- Sharing“ in der Landwirtschaft	39
4.3 Regulierung und Flexibilität in der Landwirtschaft: „Saisonarbeit“	41

4.4 Durchsetzung: Arbeitsaufsicht	42
4.5 Sonstige Durchsetzungsmaßnahmen – über traditionelle „Befehls- und Kontrollsysteme“ hinaus	44
4.6 Perspektiven regulatorischer Vereinfachung	48
4.7 Tarifverhandlungen: innovative Maßnahmen und vertraglich geregelte Flexibilität zur Bekämpfung von NAE	50
Kapitel 5: Schlussfolgerungen und Empfehlungen	54

EINLEITUNG

Das von Geopa-Copa zum Thema „Nicht angemeldete Erwerbstätigkeit in der Landwirtschaft“ durchgeführte Projekt mit der Referenz VS 2015/0026 erstreckte sich über einen Zeitraum von 24 Monaten. Teilnehmer waren die nationalen Arbeitgeberverbände des Agrarsektors, die Mitglied von Geopa sind.

Sämtliche Aktivitäten fanden in enger Zusammenarbeit mit dem Lenkungsausschuss statt, bestehend aus einigen Geopa-Mitgliedern sowie dem designierten Experten.

Zu eben diesen Aktivitäten zählten drei Seminare: Das erste fand vom 28. bis 30. Mai 2015 in Brüssel statt, das zweite vom 15. bis 17. Oktober 2015 in Lissabon und das dritte am 19. und 20. Mai 2016 in Amsterdam.

Zur Vorbereitung der drei Seminare wurden den Mitgliedern drei spezifische Umfragen zugestellt, eine für jedes Seminar. Nach Möglichkeit und Bedarf beantworteten die Geopa-Mitglieder die Fragen mit der technischen Hilfestellung von Fachkräften aus den nationalen öffentlichen Behörden, die die Richtigkeit der Antworten für ihren jeweiligen Kompetenzbereich überprüften.

Das erste Seminar in Brüssel war der schwierigen Begriffsbestimmung der nicht angemeldeten Erwerbstätigkeit gewidmet und nahm die verschiedenen Durchführungssysteme der Mitgliedstaaten unter die Lupe. Für dieses Seminar wurde also ein spezifischer Fragebogen ausgearbeitet. Das Fazit des Seminars sowie die Antworten auf den ersten Fragebogen sind **Kapitel 2** dieses Berichts zu entnehmen.

Das zweite Seminar in Lissabon bezog sich unter Zugrundelegung einer weiteren spezifischen Erhebung auf folgende Themen: politische Maßnahmen zur Verhinderung nicht angemeldeter Erwerbstätigkeit, insbesondere die Nutzung diverser Arten von individuellen Arbeitsverträgen in der Landwirtschaft, die mehr Flexibilität in der Beschäftigung erlauben; Maßnahmen zur Vereinfachung der administrativen Schritte im Zusammenhang mit der Anmeldung von Beschäftigung; und letztlich die Rolle der Tarifverhandlungen als Instrument zur Steigerung von Flexibilität und zur Förderung regulärer Beschäftigung. Das Fazit des Seminars sowie die Antworten auf den zweiten Fragebogen sind in **Kapitel 3** dieses Berichts angeführt.

Das dritte und letzte Seminar in Amsterdam stand ganz im Zeichen der Darstellung und Besprechung der Schlussfolgerungen. Diverse Empfehlungen sind in **Kapitel 5** eingeflossen. Die dritte und letzte, im Vorfeld des Seminars von Amsterdam durchgeführte Umfrage befasste sich mit bewährten Praktiken auf nationaler Ebene, die in **Kapitel 4** dieser Arbeit illustriert sind.

Kapitel 1 enthält bedeutende Literaturhinweise zum Thema der nicht angemeldeten Erwerbstätigkeit, die hoffentlich denen weiterhelfen können, die sich mit der Materie auseinandersetzen und nähere Einzelheiten zu ausschlaggebenden Faktoren für die Festlegung von Politiken und Maßnahmen auf gemeinschaftlicher und nationaler Ebene benötigen.

Ich danke Geopa und allen nationalen Mitgliedsorganisationen dafür, dass ich die Arbeiten des gesamten Projekts als Experte betreuen und diesen Bericht verfassen durfte.

Davide Venturi, PhD

Wissenschaftlicher Mitarbeiter – Adapt

KAPITEL 1: NICHT ANGEMELDETE ERWERBSTÄTIGKEIT, INFORMELLE WIRTSCHAFT UND REGULIERUNG: EIN LITERATURÜBERBLICK

1. Umriss einer Definition der informellen Wirtschaft

- Das Konzept der „informellen Wirtschaft“ ist nicht nur als Kategorie schwammig, sondern wegen seiner geringen Transparenz auch in Bezug auf sein tatsächliches Ausmaß. Demzufolge ist eine Begriffsbestimmung der informellen Wirtschaft und nicht angemeldeten Erwerbstätigkeit seit Jahren Gegenstand intensiver Debatten.

Die Definition der informellen Wirtschaft und der nicht angemeldeten Erwerbstätigkeit gemäß ILO & ICLS

- Das Konzept der „Informalität“ hat sich über die Jahre fortentwickelt und seinen Geltungsbereich von der Beschäftigung in einer spezifischen Produktionseinheit (oder in einem Unternehmen) auf ein weltweites Phänomen ausgedehnt. Die ILO beispielsweise erklärte 1991, die informelle Wirtschaft decke überschaubare wirtschaftliche Aktivitäten ab, bestehend aus Selbstständigen, die Familienangehörige oder wenige Arbeitskräfte beschäftigen. Sie beschrieb damit typische Merkmale dieser Art von Wirtschaft, ohne eine formelle Definition anzunehmen (siehe ILO, *The dilemma of the informal sector, report of the Director-general*, 1991, und SCHLYTER C., *International labour standards and the informal sector: developments and dilemmas*, ILO – Working Paper on Informal Economy, 2002).
- 1993 wurde im Bereich statistischer Studien anlässlich der 15. Internationalen Konferenz der Arbeitsstatistiker (ICLS) eine Definition des Begriffs „Aktivitäten des informellen Sektors“ verabschiedet. Ihr zugrunde lag das Konzept der Unternehmen des informellen Sektors, da die Beschäftigung dieses Sektors im Wesentlichen alle Jobs in nicht registrierten, kleinen, privaten Personengesellschaften umfasst, die Waren oder Dienstleistungen produzieren. Durch die Fokussierung auf das Konzept der informellen Unternehmen sind gewisse Aktivitäten, die bisweilen mit informellen Aktivitäten gleichgesetzt werden, nicht inbegriffen: die Landwirtschaft und ihre angrenzenden Zweige beispielsweise sind aus Gründen der Datenerhebung nicht einbezogen, da man allgemein davon ausgeht, dass eine Einbeziehung des gesamten Agrarsektors eine beachtliche Ausdehnung der Erhebungsarbeit sowie einen starken Kostenanstieg zur Folge haben würde (ILO, *Measurement of the informal economy*, 2013).
- Zu Beginn der 2000er Jahre wurden mehr und bessere Statistiken zur informellen Wirtschaft benötigt. Die ILO und die 17. ICLS stellten sich der Herausforderung, einen neuen Rahmen abzustecken und eine eingehendere statistische Vorstellung zum Phänomen der „Informalität“ zu entwickeln (ILO, *Measurement of the informal economy*, 2013). 2002 entwarf die ILO einen Rahmen zur Definition der informellen Wirtschaft: es ging um „alle wirtschaftlichen Tätigkeiten von Arbeitnehmern oder wirtschaftlichen Einheiten, die [...] nicht oder unzureichend durch formelle Vereinbarungen abgedeckt sind. Diese Tätigkeiten sind nicht rechtens, d.h., dass sie sich zwar nicht außerhalb des geltenden Rechts bewegen, dieses jedoch keine Anwendung oder Durchsetzung findet bzw. das Recht seiner eigenen Einhaltung zuwiderläuft, da es unangemessen, arbeitsaufwendig oder kostspielig ist“ (ILO, *Decent work and the informal economy*, 2002).
- Werfen wir einen Blick auf den heutigen Stand der Statistik in Sachen Definition und Erfassung der informellen Wirtschaft. Die ICLS verabschiedete eine offizielle Begriffsbestimmung des „informellen Sektors“, die sich auf Unternehmen ohne eigene Rechtspersönlichkeit oder Eintrag bezieht (ICLS, *Resolution concerning statistics of employment in the informal sector*, 15. Internationale Konferenz der Arbeitsstatistiker, 1993). 2003 verabschiedete sie einige Leitlinien zur Bekräftigung des vorgenannten Rahmens als internationale statistische Norm – mit einer Definition der „informellen Beschäftigung“, die sich auf die Gesamtheit aller Jobs ohne arbeitsbegründeten sozialen Schutz bezieht – sei es in formellen Betrieben, informellen Unternehmen oder Haushalten (ICLS, *Guidelines concerning statistics on informal employment*, 17. Internationale Konferenz der Arbeitsstatistiker, 2003).

- Infolge nationaler Unterschiede bei der Definition und Abdeckung sind Probleme im Zusammenhang mit der Vergleichbarkeit von Daten zur Erfassung der informellen Beschäftigung jedoch auch begründet durch den Umfang der wirtschaftlichen Aktivitäten, die in diese Art von statistischen Studien einfließen. Während einige Länder sämtliche Wirtschaftszweige, einschließlich der Landwirtschaft, einbeziehen, berücksichtigen andere nur die Fertigung (ILO, *Measurement of the informal economy*, 2013).

Die Schwierigkeit der Definition der informellen Wirtschaft in der wissenschaftlichen Literatur

- Eine Vielzahl an Forschungsarbeiten bezog sich auf die Frage, ob informelle Aktivitäten bei der Berechnung des BIP berücksichtigt werden sollten. FEIGE E. L., *The underground economies. Tax evasion and information distortion*, Cambridge University Press, Cambridge, 1994, beispielsweise liefert eine Definition der informellen Wirtschaft, die sämtliche Aktivitäten umfasst, die zur offiziellen Berechnung des BIP beitragen, während SMITH P., *Assessing the size of the underground economy: the Canadian statistical perspective*, in *Canadian Economic Observer*, Nr. 11, 1994, die informelle Wirtschaft als eine marktbasierete Produktion von Waren und Dienstleistungen erachtet, die in den offiziellen BIP-Schätzungen keine Berücksichtigung finden darf.
- Diverse Studien unterstreichen die allgemeine Schwierigkeit, die informelle Wirtschaft klar zu umreißen (SCHNEIDER F., ENSTE D., *Shadow economies around the world: size, causes, and consequences*, in IWF – Working Paper, Nr. 26, 2000). Einigen Autoren zufolge, die sich auf die informelle Wirtschaft als Ganzes beziehen, ist eine genaue Bemessung der nicht angemeldeten Erwerbstätigkeit naturgemäß so gut wie unmöglich, da der Umfang dieser nicht angemeldeten Erwerbstätigkeit nur approximativ eingeschätzt werden kann (MATEMAN S., RENOY P. H., *Undeclared labour in Europe. Towards an integrated approach of combatting undeclared labour. Final Report*, Regioplan Forschungsberatung und Information, Amsterdam, 2001).

1.1. Auswirkungen der nicht angemeldeten Erwerbstätigkeit und informellen Wirtschaft – warum sie Anlass zur Sorge bieten sollten

- SCHNEIDER F., ENSTE D., *Shadow economies around the world: size, causes, and consequences*, in IWF – Working Paper, Nr. 26, 2000, nennt mehrere Gründe, warum die Schattenwirtschaft ein beunruhigendes Phänomen darstellt. Zum einen könnte die informelle Wirtschaft zu einer Erosion der Grundlagen unserer Steuer- und Sozialversicherungssysteme führen und eine Minderung der Steuereinnahmen, einen Anstieg des Haushaltsdefizits oder – alternativ – eine weitere Anhebung der Steuersätze zur Folge haben und damit einen abnormen, negativen Kreislauf in Gang setzen. Zum anderen würde die Politik vor dem Hintergrund einer stark ausgeprägten informellen Wirtschaft auf falschen Indikatoren wie unzutreffenden Arbeitslosenzahlen oder Einkommensangaben beruhen.
- KIKILIAS E., *An inquiry into the correlates of informal economy and undeclared work*, in *Social Cohesion Bulletin*, Nationales Zentrum für Sozialforschung, Nr. 1, 2009, bekräftigt, dass sich die politischen Entscheidungsträger mit nicht angemeldeter Erwerbstätigkeit befassen müssen, da informelle Arbeitskräfte keine soziale Absicherung haben, die zum Großteil durch reguläre Verträge gewährleistet wird. Hinzu kommt, dass informelle Unternehmen gerne klein bleiben, um eine Regulierung zu umgehen, was jedoch ihren Zugang zu Kapital, neuen Technologien und Märkten einschränkt.
- Ähnlich lautend verursacht unangemeldete Erwerbstätigkeit gemäß EU-Kommission, *Europa 2020*, iec.europa.eu/europe2010/pdf/themes/07_shadow_economy.pdf, Produktionsineffizienz, da informelle Unternehmen aufgrund des unmöglichen Zugangs zu formellen Dienstleistungen und Krediten in der Regel nicht wachsen. Das Dokument unterstreicht ferner, dass die informelle Wirtschaft negative Auswirkungen auf makroökonomische Ergebnisse hat. Nicht angemeldete Erwerbstätigkeit und informelle Aktivitäten senken die Steuereinnahmen und Einkommen und gefährden somit Finanzierung

und soziale Sicherheit. Darüber hinaus verzerrt nicht angemeldete Erwerbstätigkeit den Wettbewerb zwischen Unternehmen durch Phänomene des Sozialdumpings. Sie untergräbt den sozialen Schutz der Arbeitnehmer sowie deren Zugang zu Sozialversicherungssystemen.

- Laut ILO, *Measurement of the informal economy*, 2013, beeinträchtigt die informelle Wirtschaft auch die nationale Politik, die zielfördernder gestaltet werden kann, wenn das gesamte Ausmaß der Beschäftigung bekannt ist. Im Zusammenhang mit Statistiken, die Art und Umfang der informellen Wirtschaft erfassen, ist festzuhalten, dass sich ohne detaillierte Beschäftigungsdaten nur schwer sagen lässt, ob politische Maßnahmen zur Förderung des Wirtschaftswachstums die Qualität der Arbeit verbessern und Armut abschaffen können. Die Berücksichtigung informeller Aktivitäten in nationalen Aufstellungen ermöglicht eine viel umfassendere Beurteilung der nationalen Situation. Andernfalls können BIP und Beschäftigungszahlen unterschätzt werden.
- In Bezug auf solcherlei Auswirkungen der informellen Wirtschaft halten RENOY P. H., IVARSSON S., VAN DER WUSTEN-GRITSAI O., MEIJER E., *Undeclared work in an enlarged union. An analysis of undeclared work: an in-depth study of specific items*, EU-Kommission, Abteilung Beschäftigung und Soziales, 2004, und PERRY G., MALONEY W., ARIAS O., FAJNZYLBER P., MASON A., SAAVEDRA-CHANDUVIJ J., *Informality: exit and exclusion*, Weltbank – Paper, 2007, fest, dass Informalität die Länder in ihrer Entwicklung hemmt.

2. Messung der informellen Wirtschaft – Methoden und Debatten

- Diverse Studien untersuchen die verschiedenen Ansätze zur Bestimmung der nicht angemeldeten Erwerbstätigkeit und informellen Wirtschaft. Die Sache ist kontrovers, da Uneinigkeit herrscht über die anzuwendenden Verfahren und den Einsatz von Schätzungen zur Wirtschaftsanalyse (SCHNEIDER F., ENSTE D., *Shadow economies around the world: size, causes, and consequences*, in IWF – Working Paper, Nr. 26, 2000). Zudem weisen die Autoren darauf hin, dass die schwierige Definition der informellen Wirtschaft im Grunde auf erhebliche Messprobleme zurückzuführen ist (ANDREWS D., SANCHEZ A. C., JOHANSSON A., *Towards a better understanding of the informal economy*, OECD – Economics Department Working Paper, Nr. 873, 2011).
- COM(2007) 628 (Mitteilung der Kommission, *Die Bekämpfung der nicht angemeldeten Erwerbstätigkeit verstärken*) bestätigt, dass es verschiedene Methoden zur Einschätzung der Tragweite nicht angemeldeter Erwerbstätigkeit gibt und sich solche Phänomene sowohl direkt als auch indirekt messen lassen. Die einzelnen Vorgehensweisen zielen darauf ab, den Umfang der nicht angemeldeten Erwerbstätigkeit zu umreißen und das Phänomen zu erklären.

2.1. Direkte Methoden

- Häufig wird mit Erhebungen gearbeitet. Direkte Umfragen werden einer repräsentativen Anzahl von Bürgern zugeschickt. Sie sollen Daten zu sämtlichen Aspekten der informellen Wirtschaft zusammentragen: Verbreitung, Einflussfaktoren und Auswirkungen. In Bezug auf diese Art von Bestimmungsmethoden sei besonders verwiesen auf HUSSMANN R., *Measuring the informal economy: from the employment in the informal sector to informal employment*, ILO – Papier, 2004.
- COM(2007) 628 (Mitteilung der Kommission, *Die Bekämpfung der nicht angemeldeten Erwerbstätigkeit verstärken*) streicht hervor, dass direkte Methoden auf statistischen Umfragen beruhen. Sie sind aussagekräftiger in Bezug auf Vergleichbarkeit und Detailgenauigkeit, selbst wenn sie dazu neigen, das Ausmaß der nicht angemeldeten Erwerbstätigkeit zu unterschätzen.
- Die wesentlichen europäischen Forschungsarbeiten zur Prävalenz und Verbreitung nicht angemeldeter Erwerbstätigkeit, wie die Eurobarometer-Umfrage (EU-Kommission, *Nicht angemeldete Erwerbstätigkeit in der Europäischen Union*, 2007, 2013, 2014), basieren auf direkten Methoden.

2.2. Indirekte Methoden

- Indirekte Methoden sind die Diskrepanz-Methode, die Arbeitseinsatz-Methode (LIM = *labour input method*) und die Beteiligungs-Methode. Weitere indirekte Modelle beruhen auf ökonometrischen Ansätzen und bedienen sich der Währung, des Stromverbrauchs oder der latenten Variablen. Eine allgemeine Aufgliederung findet man in GHK & FONDAZIONE G. BRODOLINI, Schlussbericht, *Study on indirect measurement methods for undeclared work in the EU*, EU-Kommission, 2009. Einen Überblick zum Thema bietet auch DELL'ANNO R., *Metodi di stima dell'economia sommersa: una rassegna*, in *Rivista Italiana degli Economisti*, Nr. 1, 2005.

2.2.1. Klassische indirekte Methoden

Die Diskrepanz-Methode

- Die Diskrepanz-Methode entspricht einem Abgleich von Einkommen und Konsum unter Zugrundelegung der Hypothese, dass der erste Faktor leichter zu verbergen ist als der zweite. Der Ansatz macht sich also die Differenz zwischen Einkommen und Konsum zunutze, um Steuerflucht und Informalität einzuschätzen: Übersteigt der Konsum die Einnahmen, ist dieser Unterschied ein Hinweis auf den Umfang des Einkommens, das durch die Schattenwirtschaft erwirtschaftet wurde (PARK T., *Reconciliation between personal income and taxable income*, Washington D.C. Bureau of Economic Analysis – Papier, 1979). Weitere Elemente zu dieser Methode liefern GHK & FONDAZIONE G. BRODOLINI, Schlussbericht, *Study on indirect measurement methods for undeclared work in the EU*, EU-Kommission, 2009, und DELL'ANNO R., *Metodi di stima dell'economia sommersa: una rassegna*, in *Rivista Italiana degli Economisti*, Nr. 1, 2005.

Die Arbeitseinsatz-Methode

- Diese Methode bezieht sich auf die Angebotsseite des Arbeitsmarktes. Sie bietet eine Schätzung der nicht angemeldeten Erwerbstätigkeit unter Zugrundelegung der Hypothese, dass die Arbeitskräfte nicht die Motivation an den Tag legen, die von Unternehmen gefordert würde, da die Art ihrer Arbeit verborgen bleiben muss (siehe GHK & FONDAZIONE G. BRODOLINI, Schlussbericht, *Study on indirect measurement methods for undeclared work in the EU*, EU-Kommission, 2009, und DELL'ANNO R., *Metodi di stima dell'economia sommersa: una rassegna*, in *Rivista Italiana degli Economisti*, Nr. 1, 2005).

Die Beteiligungs-Methode

- Diese Methode setzt voraus, dass Situationen, in denen die Teilhabe an formeller Arbeit begrenzt ist, einen Übergang von angemeldeter zu nicht angemeldeter Erwerbstätigkeit bedingen. Negative Schwankungen der Arbeitnehmerpräsenz in der regulären Wirtschaft werden demnach als entsprechende Zunahme der nicht angemeldeten Erwerbstätigkeit gewertet und umgekehrt (siehe GHK & FONDAZIONE G. BRODOLINI, Schlussbericht, *Study on indirect measurement methods for undeclared work in the EU*, EU-Kommission, 2009, und DELL'ANNO R., *Metodi di stima dell'economia sommersa: una rassegna*, in *Rivista Italiana degli Economisti*, Nr. 1, 2005).

2.2.2. Indirekte ökonometrische Ansätze

Das Stromverbrauchsmodell

- Diese Methode basiert auf einem einzelnen Indikator. Sie betrachtet die Elastizität des Stromverbrauchs im Verhältnis zum BIP als Maßeinheit der nicht angemeldeten Erwerbstätigkeit. Die Differenz zwischen der Zunahme des Stromverbrauchs und dem Wachstum des errechneten BIP entspricht wohl tatsächlich annähernd dem Ausmaß der informellen Wirtschaft. Die Methode befasst sich also eingehender mit dem Verhältnis zwischen

Stromverbrauch und BIP. Da die identische Elastizität von Stromverbrauch und BIP empirisch nachgewiesen werden konnte, ist die Differenz des Anstiegs dieser beiden der informellen Wirtschaft zuzuschreiben (KAUFMANN D., KALIBERDA A., *Integrating the unofficial economy into the dynamics of post socialist economies: a framework of analyses and evidence*, Weltbank – Policy Research Paper, Nr. 1691, 1996). Weitere Elemente zu dieser Methode liefern auch GHK & FONDAZIONE G. BRODOLINI, Schlussbericht, *Study on indirect measurement methods for undeclared work in the EU*, EU-Kommission, 2009, und DELL'ANNO R., *Metodi di stima dell'economia sommersa: una rassegna*, in *Rivista Italiana degli Economisti*, Nr. 1, 2005).

Das latente Variablenmodell

- Diese Methode ist ein selten benutztes ökonomisches Instrument. Sie besteht in MIMIC- (multiple Indikatoren und multiple Ursachen) und DYMIMIC- (dynamische multiple Indikatoren und multiple Ursachen) Ansätzen. Das Hauptaugenmerk liegt darauf, dass die nicht angemeldete Erwerbstätigkeit eine latente (sprich unbeobachtete) Variable darstellt, die durch erkennbare Faktoren beeinflusst wird und sich auf wahrnehmbare Indikatoren auswirkt (FREY B., WECK H. H., *The hidden economy as an unobserved variable*, in *European Economic Review*, Nr. 26, 1984). MIMIC- und DYMIMIC-Ansätze leiten Informationen aus einem Schätzverfahren ab, bei dem eine Reihe von Variablen als Indikatoren (Folgen der Existenz einer informellen Wirtschaft) oder Bestimmungsfaktoren (Ursachen der informellen Wirtschaft) Berücksichtigung finden. Nähere Informationen zum latenten Variablenmodell sind auch BARNETT W. A., BERNDT E. R., WHITE H., *Dynamic econometric modeling*, in Cambridge University Press, Cambridge, 1988, und BUEHN A., SCHNEIDER F., *Mimic models, cointegration and error correction: an application to the French shadow economy*, in IZA Discussion Paper, Nr. 3306, 2008, zu entnehmen.

Die Bargeldmethode

- SCHNEIDER F., ENSTE D., *Shadow economies around the world: size, causes, and consequences*, in IWF – Working Paper, Nr. 26, 2000, haben den auf die Währungsnachfrage bezogenen Ansatz entwickelt. Jüngste Studien werden auch beleuchtet in SCHNEIDER F., *Out of the State – The shadow economy and shadow economy labour force*, CESIFO Working Paper, Nr. 4829, 2014. Ursprünglich befasste sich die Methode mit dem Verhältnis zwischen Devisennachfrage und Steuerlast (siehe TANZI V., *The underground economy in the United States: estimates and implications*, Banca Nazionale del Lavoro – Papier, Nr. 4, 1980, und TANZI V., *The underground economy in the United States: annual estimates, 1930-80*, IWF – Staff Papers, Nr. 2, 1983). Anschließend entwickelte sie sich zum ökonometrischen Modell. Sie prüft andere makroökonomische Ursachen wie Zinssätze oder sonstige relevante Variablen und bindet dann die Größe der informellen Wirtschaft an die erhöhte Devisennachfrage.
- Die Währungsmethode gehört zu den am häufigsten herangezogenen Ansätzen. Die Bargeldmethode basiert auf einer statistisch-ökonometrischen Vorgehensweise. Bei währungsbezogenen Methoden verhält es sich im Allgemeinen so, dass die Entwicklung der Relation zwischen Cash und Sichteinlagen auf nicht angemeldete Erwerbstätigkeit schließen lässt. Sie bedienen sich gewisser Behelfsindikatoren wie der Höhe des Bargeldumlaufs. Wie bereits erwähnt, liegt diesem Ansatz eine Schätzung der allgemeinen Geldflüsse zugrunde – ausgehend von der Hypothese, dass illegale und informelle Aktivitäten größtenteils durch Bargeldbewegungen finanziert werden (VOGLER L. K., *Indirect measurement methods for undeclared work in Germany*, *Economix* – Papier, 2009).

2.3. Debatte über Messmethoden

Vorteile der direkten Methoden

- Einige Forscher beanspruchen die Möglichkeit, direkte Methoden zum Versuch einer Schätzung der informellen Wirtschaft heranzuziehen und zu entwickeln. HUSSMANNS R., *Measuring the*

informal economy: from the employment in the informal sector to informal employment, ILO – Papier, 2004, beispielsweise unterstreicht die Bedeutung solcher Methoden und erläutert darüber hinaus diverse Erhebungsfragen und Kategorien von Fragebögen.

- RENOY P. H., IVARSSON S., VAN DER WUSTEN-GRITSAI O., MEIJER E., *Undeclared work in an enlarged union. An analysis of undeclared work: an in-depth study of specific items*, EU-Kommission, Abteilung Beschäftigung und Soziales, 2004, halten keinen der währungsbezogenen (und – allgemeiner ausgedrückt – der indirekten) Ansätze für dienlich. Direkte Methoden seien besser geeignet, um das Arbeitsvolumen zu messen. Die Autoren heben die Bedeutung direkter Modelle hervor, um eine gemeinsame Methode der Datenerhebung und Messung zu erzielen und so eine Definition der informellen Wirtschaft zu erarbeiten – ungeachtet des Risikos von fehlerhaften Antworten und kritischen Aspekten im Zusammenhang mit dem Anonymitätsgrad. Indirekte Methoden hingegen scheinen wegen vieler Fallstricke unzuverlässig zu sein.
- Gleichermaßen heißt es auch in COM(2007) 628 (Mitteilung der Kommission, *Die Bekämpfung der nicht angemeldeten Erwerbstätigkeit verstärken*), dass indirekte Methoden – insbesondere die währungsbezogene – dazu neigen, das Niveau der nicht angemeldeten Erwerbstätigkeit zu überschätzen, und zudem nur wenig über ihre sozioökonomischen Merkmale aussagen.

Kritikpunkte gegenüber den direkten Ansätzen

- Andererseits gehört zu den am häufigsten genannten Kritikpunkten gegenüber Umfragen und direkten Methoden, dass ihr Erfolg in beträchtlichem Maße von der Kooperationsbereitschaft der Auskunftgebenden abhängt. Darüber hinaus ist es schwierig, den Anstieg und Umfang nicht angemeldeter Erwerbstätigkeit auf der Grundlage eines direkten Fragebogens zu bewerten. Die meisten Befragten könnten wohl davor zurückschrecken, betrügerisches Verhalten zuzugeben, und damit überfordert sein, eine reale Schätzung der nicht angemeldeten Erwerbstätigkeit abzugeben. Weiterer Nachteil: Derartige Erhebungen sind kostspielig und zeitaufwendig (SCHNEIDER F., *Size and measurement of the informal economy in 110 countries around the world*, ANU – Working Paper, 2002). Folglich erklärt Schneider F., dass die angemessenste Methode zur Bestimmung von Größe und Wachstum der informellen Wirtschaft die Bargeldmethode ist, selbst wenn Wirtschaft und Statistik – wie er selbst einräumt – keine ultimativ beste Methode hergeben, um das Ausmaß der informellen Wirtschaft zu ermitteln.

Kritikpunkte gegenüber dem Stromverbrauchs- und dem latenten Variablenmodell

- Das Stromverbrauchsmodell ist ebenfalls ein umstrittener Ansatz. Es setzt eine Schätzung des ursprünglichen Anteils nicht angegebenen Einkommens an der gesamten Wirtschaftstätigkeit voraus, die schwierig zu erstellen sein könnte. SCHNEIDER F., *Size and measurement of the informal economy in 110 countries around the world*, ANU – Working Paper, 2002, beispielsweise argumentiert in seiner Kritik an der Methode, dass nicht alle informellen Aktivitäten Strom benötigen und dass die Elastizität des Stromverbrauchs überdies in hohem Maße vom jeweiligen Markt, von der Effizienz der Stromverteilung und von den verwendeten Anlagen abhängt.
- Auch das latente Variablenmodell erfordert eine schwierige Schätzung – insbesondere im Hinblick auf den anfänglichen Anteil nicht angegebenen Einkommens an der gesamten Wirtschaftstätigkeit (siehe GHK & FONDAZIONE G. BRODOLINI, Schlussbericht, *Study on indirect measurement methods for undeclared work in the EU*, EU-Kommission, 2009, und DELL'ANNO R., *Metodi di stima dell'economia sommersa: una rassegna*, in *Rivista Italiana degli Economisti*, Nr. 1, 2005). Laut ZIZZA R., *Metodologie di stima dell'economia sommersa: un'applicazione al caso italiano*, in Banca d'Italia – Working Paper, Nr. 463, 2002, gewährleisten indirekte Methoden zwar einerseits eine schnelle Einschätzung der informellen Wirtschaft, lassen jedoch andererseits keine eindeutige Bemessung zu. Andere wiederum plädieren für eine Längsschnittanalyse, basierend auf einer Kombination direkter und indirekter Methoden (ANDREWS D., SANCHEZ A. C., JOHANSSON A., *Towards a better understanding of the informal economy*, in OECD – Economics Department Working Papers, Nr. 873, 2011).

- Schlussfolgernd argumentiert DELL'ANNO R., *Metodi di stima dell'economia sommersa: una rassegna*, in *Rivista Italiana degli Economisti*, Nr. 1, 2005, unter Berufung auf einige theoretische, allgemeine Betrachtungen, dass die Techniken sämtlicher Methoden, insbesondere die indirekten Ansätze, von allzu schwachen Annahmen ausgehen, so dass Verbesserungen notwendig sind, um die Zuverlässigkeit der Messungen zur Schattenwirtschaft zu bekräftigen. In Anbetracht dessen ist die Forschung dazu aufgerufen, solidere Methoden zu entwickeln.

3. Determinanten und Merkmale der informellen Wirtschaft

Die Rolle von Besteuerung, Regulierung und Korruption in der informellen Wirtschaft

- Eine hohe Belastung durch Steuern und Sozialabgaben gepaart mit behördlichen Vorschriften sind die Hauptdeterminanten für die Größe der informellen Wirtschaft. Die Ergebnisse mehrerer Studien belegen, dass ein Anstieg der Steuer- und Sozialversicherungslast in Kombination mit einer eifrigen Regulierungstätigkeit des Staates die wichtigsten Bestimmungsfaktoren für eine Ausdehnung der informellen Wirtschaft darstellen (siehe SCHNEIDER F., ENSTE D., *Shadow economies around the world: size, causes, and consequences*, in IWF – Working Paper, Nr. 26, 2000, und SCHNEIDER F., *Size and measurement of the informal economy in 110 countries around the world*, ANU – Working Paper, 2002).
- Zunehmende Korruption wirkt sich ebenfalls förderlich auf die Ausdehnung der informellen Wirtschaft aus (siehe insbesondere SCHNEIDER F., ENSTE D., *Shadow economies around the world: size, causes, and consequences*, in IWF – Working Paper, Nr. 26, 2000).
- KIKILIAS E., *An inquiry into the correlates of informal economy and undeclared work*, in *Social Cohesion Bulletin*, Nationales Zentrum für Sozialforschung, Nr. 1, 2009, widmet sich einer statistischen Analyse der Korrelaten von nicht angemeldeter Erwerbstätigkeit und informeller Wirtschaft in entwickelten Ländern. Der Autor kommt zu dem Schluss, dass Vertrauen in die Regierung eine wichtige Rolle bei der Eindämmung der Informalität spielt. Hinzu kommt, dass Regelungen zur Sicherung von Schutzrechten und zur Bekämpfung von Korruption die formelle Wirtschaft attraktiver machen; die Schärfe der institutionellen Rahmenbedingungen und der Wirtschaftsregulierung korrelieren sogar signifikant mit dem Ausmaß der informellen Wirtschaft – insbesondere dann, wenn es um die Regulierung der Zeitarbeit geht. Der Autor vertritt ferner die Meinung, dass hohe Steuersätze *per se* die Dimensionen der nicht angemeldeten Erwerbstätigkeit nicht zu beeinflussen scheinen.

Die Rolle von Arbeitnehmern in atypischen Beschäftigungsverhältnissen und Diskriminierung

- Einige Autoren zeigen, dass ein Hauptmerkmal der informellen Wirtschaft in der wachsenden Zahl von Arbeitnehmern in atypischen Beschäftigungsverhältnissen und von Selbstständigen besteht (siehe VERMEYLEN G., *Informal employment in the European Union*, WIEGO – Workshop-Papier, 2008, und WILLIAMS C. C., *Europe's hidden economy: how governments can bring undeclared work out of the shadows*, in blog.lse.ac.uk/europpblog/2015/05/18/europes-hidden-economy-how-governments-can-bring-undeclared-work-out-of-the-shadows/, 2015).
- Andere Studien heben hervor, dass in erster Linie Ausgrenzung und Diskriminierung Arbeitnehmer in die nicht angemeldete Erwerbstätigkeit hineindrängen. Besonders betroffen sind Einwanderer (siehe REYNERI E., *Immigrazione ed economia sommersa*, in *Stato e Mercato*, Nr. 2, 1998, betreffend die Rolle von Gastarbeitern in der informellen Wirtschaft Italiens), Personen mit niedrigem Bildungsstand, junge und ältere Menschen sowie Personen mit einer Behinderung. Für Selbstständige hingegen trifft dies nicht zu (HAZANS M., *Informal*

workers across Europe: evidence from 30 European countries, Weltbank – Policy Research Working Paper, Nr. 5912, 2011).

Weitere Determinanten der nicht angemeldeten Erwerbstätigkeit: Arbeitsbeziehungen und geografische Schwankungen

- Einige andere Faktoren scheinen die Besorgnis über die Zunahme der nicht angemeldeten Erwerbstätigkeit zu schüren. Dazu gehören: die wachsende Nachfrage nach Dienstleistungen in Haushalt und Pflege; der Trend zugunsten kleinerer und weniger hierarchisch aufgestellter Arbeitsgefüge mit flexibleren Vergütungssystemen; die Ausdehnung von Selbstständigkeit, Fremdvergabe und flexiblen Verträgen sowie letztlich die Tatsache, dass es immer leichter wird, grenzüberschreitende Unternehmensgruppierungen zu schaffen (EU-Kommission, *Europa 2020*, ec.europa.eu/europe2010/pdf/themes/07_shadow_economy.pdf).

Und schließlich haben bestimmte Forschungen in Bezug auf geografische Variationen auch ergeben, dass die nicht angemeldete Erwerbstätigkeit in gewissen Regionen oder Ländern stärker ausgeprägt ist. Tatsächlich gibt es erhebliche sozialräumliche Schwankungen bei der Verbreitung des informellen Unternehmertums und seiner Besonderheiten. Folglich mangelt es einigen Bevölkerungsgruppen auch nicht an unternehmerischer Tätigkeit, sie neigen lediglich zu informellen Aktivitäten (siehe WILLIAMS W. C., *Tackling undeclared work in Europe: lessons from a 27-nation survey*, in *Policy Studies*, Bd. 30, 2009, und WILLIAMS C. C., NADIN S., *Entrepreneurship and the informal economy: an overview*, in *Journal of Development Entrepreneurship*, Bd. 15, 2010).

4. Die Bekämpfung der nicht angemeldeten Erwerbstätigkeit und informellen Wirtschaft

- MATEMAN S., RENOOPY P. H., *Undeclared labour in Europe. Towards an integrated approach of combatting undeclared labour. Final Report*, Regioplan Forschungsberatung und Information, Amsterdam, 2001, nahm sieben EU-Mitgliedstaaten unter die Lupe und ermittelte die wichtigsten Maßnahmen, die zur Förderung regulärer Beschäftigung und zur Bekämpfung nicht angemeldeter Erwerbstätigkeit ergriffen werden: politische Schritte im Zusammenhang mit der Steuer- oder Sozialversicherungspolitik, Kontrollaktivitäten und Kooperation zwischen Kontrollstellen. Den Autoren zufolge lassen sich die politischen Optionen in vier Kategorien unterteilen: das System verändern (oder einen Teil davon, wie im Falle von Steuererleichterungen), das System verschärft durchsetzen (beispielsweise über eine Anhebung der Sanktionen), den Zugang zur formellen Wirtschaft verbessern (beispielsweise über Steuerfreibeträge für Arbeitnehmer) und das Verhalten der Bürger ändern (hauptsächlich über Sensibilisierungsarbeit und Informationskampagnen). Es greifen zwar europaweit Sanktionen und Kontrollen, doch in der Praxis haben sie sich nicht als effizient herausgestellt. Der Fokus sollte auf Methoden liegen, die eine nicht angemeldete Erwerbstätigkeit von Stelleninhabern tatsächlich zu identifizieren vermögen.
- RENOOPY P., IVARSSON S., VAN DER WUSTEN-GRITSAI O., MEIJER E., *Undeclared work in an enlarged union. An analysis of undeclared work: an in-depth study of specific items*, EU-Kommission, Abteilung Beschäftigung und Soziales, 2004, zufolge ist es angebracht, die vielen Quellen der informellen Wirtschaft auch auf unterschiedliche Weise zum Versiegen zu bringen. Ein Schlüsselement der politischen Maßnahmen zur Bekämpfung nicht angemeldeter Erwerbstätigkeit sollte die Stärkung des Vertrauens in Regierungen und Institutionen sein. Positive Ergebnisse würden sicherlich auch erzielt über eine entsprechende Anpassung der einschlägigen Informationskampagnen sowie die Annahme eines Verhaltenskodexes in enger Absprache mit den Sozialpartnern. Ferner sollten auch die Anreize für eine Umwandlung nicht angemeldeter Erwerbstätigkeit in formelle wirtschaftliche Aktivität verbessert werden.
- WILLIAMS C. C., *Tackling undeclared work in advanced economies. Towards an evidence-based public policy approach*, in *Policy Studies*, Bd. 25, 2004, befasst sich mit der Frage, wie

man nicht angemeldete Erwerbstätigkeit in hochentwickelten Volkswirtschaften angeht, und konzentriert sich dabei auf vorliegende empirische Daten. Priorität haben wohl abschreckende Ansätze gegen Informalität, die um Maßnahmen zur Erleichterung des Übergangs in die formelle Wirtschaft ergänzt werden.

- WILLIAMS C. C., *A critical evaluation of public policy towards undeclared work in the European Union*, in *Journal of European Integration*, Bd. 30, 2008, bietet einen Überblick über die mannigfaltigen politischen Ansätze (von repressiven Maßnahmen bis zu unterschiedlichen Versuchen, korrektes Verhalten zu fördern) und unterstreicht die Suche nach einer breiten Palette von Aktionen, wo aber noch zu viele Länder in der Repression gefangen bleiben – siehe dazu auch WILLIAMS C. C., *What is to be done about undeclared work? Evaluating the policy options*, in *Policy & Politics*, Nr. 1, 2006.
- Gemäß eben diesem renommierten Autor (WILLIAMS C. C., *Confronting the shadow economy: evaluating tax compliance and behavior policies*, Edward Elgar Publishing, Cheltenham, 2014) gibt es vier denkbare politische Vorgehensweisen gegen nicht angemeldete Erwerbstätigkeit: nichts tun, angemeldete Erwerbstätigkeit in die nicht angemeldete Wirtschaft überführen, die nicht angemeldete Wirtschaft ausmerzen oder nicht angemeldete Erwerbstätigkeit in die angemeldete Wirtschaft überführen. Williams ist der Meinung, dass die Überführung nicht angemeldeter Erwerbstätigkeit in die angemeldete Wirtschaft die tragfähigste politische Option darstellt. Um dies zu erreichen, ist im Grunde eine Kombination aus abschreckenden Maßnahmen, Anreizen und indirekten Kontrollen angezeigt (siehe auch WILLIAMS C. C., *Europe's hidden economy: how governments can bring undeclared work out of the shadows*, in blog.lse.ac.uk/europpblog/2015/05/18/europes-hidden-economy-how-governments-can-bring-undeclared-work-out-of-the-shadows/, 2015).
- Andere Autoren wiederum verweisen auf ein Panel aus OECD-Ländern, um zu zeigen, dass das am weitesten verbreitete Instrument zur Verhinderung eines Abdriftens in die Schattenwirtschaft die Abschreckung ist. Empirische Daten belegen jedoch, dass steuerpolitische Anreize und staatliche Deregulierung weitaus besser funktionieren können (siehe LARS P. F., SCHNEIDER F., *Survey on the shadow economy and undeclared earnings in OECD countries*, in *German Economic Review*, Bd. 11, 2010).
- Eine umfassende Studie in Bezug auf die Klassifizierung öffentlicher Politiken zur Bekämpfung der nicht angemeldeten Erwerbstätigkeit in den 27 Mitgliedstaaten und Norwegen ist WILLIAMS C.C. and RENOOI P., *Tackling undeclared work in 27 European Union Member States and Norway*, Eurofound, 2013, zu entnehmen.

5. Nicht angemeldete Erwerbstätigkeit in der Landwirtschaft

Determinanten und Merkmale der nicht angemeldeten Erwerbstätigkeit im Agrarsektor – der Mangel an Studien

- Es gibt kaum Studien zu den Ursachen und Merkmalen der informellen Wirtschaft im Agrarsektor. Darüber hinaus haben manche Forscher darauf aufmerksam gemacht, dass gewisse Länder die Landwirtschaft in den letzten Jahren aus ihren informellen Statistiken ausgenommen und sich eher der Entwicklung angemessener Definitionen gewidmet haben (HUSSMANN R., *Measuring the informal economy: from the employment in the informal sector to informal employment*, ILO – Papier, 2004).
- DAZA J. L., *Informal economy, undeclared work and labour administration*, ILO – Sozialer Dialog, Abteilung Arbeitsrecht und Arbeitsverwaltung, Papier, Nr. 9, 2005, hält fest, dass die Nichteinhaltung gesetzlicher Bestimmungen des Arbeits- und Sozialversicherungsrechts am häufigsten in ländlichen Arbeitsgefügen und Kleinunternehmen – sprich vorrangig im Agrarsektor und Baugewerbe – sowie in Entwicklungsländern vorkommt. Das rührt daher, dass allgemeine oder spezifische Gesetzesvorschriften in diesen Kontexten nur schwer durchzusetzen

sind. Zum einen besteht die Möglichkeit, dass die Menschen in den ländlichen Gebieten vieler Staaten gar nichts über die Existenz der geltenden Gesetze und ihren Inhalt wissen. Zudem entfallen die höchsten Analphabetenraten, die viele Entwicklungsländer betreffen, üblicherweise auf die ländliche Bevölkerung, deren lokale Sprachen von der Amtssprache abweichen können, was ihnen das Verständnis der meist nur in der offiziellen Landessprache abgefassten Gesetzesvorschriften erschwert. Zum anderen wird ein Großteil der landwirtschaftlichen Arbeit aufgrund ihres saisonalen Charakters von einer beachtlichen Zahl an Gastarbeitern übernommen. Das beinhaltet, dass Meldeverfahren nicht eingehalten werden, wenn sie komplex, zeitaufwendig und kostspielig sind.

6. Regulierungsarbeit – einige Basics

- Als theoretischer Einstieg in die Materie empfiehlt sich BALDWIN R. & CAVE M., *Understanding Regulation, Theory, Strategy and Practice*, Oxford University Press, 1999. Besonders aufschlussreich ist die Analyse der verschiedenen Regulierungsstrategien: Auflage und Kontrolle, Selbstregulierung und auferlegte Selbstregulierung, Anreizsysteme, marktgestützte Kontrollen, direktes Vorgehen, Zuweisung von Rechten und Pflichten, öffentliche Ausgleichsleistungen / Sozialversicherungssysteme. Methoden zur Überprüfung einer guten Regulierung erläutert das Kapitel „What is good regulation?“.
- Die Zusammenhänge zwischen Recht und Regulierung werden beschrieben in HAWKINS K., *Law as Last Resort*, S. 288-306, in *A reader on Regulation*, Hrsg. Baldwin R., Scott C., Hood C., Oxford University Press, 1998; siehe auch HOWE J., *Regulating for job creation*, The Federation Press, Sydney, 2008, 44-52.
- Einen sehr vollständigen Überblick zu angewandter Regulierungstheorie im Bereich des Arbeitsrechts enthält ARUP C., GAHAN P., HOWE J., JOHNSTONE R., MITCHELL R., O'DONNELL A. (Hrsg.), *Labour Law and Labour Market Regulation*, The Federation Press, 2006. Nähere Informationen zu angewandter Regulierungstheorie im Bereich zivilrechtlicher Verträge im Allgemeinen bietet COLLINS H., *Regulating Contract Law*, in *Regulating Law*, Oxford University Press, 2004.

Näheres zum Thema responsive (reflexive) Regulierung, die sich besonders gut mit dem Subsidiaritätsprinzip in der Regulierung vereinbaren lässt

- AYRES I., & BRAITHWAITE J., *Responsive regulation*, Oxford University Press, 1992, erläutern die **responsive Regulierung**: *Responsive Regulierung unterscheidet sich (von anderen Strategien der Marktsteuerung) sowohl durch den Auslöser der regulatorischen Maßnahme als auch durch die regulatorische Maßnahme selbst. Wir schlagen vor, dass die Regulierung insofern auf Branchenstrukturen reagiert – also responsiv ist – als diverse Strukturen auch unterschiedliche Maße und Formen an Regulierung bedingen. Zudem sollte die Regierung auf divergierende Beweggründe der regulierten Akteure eingestellt sein. Eine wirkungsvolle Regulierung sollte die unterschiedlichen Ziele der regulierten Firmen, Fachverbände und Einzelpersonen berücksichtigen. Regulierungsmaßnahmen können die Struktur betreffen (z.B. Anzahl Formen in der Branche) und die Beweggründe der Regulierten. Wir sind auch der Meinung, dass die Regulierung auf das Branchenverhalten eingehen sollte. Wie effizient sorgt die Branche dafür, dass private Regulierung funktioniert? Das Verhalten einer Branche und ihrer Unternehmen sollte die Regulierungsstrategie hin zu einer stärker oder weniger stark ausgeprägten staatlichen Intervention lenken. In diesem Sinne ist responsive Regulierung kein klar definiertes Programm oder Instrumentarium mit Vorgaben zur bestmöglichen Regulierung. Die beste Strategie orientiert sich vielmehr an Kontext, Regulierungskultur und Geschichte. Responsivität entspricht also eher einer Haltung, die eine breite Vielfalt regulatorischer Ansätze florieren lässt.*
- Den theoretischen Rahmen des Verhältnisses zwischen Recht und Responsivität umreißt BRAITHWAITE J., *Restorative Justice and Responsive Regulation*, Oxford University Press,

2002. Die Forschungsarbeit zur responsiven Regulierung hat sich in den letzten Jahrzehnten fortentwickelt, siehe dazu BALDWIN R. & BLACK J., *Really responsive regulation*, LSE – Law, Society and Economy Working Papers, 15/2007. Sie räumen ein, dass die Einrichtung des Systems eine Herausforderung darstellen kann, argumentieren aber auch, dass *die Regulierung dann wirklich responsiv ist, wenn sie ihre Regulierten und ihre institutionellen Rahmenbedingungen kennt, wenn sie unterschiedliche und neue Regulierungslogiken kohärent entfalten kann, wenn sie leistungsempfindlich ist und ihre sich wandelnden Herausforderungen wahrnimmt. Da Regulierungsbehörden weltweit in stets komplexeren Kontrollnetzen arbeiten müssen und einem immer schnelleren Wandel ausgesetzt sind, ist nur zu hoffen, dass der Raum für wahrhaft responsive Regulierung kontinuierlich wächst.*

KAPITEL 2: DAS PHÄNOMEN DER NICHT ANGEMELDETEN ERWERBSTÄTIGKEIT, DIE ROLLE DER ARBEITSINSPEKTIONEN UND DER BEDARF AN „RESPONSIVER REGULIERUNG“

2.1 Die Problematik der gesetzlichen Definitionen nicht angemeldeter Erwerbstätigkeit

2.1.1 Die gesetzliche Definition der EU

Es gibt keine rechtsverbindliche Definition des Begriffs „nicht angemeldete Erwerbstätigkeit“ (NAE) für alle EU-Mitgliedstaaten. Die Kommissionsmitteilung COM(1998) 219 vom 7. April 1998 enthielt jedoch eine erste gesetzliche Begriffsbestimmung des Phänomens: unter NAE versteht man „jedwede Art von bezahlten Tätigkeiten, die von ihrem Wesen her keinen Gesetzesverstoß darstellen, den staatlichen Behörden aber nicht gemeldet werden, wobei in den einzelnen Mitgliedstaaten jedoch unterschiedliche gesetzliche Rahmenbedingungen gegeben sind“. Diese Definition wurde mit unverändertem Wortlaut in der Mitteilung der Kommission an den Rat, das Europäische Parlament, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen COM(2007) 628 vom 24. Oktober 2007 übernommen.

Die Entschließung des Rates vom 22. April 1999 definiert NAE als „jede entgeltliche, ihrem Wesen nach rechtmäßige Tätigkeit, die jedoch nicht entsprechend den einzelstaatlichen Rechtsvorschriften und Gepflogenheiten angemeldet ist“. Diese der ersten weitgehend ähnliche Definition klärt nicht, ob die Instanz, der das Beschäftigungsverhältnis gemäß den nationalen Rechtsvorschriften zu melden ist, eine staatliche Behörde ist.

Die Entschließung präzisiert auch: „Diese Definition darf jedoch nicht einschränkender sein als die in den einzelnen Mitgliedstaaten geltenden Rechtsvorschriften.“ Damit hebt sie ihren Stellenwert als „Rahmendefinition“ hervor, deren „allgemeine“ Funktion darin besteht, im Detail durch die nationalen gesetzlichen Bestimmungen der einzelnen Mitgliedstaaten ausgestaltet zu werden. Somit hat die EU-Definition einen ausgedehnteren oder zumindest gleich großen Geltungsbereich wie die einzelstaatlichen Begriffsbestimmungen, die sie für eine korrekte Anwendung der Regulierung auf nationaler Ebene heranziehen. Gleichwohl können die nationalen Definitionen aufgrund konkreter politischer Beschlüsse zur Bekämpfung der informellen Wirtschaft und NAE einschränkender sein als die europäische. Der aktuelle ordnungspolitische Rahmen der EU sieht tatsächlich die Möglichkeit vor, dass bestimmte Definitionen auf einzelstaatlicher Ebene festgelegt werden – was einen gewissen Mangel an Homogenität zwischen den Definitionen erklärt.

Bei der in der Mitteilung von 1998 formulierten und in der Mitteilung von 2007 wiederholten Begriffsbestimmung „wird die nicht angemeldete Erwerbstätigkeit mit Steuer- und/oder Sozialversicherungsbetrug in Verbindung gebracht, wobei verschiedene Aktivitäten von informellen Dienstleistungen im Haushalt bis zu Schwarzarbeit von Personen, die sich illegal aufhalten, erfasst [werden]“. „Kriminelle Handlungen“, d.h. Handlungen, die laut nationalem Strafrecht untersagt sind, werden jedoch ausgeschlossen.

Somit stellt sich die Situation augenblicklich dar wie folgt: Die Europäische Union hat sich dafür entschieden, eine unverbindliche Begriffsbestimmung der NAE festzuhalten, die in den auf einzelstaatlicher Ebene verabschiedeten gesetzlichen Definitionen Niederschlag findet.

2.1.2 Internationale Definitionen

Die ILO-Empfehlung Nr. 204 vom 12. Juni 2015 betreffend den Übergang von der informellen zur formellen Wirtschaft beinhaltet eine Definition der „informellen Wirtschaft“, die nur zum Teil mit dem Konzept der „NAE“ verglichen werden kann. Die ILO versteht unter „informeller Wirtschaft“ „alle Wirtschaftstätigkeiten von Erwerbstätigen und Wirtschaftseinheiten, die – in Gesetz oder Praxis – von förmlichen Regelungen nicht oder unzureichend erfasst werden“. Das Konzept der „informellen“ Arbeit hat (gemäß ILO-Definition) im Wesentlichen Vertragscharakter und weicht daher vom Konzept der

„nicht angemeldeten“ Erwerbstätigkeit (im Sinne der EU-Definition) ab. Ersteres betrachtet die Informalität im Grunde als fehlende vertragliche Vereinbarung zwischen Arbeitgeber und Arbeitnehmer, während letzteres – eher zum Schutze des Gemeinwohls gedacht – vornehmlich darauf verweist, dass das Beschäftigungsverhältnis den zuständigen Behörden noch nicht gemeldet wurde, also heimlich besteht, und somit in engem Zusammenhang mit Steuerbetrug bzw. Steuerhinterziehung und Sozialversicherungsbetrug bzw. der bewussten Nichtzahlung von Sozialabgaben steht. Darüber hinaus stellt die ILO-Definition klar: Das Konzept der informellen Wirtschaft umfasst „keine unerlaubten Tätigkeiten, insbesondere die Erbringung von Dienstleistungen oder die Herstellung, den Verkauf, den Besitz oder die Verwendung von Waren, die gesetzlich verboten sind, einschließlich der unerlaubten Herstellung von und des unerlaubten Handels mit Drogen, der unerlaubten Herstellung von und des unerlaubten Handels mit Schusswaffen, des Menschenhandels und der Geldwäsche, wie sie in den einschlägigen internationalen Übereinkünften definiert sind“. Hier ergibt sich ein weiterer Unterschied zur EU-Definition: Während die informelle Wirtschaft laut ILO keine „unerlaubten Tätigkeiten“ umfasst, deckt die NAE laut EU keine „kriminellen Handlungen“ ab. Rechtlich gesehen ist der Ausdruck „unerlaubte Tätigkeit“ viel breiter gefasst als „kriminelle Handlung“, denn eine bestimmte Tätigkeit kann sowohl in straf- als auch zivilrechtlicher Hinsicht unerlaubt sein (beispielsweise Vertragsbruch oder außervertraglicher Fehler) oder Verwaltungsvorschriften verletzen (Ordnungswidrigkeit). Nichtsdestotrotz scheint der unterschiedliche Wortlaut keine große Diskrepanz hinsichtlich der Bedeutung zu bedingen. Daher fallen kriminelle Handlungen auch grundsätzlich nicht unter die Definition der „informellen Wirtschaft“ – d.h. Handlungen, die das nationale Recht als Straftaten einstuft. Der identische Hintergedanke der beiden Wortlaute wird durch die Auswahl der Beispiele für gesetzlich „unerlaubte Tätigkeiten“ deutlich: Sie sind unerlaubt, weil sie strafbare Handlungen darstellen.

Auf EU-Ebene könnte man sich folgende Frage stellen: Sollte die Begrifflichkeit der NAE nur kriminelle Handlungen ausklammern, die in verhaltenstechnischer Sicht auch objektiv als solche angesehen werden, d.h. strafrechtlich untersagt sind, oder sollte sie auch Tätigkeiten berücksichtigen, die in verhaltenstechnischer Sicht zwar keine Straftaten darstellen, von denjenigen, die solche Tätigkeiten ausüben, aber als solche angesehen werden? Dazu zwei Beispiele: die für gewöhnlich strafrechtlich untersagte Kinderarbeit (Minderjährige, die das nationale gesetzliche Mindestalter für den Zugang zu Beschäftigung nicht erreicht haben und/oder die Pflichtschule nicht abgeschlossen haben) oder berufliche Tätigkeiten, die einen spezifischen Universitätsabschluss voraussetzen (Ärzte, Ingenieure, ...). Es geht darum zu klären, ob diese an und für sich rechtmäßigen Tätigkeiten, deren Ausübung aber laut nationalem Strafrecht gewissen Personen vorbehalten ist, als „kriminelle Handlungen“ zu erachten sind und somit aus der EU-Definition der NAE herausfallen. Dieser Punkt kann derzeit von den Mitgliedstaaten selbst geregelt werden. Die gesetzlichen Begriffsbestimmungen der EU enthalten aktuell wohl keine klaren und unmissverständlichen Hinweise auf eine gemeinsame Lösung für das Definitionsproblem. Daher obliegt die Festlegung einer solchen Definition augenblicklich den nationalen Rechtssystemen.

Neben der Definition der „informellen Wirtschaft“ in ILO-Empfehlung Nr. 204 liefert die OECD eine Begriffsbestimmung der „verdeckten Beschäftigung“ nach internationalem Recht: *eine Beschäftigung, die an sich nicht illegal ist, jedoch nicht der oder den Verwaltungsbehörden gemeldet wurde, die im Bilde sein sollten, und die somit zur Umgehung von Rechtsvorschriften, Hinterziehung von Steuern oder Vermeidung von verringerten Sozialversicherungsansprüchen führt.*¹ Diese Definition ist zwar wegen ihrer rein statistischen Bedeutung nicht rechtsverbindlich, doch ihr Wortlaut entspricht im Wesentlichen dem der EU-Definition für NAE. Einerseits wird auf die Absicht verwiesen, das Beschäftigungsverhältnis vor den Behörden zu verbergen, mit Auswirkungen in puncto Steuerhinterziehung/Steuerbetrug und Sozialversicherung, andererseits wird „illegale Arbeit“ (siehe ILO-Definition) ausgeklammert, deren Begrifflichkeit die EU jedoch stärker einschränkt auf „kriminelle Handlungen“.

2.1.3 Statistische Definitionen auf internationaler Ebene

Die statistischen Definitionen der NAE und der informellen Wirtschaft orientieren sich strikt an den bestehenden rechtlichen Begriffsbestimmungen, ungeachtet ihres internationalen oder nationalen

¹ frei übersetzt aus: OECD, Glossar statistischer Begriffe, 2002 (online verfügbar)

Rechtsrahmens. Juristische Definitionen zielen darauf ab, Politiken (auf der internationalen und besonders auf der für uns interessanteren gemeinschaftlichen und/oder einzelstaatlichen Ebene) zur Bekämpfung von NAE umzusetzen („Durchsetzung“ im weiteren Sinne) und den Rahmen rechtswidrigen Verhaltens zu umreißen, um Sanktionen anzuwenden („Durchsetzung“ im engeren Sinne). Statistische Definitionen hingegen zielen darauf ab, das Phänomen zu bemessen, um nationale und/oder internationale Politiken zur Bekämpfung von NAE und, allgemeiner, zur Förderung der Meldung von NAE auszugestalten.

Auf internationaler Ebene sind nachstehende Definitionen relevant.

Die Schattenwirtschaft umfasst folgende Aktivitäten [**Eurostat**]²:

Untergrundaktivitäten: Darunter fallen Gewinn bringende und legale Aktivitäten, die den Behörden jedoch vorsätzlich verheimlicht werden. Auf diese Weise will man vermeiden:

Einkommens-, Mehrwert- oder sonstige Steuern zahlen zu müssen

Sozialversicherungsbeiträge zahlen zu müssen

gewisse Rechtsnormen einhalten zu müssen –

z.B. Mindestlöhne, Höchstarbeitszeiten, Sicherheits- oder Gesundheitsauflagen,

...

gewisse administrative Verfahren einhalten zu müssen –

z.B. Ausfüllen statistischer Fragebögen oder sonstiger Verwaltungsformulare

Illegale Aktivitäten: Darunter fallen Gewinn bringende, spezifisch durch ein SNA-Produktionskonzept abgedeckte Aktivitäten, die:

gesetzlich verbotene Waren und Dienstleistungen generieren –

z.B. Herstellung und Vertrieb illegaler Drogen

gesetzeswidrig sind, wenn sie von Unbefugten ausgeführt werden

z.B. Ausübung einer medizinischen Tätigkeit ohne Approbation

Haushaltseigene Erzeugung zum persönlichen Endverbrauch: Darunter fallen Gewinn bringende Aktivitäten, die Waren oder Dienstleistungen generieren, welche der erzeugende Haushalt selbst konsumiert oder kapitalisiert, wie:

Ackerbau und Viehzucht

Erzeugung sonstiger Güter für den eigenen Endverbrauch

Bau eigener Häuser und sonstige Anlageinvestitionen für eigene Rechnung

unterstellte Mieten für selbstgenutztes Wohneigentum und Dienste bezahlter

Hausangestellte

Nicht erfasste, informelle Aktivitäten als Teil des **informellen Sektors**, der auch erfasste Aktivitäten abdeckt, die informell ausgeübt werden; im Allgemeinen sind informelle Aktivitäten Gewinn bringende Aktivitäten, die von Kleinunternehmen im Haushaltssektor ausgeübt werden, die nicht deklariert sind und/oder eine gewisse Mitarbeiterzahl nicht überschreiten und für den Markt wirtschaften.

² weitere Details sind verfügbar unter: http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Building_the_System_of_National_Accounts_-_non-observed_sector

Untergrundwirtschaft: legale Produktionsaktivitäten, die den Behörden vorsätzlich verheimlicht werden, um die Zahlung von Steuern (z.B. Mehrwert- oder Einkommenssteuer) oder Sozialversicherungsbeiträgen zu vermeiden und die Einhaltung gesetzlicher Normen sowie offizieller Verfahren und Vorschriften, wie das Ausfüllen von Verwaltungsformularen und statistischen Fragebögen, zu umgehen. „Untergrund-“ ist der [im Englischen] gängigste Begriff, einige Länder sprechen eher von „verdeckten Aktivitäten“, „Schattenwirtschaft“ oder „Schwarzmarkt“. [UN, Non observed economies in National Accounts, 2008, Genf]

Informelle Aktivitäten: legale Produktionsaktivitäten, die sich durch einen geringen Organisationsgrad auszeichnen und kaum bzw. gar nicht zwischen Arbeit und Kapital als Produktionsfaktor unterscheiden. Der informelle Sektor beruht auf einem System inoffizieller Verhältnisse und fußt auf keinerlei formell geregelten Vereinbarungen. Bezeichnend für ihn sind Einheiten, die sich der Produktion von Waren und Dienstleistungen in kleinem Maßstab widmen – mit dem vorrangigen Ziel, Beschäftigungs- und Einkommensmöglichkeiten für Betroffene zu schaffen. Die Definition des informellen Sektors entspricht derjenigen der Haushaltsunternehmen ohne eigene Rechtspersönlichkeit.

[UN, Non observed economies in National Accounts, 2008, Genf]

Illegale Aktivitäten: Produktionsaktivitäten, die gesetzlich verboten sind oder illegal werden, wenn sie von Unbefugten ausgeübt werden. Folgende Arten illegaler Aktivitäten sind im Verzeichnis aufgeführt: Herstellung/Einfuhr/Verkauf von Drogen; Prostitution; Verkauf gestohlener Waren und Warenschmuggel.

[UN, Non observed economies in National Accounts, 2008, Genf]³

Illegale Produktion:

Es gibt zwei Arten von illegaler Produktion:

- die Produktion von Waren oder Dienstleistungen, deren Verkauf, Vertrieb oder Besitz gesetzlich untersagt ist
- Produktionsaktivitäten, die in der Regel legal sind, aber illegal werden, wenn sie von Unbefugten – z.B. Arzt ohne Approbation – ausgeübt werden

[UN, SNA (System of National Accounts), 2008]⁴

³ weitere Details sind verfügbar unter UNECE, Non-Observed Economy in National Accounts, Genf, 2008, in: <http://www.unece.org/fileadmin/DAM/stats/publications/NOE2008.pdf>

⁴ siehe Dokument: System for National Accounts, 2008, S. 100, in: <http://unstats.un.org/unsd/nationalaccount/docs/SNA2008.pdf>

„Schattenwirtschaft“

Gewisse Aktivitäten fallen deutlich unter ein SNA-Produktionskonzept und sind völlig legal (unter Einhaltung bestimmter Normen und Regelungen), werden den Behörden aber aus Gründen folgender Art vorsätzlich verheimlicht:

- um die Zahlung von Einkommens-, Mehrwert- oder sonstigen Steuern zu vermeiden
- um die Zahlung von Sozialversicherungsbeiträgen zu vermeiden
- um gewisse Rechtsnormen, wie Mindestlöhne, Höchstarbeitszeiten, Sicherheits- oder Gesundheitsauflagen, ... nicht einhalten zu müssen
- um gewisse administrative Verfahren, wie das Ausfüllen statistischer Fragebögen oder sonstiger Verwaltungsformulare, nicht einhalten zu müssen

[UN, SNA (System of National Accounts), 2008]⁵

Die statistischen Definitionen von Eurostat und die oben angeführten UN-Definitionen sind im Wesentlichen deckungsgleich. Zudem verabschiedeten internationale Institutionen bereits vor geraumer Zeit einheitliche Definitionen (SNA – System der volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen). Diese decken die globale Ebene (Vereinte Nationen, IWF, OECD und Weltbank) sowie die europäische (EU-Kommission) ab. Tatsächlich sind die Konzepte „Untergrundaktivitäten“ (Eurostat), „illegale Produktion“ und „Schattenwirtschaft“ (UN) sozusagen gleichbedeutend. Sie heben hervor, dass diese Aktivitäten/Produktionstätigkeiten im „Untergrund“ – also im Verborgenen – stattfinden, da sie den Behörden vorsätzlich verheimlicht werden, um die Zahlung der gesetzlich in diesem Land vorgesehenen Steuern/Sozialversicherungsbeiträge/Rechtskosten und Verwaltungsgebühren zu umgehen. Diese Definitionen stehen völlig im Einklang mit der gesetzlichen EU-Definition der NAE. Insbesondere die UN-Definition der „illegalen Produktion“ verwendet ebenfalls die Begriffe, die üblicherweise herangezogen werden, um die „illegale Produktion“ auf nationaler Ebene zu definieren: „Untergrund“, „verdeckte Aktivitäten“, „Schattenwirtschaft“ oder sogar „Schwarzmarkt.“ Diese Begriffe sind im Grunde Synonyme.

Die UN-Definition der „illegalen Aktivitäten“ ist vollkommen deckungsgleich mit der von Eurostat und umfasst Aktivitäten, die an sich rechtswidrig sind (objektiv gesehen illegal) sowie Aktivitäten, die an sich rechtmäßig sind, aber von unbefugten Personen ausgeübt werden (subjektiv gesehen illegal).

2.1.4 Nicht angemeldete Erwerbstätigkeit und ähnliche Beschäftigungsformen: illegale Beschäftigung, Scheinselbstständigkeit und „partiell deklarierte Erwerbstätigkeit“

Die nicht angemeldete Erwerbstätigkeit entspricht streng genommen einem Beschäftigungsverhältnis, das den nationalen Behörden, denen es – gemäß der geltenden Gesetzgebung des Landes, in dem das Beschäftigungsverhältnis beschlossen und ausgeführt wird – gemeldet werden sollte, in vollem Umfang verheimlicht wird. Es gibt jedoch Sonderfälle, die im weiteren Sinne unter die EU-Definition der NAE fallen. Es ist Aufgabe des einzelstaatlichen Rechts zu entscheiden, ob und in welchem Maße diese Sonderfälle in die nationale Begriffsbestimmung der NAE einfließen – einschließlich etwaiger Sanktionsformen, die sich mit denen der NAE decken können. Je nach Zielsetzung der staatlichen Politiken zur Bekämpfung von NAE können die Mitgliedstaaten beschließen, diese Sonderfälle im Rahmen der nationalen Begriffsbestimmung der NAE festzulegen.

a) Illegale Beschäftigung

Artikel 2.d der Richtlinie 2009/52/EG über die Beschäftigung von Drittstaatsangehörigen ohne rechtmäßigen Aufenthalt definiert „illegale Beschäftigung“ als „Beschäftigung eines Drittstaatsangehörigen ohne rechtmäßigen Aufenthalt“. Die europäische Gesetzgebung stellt damit klar, dass das rechtswidrige Verhalten beim Arbeitgeber liegt, d.h. der Person, die einen irregulären Arbeitnehmer „beschäftigt“. Die Mitteilung der EU-Kommission COM(2014) 286 besagt dann: „In BE, FI, FR, IT, MT, NL und SE stellt schon die illegale Beschäftigung an sich einen Straftatbestand dar,

⁵ siehe Dokument: System for National Accounts, 2008, S. 100, in:
<http://unstats.un.org/unsd/nationalaccount/docs/SNA2008.pdf>

unabhängig davon, ob die in Artikel 9 Absatz 1 genannten Umstände hinzukommen oder nicht. Diese Umstände werden üblicherweise als erschwerende Faktoren gewertet. Die verbleibenden Mitgliedstaaten haben die illegale Beschäftigung allgemein unter sämtlichen in Artikel 9 beschriebenen Umständen zur Straftat erklärt.“ Es wird deutlich, dass der besondere Fall der „illegalen Beschäftigung“ in der Regel von den Mitgliedstaaten als „kriminelle Handlung“ abgestraft wird, zumindest in den schwerwiegendsten Fällen, die in Artikel 9 aufgeführt sind. Daher stellt sich die Frage, ob die einzelstaatlichen Gesetzesvorschriften innerhalb der EU diesen besonderen Fall als NAE betrachten, da „kriminelle Handlungen“ wie bereits erwähnt nicht unter das Konzept der NAE fallen. Obwohl es keine rechtsverbindliche Definition für die Mitgliedstaaten gibt, scheint die „illegale Beschäftigung“ doch in vollem Umfang in den Geltungsbereich der NAE zu passen, wie in Richtlinie 2009/52/EG zum Ausdruck gebracht. Die Kommissionsmitteilung COM(2007) 628 vom 24. Oktober 2007 gibt an, dass die oben erwähnte europäische Definition der NAE „verschiedene Aktivitäten von informellen Dienstleistungen im Haushalt bis zu Schwarzarbeit von Personen, die sich illegal aufhalten, erfasst.“ Aus rechtlicher Sicht der EU steht diese nähere Angabe nicht im Widerspruch zur Richtlinie. Richtlinie 2009/52/EG sieht zwar nicht zwangsläufig vor, dass „illegale Beschäftigung“ an sich ein strafbares Verhalten darstellt, besagt aber, dass es die in Artikel 9 aufgelisteten Fälle sind, d.h. wenn illegale Beschäftigung beharrlich wiederholt wird, wenn sie eine erhebliche Anzahl von Arbeitnehmern betrifft, wenn die Arbeitsbedingungen besonders ausbeuterisch sind und wenn der Arbeitgeber weiß, dass der Arbeitnehmer Opfer von Menschenhandel ist.

Nichtsdestotrotz stiftet diese Sachlage jede Menge Verwirrung, wenn mehrere Mitgliedstaaten die „illegale Beschäftigung“ an sich für kriminell erachten und die in Artikel 9 der Richtlinie aufgelisteten Fälle als rein erschwerende Faktoren für die Straftat der „Beschäftigung eines Drittstaatsangehörigen ohne rechtmäßigen Aufenthalt“ werten. Daher stellt sich zumindest in diesen Ländern das Problem, ob „illegale Beschäftigung“ – gemäß der besagten Richtlinie – als strafrechtlich geahndete kriminelle Handlung auch als NAE nach nationalem Recht zu betrachten ist, da das Konzept der NAE bekanntlich nicht greift, wenn der betreffende Fall eine kriminelle Handlung darstellt.

Angesichts der Ausnahme aus dem Begriff der NAE – aufgrund der rechtswidrigen Natur des Beschäftigungsverhältnisses – gilt dasselbe für solche Fälle, in denen das Strafrecht eines Mitgliedstaats den Zugang zu sämtlichen oder diversen Formen von Arbeit untersagt (beispielsweise Straftaten im Zusammenhang mit der Beschäftigung von Kindern oder der Ausübung einer Aktivität, die einen spezifischen Abschluss voraussetzt, über den der betreffende Arbeitnehmer jedoch nicht verfügt).

b) Scheinselbstständigkeit

Die Scheinselbstständigkeit ist sicherlich in die EU-Begriffsbestimmung der NAE⁶ einzubeziehen. Rechtlich betrachtet ist die Scheinselbstständigkeit ein Konstrukt, das nachstehende Folgen haben kann: den Verstoß gegen (nationale) Bestimmungen zur Schaffung eines Beschäftigungsverhältnisses, Hinterziehung von Steuern und/oder Sozialversicherungsbeiträgen sowie diverse Verletzungen im Zusammenhang mit der Art und Weise, wie das Beschäftigungsverhältnis gehandhabt wird (Vorschriften betreffend Gesundheit und Sicherheit am Arbeitsplatz, Arbeitszeiten, Pausen, Mindestlohn, ...).

Nachstehende Definitionen sind der Rechtsprechung des EuGH zu entnehmen.

EuGH, Rechtssache *FNV Kunsten Informatie en Media c. Staat der Nederlanden* C-413/13

Person, die aus steuerlichen, administrativen oder organisatorischen Gründen als Selbstständige(r) nach nationalem Recht eingestellt wurde, aber insbesondere in Bezug auf Zeit, Ort und Inhalt ihrer Beschäftigung Weisungen des Arbeitgebers befolgt (siehe Urteil *Allonby*, EU:C:2004:18, Abs. 72), dessen Geschäftsrisiko nicht teilt (siehe Urteil *Agegate*, C-3/87, EU:C:1989:650, Abs. 36) sowie für die Dauer des Arbeitsverhältnisses integraler Bestandteil des Unternehmens ist und mit diesem eine wirtschaftliche Einheit bildet (siehe Urteil *Becu and Others*, C-22/98, EU:C:1999:419, Abs. 26).⁷

⁶ siehe Mitteilung der EU-Kommission COM(2007) 628 vom 24. Oktober 2007, S. 4

⁷ C-413/13, Abs. 36, in:

<http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=160305&pageIndex=0&doclang=EN&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=219669>

Ausschlaggebender Faktor für die Definition eines Arbeiters als Beschäftigter oder Selbstständiger ist seine tatsächliche Autonomie. Das faktische Verhalten der Parteien in der Ausführung des Vertrags siegt über die formelle Einstufung des Vertrags an sich.

EuGH, Rechtssache *Confederación Española de Empresarios de Estaciones de Servicio*, C-217/05

Es sei daran erinnert, dass ein Dienstleistungserbringer gemäß ständiger Rechtsprechung seinen Status als selbstständiger Wirtschaftsteilnehmer, und somit als Unternehmen, verlieren kann, wenn er sein Marktverhalten nicht autonom bestimmt, sondern ganz und gar vom Hauptunternehmen abhängt, da er keine finanziellen oder kommerziellen Risiken trägt, die sich aus dessen Tätigkeit ergeben, und als Hilfsorgan in diesem Hauptunternehmen wirkt.⁸

EuGH, Rechtssache *Allonby*, C-256/01

Die formelle Klassifizierung einer selbstständigen Person nach nationalem Recht schließt nicht aus, dass die Person im Sinne von Artikel 141(1) EG [„Arbeitnehmer“, ed.] als Mitarbeiter zu klassifizieren ist, wenn ihre Selbstständigkeit rein theoretischer Natur ist und ein Beschäftigungsverhältnis im Sinne dieses Artikels deckt.⁹

c) Lohntütengeld

Auch das sogenannte „Lohntütengeld“ kann in die europäische Begriffsbestimmung der NAE einbezogen werden. Dieser Ausdruck findet Anwendung, wenn ein Arbeitgeber einen Arbeitnehmer für eine nicht angemeldete Tätigkeit vergütet, die im Rahmen eines regulären Beschäftigungsverhältnisses verrichtet wurde. Diese Notion verweist ausdrücklich auf den breiter gefassten Begriff der nicht gemeldeten „bezahlten Tätigkeiten“ und beschränkt sich nicht auf den spezifischeren Fall des nicht angemeldeten „Beschäftigungsverhältnisses“. Folglich kann das Lohntütengeld in die europäische Begriffsbestimmung der NAE einbezogen werden, selbst wenn die besagten nicht deklarierten Zahlungen im Rahmen eines Beschäftigungsverhältnisses erfolgen, dass den zuständigen nationalen Behörden ordnungsgemäß gemeldet wurde.¹⁰ Der Grund für die Einbeziehung liegt in der Tatsache, dass diese Praxis, die sowohl die verrichtete Arbeit als auch deren Vergütung zu verbergen versucht, deutliche Auswirkungen im Hinblick auf Steuer- und Sozialversicherungsbetrug hat.

Lohntütengeld

Auf die zum Teil nicht angemeldete Erwerbstätigkeit weisen mitunter auch die Begriffe „partiell deklarierte Erwerbstätigkeit“, „Lohntütengeld“ oder „bar-auf-die-Hand“ hin. In diesen Fällen wird nur ein Teil des Lohnes, in der Regel der Mindestlohn, offiziell gezahlt, während der Arbeitnehmer den Rest direkt „steuerfrei“ erhält. Einbegriffen sind ebenfalls Situationen, in denen ein Arbeitnehmer als Teilzeitkraft geführt wird, er tatsächlich aber einer Vollzeitbeschäftigung nachgeht.

[EU-Kommission, Memo on Undeclared Work, 2014, http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-14-272_en.htm]

Selbst wenn das „Lohntütengeld“ in die europäische Begriffsbestimmung der NAE einbezogen wird, sind abweichende Entscheidungen im Sinne restriktiverer Definitionen und Sanktionen auf

⁸ C-217/05, Abs. 43-44, in:

<http://curia.europa.eu/juris/showPdf.jsf?text=&docid=66539&pageIndex=0&doclang=EN&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=219317>

⁹ C-256/01, Abs. 71, in:

<http://curia.europa.eu/juris/showPdf.jsf?text=&docid=48839&pageIndex=0&doclang=EN&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=219745>

¹⁰ siehe folgende Definition des „Lohntütengeldes“: *Ein formeller Mitarbeiter erhält einen Teil seines Lohns auf deklariertes Grundlage und den Rest schwarz. Sowohl die arbeits- als auch die unternehmensrelevanten Begrifflichkeiten untersagen diese Form der nicht angemeldeten Erwerbstätigkeit, da der Mitarbeiter einer formellen Tätigkeit nachgeht und er diese in einem registrierten Unternehmen ausübt.*

Williams-Renooy, Measures to tackle undeclared work in the EU, Eurofound, 2008

einzelstaatlicher Ebene immer noch möglich. Wie bereits geschildert, steht es den Mitgliedstaaten gemäß EntschlieÙung des Rates vom 22. April 1999 („Diese Definition darf jedoch nicht einschränkender sein als die in den einzelnen Mitgliedstaaten geltenden Rechtsvorschriften.“) frei, restriktivere gesetzliche Definitionen als die europäische anzunehmen (die nicht rechtsverbindlich ist).

2.1.5 Forschungsergebnisse: die Definitionen der EU-Staaten

Der erste der drei Fragebögen, die den Geopa angehörenden nationalen Verbänden landwirtschaftlicher Arbeitgeber zugestellt wurden, war als Bestandsaufnahme etwaiger nationaler Definitionen der NAE und ihrer verwandten Trends (illegale Beschäftigung und Scheinselbstständigkeit) in den einzelnen Mitgliedstaaten der EU gedacht.

16 Länder haben den Fragebogen beantwortet (AT, BE, CY, DE, ES, FI, FR, HU, IE, IT, LV, LT, NL, PT, SE, UK). Vorweg ist Folgendes festzuhalten: Die einzelnen Mitgliedstaaten verfügen zwar über ganze Sammlungen gut strukturierter Definitionen, doch eine gesetzliche Begriffsbestimmung der NAE und ihrer verwandten Phänomene der illegalen Beschäftigung und Scheinselbstständigkeit gibt es nicht. Die Erhebung beinhaltete u.a. die Frage, ob es eine allgemeine und systematische Definition auf nationaler Ebene gibt, die die verschiedenen Arten von NAE, illegaler Beschäftigung und Scheinselbstständigkeit abdeckt. Anders formuliert: Die Teilnehmer sollten angeben, ob neben den Begrifflichkeiten von unerlaubten/kriminellen Handlungen (Straftaten) eine Rahmendefinition für all solche Fälle besteht, in denen eine an sich rechtmäßige Arbeitstätigkeit rechtswidrig wird aufgrund der Eigenschaften der Person, die sie ausübt (beispielsweise Kinderarbeit unter dem gesetzlich vorgeschriebenen Mindestalter, Arbeit von Drittstaatsangehörigen ohne Aufenthaltsgenehmigung, unrechtmäßig ausgeübte Tätigkeiten, die eine spezifische Qualifizierung erfordern, ...), oder weil der rechtlichen Pflicht nicht nachgekommen wird, den zuständigen nationalen Behörden das Beschäftigungsverhältnis zu melden (nicht angemeldete Erwerbstätigkeit im engeren Sinne). Einige Staaten (BE, FR, LT) haben ein breit angelegtes, systematisches Konzept des „Sozialbetrugs“ entwickelt (der allgemeine, auch die NAE umfassende Begriff lautet in LT „illegale Beschäftigung“), unter das auch NAE, Scheinselbstständigkeit und die illegale Beschäftigung von Drittstaatsangehörigen ohne Aufenthaltsgenehmigung fallen. Die gesetzgeberische Entscheidung, diese Sachlagen als Fallbeispiele in das breitere Konzept des „Sozialbetrugs“ aufzunehmen, ist ein interessantes Beispiel dafür, wie die unterschiedlichen Trends systematisiert werden. Die mangelnde Systematisierung in den meisten befragten Ländern jedoch macht eine Unterscheidung der Trends schwierig, und die Definitionen unterliegen einem wechselnden Grad an Unsicherheit.

Im Übrigen entspricht die gesetzliche Definition der illegalen Beschäftigung in nahezu allen an der Erhebung beteiligten Ländern letztlich einer Umsetzung des Konzepts der „illegalen Beschäftigung“ aus Artikel 2.d der Richtlinie 2009/52/EG über Mindeststandards für Sanktionen und Maßnahmen gegen Arbeitgeber, die Drittstaatsangehörige ohne rechtmäßigen Aufenthalt beschäftigen, in nationales Recht. Vor diesem Hintergrund ist hervorzuheben, dass sich die Arten der „illegalen Beschäftigung“ in fast allen befragten Ländern (16 von 17) auf die Beschäftigung von Drittstaatsangehörigen ohne reguläre Aufenthaltsgenehmigung beziehen.

Die Antworten lassen darauf schließen, dass die mangelnde Begriffsbestimmung der illegalen Beschäftigung in den Mitgliedstaaten de facto kompensiert wird durch eine grundlegende Konvergenz der rechtswidrigen (und damit strafbaren) Verhaltensweisen, die unter dem Oberbegriff der illegalen Beschäftigung zusammengefasst werden können – selbst wenn die gesetzlichen Bestimmungen keine systematische Auflistung der Verstöße hergeben, die das Rechtssystem in einer Art „reductio ad unum“ definiert.

Die nachstehende Tabelle resümiert, welche Länder eine gesetzliche Definition der „illegalen Beschäftigung“ im weiteren Sinne einer NAE und Scheinselbstständigkeit (wie oben erwähnt) haben und welche nicht (J = JA, N = NEIN).

	AT	BE	CY	D E	ES	F I	FR	H U	I E	IT	L V	LT	N L	PT	SE	U K
Sozialbetru g/ illegale (*) Beschäftigu ng	N	J	N	N	N	N	J	N	N	N	N	J	N	N	N	N
NAE	J	J	J	J	J	N	J	N	N	J	N	J	N	N	J	N
Scheinselbs t- ständigkeit	N	N	J	N	N	N	J	N	N	N	N	N	N	J	N	N

(*) Diese Länder haben eine allgemeine gesetzliche Definition gefunden, die nicht nur das Konzept der „illegalen Beschäftigung“ aus Artikel 2 der Richtlinie 2009/52/EG umsetzt, selbst wenn es de facto inbegriffen ist.

Neun von sechzehn Ländern haben eine gesetzliche Definition für die nicht angemeldete Erwerbstätigkeit, während nur drei eine eben solche für die Scheinselbstständigkeit haben. Dennoch sei an dieser Stelle darauf hingewiesen, dass es zwar keine gesetzlichen Definitionen für diese Phänomene geben mag, jedes Land aber über allgemein anerkannte Begriffsbestimmungen verfügt, die aus der Rechtsprechung und/oder den Regeln und Taten der für die Überwachung und Inspektion zuständigen Kontrollbehörden abgeleitet sind. Es gibt demnach gewisse interne Definitionen, wenn diese auch nicht gesetzlich verankert sind.

Selbst wenn kaum Mitgliedstaaten eine spezifische Definition der Scheinselbstständigkeit im nationalen Recht vorweisen können, so scheint es doch ein allgemeingültiges Verständnis des Phänomens zu geben. Scheinselbstständigkeit wird überall als **Lohnarbeit** verstanden, **die als Selbstständigkeit ausgewiesen wird, um weniger Sozialversicherungsbeiträge/Steuern zu zahlen** und Lohnkosten zu sparen. Zudem entsprechen die bestehenden gesetzlichen Definitionen auf einzelstaatlicher Ebene denen der oben angeführten Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs.¹¹ In der Tat werden Fälle von Scheinselbstständigkeit durch Inspektionen und/oder Ermittlungen anderer Behörden aufgedeckt – unter Berufung auf gewisse Indikatoren, die Aufschluss darüber geben sollen, ob ein Beschäftigungsverhältnis echt ist, ob der selbstständige Arbeiter auch Besitzer des verwendeten Materials ist, ob das Geschäftsvolumen stimmig ist, ob es nur einen einzigen Kunden gibt, ... Besteht der Verdacht eines fiktiven Geschäftsverhältnisses, wird der scheinselbstständige Arbeitnehmer aber nicht automatisch zum Beschäftigten (mit Zuweisung des entsprechenden „Status“ und der relevanten Rechte und Schutzbestimmungen), da manche Gerichtsbarkeiten lediglich eine Regularisierung der Beiträge verlangen und/oder verwaltungsrechtliche Sanktionen verhängen. Jedenfalls ist interessant festzustellen, dass nahezu alle im Rahmen der Studie berücksichtigten Gerichtsbarkeiten mit dem Problem vertraut sind und im Wesentlichen finden, dass es in den breiter gefassten Begriff der NAE hineingenommen werden kann.

2.1.6 Die Rolle der Arbeitsinspektionen

a) Die zuständigen nationalen Behörden

Art, Aufgabe und Funktion der Arbeitsaufsicht variieren stark unter den Mitgliedstaaten. Letztere lassen sich auf Anheb in zwei Gruppen unterteilen: die Länder, die eine einzige Behörde mit der gesamten Kontrolle von Beschäftigungs- und Arbeitsbedingungen betraut haben (z.B. ES, FR), und

¹¹ In PT beispielsweise wird Scheinselbstständigkeit in Artikel 12 des Gesetzes Nr. 7/2009 vom 12. Februar 2009 (Arbeitsgesetzbuch) und in Gesetz Nr. 63/2013 vom 27. August 2013 wie folgt definiert: *das angebliche Angebot selbstständiger Arbeit, das den Kriterien eines Arbeitsvertrags entspricht und Verluste für Arbeitnehmer oder Staat zur Folge haben kann*

diejenigen, die den Arbeitsaufwand auf mehrere Instanzen verteilen (z.B. AT, BE, IE, PT). Zur zweiten Gruppe gehören auch die Staaten, die Arbeitsinspektionen nur im Rahmen von Präventivmaßnahmen betreffend Gesundheit und Sicherheit am Arbeitsplatz durchführen. Den Schutz der Arbeitsbedingungen und die Bekämpfung von NAE überlassen sie den Steuerbehörden (z.B. AT, DE, FI, HU, UK). In diesen Ländern Nord- und Mitteleuropas ist man üblicherweise der Auffassung, dass die Bekämpfung von NAE in erster Linie ein Kampf gegen Steuer- und Sozialversicherungsbetrug ist und nicht so sehr eine öffentliche Verteidigung ausgebeuteter Arbeitnehmer. Die Struktur der Durchsetzungssysteme in vielen süd- und mitteleuropäischen Staaten hingegen (z.B. BE, ES, FR, IT, PT) scheint genau das Gegenteil zu sein. Hier steht wohl der Schutz der Arbeitnehmer über der gesicherten Zahlung von Steuern und Sozialversicherungsbeiträgen.

Sehr wenige Länder nur binden die Gewerkschaftsverbände zum Teil in die Überwachung der Beschäftigungsverhältnisse mit ein (NL, SE). Abschließend gibt es dann noch die Staaten, die mit Hybridsystemen arbeiten, die irgendwo zwischen spezifischer und allgemeiner Funktionsweise anzusiedeln sind. Hier werden Arbeitsinspektionen von mehreren Behörden durchgeführt, deren Befugnisse sich aber zuweilen überschneiden können (z.B. IT, LT, LV).

Ein bedeutender organisatorischer Aspekt, der häufig in den Antworten auf den Fragebogen erwähnt wurde, ist die nötige Koordination zwischen den einzelnen Stellen, die Aktivitäten im Zusammenhang mit Arbeitsinspektionen im engeren Sinne durchführen, besonders Steuer- und Zollbehörden. Manche Länder setzen derzeit in Zusammenarbeit mit Steuerverwaltungen (z.B. AT, HU, UK) und/oder Zollbehörden (DE, HU) umfangreiche Koordinierungspolitiken um.

Die Absprache zwischen Kontrollinstanzen scheint ein relevantes Thema zu sein – sowohl innerstaatlich zwischen Behörden mit ähnlichen Befugnissen als auch staatenübergreifend zwischen den Arbeitsaufsichtsbehörden der einzelnen Länder.¹²

Bei der Arbeitsaufsicht legen einige Länder den Fokus auf Prävention und Förderung der Legalität (z.B. FI, NL, PT, SE, UK) und dehnen dabei die traditionelle Arbeit der „Durchsetzung“ im engeren Sinne aus, d.h. die für die Arbeitsaufsichtsbehörden in fast allen befragten Ländern typische Aufgabe, Kontrollen durchzuführen und Sanktionen zu verhängen. Die Rolle der Inspektionsbehörden scheint von der jeweiligen Art des Durchsetzungssystems abzuhängen. Einige Länder konzentrieren sich stärker auf die Einhaltung bestehender Regeln („Einhaltungssystem“) (z.B. FI, IE, LT, NL, SE, UK), während andere eher auf die abschreckende Wirkung von Sanktionen setzen („Abschreckungssystem“) (z.B. BE, ES, FR, IT). In manchen Ländern mit Einhaltungssystem werden die zu prüfenden Arbeitsbedingungen teils gesetzlich festgelegt und teils durch „auferlegte Selbstregulierung“ bestimmt, d.h. durch Systeme der Selbstorganisation und Selbstregulierung, die Verpflichtungen der Arbeitgeber ihren Arbeitnehmern gegenüber beinhalten und auf ihre tatsächliche Umsetzung hin überprüft werden (z.B. FI, LT, NL, SE). Einige dieser Systeme sehen auch die Einbindung der Gewerkschaftsorganisationen in die „Durchsetzung“ und damit in die Einhaltungskontrollen vor (z.B. NL, SE).

In Einhaltungssystemen werden den Arbeitgebern etwaige Inspektionen im Betrieb bisweilen vorab in vollem oder partiellem Umfang von den Behörden angekündigt (z.B. LT, SE, UK). In den meisten Ländern ist eine vorherige Warnung des Arbeitgebers jedoch nicht möglich.

Die Sanktionen für die Beschäftigung nicht angemeldeter Arbeitnehmer variieren von einem Land zum anderen, sie betragen einige hundert bis einige zehntausend Euro. Auch die Natur der Sanktionen ist unterschiedlich: Es gibt rein strafrechtliche Sanktionen (IE), kombinierte straf- und

¹² Nähere Informationen zur Koordinierung der nationalen Behörden enthalten die Richtlinie 2014/67/EU, Erwägungsgrund 33: „Die Mitgliedstaaten sind insbesondere aufgerufen, bei der Arbeitsaufsicht einen stärker integrierten Ansatz zu verfolgen. Die Notwendigkeit der Entwicklung gemeinsamer Standards für die Festlegung vergleichbarer Methoden, Praktiken und Mindestvorgaben auf Unionsebene sollte ebenfalls geprüft werden. Die Entwicklung gemeinsamer Standards sollte allerdings nicht zu Einschränkungen der Mitgliedstaaten bei der wirksamen Bekämpfung von Schwarzarbeit führen.“ sowie der Beschluss (EU) 2016/344, Erwägungsgrund 23: „Verschiedene nationale Durchsetzungsbehörden befassen sich mit nicht angemeldeter Erwerbstätigkeit, dazu gehören Arbeitsaufsichtsbehörden, andere für Gesundheit und Sicherheit am Arbeitsplatz zuständige Stellen, Aufsichtsbehörden im Bereich soziale Sicherheit und Steuerbehörden. In einigen Fällen können auch Migrationsbehörden, Arbeitsverwaltungen, Zollbehörden, für die Durchführung der gemeinsamen Verkehrspolitik zuständige Behörden, Polizei, Staatsanwaltschaft und die Sozialpartner eingebunden sein.“

verwaltungsrechtliche Sanktionen je nach Schwere des Vergehens (z.B. AT, BE, DE, ES, FR) und rein verwaltungsrechtliche Sanktionen (IT, LT, LV, NL, PT). Einige Systeme verzichten auf Sanktionen im engeren Sinne und arbeiten nur mit nicht-strafrechtlichen Empfehlungen, d.h. sanfteren Durchsetzungsmaßnahmen (z.B. FI).

Außerdem gehen die Länder unterschiedlich mit den diversen Trends um, die in direkter Verbindung zur NAE stehen. Scheinselbstständigkeit beispielsweise wird in manchen Staaten (wie PT) in gleichem Maße bestraft wie NAE, während sie in anderen (wie IT) weniger harten Sanktionen unterliegt als die NAE im engeren Sinne. Sie wird für weniger schlimm empfunden als Fälle, in denen das Beschäftigungsverhältnis dem Staat gar nicht gemeldet wird bzw. völlig verborgen bleibt.

Andererseits scheint es einen gewissen Konsens zu geben betreffend die Sanktionen, die je nach Dauer des Verstoßes greifen sollen. Das Recht sieht im Allgemeinen Sanktionen vor, die sich auf die Länge der illegalen Beschäftigung eines oder mehrerer Arbeitnehmer beziehen.

Manche Gerichtsbarkeiten haben ferner entschieden, Rückfälligkeit starker zu sanktionieren als Erstvergehen (z.B. in LT und z.T. in IT), während andere geringere Strafen für natürliche als für juristische Personen vorsehen (z.B. LV, NL).

Was NAE im Rahmen der Fremdvergabe angeht, so ist es keine gängige Praxis, auf das spezifische Durchsetzungsinstrument der gesamtschuldnerischen Haftung des Arbeitgebers, der den nicht angemeldeten Arbeitnehmer eingesetzt hat, und des Outsourcing-Kunden (indirekter Arbeitgeber) zurückzugreifen. Und selbst wo die nationalen Rechtssysteme eine gesamtschuldnerische Haftung beim Outsourcing vorsehen, weicht die relevante Gesetzgebung von einem Land zum anderen doch erheblich ab.

Die Antworten auf den Fragebogen schildern folgende Situation:

Formen gesamtschuldnerischer Haftung	Länder
Löhne, Sozialversicherungsbeiträge, Steuern	ES
Löhne, Sozialversicherungsbeiträge	BE, FR, IT
nur Löhne	DE, NL
keine gesamtschuldnerische Haftung	HU, IE, FI, LT, LV, UK
nur für bestimmte Produktionssparten (aber nicht in der Landwirtschaft)	AT, SE (tarifvertraglich geregelt)

Die Analyse der Arbeitsinspektionen konzentrierte sich überdies auf die Existenz bestimmter grundlegender Verfahrensrechte der kontrollierten Einheiten auf nationaler Ebene, die von den Inspektionsinstanzen zu respektieren sind.

Die Analyse ergab folgendes Bild:

	Verfahrenspflicht	Regelung	Länder
1	obligatorischer schriftlicher Bericht am Ende der Vor-Ort-Inspektion	JA	BE, HU, IE, IT, FI, LT, LV, NL, PT, SE
		NEIN	DE, ES, UK
		nur einige Behörden, nicht alle	AT
2	Höchstdauer der Inspektionen	JA	ES, IT
		NEIN	AT, BE, DE, FI, HU, IE, LT, LV, NL, PT, SE, UK
3	Abschlussdokument am Ende der Inspektion (auch für reguläre Unternehmen)	JA	BE, ES, FI, HU, IE, IT, LT, LV, NL, PT, SE
		NEIN	DE
		nur einige Behörden, nicht alle	AT

Die Erhebung ergab, dass es in zahlreichen Ländern administrative Praktiken gibt, die von den Arbeitsaufsichtsbehörden verlangen, am Ende der Inspektion einen schriftlichen Bericht abzugeben, der sämtliche Aktivitäten der Kontrollorgane detailliert aufführt. Meist muss auch das Kontrollorgan der überprüften Einheit nach Ablauf des gesamten Inspektionsverfahrens ein Abschlussdokument zustellen, selbst wenn das Ergebnis der Inspektion positiv war und keine Sanktionen erforderlich sind. Zur gesetzlich festgeschriebenen Höchstdauer einer Inspektion gibt es jedoch keine Bestimmungen.

Dies mag kein großes Hindernis darstellen, wenn es keine Probleme mit ausufernden Inspektionen auf nationaler Ebene gibt. In Ermangelung einer gesetzlichen Höchstdauer geht es jedoch um das Recht für den Arbeitgeber, seine Geschäftstätigkeit frei ausüben zu können, ohne durch die Arbeit der Behörden über die zur Kontrolle erforderliche Zeitspanne hinaus darin eingeschränkt zu sein.

KAPITEL 3: PRÄVENTIVMASSNAHMEN IM UMGANG MIT BESCHÄFTIGUNGSVERHÄLTNISSEN IN DER LANDWIRTSCHAFT: GESETZLICH UND TARIFVERTRAGLICH ERLAUBTE FORMEN DER FLEXIBILITÄT – VEREINFACHUNG VON VERWALTUNGSFORMALITÄTEN

Ein Schlüsselement öffentlicher Politiken zur Bekämpfung nicht angemeldeter Erwerbstätigkeit (NAE) ist die Annahme präventiver Maßnahmen, die herkömmliche Abschreckungssysteme effizient unterstützen können. Im Rahmen dieser Forschungsarbeit wurde ganz gezielt eine spezifische Erhebung durchgeführt, um die nationale Umsetzung zweier besonderer Arten von Präventivmaßnahmen zu untersuchen: (i) die Umsetzung vertraglicher Instrumente, die gesetzlich oder tarifvertraglich verankert sind und die dringend erforderliche Flexibilität in Beschäftigungsverhältnissen begünstigen, auf die der Arbeitsmarkt des Agrarsektors so sehr angewiesen ist, und (ii) der Grad der Vereinfachung administrativer Formalitäten im Zusammenhang mit der Regelung von Beschäftigungsverhältnissen.¹³ Eine angemessene und wirkungsvolle Umsetzung dieser Präventivmaßnahmen, die als wesentliche Komponenten inhaltsbezogener Politiken gelten, kann eine Befolgung der Vorschriften durch die einzelnen Akteure des Arbeitsmarkts erleichtern und fördern.

Diesem Thema wurde eine separate Umfrage gewidmet, die Arbeitgebervertreter aus 16 Nationen beantworteten: AT, BE, CY, CZ, DE, DK, ES, FI, FR, HU, IT, LT, NL, PL, PT, SE.

3.1 Flexibilität und Arbeitsverträge

Die Erhebung bezog sich auf die Fähigkeit der arbeitsmarktrechtlichen Bestimmungen, den Bedürfnissen des Marktes in adäquater Weise gerecht zu werden. Zuerst ging es um die Frage, ob es nationale Sonderregelungen für Arbeitsverträge in der Landwirtschaft gibt. Dieser Sektor weist bekanntlich – stärker als andere – einzigartige Merkmale auf, die in großem Maße durch den saisonalen Charakter vieler agrarischer Arbeitsverfahren bedingt sind.

Die Frage nach einer gesetzlichen Sonderregelung für die Landwirtschaft wurde jedoch größtenteils verneinend beantwortet, sodass sich aus den Antworten folgendes Bild ableitet:

Tabelle 1:

Sonderregelung für die Landwirtschaft	Länder
NEIN, keine Sonderregelung	CK, DE, DK, ES, FL, FR, HU, LT, NL, PL, SE
JA, aber von der allgemeinen Regelung nur geringfügig abweichend	AT
JA, aber nur für die Saisonarbeit	BE, PT (sehr kurze befristete Verträge)
JA, aber nur für die befristete Beschäftigung landwirtschaftlicher Arbeitnehmer	IT
JA, aber nur für Drittstaatsangehörige	CY

Zur besseren Erfassung der landwirtschaftlichen Arbeitsmärkte auf einzelstaatlicher Ebene wurden die nationalen Arbeitgeberverbände des Agrarsektors nach der Art von Arbeitsverträgen gefragt, auf die in den einzelnen Ländern am häufigsten zurückgegriffen wird. Die Antworten lassen darauf schließen, dass die Vertragsinstrumente der Mitgliedstaaten sehr vielfältig sind.

Vor allem sollte auch angegeben werden, welches nationalrechtlich vorgesehene Vertragsinstrument am gebräuchlichsten ist und welche Instrumente im Sektor eigentlich kaum Anwendung finden. Die Antworten lassen sich wie folgt zusammenfassen:

¹³ siehe WILLIAMS & RENOOI, *Tackling undeclared work in 27 European Union Member States and Norway*, Eurofound, Dublin, 2013, S. 9

Tabelle 2:

Art der Anstellung	am gebräuchlichsten	sehr gebräuchlich	relativ gebräuchlich	nicht sehr gebräuchlich
unbefristeter Vollzeitvertrag	BE, CY, CZ, DE, DK, LT, PL, PT, SE	HU, NL	AT, ES, FI, FR, IT	
befristeter Vollzeitvertrag	AT, CZ, FR, IT	FI, NL, PL, PT, SE	BE, CY, DE, DK, ES, HU	LT
Saisonarbeitsvertrag	AT, BE, ES, FI, FR, HU, IT, LT	CY, CZ, DE, NL, PL, PT, SE	DK	
Teilzeitvertrag	CZ	BE, CY, NL	AT, DE, FI, HU, IT, LT PL	ES, FR, PT, SE
Lehrvertrag		DE, DK, NL	FR, PT	AT, BE, CY, ES, FI, HU, IT, LT, SE
Zeitarbeitsvertrag (RL 2008/104/EG)		LT, NL, PT	BE, DK, HU, PL, SE	AT, CY, CZ, DE, ES, FI, NL, PT
Minijob, Voucher			DE, DK, IT, LT, PL	CY, DK, ES, FI, NL, PL (große Betriebe), PT
Arbeit auf Abruf (Null-Stunden- Vertrag, wenige Stunden)			ES, NL, PL	CY, DE, DK, ES, IT, LT, PL (gB), PT
vertragliche Arbeitsvergabe an Selbstständige		SE	FI, FR, NL, PL	CY, DE, DK, ES, IT, LT, PL (gB), PT
sonstige Verträge			PL, SE	CY, DE, DK, ES, IT, LT, NL, PL (gB), PT

Die Umfrageergebnisse bestätigen eine beachtliche Verwendung der gebräuchlichsten Verträge, insbesondere der unbefristeten, befristeten und Saisonarbeitsverträge. Lehrverträge werden in der Regel eher selten abgeschlossen (außer in Ländern, die traditionell auf eine duale Ausbildung setzen: DE, DK, NL). Auch Zeitarbeit, vertragliche Arbeitsvergabe an Selbstständige, Minijobs und andere flexible Vertragsmodelle kommen weniger häufig vor.

Bricht man gewisse Aspekte der obenstehenden Tabelle auf die nationale Ebene herunter (siehe Tabelle 3), ist festzustellen, dass in bestimmten Ländern die unbefristeten (Vollzeit-) Verträge auf dem landwirtschaftlichen Arbeitsmarkt vorherrschen (DE, SE), während in anderen die befristeten und die Saisonarbeitsverträge die Oberhand haben (FR, HU und IT).

Tabelle 3:

Verwendung der einzelnen Vertragsmodelle: einige nationale Beispiele	
Deutschland	<u>am gebräuchlichsten:</u> unbefristete und Vollzeitverträge
	<u>sehr gebräuchlich:</u> Saisonarbeits- und Lehrverträge
	<u>relativ gebräuchlich:</u> befristete Verträge, Minijobs, Teilzeitverträge
Italien	<u>am gebräuchlichsten:</u> befristete Verträge, Saisonarbeitsverträge
	<u>relativ gebräuchlich:</u> unbefristete und Vollzeitverträge, Minijobs (Voucher), Teilzeitverträge
Ungarn	<u>am gebräuchlichsten:</u> Saisonarbeitsverträge
	<u>sehr gebräuchlich:</u> unbefristete und Vollzeitverträge
	<u>relativ gebräuchlich:</u> befristete Verträge, Zeitarbeitsverträge
Frankreich	<u>am gebräuchlichsten:</u> befristete Verträge
	<u>relativ gebräuchlich:</u> unbefristete und Vollzeitverträge, Lehrverträge, Arbeitsvergabe an Selbstständige
Schweden	<u>am gebräuchlichsten:</u> unbefristete und Vollzeitverträge
	<u>sehr gebräuchlich:</u> befristete Verträge, Saisonarbeitsverträge, Arbeitsvergabe an Selbstständige

Die Verwendung **befristeter Arbeitsverträge** unterliegt in nahezu allen Ländern gesetzlichen Auflagen: In manchen Fällen sind es subjektive/objektive Einschränkungen (z.B. in Bezug auf das Alter des Arbeitnehmers oder die Art der Tätigkeit, für die ein solcher Vertrag greifen kann) (CY, DE, FR, LT, NL, HU), in anderen numerische Grenzen (HU, PL) und in wiederum anderen Einschränkungen in Bezug auf die Vertragslaufzeit (BE, CZ, DE, ES, FR, LT, PL, PT, SE). In manchen Ländern muss auch eine Rechtfertigung für den Rückgriff auf einen befristeten Vertrag vorgelegt werden (AT, PT, LT, FI). Der Fall IT ist einzigartig: Es gibt keinerlei Auflagen für die Verwendung von befristeten Verträgen im Agrarsektor.

In der Landwirtschaft ist Saisonarbeit weit verbreitet. Dennoch gibt es für die **saisonale Beschäftigung** kein gemeinsames Regulierungssystem der europäischen Staaten. Diese Art von Arbeit nimmt in den einzelnen Ländern einfach viel zu unterschiedliche Züge an.

Zuerst gilt es zu abklären, wie überhaupt Saisonalität auf einzelstaatlicher Ebene definiert wird (sofern es eine Begriffsbestimmung gibt). Bei der Frage nach der Definitionsquelle für Saisonalität im nationalen Recht ergaben die Antworten, dass sich einige Länder für eine rechtliche Definition des Konzepts (per Gesetz oder staatliche Regelung) entschieden haben (CY, DE, FR, HU, LT, SE), während andere die Saisonarbeit rechtlich mit einem befristeten Vertrag gleichsetzen (AT, PT). Wiederum andere lassen die Begriffsbestimmung einzig und allein im Rahmen der Tarifverhandlungen klären (z.B. AT). Eine Art Mittelweg beschreiten die Länder, die zwar eine gesetzlich verankerte allgemeine Definition und Regulierung haben, die ausführlichere Begriffsbestimmung aber den Tarifverträgen überlassen (BE, CZ, ES, NL). In anderen Ländern geht die Definition sowohl aus dem Gesetz als auch

aus den Tarifverträgen hervor (DK, FI). In FI beispielsweise liegt die Begriffsbestimmung der Saisonarbeit bei den einzelnen Arbeitsverträgen, die ausschlaggebend für Definition und Regelung sind. Wiederum andere Staaten schließlich haben gar keine spezifische Definition von Saisonalität (IT, PL), wobei die Tarifverhandlungen in IT doch eine partielle, hypothetische, wenn auch nur zum Teil angewandte Begriffsbestimmung liefern.

Zusammenfassend ist festzuhalten, dass die nationalen Definitionen – dort, wo vorhanden – Saisonalität meist mit den typischen saisonal bedingten Tätigkeiten der Landwirtschaft assoziieren, d.h. mit denjenigen, die an die jährlich wiederkehrenden Jahreszeiten gebunden sind (Saisonalität im engeren Sinne). In FI beispielsweise spricht man dann von Saisonarbeit, wenn *die Art der Tätigkeit mit der jährlichen Wiederkehr der Jahreszeiten für einen begrenzten Zeitraum einhergeht*. FR definiert Saisonalität als Arbeit, die im Einklang mit dem *Rhythmus der Jahreszeiten oder kollektiver Lebensstile*¹⁴ erfolgt.

Im Gegensatz dazu gilt die Saisonarbeit in gewissen Ländern eher als eine Art Gelegenheitsarbeit (rein quantitativ gesehen), wie im Falle von DE¹⁵ (Saisonalität im weiteren Sinne). In Belgien wiederum bezeichnet Saisonarbeit sowohl die Arbeit, die im Rahmen saisonal bedingter Gegebenheiten im engeren Sinne (z.B. Aussaat und Ernte) anfällt als auch diejenige, die sich wirklich nur gelegentlich ergibt.

Alles in allem wird die Saisonarbeit in den nationalen Regelungen nach folgendem Schlüssel definiert:

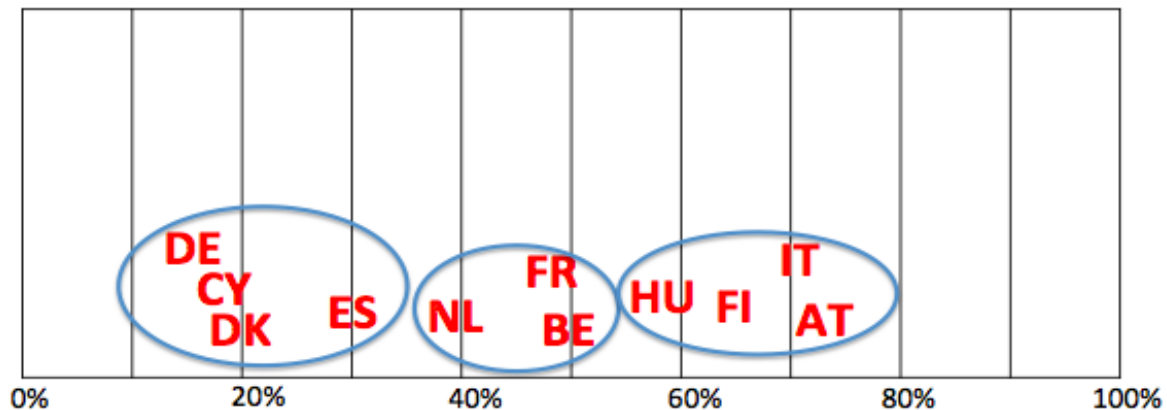
Tabelle 4:

Arbeit in Verbindung mit den Jahreszeiten (spezifische Zeiträume des Jahres)	AT, CY, DK, FI, HU, IT, NL, PL, PT, SE
Arbeit, die nicht zwangsläufig zu spezifischen Zeitpunkten des Jahres anfällt (quantitative Begrenzung über das gesamte Jahr)	BE, DE, LT

De facto weist auch der Anteil der Saisonarbeit am Gesamtarbeitsvolumen des Agrarsektors große Unterschiede zwischen den einzelnen Staaten auf. Die Prozentsätze reichen von unter 20 % in DE und CY bis ca. 70 % in AT und IT.

Tabelle 5:

Anteil der Saisonarbeit am Gesamtvolumen der landwirtschaftlichen Tätigkeit:



¹⁴ In FR ist die gesetzliche Definition von Saisonalität in Artikel 1242-2 des Arbeitsgesetzbuches verankert.

¹⁵ In DE ist Saisonalität in Artikel 12E der Arbeitsgenehmigungsverordnung (ArGV) gesetzlich definiert. Saisonarbeit entspricht einer Beschäftigung von mindestens 30 Stunden wöchentlich bei durchschnittlich mindestens sechs Stunden arbeitstäglich bis zu insgesamt sechs Monaten im Kalenderjahr.

In Bezug auf die Frage nach den Schwachpunkten der national geltenden Regelungen zur Saisonarbeit sowie nach den Bereichen, in denen sich die Arbeitgeber der Landwirtschaft verbesserte Regelungen wünschen, sind die Antworten wie folgt zusammenzufassen:

Tabelle 6:

Saisonarbeit: Bereiche, in denen mehr Flexibilität gefordert wird	Länder
administrative Formalitäten hinsichtlich der Einstellung von Saisonarbeitskräften	AT, CY, ES, IT, PL, PT
mehr Flexibilität im Allgemeinen	FR
Vorschriften hinsichtlich der Arbeitszeit	AT, SE
mehr Möglichkeiten für Tarifverträge	NL
Spezialisierung/Schulung für Arbeitsinspektoren im Agrarsektor	CY
aktuelles Maß an Flexibilität ist angemessen	BE, ES, FI, LT
ich weiß es nicht	DE, DK, CZ, HU

Eine besondere Frage der Erhebung befasste sich mit der Verwendung von Arbeitsverträgen beim „**Arbeitnehmer-Sharing**“ im Agrarsektor. Nach diesem System kann ein und derselbe Arbeitnehmer im Rahmen eines einzigen Beschäftigungsverhältnisses für mehrere Arbeitgeber tätig sein. Diese spezielle Art von Arbeitsvertrag bietet eindeutig mehr Flexibilität, da gleich mehrere Arbeitgeber frei – nach Absprache untereinander und ohne besondere Einschränkungen – im Rahmen eines einzigen Beschäftigungsverhältnisses auf die Dienste desselben Arbeitnehmers zurückgreifen können (hier hebt sich das Arbeitnehmer-Sharing im Wesentlichen von der Kumulierung von Teilzeitverträgen ab, die ja mindestens zwei Beschäftigungsverhältnisse voraussetzt). In regulatorischer Hinsicht schafft das Arbeitnehmer-Sharing die Dualität des Beschäftigungsverhältnisses ab. Es gibt zwar immer noch zwei Parteien (Arbeitgeber und Arbeitnehmer), doch der Vertrag kann mehrere Personen als rechtmäßige Arbeitgeber ausweisen.

Gibt es auf einzelstaatlicher Ebene eine spezifische Disziplin betreffend Arbeitnehmer-Sharing? Die Lage sieht wie folgt aus:

Tabelle 7:

Ist Arbeitnehmer-Sharing erlaubt?	Länder
JA, es ist erlaubt.	CY, FI, HU, IT, LT, NL, PT, SE
JA, es ist erlaubt, aber nur in Unternehmensgruppen.	BE, FR
NEIN, es ist nicht erlaubt.	AT, CZ, DE, DK, ES, PL

Es hat sich herausgestellt, dass es in den meisten Ländern (10 von 16) Arbeitnehmer-Sharing gibt. Dieses System bleibt nicht länger eine Randerscheinung in einem Bereich wie der Landwirtschaft, wo die Unbeständigkeit vieler Jobs besondere Formen der Flexibilität erforderlich macht, die in anderen Produktionssparten mit unterschiedlichen strukturellen Merkmalen – wie der Industrie beispielsweise – oft nicht bekannt sind.

Im Rahmen der beiden Workshops in Brüssel und Amsterdam fanden im Übrigen zwei Paneldiskussionen zwischen Geopa-Mitgliedern statt, bei denen es um das tatsächliche Ausmaß der **Entsendung von Arbeitnehmern** (Richtlinie 96/71/EG und Richtlinie 2014/67/EU) ging. Die meisten Geopa-Mitglieder berichteten, dass die Entsendung von Arbeitnehmern im Agrarsektor der meisten europäischen Länder aktuell nicht sonderlich geläufig ist. Demzufolge wurden bislang auch keine nennenswerten Erfahrungen mit der echten Entsendung oder der besonderen Form von NAE gemacht, die als scheinbare Arbeitnehmerentsendung in Artikel 4.1. der Richtlinie 2014/67/EU erwähnt wird. Es sei jedoch darauf hingewiesen, dass die Entsendung von Arbeitnehmern in einigen Ländern wie FR vermehrt in der Landwirtschaft aufkommt. Es ist daher auch nicht auszuschließen, dass sich dieser Trend in Zukunft im gesamten Agrarsektor ausdehnt – zumindest in gewissen Bereichen und für spezielle Tätigkeiten, die ohne direkte Einstellungen vom Landwirten ausgegliedert werden können.

3.2 Vereinfachung von Verwaltungsverfahren: eine Bestandsaufnahme

Die Zusage, administrative Verfahren zu vereinfachen, ist eine wichtige Präventivmaßnahme im Hinblick auf ein leichteres Einhalten von Vorschriften.

Daher wurde der Grad der Vereinfachung verwaltungstechnischer Formalitäten und Verfahren im Zusammenhang mit der Schaffung und Umsetzung eines Beschäftigungsverhältnisses bewertet. Ein besonderes Augenmerk lag auf der administrativen Vorgabe, den zuständigen Behörden jede Neueinstellung zu melden, sowie auf den verwaltungstechnischen Formalitäten bezüglich der Zahlung von Steuern und Sozialversicherungsbeiträgen.

a) Administrative Formalitäten bei der Meldung eines Beschäftigungsverhältnisses

Betreffend die obligatorische Meldung eines Beschäftigungsverhältnisses bei den zuständigen Behörden bietet sich vorrangig dort Potential zur Vereinfachung, wo es zu einer etwaigen Verdopplung der Formalitäten kommt. Es ist tatsächlich nicht unüblich, dass von einem Arbeitgeber verlangt wird, für ein und dieselbe Einstellung gleich mehrere Erklärungen – mit ähnlichem Inhalt – abzugeben. Das kann vorkommen, wenn unterschiedliche Verwaltungen für die Bearbeitung derselben Information verantwortlich sind (z.B. Arbeitsamt, Träger der sozialen Sicherheit, Steuerbehörden, ...). Daher die Frage, ob eine oder mehrere Meldungen im Rahmen von Neueinstellungen erforderlich sind – mit folgendem Ergebnis:

Tabelle 8:

Anzahl erforderlicher Meldungen	Länder
nur eine Meldung	AT, BE, DK, HU, IT, LT, PL, SE
mehr als eine Meldung	CY, DE, ES, FI, FR, NL, PT

Wichtig ist auch der Abgleich dieser Angaben mit dem Informatisierungsgrad der Verfahren zur Meldung eines neuen Beschäftigungsverhältnisses. Ein angemessenes Maß an Verknüpfung zwischen öffentlichen IT-Systemen kann durchaus dazu beitragen, unnötige Doppelarbeit zu vermeiden, und sicherstellen, dass Informationen auf integrierte Weise von diversen Stellen verwaltet werden, die allesamt mit der Bearbeitung derselben Daten betraut sind.

Inwieweit greift „E-Government“ bei der Abgabe von Einstellungserklärungen?

Tabelle 9:

Meldungsformen	Länder
ausschließlich elektronische Meldungen mittels „e-forms“, die direkt in eine Datenbank eingespeist werden	BE, DE, DK, ES, HU, IT, LT, NL, PL (<i>allgemeine Regel</i>), PT
Papierformat	CY, CZ, SE
beides möglich	AT, FI, FR, PL (<i>bis zu 5 Arbeitnehmer</i>)

Die politische Entscheidung, informatisierte Meldungen zur Pflicht zu machen, hat deutliche Vorteile. Zum einen kann eine Erklärung in elektronischer Form nicht mehr im Nachhinein abgeändert werden – was ein gebührendes Maß an Sicherheit gewährleistet. Verzögerungen beim Postversand sind nicht mehr möglich und/oder exakte Meldedaten und -zeiten können nicht länger angefochten werden, um die gesetzte Meldefrist zu respektieren. Zum anderen erlauben informatisierte Verfahren eine unverzügliche Aktualisierung der Datenbanken, die von den Kontrollorganen (für Arbeitsinspektionen und/oder Steuerprüfungen) genutzt werden. Diese haben in Echtzeit Fernzugriff auf die Datenbanken, sodass die Beschäftigungssituation eines Arbeitnehmers gleich während der Vor-Ort-Inspektion oder schon bei deren Planung überprüft werden kann. Rein informatisierte Verfahren können jedoch auch schwer zugänglich sein, wenn der Arbeitgeber nicht über ausreichende EDV-Kenntnisse verfügt und/oder keinen Internetzugang hat, was in familiengeführten Klein- und Kleinstunternehmen nicht abwegig ist. Besonders symbolträchtig ist hier das System PL: Alle Arbeitgeber, die mehr als 5

Arbeitnehmer beschäftigen, müssen informatisierte Verfahren verwenden, während unter diesem Grenzwert eine traditionelle Erklärung im Papierformat oder eine elektronische Meldung möglich ist. Bei den Durchsetzungspolitiken wird großen Wert auf die Frist gelegt, innerhalb derer die Einstellungserklärung laut nationalem Recht zu erfolgen hat. Die Angaben sind für die aktuelle Forschungsarbeit sehr wichtig, da sie entscheidende Auswirkungen auf die konkreten Überwachungsmöglichkeiten und -verfahren der Aufsichtsorgane (Arbeitsaufsichtsbehörden) haben können, die die Einhaltung der Meldepflicht sicherstellen. Sie könnten auch beeinflussen, wie der Trend der NAE – im Gegensatz zur regulären Beschäftigung – von diesen Behörden quantifiziert wird. In den (meisten) Ländern, in denen Arbeitsinspektionen – besonders in Bezug auf NAE – ohne Vorankündigung in Form von Überraschungsbesuchen am Arbeitsplatz durchgeführt werden, scheinen nationale Systeme, die eine obligatorische Einstellungserklärung auch nach Beginn des Beschäftigungsverhältnisses erlauben, nicht vollkommen effizient zu sein. Da man hier davon ausgeht, dass Beschäftigungsverhältnisse auch später gemeldet werden können, bleiben diese den Behörden in Ermangelung einer Inspektion oft völlig verborgen. Solche Umstände können ferner dazu führen, dass die Inspektionsbehörde die Situation als reguläre Beschäftigung registriert, weil eine rechtmäßige Einstellungserklärung vorliegt, die jedoch nach Beginn des Beschäftigungsverhältnisses oder vielleicht sogar erst nach dem Kontrollbesuch hinterlegt wurde.

Hier ein Überblick zur geschilderten Lage:

Tabelle 10:

Frist für die obligatorische Einstellungserklärung	Länder
vor Aufnahme der Tätigkeit	AT, FR, HU, IT, LT, PT
zeitgleich mit Aufnahme der Tätigkeit	BE, CY, CZ, DE (Minijobs), ES, NL
nach Aufnahme der Tätigkeit	DE (alle anderen Fälle), DK, FI, PL, PT, SE

Um die tatsächliche Effizienz der Inspektionen (Durchsetzung) in Bezug auf NAE gemäß den einzelstaatlichen Regulierungssystemen besser einschätzen zu können, empfiehlt es sich, die Daten von Ländern mit nachfolgender Meldung (Tabelle 10) und die von Staaten mit Erklärung im Papierformat (oder der zusätzlichen Option einer solchen Meldung) (Tabelle 9) zu vergleichen. Dieser Vergleich zeigt, dass einige Länder ihren Arbeitgebern die Möglichkeit geben, der Meldepflicht mittels nachfolgender Erklärung (einschließlich im Papierformat) (FI, PL, SE) nachzukommen, und dass andere Länder die Option vorsehen, die Erklärung (einschließlich im Papierformat) zeitgleich mit Aufnahme der Tätigkeit zu hinterlegen (CY, CZ). Doch keines dieser Systeme zur Meldung eines aufgenommenen Beschäftigungsverhältnisses scheint sich als sonderlich wirkungsvoll im Kampf gegen NAE zu erweisen. Ein Arbeitgeber, der eine Einstellung womöglich nicht rechtmäßig gemeldet hat, kann dies sogar nach dem Inspektionsbesuch nachholen (die Meldung hat hier am Tag selbst oder am darauffolgenden Tag zu erfolgen). Wo also informatisierte Prozesse Verwendung finden und eine vorangehende bzw. zeitgleiche Meldung zu hinterlegen ist, liefert das Meldesystem an sich den Arbeitsaufsichtsbehörden schon ausschlaggebende Daten zu mutmaßlichen Fällen von NAE.

Die Teilnehmer wurden überdies gefragt, ob **reine Formfehler** – nicht zwangsläufig in Bezug auf die Meldung einer Neueinstellung – als Fälle von NAE betrachtet werden (unter Anwendung der entsprechenden Sanktionen). In zahlreichen Staaten (AT, BE, CY, DE, ES, FR, LT, NL, PL, SE) werden Formfehler bei der Anmeldung eines neuen Beschäftigungsverhältnisses so behandelt wie Fälle von NAE – und entsprechend sanktioniert. Andere Staaten hingegen (DK, FI, HU, IT, PT) unterscheiden zwischen Formfehlern (mit Strafen) und unterlassenen Meldungen. Eine weiterführende Analyse über diese Forschungsarbeit hinaus wäre vonnöten, um zu klären, ob die nationalen Strafen für NAE der Substanz entsprechen, d.h. ob bestehende nationale Regelungen vor dem Hintergrund allzu bürokratischer oder formaler Ansätze gewisse Zugeständnisse vorsehen.

b) Administrative Formalitäten bei der Umsetzung des Beschäftigungsverhältnisses

Ebenfalls belastend wirkt auf den Arbeitgeber der administrative Aufwand in Verbindung mit der Registrierung von Informationen über Löhne, Arbeitsstunden, Ruhezeiten, ... Er muss sich nicht nur um Lohnabrechnungen kümmern, sondern auch die oben erwähnten Aufgaben zu administrativen Zwecken für die zuständigen Behörden erfüllen. Im Großen und Ganzen handelt es sich hier um monatliche Verwaltungsaufgaben (wobei manche Aufstellungen auch in anderen Zeitabschnitten, z.B. halbjährlich oder jährlich, erfolgen müssen).

Kann es bei diesen obligatorischen Meldungen an Regierungsstellen vorkommen, dass die erforderliche verwaltungstechnische Dokumentation zum Beschäftigungsverhältnis doppelt hinterlegt werden muss? So sieht es aus:

Tabelle 11:

Formalitäten bei der Umsetzung des Beschäftigungsverhältnisses (Verzeichnis der Löhne, Arbeitsstunden, Ruhezeiten, ...)	Länder
ein einziges elektronisches Dokument	BE, DK, HU, IT, PL
ein einziges Papierdokument	CZ
mehrere elektronische Dokumente	AT, DE, FI, FR, NL, PT, SE
mehrere Papierdokumente	AT (<i>Arbeitgeber entscheidet, ob E-Dokument oder nicht</i>), CY, ES, FR (<i>gewisse Formalitäten nur im Papierformat möglich</i>), LT, PT (<i>Arbeitgeber entscheidet, ob E-Dokument oder nicht</i>)

Ein potenzieller Versuch der Vereinfachung auf nationaler Ebene wäre auch die Annahme von Maßnahmen, die die Möglichkeit einräumen, in regelmäßigen Abständen (üblicherweise monatlich) ein einziges Dokument zu hinterlegen, vorzugsweise in elektronischem Format.

Die Formalitäten in Zusammenhang mit der Umsetzung des Beschäftigungsverhältnisses verlangen auch Erklärungen zu den **Sozialversicherungsbeiträgen** für Arbeitnehmer. Auch hier variiert der Grad der Vereinfachung von einem Land zum anderen.

Tabelle 12:

Formalitäten in Bezug auf die Sozialversicherungsbeiträge	Länder
ein einziges Dokument (als Lohnzettel und Erklärung für die Behörden)	CZ, DK, HU, PL
1 Dokument für den Arbeitnehmer (Lohnzettel) und 1 für die Behörden	BE, CY, IT, LT, SE
1 Dokument für den Arbeitnehmer (Lohnzettel) und mehrere für die Behörden	DE, ES, FI, PT
mehrere Dokumente für den Arbeitnehmer (Lohnzettel und weitere Dokumente) und für die Behörden	AT, FR, NL

Die Analyse der Antworten auf den Fragebogen lässt also darauf schließen, dass der Verwaltungsaufwand für den Arbeitgeber ein Bereich ist, der für eine potenzielle Vereinfachung auf einzelstaatlicher Ebene ins Auge gefasst werden kann. In den meisten Ländern wäre es tatsächlich angebracht, darüber nachzudenken, unter Einsatz technologischer Hilfsmittel auf eine einzige Erklärung umzusteigen, die sowohl als Lohnzettel für den Arbeitnehmer als auch als Instrument zur Übermittlung von Informationen an die zuständige nationale Sozialversicherungsbehörde dienen könnte.

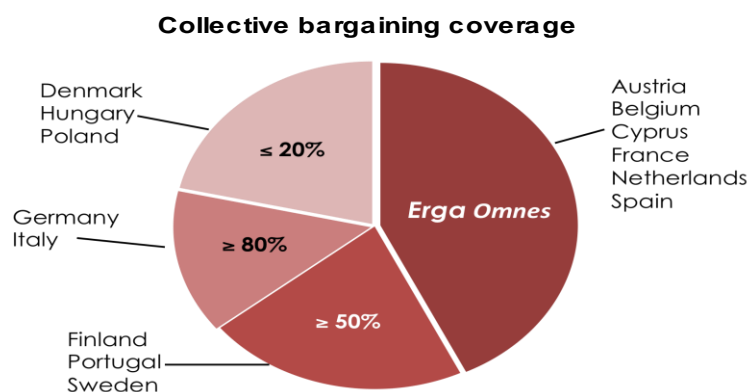
c) Meldung des Beschäftigungsverhältnisses bei den Steuerbehörden

Die Formalitäten im Zusammenhang mit der Umsetzung des Beschäftigungsverhältnisses beinhalten auch eine Meldung des Arbeitgebers an die Steuerbehörden (zur Steuererhebung). Einige Länder haben eine einzige Erklärung für Sozialversicherungs- und Steuerzwecke (AT, BE, DE, DK, SE). In anderen Ländern kommen die Steuerformalitäten separat zu denen der Sozialversicherung hinzu (CY, ES, FI, IT, LT, NL, PT).

3.3 Der Stellenwert der Tarifverhandlungen in der Landwirtschaft und die Rolle der Sozialpartner bei der Förderung regulärer Beschäftigung

In allen befragten Ländern haben die Arbeitgeber des Agrarsektors erfahrungsgemäß den Eindruck, dass man sich eher dort an Vorschriften hält, wo es stärkere lokale Arbeitgebervertretungen gibt und diese auch die meisten Arbeitgeber zu ihren Mitgliedern zählen. Eine zwischengeschaltete Stelle zur Vertretung der Arbeitgeberinteressen stellt letztlich einen Mehrwert dar – nicht nur für ihre Mitglieder, sondern auch für den gesamten Arbeitsmarkt, der von größerer Gesetzmäßigkeit und besserer Einhaltung der Regelungen profitiert. Im Agrarsektor sind Tarifverhandlungen überall weit verbreitet und eingebettet, und Tarifvereinbarungen finden in den Unternehmen der Branche vielfach Anwendung.

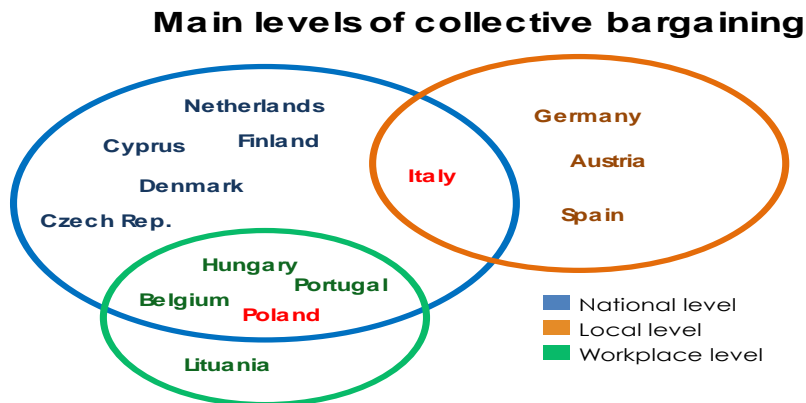
Tabelle 13: Umfang der Tarifverhandlungen in der Landwirtschaft



Selbst wo Tarifverhandlungen nicht „erga omnes“ angewandt werden, ist der Prozentsatz ihrer Nutzung in landwirtschaftlichen Unternehmen nahezu flächendeckend sehr hoch: Lediglich in 3 Ländern (von 14, die diese Frage beantworteten) beträgt der Rückgriff auf Tarifverhandlungen weniger als 50 % (DK, HU, PL).

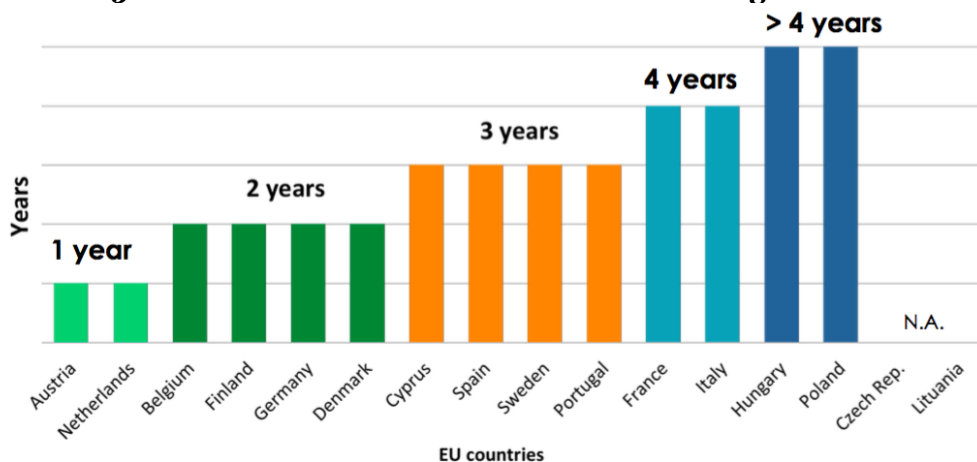
Die Dezentralisierung der Tarifverhandlungen des Sektors fällt einzelstaatlich, lokal und betrieblich betrachtet sehr unterschiedlich aus. In manchen Ländern gibt es mehrere miteinander verknüpfte Ebenen von Tarifverhandlungen, die im Sektor nebeneinander bestehen: In gewissen Fällen ist es eine Koexistenz auf nationaler und lokaler Ebene (IT), in anderen auf nationaler und betrieblicher Ebene (BE, HU, PL, PT).

Tabelle 14: Dezentralisierungsebenen der Tarifverhandlungen in der Landwirtschaft



Die durchschnittliche Dauer einer Tarifvereinbarung weicht von einem Land zum anderen ab und spiegelt äußerst vielfältige Traditionen in den Arbeitsbeziehungen wider.

Tabelle 15: Durchschnittsdauer der Tarifvereinbarungen in der Landwirtschaft



Die Regulierung der Arbeits- und Ruhezeiten ist ein Kernbereich, wo die Tarifverhandlungen der Landwirtschaft ein Schlüsselinstrument darstellen können, um die dringend benötigte Flexibilität bei der Umsetzung von Beschäftigungsverhältnissen – einschließlich während der Hauptsaison – zu gewährleisten.

Ob die Tarifverhandlungen aktuell ein angemessenes Maß an Flexibilität sicherstellen können? Positive Antworten gingen aus den folgenden 11 Ländern ein: BE, CY, CZ, ES, DK, FI, HU, IT, LT, NL, PT; negative aus den nachstehenden 5 Staaten: AT, DE, FR, PL, SE, die in dieser Hinsicht gewisse Unzulänglichkeiten in den nationalen Arbeitgeber-Arbeitnehmer-Beziehungen beklagen.

Die Regulierung der Arbeits- und Ruhezeiten erfolgt in einigen Ländern durch nationale Tarifvereinbarungen (BE, CY, CZ, DK, FI, LT, NL, PT), in anderen durch lokale (AT, DE, ES). In FR, IT, SE ergänzen sich nationale und lokale Zuständigkeiten. Und in HU ist die betriebliche Ebene für tarifvertragliche Regelungen in diesem Bereich zuständig.

Neben der traditionellen Regulierung von Arbeits- und Ruhezeiten hat der soziale Dialog seinen Einflussbereich ausgedehnt und sich – soweit relevant – immer mehr als Antriebskraft für Rechtmäßigkeit und reguläre Beschäftigung bewährt. In manchen Ländern werden „best practices“ entwickelt, die teils von den Sozialpartnern alleine, teils von Regierungsstellen im Rahmen eines Dreiparteiendialogs oder einer auferlegten Selbstregulierung umgesetzt werden.¹⁶

¹⁶ Eine Beschreibung diverser bewährter Praktiken ist dem entsprechenden Abschnitt in Kapitel IV zu entnehmen.

KAPITEL 4: BEWÄHRTE PRAKTIKEN

Im Laufe des Projekts sind viele bewährte Praktiken einzelstaatlicher Natur im Zusammenhang mit der Bekämpfung nicht angemeldeter Erwerbstätigkeit zutage getreten. Die zur Darstellung in dieser Arbeit ausgewählten Praktiken wurden nach den Hauptelementen aus Kapitel 2¹⁷ und 3¹⁸ sortiert, damit der logische Aufbau der Forschung leichter nachzuvollziehen ist.¹⁹

4.1 Regulierung

Die nachfolgenden Beispiele guter Regulierungspraktiken zeugen von innovativen Ansätzen zur Förderung des sozialen Dialogs.

Allgemeines Thema	Bewährte Praxis
Regulierung	ES: „La Comision Nacional de riesgos laborales“ – Regulierung durch Dreiparteiendialog
	LT: Der Dreiparteiendialog der Republik Litauen (LRTT)
	FR: Die Nationalkonferenz gegen illegale Beschäftigung – Regulierungsrahmen und Perspektiven in der Landwirtschaft

SPANIEN – „La Comision Nacional de riesgos laborales“ – Regulierung durch Dreiparteiendialog

Die am 30. Oktober 2001 eingesetzte Nationale Kommission für Sicherheit und Gesundheitsschutz am Arbeitsplatz ist eine Arbeitsgruppe, die sich aus je 5 Vertretern jeder Gruppe der Nationalen Kommission (Zentralregierung, Autonome Gemeinschaften, Wirtschaftsverbände und Gewerkschaften) zusammensetzt und zudem in folgenden Untergruppen tagt: Betriebsausrüstung in der Landwirtschaft, Gesundheitsüberwachung in der Landwirtschaft, Berufsrisiken und Geschlechterfragen in der Landwirtschaft, Einsatz von Pflanzenschutzmitteln, Aus- und Fortbildung zur Prävention von Berufsrisiken. Die Nationale Kommission trug folgendermaßen zur Bestimmung und Bewältigung von Berufsrisiken in der Landwirtschaft bei: Sie brachte einen Leitfaden zur Überwachung der Arbeitnehmergesundheit in der Landwirtschaft heraus, schlug Gesetzesänderungen zum Überrollschutz vor, analysierte Unfälle in der Landwirtschaft, bewarb Dokumente über Berufskrankheiten von Landwirten und empfahl die Entwicklung eines einheitlichen Gesundheitsbuchs, um den Arbeitsalltag der Arbeitnehmer und dessen Auswirkungen auf ihre Gesundheit sowie Präventiv- und Schutzmaßnahmen zu verfolgen und eine unnötige Wiederholung medizinischer Untersuchungen zu vermeiden (besonders relevant bei Saisonarbeitskräften). Dies führte zu einer größeren Sicherheit und besseren Gesundheit der Arbeitnehmer und somit auch zu einem Nutzen für den Arbeitgeber.

* * *

LITAUEN – Der Dreiparteiendialog der Republik Litauen (LRTT)

Der „Dreiparteiendialog der Republik Litauen“ wurde durch das litauische Arbeitsgesetzbuch (Gesetz Nr. IX-926, 2.6.2002), Art. 45 eingerichtet. Er funktioniert seit 1995 und setzt sich aus 15 Mitgliedern zusammen (je 5 Vertreter der Sozialpartner und 5 Regierungsvertreter). Seine Hauptaufgaben bestehen darin:

- Empfehlungen zu staatlichen Gesetzesentwürfen und Regierungsverordnungen in Bezug auf sozioökonomische und beschäftigungsrelevante Themen abzugeben
- auf Anfrage der Regierung oder auf Eigeninitiative Studien und Berichte zu wirtschaftlichen und sozialen Themen in Verbindung mit der Beschäftigung zu erstellen
- die gemeinsamen Jahres- und Zweijahresprogramme für die Zusammenarbeit zwischen den Partnern in Bezug auf konkrete und praktische Fragen (Aus- und Weiterbildung für die Partner, Vorbereitung

¹⁷ Die Abschnitte 4.1, 4.4 und 4.5 beziehen sich auf Aspekte aus Kapitel 2.

¹⁸ Die Abschnitte 4.2, 4.3, 4.6 und 4.7 beziehen sich auf Aspekte aus Kapitel 3.

¹⁹ Die Darstellung der bewährten Praktiken erfolgte in Zusammenarbeit mit den Geopa-Mitgliedern der betreffenden Länder, um Missverständnisse aufgrund nationaler Besonderheiten zu vermeiden, die bei komparativen Arbeiten immer möglich sind.

von Analysen, Forschungsarbeiten, Konsultationen, methodologische Hilfestellung und Organisation von Verhandlungen) erstellen und umsetzen

Der Dreiparteienrat kann trilaterale Vereinbarungen betreffend die Arbeitsbeziehungen sowie die sozialen und wirtschaftlichen Bedingungen von Arbeitnehmern treffen. Diese Vereinbarungen treten nach ihrer Veröffentlichung als Verordnungen des Premierministers im „Valstybės žinios“ (Amtsblatt) so in Kraft, wie es für Regierungsbeschlüsse vorgeschrieben ist.

Die Zusammenarbeit der drei Parteien hat sich in Litauen für die Regulierung zahlreicher beschäftigungsrelevanter Bereiche (Arbeitslosenstatus, Löhne, soziale Garantien für Arbeitnehmer, Sicherheit am Arbeitsplatz und Gesundheitsfürsorge) als effizient erwiesen.

Sogar in den Entwurf des seit 1. Januar 2003 geltenden litauischen Arbeitsgesetzbuches sind Beiträge des sozialen Dialogs und Arbeiten des Dreiparteienrats eingeflossen.

* * *

FRANKREICH: Die nationale Vereinbarung zur Bekämpfung illegaler Beschäftigung: Rechtsrahmen und Auswirkungen auf die Landwirtschaft

Die auf nationaler Ebene verfügbaren Instrumente sind folgende: der nationale Koordinationsplan gegen Steuerbetrug, der nationale Plan gegen illegale Beschäftigung, der nationale Ausschuss zur Bekämpfung illegaler Beschäftigung und Überwachungsausschüsse für jede Vereinbarung. Der nationale Plan zur Bekämpfung nicht angemeldeter Erwerbstätigkeit zielt darauf ab, Betrug mittels Prävention entgegenzuwirken. Die nationale Vereinbarung zur Bekämpfung illegaler Beschäftigung in der Landwirtschaft ist ein Engagement des Berufsstands an der Seite des Staates. Die Vereinbarung des Agrarsektors bindet gleich vier Parteien: Regierung, gewerkschaftliche Organisationen, Arbeitgeberverbände und landwirtschaftliche Sozialversicherung.

Die wesentlichen Ziele lauten: den Umfang und die Umsetzung verschiedener Aktivitäten bestimmen; die Bedeutung leicht verständlicher Informationen für Arbeitgeber und Arbeitnehmer unterstreichen, die sich auf die unterschiedlichen Arten illegaler Beschäftigung sowie Arbeitssituationen beziehen, die im Falle schlechter Führung als betrügerisch gelten könnten; Sanktionen für aufgedeckte illegale Beschäftigung gestalten; die Rollen der unterzeichnenden Parteien definieren, um Unternehmen zur Einhaltung der Gesetze zu ermutigen – dazu ein Beispiel aus der Produktion: eine Broschüre mit Erklärungen zu den Vorlagen der einzelnen Dienste.

* * *

4.2 Regulierung und Flexibilität: „Arbeitnehmer-Sharing“ in der Landwirtschaft

„Joint employment“ oder „Arbeitnehmer-Sharing“ ist ein spezifisches Instrument, das Beschäftigungsverhältnissen mehr Flexibilität verleihen kann – insbesondere in der Landwirtschaft, wo viele Tätigkeiten nicht kontinuierlich anfallen.²⁰ Bei einem „Joint employment“-Vertrag arbeitet ein Arbeitnehmer innerhalb desselben Beschäftigungsverhältnisses für zwei oder mehr Arbeitgeber. Im Folgenden werden einige Beispiele einzelstaatlicher Regulierung von Arbeitnehmer-Sharing angeführt.

Allgemeines Thema	Bewährte Praxis
Regulierung – „joint employment“	FI: „Joint employment“ in Finnland
	FR: „Joint employment“ innerhalb Arbeitgebergruppen in Frankreich
	HU: „Arbeitnehmer-Sharing“ („joint employment“) in Ungarn
	IT: „Joint employment“ in der Landwirtschaft – der Fall Italien: Regulierung und Praxis

²⁰ „Joint employment“ ist in 10 von 16 Ländern vertreten und reguliert – siehe Kapitel 3.1.

FINNLAND: „Joint employment“

„Joint employment“ ist ein Arbeitsvertrag zwischen einem Arbeitnehmer und mehr als einem Arbeitgeber. Diese besondere Vertragsform eignet sich für kleinere Betriebe und Unternehmen, die alleine keine Vollzeitkräfte einstellen können, aber dennoch ständig Mitarbeiter brauchen. In Finnland bieten sich mehrere Möglichkeiten für die Nutzung des Arbeitnehmer-Sharings.

1. Das Ein-Arbeitgeber-Modell: Zwei Betriebe schließen sich zu einem „Arbeitgeber-Kreis“ zusammen, in dem ein Arbeitgeber als Hauptarbeitgeber fungiert und als solcher für alle gesetzlichen Pflichten verantwortlich ist (Abzug von Steuern, Sozialversicherungsbeiträgen und sonstigen Sozialabgaben). Beide Arbeitgeber müssen für Sicherheit und Gesundheitsschutz am Arbeitsplatz sorgen. Die Aufteilung der Beschäftigungskosten unter den Arbeitgebern legen diese gemeinsam vertraglich fest.
2. Das Zwei-Arbeitgeber-Modell: Die Arbeitgeber agieren unabhängig voneinander in Bezug auf die Pflichten, die sie gegenüber ihren Arbeitnehmern haben. Beide zahlen Löhne und Sozialversicherungsbeiträge in eigenverantwortlicher Weise. Dennoch sind Absprachen zwischen den Arbeitgebern erforderlich, z.B. zur Festlegung von Jahresurlaub, Krankengeld, ...
3. Das Organisierte-Arbeitgeber-Modell: Die Arbeitgeber haben auch die Möglichkeit, ein Unternehmen, einen Betrieb oder eine Genossenschaft zu bilden. In diesem Fall ist die neue juristische Person als formeller Arbeitgeber für alle Auflagen verantwortlich, und der Arbeitnehmer arbeitet für alle Betriebe der neu gegründeten Einheit.

* * *

FRANKREICH: Arbeitgebergruppen und „joint employment“

Eine Arbeitgebergruppe (AG) bietet die Möglichkeit des Sharings von Arbeitskräften unter mehreren Nutzern.²¹ Die Bündelung des Arbeitskräftebedarfs in einem bestimmten Raum und das Angebot stabiler Arbeitsbedingungen für Arbeitnehmer ist eine Antwort auf den Bedarf an Beschäftigungsformen, die der ländlichen Gegend angepasst sind.

AG wurden vorrangig im Agrarsektor und ländlichen Raum entwickelt. Sie sind zuständig für Einstellung und Meldeformalitäten, für die Aufstellung von Arbeitsverträgen und für die Löhne. Die Zahl der landwirtschaftlichen und ländlichen AG nimmt im französischen Mutterland stetig zu. 2014 gab es mehr als 3800, ein Zuwachs von 17 % im Vergleich zu 2003. Die AG vertreten über 22.000 vollzeitäquivalente (VZÄ) Arbeitnehmer. 75 % der AG beschäftigen weniger als 5 VZÄ-Kräfte. Die Zahl der AG auf Département-Ebene steigt im Augenblick, sodass man auf 100/200 Mitglieder und 50/100 Arbeitnehmer im Durchschnitt kommen könnte, bzw. auf bis zu 350 Mitglieder und 1000 Arbeitnehmer im Falle der größeren Einheiten. Für die Landwirtschaft gibt es zudem eine besondere Form der AG – die Ersatzdienstvereinbarung – die einen Ersatz für den Betriebsleiter im Falle von Tod, Krankheit, Mutterschutz oder Gewerkschaftsmandat vorsieht. Es gibt eine pro Département. AG wurden als Antwort auf die Bedürfnisse von Kleinbauern entwickelt. In Tierhaltungsregionen sind die Verträge daher oft unbefristet, um dem Bedarf regelmäßig verfügbarer Arbeitskräfte gerecht zu werden. Im Pflanzenbau können die Verträge auch zeitlich begrenzt sein, um dem periodisch anfallenden Kräftebedarf entgegenzukommen. Die AG auf Département-Ebene machen es immer häufiger möglich, die Anforderungen der verschiedenen Produktionszweige gleichermaßen zu bedienen und Arbeitnehmern längere befristete Verträge oder unbefristete Verträge anzubieten. Im Übrigen sammeln die Arbeitnehmer von AG durch die Beschäftigung in verschiedenen Betrieben auch immer mehr (Berufs-)Erfahrungen.

* * *

²¹ Arbeitsgesetzbuch, Buch II, Titel V, Kapitel 3 – siehe

http://www.lexinter.net/Legislation5/JURISOC2/chapitre_iii_contrats_conclus_avec_un_groupe_ment_d_employeurs.htm

UNGARN – „Arbeitnehmer-Sharing“ („joint employment“)²²

Mehrere Arbeitgeber können mit einem Arbeitnehmer einen Arbeitsvertrag unterzeichnen, der ganz deutlich hervorheben muss, welcher Arbeitgeber für die Lohnzahlung zuständig ist. Im Hinblick auf arbeitsrelevante Ansprüche des Arbeitnehmers haften die Arbeitgeber gesamtschuldnerisch. Sofern nicht anders vereinbart, kann das Beschäftigungsverhältnis von den Arbeitgebern oder vom Arbeitnehmer aufgelöst werden. Beendet ist es auch dann, wenn die Zahl der Arbeitgeber auf eins sinkt.

* * *

ITALIEN: „Joint employment“ in der Landwirtschaft – Regulierung und Praxis

„Joint employment“ ist in Italien ein spezifischer Aspekt des Agrarsektors und bei Arbeitgeberverbänden sehr beliebt. Die Formalitäten im Zusammenhang mit dem Personalmanagement können stark vereinfacht werden, was zu Größeneinsparungen für landwirtschaftliche Betriebe führt, die gemeinsam qualifizierte Kräfte einstellen. Das Gesetzesdekret Nr. 76/2013²³ – umgewandelt in das Gesetz Nr. 99/2013 – brachte landwirtschaftlichen Betrieben die Option, gemeinsam Kräfte einzustellen, um Arbeit in ihren Unternehmen zu verrichten. Die Arbeitgeber haften gemeinsam für vertragliche, rechtliche und sozialversicherungstechnische Auflagen, die sich aus dem Beschäftigungsverhältnis ergeben. Der Ministerialerlass vom 27. März 2014²⁴ legt die Meldeverfahren für diese Einstellungsform fest und bestimmt, wer für deren Umsetzung verantwortlich ist. In operativer Hinsicht müssen die Unternehmen die Rolle der einzigen Kontaktperson klären, d.h. der Person, die die Erklärungen betreffend Beginn, Abwicklung, Verlängerung und Beendigung eines Beschäftigungsverhältnisses im Namen aller Arbeitgeber beim „Zentrum für Beschäftigung“ mithilfe des EDV-gestützten Systems „Unilav-Congiunto“ hinterlegt.

4.3 Regulierung und Flexibilität in der Landwirtschaft: „Saisonarbeit“

Saisonarbeitsverträge sind für die Landwirtschaft sehr typische Verträge. In manchen Ländern kommt den Tarifvereinbarungen eine zentrale Rolle bei der Regulierung dieser Verträge zu.

Allgemeines Thema	Bewährte Praxis
Regulierung – Saisonarbeit	BE: Saisonarbeit – Regulierung und die Frage der „täglichen Kündigung“
	ES: Saisonarbeit in der Landwirtschaft – Regulierung (Gesetz und Tarifvereinbarung) und Praxis

BELGIEN: Saisonarbeit – Regulierung und die Frage der „täglichen Kündigung“²⁵

Für Saison- und Gelegenheitsarbeiten besteht ein System von Tagesverträgen. Ein Arbeitgeber kann dieses System das ganze Jahr über nutzen. Jede Saisonarbeitskraft darf 65 Tage pro Jahr unter diesem

²² Der Arbeitnehmer-Sharing-Vertrag wird geregelt durch Abschnitt 195 des ungarischen Arbeitsgesetzbuches, siehe

<http://www.ilo.org/dyn/travail/docs/2557/Labour%20Code.pdf>

²³ siehe Art. 9.11 in:

<http://www.normattiva.it/atto/caricaDettaglioAtto?atto.dataPubblicazioneGazzetta=2013-06-28&atto.codiceRedazionale=13G00123¤tPage=1>

²⁴ siehe https://www.cliclavoro.gov.it/Normative/Decreto_Ministeriale_27_marzo_2014.pdf

²⁵ siehe http://www.fonds-tuinbouw.be/HOME/WSFTUINBOUW/FSGHorticulture/HOOFDNAVIGATIE/Travailsaisonnier/LET_RAVAILSaisonnier/Descriptiondutravailsaisonnier/tabid/16676/language/fr-FR/Default.aspx

System beschäftigt sein. Der Arbeitgeber hat die Freiheit, täglich und entsprechend dem Arbeitsvolumen zu entscheiden, wer am nächsten Tag beschäftigt wird. Im Hinblick auf die Vertragsauflösung ist weder eine Kündigungsfrist zu respektieren noch eine Entschädigung zu zahlen. Das System ist demnach relativ flexibel und könnte einen Weg darstellen, nicht angemeldete Erwerbstätigkeit zu vermeiden. Ferner berechnet das System die Sozialversicherungsbeiträge nicht auf Grundlage der tatsächlichen Vergütung, sondern auf Tagesbasis. So fallen die Beiträge für Saisonarbeitskräfte erheblich niedriger aus. Das System ist gesetzlich verankert.

* * *

SPANIEN: Saisonarbeit in der Landwirtschaft – Regulierung (Gesetz und Tarifvereinbarung) und Praxis

In Spanien ist die Saison- oder Zeitarbeit allgemein unter Artikel 15 und 16 des Arbeitnehmerstatuts²⁶ reguliert. Dieser breite Rechtsrahmen sieht vor, dass die Einzelheiten der Saisonarbeit durch Tarifvereinbarungen geregelt werden. Es obliegt also letztlich den Sozialpartnern, die Bedingungen für Saison- und Zeitarbeit in der Landwirtschaft festzulegen – unter Berücksichtigung jeder einzelnen Kulturpflanze und mit ausreichend regulatorischer Flexibilität.

4.4 Durchsetzung: Arbeitsaufsicht

Gewisse bewährte Praktiken beziehen sich auf Durchsetzungsmaßnahmen, und insbesondere auf Definitionen (z.B. die Begrifflichkeit „travail dissimulé“ in Frankreich), Maßnahmen (z.B. die Befugnis zur Auferlegung einer „Garantie“ für nicht gezahlte Löhne in den Niederlanden) oder Verfahren (z.B. die untenstehenden Verfahrensrechte in Italien) der Arbeitsaufsicht.

Allgemeines Thema	Bewährte Praxis
Durchsetzung – Arbeitsaufsicht	FR: „Travail dissimulé“ und Arbeitsaufsicht – Sanktionen und Rechtsmittel
	IT: Verfahrensbezogene und substanzielle Rechte der Unternehmen im Falle von Arbeitsinspektionen
	NL: Die Befugnis der SZW (Arbeitsaufsichtsbehörde), „Anordnungen“ zur Erlangung nicht gezahlter Löhne zu erteilen
	PT: Information, Beratung und Förderung: die Rolle der Arbeitsaufsichtsbehörde (ACT)
	UK: HSE-Befugnisse in Bezug auf die Nichteinhaltung von Regeln und Maßnahmen betreffend Gesundheit und Sicherheit am Arbeitsplatz – ein Fallbeispiel responsiver Durchsetzung

FRANKREICH – „travail dissimulé“ (Schwarzarbeit) und Arbeitsaufsicht: Sanktionen und Rechtsmittel

In Frankreich entsprechen folgende Verstöße einer illegalen Beschäftigung: Schwarzarbeit, Handel mit Arbeitnehmern außerhalb des Rechtsrahmes, Beschäftigung ausländischer Bürger ohne Aufenthaltsgenehmigung, betrügerische oder falsche Meldungen²⁷.

Der präzisere Begriff der nicht angemeldeten Erwerbstätigkeit würde eher auf die nachstehend geschilderte Form der Schwarzarbeit zutreffen: Deckung eines Arbeitnehmers durch das Versäumnis, eine der beiden obligatorischen Formalitäten für jeden Arbeitnehmer zu erledigen: die Meldung der Einstellung im Vorfeld bzw. die Hinterlegung des Lohnzettels.

Das andere Beispiel für Schwarzarbeit ist die Verschleierung einer Tätigkeit: eine natürliche oder juristische Person, die eine gewinnbringende Tätigkeit im Bereich der Produktion, Verarbeitung, Reparatur oder Dienstleistungserbringung ausübt bzw. in kommerzielle Handlungen involviert ist und

²⁶ siehe <https://www.boe.es/boe/dias/2015/10/24/pdfs/BOE-A-2015-11430.pdf>

²⁷ siehe <http://travail-emploi.gouv.fr/droit-du-travail/lutte-contre-le-travail-illegal/article/les-sanctions-liees-au-travail-illegal>

eine der folgenden Pflichten umgeht: das Gesuch um Eintragung im Jobregister (...) oder die Meldung für die Sozialversicherungs- und Steuerbehörden.
Obwohl dieser Rechtsrahmen komplex ist und mit viel administrativem Aufwand einhergeht, deckt er doch sämtliche Formen illegaler Beschäftigung ab, statt nur bestimmte Arten zu bekämpfen.

* * *

ITALIEN – Verfahrensbezogene und substanzielle Rechte der Unternehmen im Falle von Arbeitsinspektionen

Der Zugang des Kontrollpersonals ist gesetzlich geregelt und muss unter Einhaltung des *Verhaltenskodexes für den Einsatz von Arbeitsinspektoren*²⁸ erfolgen, der vom italienischen Arbeitsministerium herausgegeben wurde und nachstehende Verfahrensrechte für die zu prüfenden Einheiten verankert:

- Zu Beginn der Vor-Ort-Inspektion müssen sich die Inspektoren als solche ausweisen.
- Der Arbeitgeber hat das Recht, eine qualifizierte Fachkraft (einschließlich Berufsverbände) hinzuzuziehen und sich zu äußern.
- Am Ende des Inspektionsbesuchs händigt das Kontrollpersonal dem Arbeitgeber einen ersten Bericht aus, in dem die durchgeführten Kontrollen aufgelistet sind – einschließlich der Äußerungen von Arbeitnehmern und Arbeitgeber – sowie geprüfte Dokumente und etwaige festgestellte Verstöße.
- Nach Abschluss der erforderlichen Untersuchungen handelt der Arbeitsinspektor wie folgt:
 - a) Sind keine Disziplinarmaßnahmen zu ergreifen, gibt er einen Schlussbericht heraus (die kontrollierte Einheit hat Anrecht auf eine Bescheinigung, die die Durchführung des Inspektionsverfahrens und die Einhaltung der Auflagen belegt).
 - b) Sind Verstöße festgestellt worden und Sanktionen zu verhängen, übermittelt er dem Arbeitgeber binnen 90 Tagen den Inspektionsbericht, eine Unterlage mit den Ergebnissen der durchgeführten Kontrollen inklusive Nachweis etwaiger Zuwiderhandlungen, eine Aufforderung zur Einhaltung der Auflagen sowie Informationen über Einspruchsmöglichkeiten für den Arbeitgeber.
- Nach Abschluss der Inspektion – sowohl bei tadellosem Ergebnis als auch bei der Feststellung von Zuwiderhandlungen mit Sanktionierung – kann die Arbeitsaufsichtsbehörde nicht gegen weitere Verstöße in Verbindung mit der vorherigen Inspektion vorgehen („*ne bis in idem*“).

* * *

NIERDERLANDE – Die Befugnis der SZW (Arbeitsaufsichtsbehörde), „Anordnungen“ zur Erlangung nicht gezahlter Löhne zu erteilen

Die Arbeitsaufsichtsbehörde SZW ist befugt, Geldstrafen für Arbeitgeber zu erlassen, die die Bestimmungen des Mindestlohngesetzes²⁹ nicht respektieren. Die Arbeitsinspektoren können die Arbeitgeber auch mittels Strafen zwingen, Arbeitnehmer für nicht gezahlte Löhne zu entschädigen (d.h. diese Löhne zu zahlen). Ein Arbeitgeber hat in diesem Fall 4 Wochen Zeit, seinen Arbeitnehmer zu entschädigen und der Arbeitsaufsichtsbehörde die Befolgung der Anordnung nachzuweisen. Erfolgt innerhalb der gesetzten Frist keine Entschädigung, erlässt die SZW eine sehr hohe Zusatzgeldstrafe (bis zu 40.000 Euro pro Arbeitnehmer), was als Abschreckung für Arbeitgeber dient.

* * *

PORTUGAL – Information, Beratung und Förderung: die Rolle der ACT

Die ACT ist die zuständige nationale Behörde zur Kontrolle der Einhaltung von arbeitsrechtlichen Vorschriften und Arbeitsschutzbestimmungen sowie zur Förderung von Gesundheit und Sicherheit am Arbeitsplatz.

Die Befugnisse der ACT in den Bereichen Information, Beratung und Förderung lauten: Förderung von Sensibilisierungskampagnen, Zurverfügungstellung von Informationen über arbeitsrechtliche Vorschriften sowie über Gesundheit und Sicherheit an Arbeitsplatz – für Arbeitnehmer und Arbeitgeber, Unterstützung öffentlicher und privater Organisationen bei der Erfassung von

²⁸ siehe <https://www.win.lavoro.gov.it/Pagine/Normativa.aspx>

²⁹ siehe <https://www.government.nl/topics/minimum-wage>

Berufsrisiken, Anwendung vorbeugender Maßnahmen sowie Organisation von Gesundheit, Sicherheit und Wohlbefinden in Arbeitsdiensten.

Die Sozialpartner (Arbeitgeber- und Arbeitnehmerverbände) wirken an der Organisation von Sensibilisierungskampagnen mit, da sie im ACT-Beratungsausschuss zur Förderung von Gesundheit und Sicherheit am Arbeitsplatz vertreten sind. Hier einige Beispiele von Sensibilisierungskampagnen zu Aspekten, die auch für die Land- und Forstwirtschaft von Bedeutung waren: Gesundheit und Sicherheit am Arbeitsplatz im Agrar- und Forstsektor (2012 bis 2015) und Risikoprävention beim Umgang mit Maschinen und Arbeitsmitteln (2015).

Sensibilisierungskampagnen werden wie folgt geplant: Partnerorganisationen (Sozialpartner, öffentliche Einrichtungen, zentrale und regionale ACT-Dienststellen) bereiten Broschüren und Unterlagen zum Thema der Kampagne vor und organisieren Informationsveranstaltungen mit Bauernverbänden. Im Anschluss an diese Informationsphase führt die ACT Arbeitsinspektionen durch, die speziell auf die Kampagnenthemen ausgerichtet sind.

* * *

VEREINIGTES KÖNIGREICH: HSE-Befugnisse in Bezug auf die Nichteinhaltung von Regeln und Maßnahmen betreffend Gesundheit und Sicherheit am Arbeitsplatz – ein Fallbeispiel responsiver Durchsetzung

In England und Wales werden die Rechtsvorschriften über Sicherheit und Gesundheitsschutz von Inspektoren der „Health and Safety Executive“ (HSE) durchgesetzt.

Diese Inspektoren haben das Recht, Betriebe mit oder ohne Vorankündigung aufzusuchen. Sie können den Arbeitsplatz und die dortigen Aktivitäten, das Management von Gesundheits- und Sicherheitsaspekten sowie die Einhaltung der Rechtsvorschriften betreffend Sicherheit und Gesundheitsschutz überprüfen.

Im Falle von Rechtswidrigkeiten können die Inspektoren situationsbedingt reagieren:

- Sie können – sofern es sich um einen geringfügigen Gesetzesbruch handelt – informell mit der Sache umgehen (informelle Empfehlung) und dem Verantwortlichen erklären, was zu tun ist und warum. Dies kann schriftlich bekräftigt werden.
- Sie können einen Verbesserungsbescheid („improvement notice“) ausstellen, wenn es sich um ein schwerwiegenderes Vergehen handelt und sie von einem Risiko für Gesundheit und Sicherheit ausgehen, das direkt angegangen werden muss.
- Sie können einen Untersagungsbescheid („prohibition notice“) ausstellen, wenn sie der Auffassung sind, dass eine bestimmte Aktivität das Risiko einer schweren Körperverletzung birgt. Ein solcher Bescheid verbietet die Aktivität entweder direkt oder nach einer angekündigten Mahnfrist. Nach der Ausstellung eines Untersagungsbescheids darf die verbotene Aktivität erst dann wiederaufgenommen werden, wenn Abhilfe geschaffen wurde.
- Sie können wegen Gesetzesbruch eine strafrechtliche Verfolgung in die Wege leiten.

Gegen die Verbesserungs- und Untersagungsbescheide kann vor dem Arbeitsgericht Einspruch eingelegt werden. Dies muss in der Regel binnen einer Frist von 21 Tagen ab dem Ausstellungsdatum des Bescheids geschehen. Das entsprechende Formular kann von der Webseite des Gerichts heruntergeladen und vom Rechtsmittelführer selbst oder einem Vertreter ausgefüllt werden.

4.5 Sonstige Durchsetzungsmaßnahmen – über traditionelle „Befehls- und Kontrollsysteme“ hinaus

Manche bewährten Praktiken beziehen sich auf innovative Durchsetzungsmaßnahmen, die mitunter höchst verschieden sind, jedoch allesamt den Anspruch haben, über die traditionellen „Befehls- und Kontrollsysteme“ der direkten staatlichen Regulierung hinauszugehen. Im Falle von Auslagerungsverträgen beispielsweise scheinen herkömmliche Sanktionen nicht wirkungsvoll zu sein (siehe Beispiele „gesamtschuldnerische Haftung“ in BE und IT weiter unten). Andere Maßnahmen basieren auf der Registrierung in Datenbanken, die im Rahmen der Planung von Inspektionen konsultiert werden können (siehe Beispiel „LIMOSA-System“ in BE weiter unten). Bestimmte nationale Systeme setzen auf die Selbstregulierung (siehe Beispiele aus BE – „Prevent Agri“, den NL – „Arbo Catalogi“, SE und FI) oder schaffen Regulierungsstellen, deren Aufgabe darin besteht, für eine bessere Einhaltung der Vorschriften zu sorgen und den Verwaltungsaufwand für Unternehmen zu reduzieren (siehe Beispiel „GLA“ im UK weiter unten).

Allgemeines Thema	Bewährte Praxis
Durchsetzungsmaßnahmen über die traditionellen „Befehls- und Kontrollsysteme“ hinaus	BE: Das LIMOSA-System
	BE: „Prevent Agri“ als Beispiel des sozialen Dialogs im Bereich Sicherheit und Gesundheitsschutz am Arbeitsplatz
	BE: Die gesamtschuldnerische Haftung in Untervergabeketten
	IT: Die gesamtschuldnerische Haftung in Vertragsketten
	FI: Die Übertragung einer Lohnforderung an eine Gewerkschaft und deren Rolle als Klägerin vor Gericht: wie Verfahrensrechte eine effiziente Durchsetzung im Falle von Arbeitnehmerentsendung gewährleisten
	NL: Sicherheit und Gesundheitsschutz am Arbeitsplatz und Arbeitsbeziehungen – „Arbo Catalogi“ in der Landwirtschaft
	NL: Gemeinsame Ausschüsse zur Wiederherstellung fairer Arbeitsbedingungen (Bekämpfung von NAE und unterbezahlter Arbeit): ein Instrument zur (kollektiven) Selbstregulierung
	NL: Ein Selbstkontrollinstrument für Arbeitgeber: wie Technologien zur Selbstevaluierung betreffend Standards regelkonformer Arbeit beitragen
	SE: Die Rolle und die Befugnisse der Gewerkschaften bei Arbeitsinspektionen
	UK: Inspektionen in landwirtschaftlichen Betrieben: das GLA-Genehmigungssystem (GLA = Gangmaster’s Licensing Authority) und seine Funktionsweise

BELGIEN: Das LIMOSA-System

Wenn belgische Arbeitgeber Arbeitnehmer einstellen, müssen sie vor Beginn deren Tätigkeit die sogenannte DIMONA-Erklärung abgeben. Jedes vertragliche Beschäftigungsverhältnis zwischen einem Arbeitgeber und einem Arbeitnehmer ist im Vorfeld zu melden.

Selbstständige und Arbeitgeber, die nach Belgien kommen, um dort eine Aktivität auszuüben, müssen die LIMOSA-Erklärung³⁰ unterzeichnen. Sie müssen ihre Identität angeben und erklären, wo und wie lange sie in Belgien arbeiten werden. Gegebenenfalls müssen sie auch die Personalien der Personen übermitteln, die sie begleiten (Arbeitnehmer oder Selbstständige), um die Arbeit zu erledigen. Das LIMOSA-System ist gesetzlich verankert und verfolgt die Absicht, ein Verzeichnis aller Personen zu führen, die zum Arbeiten nach Belgien kommen, nicht jedoch Beschäftigte belgischer Arbeitgeber sind. Ziel ist die Vermeidung von missbräuchlicher Arbeitnehmerentsendung, Scheinselbstständigkeit, nicht angemeldeter Erwerbstätigkeit und Sozialdumping.

* * *

BELGIEN: „Prevent Agri“ als Beispiel des sozialen Dialogs im Bereich Sicherheit und Gesundheitsschutz am Arbeitsplatz

Die Sozialpartner des Agrarsektors haben die Initiative ergriffen, Prevent Agri³¹ zu initiieren. Dabei handelt es sich um ein gemeinsames Fachgremium von Arbeitgebern und Arbeitnehmern des Sektors. Die Personen, die für Prevent Agri tätig sind, werden von den sektoralen Sozialfonds dafür entlohnt (die Fonds werden von den Sozialpartnern gemeinsam verwaltet). Prevent Agri führt Vor-Ort-Untersuchungen für landwirtschaftliche Betriebe durch. Der Arbeitgeber erhält einen Bericht mit einer Risikoanalyse und mehreren Empfehlungen. Von Prevent Agri werden keine Berichte registriert. Prevent Agri kooperiert auch mit arbeitsmedizinischen Diensten, mit Gesellschaften, die Arbeitsunfallversicherungen anbieten, sowie mit Sozialinspektoren. Prevent Agri bereitet die Dokumente nach (Unter-)Bereichen vor (eine Seite pro Maschine mit Sicherheitsanweisungen am Arbeitsplatz), die von den Arbeitgebern genutzt werden können.

³⁰ siehe https://www.socialsecurity.be/foreign/en/employer_limosa/home.html

³¹ siehe <http://www.secteursverts.be> und <http://www.preventagri.vlaanderen/nl/home>

* * *

BELGIEN – Die gesamtschuldnerische Haftung in Untervergabeketten

Wenn ein Unternehmensinhaber auf einen Subunternehmer zurückgreift, um gewisse Tätigkeiten ausführen zu lassen, und dieser Subunternehmer die Mindestlohnvorschriften nicht einhält, ist der Vertragspartner (Unternehmensinhaber) gesetzlich dazu angehalten, für die Zahlung des nicht ordnungsgemäß vom Subunternehmer gezahlten Lohnanteils zu sorgen.

Im Agrarsektor wurde eine Tarifvereinbarung unterzeichnet, die dem Vertragspartner die Möglichkeit einräumt, den Vertrag aufzulösen und somit die Haftung abzutreten, Löhne anstelle des Subunternehmers zahlen zu müssen.

Sie besagt darüber hinaus, dass ein Teil des in Rechnung gestellten Betrags für die Zahlung der Löhne genutzt werden kann, die nicht vom Subunternehmer gezahlt wurden – was die Rechtssicherheit für Arbeitgeber im Agrarsektor erhöht.

Das Gesetz bietet den Sozialpartnern zudem die Möglichkeit, Vereinbarungen betreffend die Haftung in Untervergabeketten zu unterzeichnen.

* * *

ITALIEN: Die gesamtschuldnerische Haftung in Vertragsketten

Das italienische Recht (Artikel 29.2 der Gesetzesverordnung Nr. 276/2003) sieht eine gesamtschuldnerische Haftung des Kunden, des Unternehmers und jedweden Subunternehmers in Bezug auf ausstehende Beträge im Zusammenhang mit Dienstleistungen vor, die im Rahmen des Vertrags erbracht wurden.

Die gesamtschuldnerische Haftung greift, wenn der Unternehmer (oder Subunternehmer) die Zahlung von Löhnen und/oder Sozialversicherungsbeiträgen und Versicherungsprämien, die im Rahmen der Vertragsumsetzung zugunsten der Arbeitnehmer anfallen, ganz oder teilweise unterlässt. Die gesamtschuldnerische Haftung ist eine ergänzende Maßnahme, deren Hauptziel darin besteht, die Rechte der Beschäftigten zu wahren, die in ausgelagerten Produktionszweigen arbeiten (ein Unternehmen tritt einen Teil seiner Produktionsverfahren vertraglich an Dritte ab).

Die Frist zur Geltendmachung dieses Rechts beträgt zwei Jahre ab Vertragsende. Es kommt durchaus vor, dass ein Kunde für die Schulden des auftragnehmenden Arbeitgebers aufkommen muss, obwohl er bereits den vollen Preis des Vertrags gezahlt hat. In einem solchen Fall obliegt es dem Kunden, einen Regressanspruch gegen den Vertragspartner geltend zu machen – für den von ihm im Rahmen der gesamtschuldnerischen Haftung gezahlten Betrag.

* * *

FINNLAND: Die Übertragung einer Lohnforderung an eine Gewerkschaft und deren Rolle als Klägerin vor Gericht: wie Verfahrensrechte eine effiziente Durchsetzung im Falle von Arbeitnehmerentsendung gewährleisten

Die Befugnis finnischer Gewerkschaften, vor Gericht zu klagen, entspringt dem nationalen Verfahrensrecht. Die Gewerkschaften dürfen kraft Gesetz Arbeitnehmerklagen übernehmen und in ihrem Namen vor Gericht als Kläger auftreten. Dieses spezifische, gesetzlich verankerte Verfahrensrecht erweist sich als besonders wirkungsvoll in Fällen, wo Arbeitnehmer nicht dauerhaft in dem Staat ansässig sind, in dem die Arbeitstätigkeiten ausgeübt wurden (Finnland). Dank dieses Instruments war es polnischen entsandten Arbeitskräften möglich, durch die Gewerkschaften vor finnischen Gerichten zu klagen – siehe Rechtssache C-396/13 des Gerichtshofs. Trotz Anfechtung durch den Arbeitgeber befand der Gerichtshof diese verfahrensrechtliche Maßnahme Finnlands für mit dem Unionsrecht vereinbar³².

* * *

³² C-396/13, siehe <http://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?num=C-396/13>

NIEDERLANDE: Sicherheit und Gesundheitsschutz am Arbeitsplatz und Arbeitsbeziehungen – „Arbo Catalogi“ in der Landwirtschaft

„Arbo Catalogi“³³ ist ein Regulierungsinstrument zur Verbesserung der Arbeitsbedingungen von Arbeitnehmern. Das niederländische Arbeitsbedingungsgesetz steckt den allgemeinen Rahmen für die Sektoren ab. Die zuständigen Sozialpartner entwickeln gemeinsam praktische Mittel und Methoden, die in den Betrieben zur Bewältigung prioritärer Risiken eingesetzt werden. Der Katalog (der Risiken und möglichen Lösungen) erhält durch eine positive Beurteilung seitens der Arbeitsaufsichtsbehörde offiziellen Charakter. Jeder Sektor kann Form und Inhalt des eigenen Katalogs selbst bestimmen. Mitteilungen an die Arbeitgeber sind ebenfalls Aufgabe der Sozialpartner.

* * *

NIEDERLANDE: Gemeinsame Ausschüsse zur Wiederherstellung fairer Arbeitsbedingungen (Bekämpfung von NAE und unterbezahlter Arbeit): ein Instrument zur (kollektiven) Selbstregulierung

Die Sozialpartner des Agrar- und Forstsektors haben spezifische Tarifvereinbarungen getroffen, die gerechte Löhne für Arbeitnehmer sicherstellen sollen.

Wird ein Arbeitnehmer nicht gemäß den Regeln der CAO (Tarifvereinbarung) entlohnt, kann er sich an einen speziellen gemeinsamen Ausschuss wenden, der sich aus Vertretern von Arbeitgeber- und Arbeitnehmerorganisationen zusammensetzt. Der Ausschuss prüft die konkrete Lage und kontaktiert im Falle einer begründeten Forderung den Arbeitgeber, damit dieser dem klagenden Arbeitnehmer zusätzliche Zahlungen leistet.

* * *

NIEDERLANDE: Ein Selbstkontrollinstrument für Arbeitgeber: wie Technologien zur Selbstevaluierung betreffend Standards regelkonformer Arbeit beitragen

Die Aufsichtsbehörde SZW (Ministerium für Soziales und Beschäftigung) hat ein digitales Instrument zur Selbstkontrolle betreffend „regelkonforme Arbeit“ (zelfinspectie 'eerlijk werken') entwickelt. Anhand dieses Instruments können Arbeitgeber ganz leicht überprüfen, welche Regeln sie beachten müssen. Sie können zudem konkrete Vorschläge für eine Verbesserung der Lage in ihrem Betrieb zugunsten der Arbeitnehmer erhalten.

Folgende Bereiche können einer Selbstkontrolle unterzogen werden: Einhaltung der Mindestlohnvorschriften, Unterbringung ausländischer Saisonarbeitskräfte, Arbeitsbedingungen, ... Die entsprechende App eignet sich für Laptop, Tablet und Smartphone.

Sie wird von den Arbeitgeberverbänden des Agrarsektors stark beworben – als Teil des Gesamtpakets, das Organisationen wie LTO ihren Mitgliedern anbieten, um „gute Beschäftigungsverhältnisse“ in den Betrieben weiter zu verbessern.³⁴

* * *

SCHWEDEN – Die Rolle und die Befugnisse der Gewerkschaften bei Arbeitsinspektionen

Tarifvereinbarungen enthalten Sonderbestimmungen, die es Gewerkschaften erlauben, Arbeitsplätze aufzusuchen, um vor Ort gewisse Aspekte in Verbindung mit den Beschäftigungsverhältnissen zu überprüfen. Die Gewerkschaften dürfen ein Gelände jedoch nicht ohne vorherige Benachrichtigung des Arbeitgebers betreten. Ein entsprechender Besuch ist mit dem Arbeitgeber abzuklären.

Die schwedische Tarifvereinbarung für Landschaftsplaner beispielsweise sieht vor, dass die örtliche Niederlassung der schwedischen Kommunalarbeitergewerkschaft das Recht hat, den Arbeitsplatz eines Mitglieds aufzusuchen, um eine Überprüfung der Löhne/Gehälter vorzunehmen. Das Unternehmen und das örtliche Gewerkschaftsbüro verständigen sich auf den Ablauf dieser Überprüfung.

³³ siehe <http://www.arbocatalogi.nl> – für weitere Informationen siehe <https://www.eurofound.europa.eu/it/observatories/eurwork/comparative-information/national-contributions/netherlands/the-netherlands-the-role-of-governments-and-social-partners-in-keeping-older-workers-in-the-labour>, insbesondere Abschnitt 2.2 betreffend „health and safety and health promotion“

³⁴ siehe www.zelfinspectie.nl

Die Kommunalarbeitergewerkschaft muss dem Unternehmen eine Liste seiner Mitglieder übermitteln, die im besagten Unternehmen beschäftigt sind. Die Vergütungen der Arbeitnehmer, die *nicht* der Gewerkschaft angehören, sind auf einer separaten Liste zum Schutz der Privatsphäre ohne Angabe persönlicher Informationen anzuführen. Ist es einem oder mehreren Arbeitnehmern nicht recht, Informationen über das eigene Einkommen mit einem Gewerkschaftsvertreter zu teilen, wird er/werden sie von der Liste gestrichen und bei der Überprüfung nicht berücksichtigt.

* * *

VEREINIGTES KÖNIGREICH – Inspektionen in landwirtschaftlichen Betrieben: Das GLA-System (GLA = Gangmaster’s Licensing Authority) und seine Funktionsweise

Die GLA³⁵ ist für die Umsetzung eines Genehmigungssystems für Unternehmen zuständig, die Arbeitskräfte für die Lieferkette von Frischwaren und die Gartenbauindustrie zur Verfügung stellen. Das System soll den Respekt gesetzlicher Beschäftigungsnormen gewährleisten.

Arbeitsagenturen, Vermittlungsstellen und Gangmaster, die Arbeitskräfte für die Landwirtschaft, den Gartenbau und den Fang von Schalentieren vermitteln, sowie angebundene Akteure des Verarbeitungs- oder Verpackungssektors benötigen eine GLA-Genehmigung.

Es wird geprüft, ob die Arbeitskräftevermittler die GLA-Anforderungen in nachstehenden Bereichen erfüllen: Gesundheit und Sicherheit, Unterbringung, Vergütung, Transport, Aus- und Weiterbildung. Die GLA überprüft, ob sie für eine Genehmigung gerüstet sind und den Auflagen in Verbindung mit Steuern, staatlicher Sozialversicherung und Umsatzsteuer nachkommen.

Genehmigungsanträge können online oder telefonisch gestellt werden. Die Gebühr für die Genehmigung ist auf Jahresbasis zu zahlen, wobei es eine Staffelung nach voraussichtlichem Umsatz gibt (die Berechnung erfolgt auf Grundlage der Zahlen aus vorangegangenen Jahren).

Die Gesetzgebung für Gangmaster enthält eine detaillierte Beschreibung des Systems, einschließlich aller Angaben, die bei der Antragstellung zu machen sind. Dazu gehören ausführliche Informationen über den persönlichen Hintergrund des Unternehmensleiters wie strafrechtliche Verurteilungen, Gerichtsurteile, Ermittlungen staatlicher Behörden, Handelshistorie als Vermittler landwirtschaftlicher Arbeitskräfte innerhalb der letzten fünf Jahre, Umsatz und Namen von Partnern oder Geschäftsführern. Die GLA befasst sich auch mit der Einhaltung von Rechtsvorschriften (z.B. Anforderungen betreffend Gesundheit und Sicherheit), um zu klären, ob das Verhalten des Antragstellers die Ausstellung einer Genehmigung rechtfertigt.

Die GLA erteilt nur Genehmigungen an Arbeitskräftevermittler, deren Geschäftsgebaren regelkonform und den entsprechenden Aktivitäten angepasst ist. Es ist nicht unüblich, dass eine Genehmigung verweigert wird. Die Inanspruchnahme landwirtschaftlicher Arbeitskräfte von Vermittlern ohne Genehmigung ist eine strafbare Handlung. Betriebe, die mit vermittelten Arbeitskräften arbeiten, sollten sich demnach im Vorfeld vergewissern, dass der Vermittlungspartner über eine gültige GLA-Genehmigung verfügt.

4.6 Perspektiven regulatorischer Vereinfachung

Diese Arbeit misst der Vereinfachung von Vorschriften und verwaltungstechnischen Anforderungen als Präventivmaßnahme zur Bekämpfung von NAE sehr große Bedeutung bei.³⁶

Allgemeines Thema	Bewährte Praxis
Perspektiven regulatorischer Vereinfachung	CY: Die Bekämpfung von Informalität
	HU: Ein Fallbeispiel administrativer Vereinfachung: Der Modellvertrag zur Einstellung von Saisonarbeitskräften
	FI: Tarifvereinbarungen und Flexibilisierung der Arbeitszeit
	SE: Die „durchschnittliche Jahresarbeitszeit“ im Gartenbau – Perspektiven des nationalen Agrarsektors

³⁵ siehe <http://www.gla.gov.uk>

³⁶ siehe Kapitel 3, Abschnitt 2

ZYPERN: Gemeinsame Inspektionsgremien zur Bekämpfung von NAE

Zur effizienteren Bekämpfung nicht angemeldeter Erwerbstätigkeit entschied Zypern, auf eine stringenteren Kooperation zwischen den für die Kontrollen zuständigen Behörden auf nationaler Ebene zu setzen – dem Ministerium für Beschäftigung und dem Ministerium für Arbeit und Sozialversicherung. So wurden 2009 „gemeinsame Inspektionsgremien“ eingeführt. Derzeit arbeiten in Zypern vier dieser Gremien in verschiedenen Bezirken – mit guten operativen Ergebnissen (mehr als 6500 Inspektionen pro Jahr).

* * *

UNGARN: Ein Fallbeispiel administrativer Vereinfachung: Der Modellvertrag zur Einstellung von Saisonarbeitskräften

Arbeitsverträge dürfen nur in schriftlicher Form abgeschlossen werden – außer im Falle von Saisonarbeit. Das Beschäftigungsverhältnis gilt als etabliert, sobald der gesetzlich vorgeschriebenen Meldepflicht nachgekommen wurde.

Um eine spezifische Form des Arbeitsvertrags zu fördern, gelten die administrativen Auflagen zur Arbeitszeiterfassung und Eintragung von Ruhezeiten und Lohnabrechnungen nicht, wenn die Parteien den entsprechenden Modellvertrag benutzen, um ein Beschäftigungsverhältnis für Gelegenheitsarbeit zu besiegeln.

* * *

FINNLAND – Tarifvereinbarungen und Flexibilisierung der Arbeitszeit

Die Sozialpartner haben Tarifvereinbarungen für die Bereiche Landwirtschaft, Gartenbau, Grünflächengestaltung und Ackerbau getroffen. Diese enthalten Bestimmungen hinsichtlich einer durchschnittlichen normalen Arbeitszeit und bieten den Arbeitgebern damit die Möglichkeit, Schwankungen der Arbeitszeit im Laufe des Jahres auszugleichen.

So funktioniert's: Die durchschnittliche Wochenarbeitszeit beträgt 40 Stunden, die Tagesarbeitszeit 4–10 Stunden oder gemäß lokaler Vereinbarung 11 Stunden über einen kurzen Zeitraum. Die Wochenarbeitszeit beträgt 50 Stunden (5-Tage-Woche) – mit Aufschub der wöchentlichen freien Tage: 6- oder 7-Tage-Woche (Beispiel: 6 Tage x 10 Stunden = 60 Stunden normale Arbeitszeit). Kompensiert werden zusätzlich geleistete Stunden durch Freistellung auf Stundenbasis ohne zusätzlichen Bonus. Der Referenzzeitraum für den Ausgleich beträgt 52 Wochen, der Arbeitszeitplan muss im Vorfeld bekannt sein.

Die Flexibilisierung der Arbeitszeit ermöglicht eine Verdichtung der normalen Arbeitsstunden während der Hochsaison (z.B. Aussaat oder Ernte). Sie senkt zudem die jährlichen Lohnkosten (keine Überstundenzulagen) und erlaubt die Beschäftigung mehrerer ständiger Arbeitskräfte. Die Flexibilisierung der Arbeitszeit begünstigt somit eine dauerhafte Beschäftigung mit stabilem Einkommen in der Landwirtschaft, da die Löhne konstant für 40-Stunden-Wochen ausgezahlt werden – ungeachtet wöchentlicher Stundenschwankungen, die durch eine Reduzierung der Arbeitszeit zu anderen Momenten des Jahres kompensiert werden.

* * *

SCHWEDEN: Die „durchschnittliche Jahresarbeitszeit“ im Gartenbau – Perspektiven des nationalen Agrarsektors

Zur Flexibilisierung der Arbeitszeit verweisen einige schwedische Tarifverträge auf das System der „durchschnittlichen Jahresarbeitszeit“, die den Arbeitgebern eine wesentlich freiere Arbeitseinteilung erlaubt als gesetzlich vorgesehen. Aktuell gibt es entsprechende Bestimmungen für den Gartenbau. Die Arbeitgeber haben aber die Absicht, diese auf die Tarifvereinbarungen der Landwirtschaft auszudehnen.

Und so funktioniert die durchschnittliche Jahresarbeitszeit: Der Arbeitgeber kann die Arbeitszeit so organisieren, dass sie in arbeitsintensiveren Zeiten des Jahres (hauptsächlich im Sommer) länger ausfällt, dafür im Gegenzug aber weniger Stunden geleistet werden, wenn auch weniger zu tun ist (im Winter).

Diese flexible Arbeitszeitgestaltung kommt sowohl den Arbeitgebern zugute, die Arbeitskräfte genau dann einsetzen können, wenn sie gebraucht werden, als auch Arbeitnehmern, die von einer ständigen Beschäftigung profitieren.

4.7 Tarifverhandlungen: innovative Maßnahmen und vertraglich geregelte Flexibilität zur Bekämpfung von NAE

Die nachstehenden bewährten Praktiken sind Beispiele vertraglich verankerter Regulierungsmaßnahmen, die direkt oder indirekt zur Bekämpfung nicht angemeldeter Erwerbstätigkeit beitragen. Sie zeugen europaweit vom immer höheren Stellenwert der Tarifverhandlungen und des sozialen Dialogs in diesem Zusammenhang.

Allgemeines Thema	Bewährte Praxis
Tarifverhandlungen – innovative Maßnahmen und vertraglich geregelte Flexibilität	BE: Das soziale Gütesiegel im Anbau von Champignons
	NL: „Fair Produce“ – gerechte Arbeitsbedingungen im Champignonsektor
	BE: Das sektorale Dreiparteiengesetz der Landwirtschaft (Sozialpartner und Regierung) zur Festlegung der Indikatoren und Unterscheidungsmerkmale für selbstständige und bezahlte Arbeit als Instrument zur Bekämpfung von „Scheinselbstständigkeit“
	IT: Gemeinsame Erklärungen zur Bekämpfung illegaler Beschäftigung in der Landwirtschaft
	IT: Das Netzwerk hochwertiger Arbeit in der Landwirtschaft
	NL: Die Stiftung Arbeit – ein Fallbeispiel für sozialen Dialog und Dreiparteienregulierung
	PT: Die Kampagne 2015 zur Bekämpfung nicht angemeldeter Erwerbstätigkeit – Instrumente und Ergebnisse
	SE: Eine dreigliedrige Arbeitsgruppe mit Einbeziehung der Steuerbehörden zur Bekämpfung von NAE

BELGIEN: Das soziale Gütesiegel im Anbau von Champignons

Der Champignonsektor kämpft mit erheblichen Schwierigkeiten wegen allzu niedriger Preise. Zahlreiche belgische Betriebe mussten schließen.

In Zusammenarbeit mit den Sozialpartnern wurde ein Rettungsplan für die Zukunft des Sektors erarbeitet: Arbeitgeber, die sich durch die jährliche Unterzeichnung einer entsprechenden Erklärung dazu verpflichten, die belgische Sozialgesetzgebung zu respektieren und nicht auf Systeme zurückzugreifen, die Sozialdumping beinhalten (missbräuchliche Entsendung, Scheinselbstständigkeit), und die sich überdies bereit erklären, die Anzahl ihrer Dauerbeschäftigten auf dem Niveau von 2011 zu halten, dürfen Saisonarbeiter bis zu 100 Tage im Jahr einsetzen (statt 65 Tage). Die Sozialpartner sind dafür verantwortlich, die Liste der Betriebe zu erstellen, die für die Nutzung dieses erweiterten Systems in Frage kommen.

Der Minister für soziale Angelegenheiten billigt die Liste, die dann der Verwaltung übermittelt wird. Das System des sozialen Gütesiegels hat zu einem Zuwachs an Betrieben im Champignonsektor geführt. Das System ist gesetzlich verankert.

* * *

NIEDERLANDE: „Fair Produce“ – gerechte Arbeitsbedingungen im Champignonsektor

Die Stiftung „Fair Produce“³⁷ zertifiziert Unternehmen, die nachweislich eine soziale Politik für gerechte Arbeitsbedingungen verfolgen, die den gesetzlichen Anforderungen und zusätzlichen Auflagen der Sozialpartner in der Lieferkette von Champignons entsprechen.

„Fair Produce“ fördert gute Beschäftigungsbedingungen im Champignonsektor. Sozialpartner wie LTO Nederland übernehmen Verantwortung für die Erzeugung „fairer“ Champignons. Aus diesem Grund gründeten sie 2011 nach Zeiten von Arbeitnehmerausbeutung und schlechten Arbeitsbedingungen im Sektor „Fair Produce“. Die Unternehmen des Champignonsektors sind angehalten, unter gebührenden Arbeitsbedingungen zu produzieren, indem sie ihren Beschäftigten Löhne zahlen, die im niederländischen Recht und in einschlägigen Vorschriften festgelegt sind, und ihnen Zugang zu angemessenen Unterkünften bieten.

Das Label arbeitet mit strengeren Auflagen als den gesetzlich geforderten und agiert in überwachten Ketten. So wird beispielsweise überprüft, wie es um die Anlagen steht, ob alle Arbeitsstunden

³⁷ siehe <http://www.fairproduce.nl>

ordnungsgemäß vergütet werden, welche Höchstbeträge für die Unterbringung abgezogen werden und – falls Zeitarbeitsfirmen im Spiel sind – ob ausschließlich mit qualifizierten, gemäß NEN 4400 zertifizierten Firmen gearbeitet wird. Im Rahmen der Überprüfung findet eine ausführliche Arbeitnehmerbefragung statt, gegebenenfalls mit Unterstützung von Dolmetschern. Erfüllt der betreffende Betrieb die Kriterien, erhält er das „Fair Produce“-Label für eine bestimmte Zeit. Mithilfe dieses Labels haben sich die Arbeitsbedingungen im niederländischen Champignonsektor erheblich verbessert.

* * *

BELGIEN: Das sektorale Dreiparteiengesetz der Landwirtschaft (Sozialpartner und Regierung) zur Festlegung der Indikatoren und Unterscheidungsmerkmale für selbstständige und bezahlte Arbeit als Instrument zur Bekämpfung von „Scheinselbstständigkeit“

Ein Gesetz aus dem Jahr 2012 soll die Art eines Beschäftigungsverhältnisses zwischen Vertragsparteien klären.³⁸ Das Ziel besteht darin, das in anderen Sektoren aufkommende Phänomen der Scheinselbstständigkeit zu vermeiden.

Das Gesetz bietet den Sozialpartnern die Möglichkeit, Kriterien zu formulieren, die vor Ort eingesetzt werden können, um zwischen Arbeitnehmern und selbstständigen Arbeitskräften im Agrarsektor zu unterscheiden.

Die Sozialpartner der Landwirtschaft listeten 10 Kriterien zur Bestimmung der Art eines Beschäftigungsverhältnisses auf. Diese 10 Kriterien wurden in ein königliches Dekret umgewandelt. Ähnliche Beispiele gibt es im Baugewerbe oder Transportgeschäft für Dritte.

Es gibt wie gesagt ein zugrundeliegendes Gesetz für solche Initiativen. In der Landwirtschaft haben sich also die Sozialpartner geeinigt, und diese Einigung erhielt durch ihre Verankerung in einem königlichen Dekret eine Rechtsgrundlage.

Die aufgelisteten Kriterien stellen eine Art Checklist dar, die extrem hilfreich ist. Die Anzahl der scheinselbstständigen Arbeitskräfte ist stark zurückgegangen.

* * *

ITALIEN: Gemeinsame Erklärungen zur Bekämpfung illegaler Beschäftigung in der Landwirtschaft

Gute Arbeitgeber-Arbeitnehmer-Beziehungen im Agrarsektor haben es in den letzten Jahren möglich gemacht, wichtige Absprachen zur Bekämpfung von nicht angemeldeter Erwerbstätigkeit, Schwarzarbeit und anderen betrügerischen Beschäftigungsformen zu treffen. Es wurden diverse Vereinbarungen unterzeichnet und gemeinsame Erklärungen abgegeben, um rechtmäßige Beschäftigungsverhältnisse zu fördern.

So unterzeichneten die Sozialpartner des Agrarsektors am 4. Mai 2004 die Gemeinsame Erklärung zur Bekämpfung von NAE in der Landwirtschaft³⁹. Sie unterstrichen darin die Bedeutung einer kontinuierlichen Analyse und Überwachung dieses Trends und legten wichtige Schritte zur Bekämpfung von NAE fest: eine Stabilisierung der Beschäftigung, eine Reform der Kriterien für die Bereitstellung von Zeitarbeitskräften und Anreize zur Bekämpfung illegaler Beschäftigung.

Die Vereinbarung zur Bekämpfung illegaler und nicht angemeldeter Erwerbstätigkeit in der Landwirtschaft⁴⁰ vom 21. September 2007, die von der Regierung, den Sozialpartnern des Agrarsektors, INPS und INAIL unterzeichnet wurde, brachte regulatorische Veränderungen im Hinblick auf Arbeitslosigkeit in der Landwirtschaft, Garantiefonds für außergewöhnliche Lohnzahlungen im

³⁸ Das Gesetz vom 25.08.2012 trat am 1.01.2013 in Kraft und änderte Titel XIII des Gesetzesprogramms (I) vom 27.12.2006 betreffend die Art von Beschäftigungsverhältnissen (belgisches Amtsblatt vom 11.09.2012).

³⁹ siehe <http://www.dplmodena.it/05-05-04avvisocomuneagr.htm>

⁴⁰ siehe

<http://www.commissioneemersionecalabria.it/images/stories/emersione/uploads/documenti/AccordoEmersAgricolturaRoma21settembre2007.pdf>

Agrarsektor, Anreize zur Stabilisierung der Beschäftigungsverhältnisse, Sicherheit sowie Aus- und Weiterbildung, um vor nicht angemeldeter oder betrügerischer Erwerbstätigkeit abzuschrecken.

* * *

ITALIEN: Das Netzwerk hochwertiger Arbeit in der Landwirtschaft

Das „rete del lavoro agricolo di qualità“⁴¹ ist seit dem 1. September 2015 aktiv. Nach diesem Tag konnten landwirtschaftliche Betriebe eine Mitgliedschaft beantragen. Das Netzwerk fußt auf folgendem Grundsatz: um Schwarzarbeit zu bekämpfen, muss man Unternehmen auszeichnen, die Tarifvereinbarungen, soziale Gesetze und Vorschriften betreffend Gesundheit und Sicherheit von Arbeitnehmern respektieren, und gleichzeitig die Akteure verfolgen, die illegale Beschäftigungsformen u.a. im Rahmen des kriminellen Gangmaster-Systems ausschöpfen. Das Netzwerk schlägt eine direkte Brücke zwischen regelkonform handelnden Unternehmen und hochwertigen Produkten.

Die Philosophie hinter dieser Aktion hat zu derart hohen Erwartungen auf dem Agrarmarkt geführt, dass einige große Einzelhandelsgeschäfte begonnen haben darüber nachzudenken, den Beitritt zum Netzwerk zur Voraussetzung für neue Lieferanten zu machen. Das unterstreicht zwar die Effizienz des Instruments, hebt jedoch auch ein Problem hervor: Nur Arbeitgebergesellschaften dürfen beitreten, selbstständig geführte Unternehmen sind derzeit gesetzlich ausgeschlossen.

Per 10. Februar 2016 waren 814 Anträge eingegangen. 207 wurden angenommen, 11 wurden abgelehnt, 7 waren nicht zulässig, 535 durchliefen noch das Prüfverfahren und 54 waren in Vorbereitung. Ein definitiv enttäuschendes Ergebnis ... Da drängt sich die Frage auf, warum so wenig Anträge gestellt wurden (0,4 % der potenziellen Antragsteller). Ein Teil des Problems ist zweifelsohne die aktuelle Gesetzgebung zur Regulierung des Systems (keineswegs förderlich zur Unterstützung ethischer Marken für hochwertige Produkte). Zum einen gibt es übertriebene Aufnahmekriterien: Werden nur geringste Verwaltungsstrafen aufgedeckt, deren Zahlung womöglich günstiger war als eine Anfechtung, darf das Unternehmen dem Netzwerk nicht beitreten. Zum anderen sind die Auflagen äußerst inkohärent. Ein Unternehmer beispielsweise, der wegen schwerwiegender Vergehen verurteilt wird, die im Regelkatalog des Netzwerks jedoch nicht als Hinderungsgrund aufgeführt sind (wie eine Verbindung zur Mafia), wäre zur Mitgliedschaft berechtigt, sofern sich das Gesetz nicht ändert.

Das Netzwerk war demnach ein Schritt in die richtige Richtung, ist jedoch einer Anpassung zu unterziehen.

* * *

NIEDERLANDE: Die Stiftung Arbeit – ein Fallbeispiel für sozialen Dialog und Dreiparteienregulierung

Die am 17. Mai 1945 gegründete Stiftung Arbeit⁴² ist ein privatrechtlich organisiertes Beratungsorgan auf nationaler Ebene. Mitglieder sind jeweils die drei repräsentativsten Gewerkschafts- und Arbeitgeberverbände der Niederlande.

Die Stiftung bietet ein Forum, in dem ihre Mitglieder bedeutende Themen aus den Bereichen Beschäftigung und Arbeitsbeziehungen besprechen. Einige Diskussionen münden in Absichtserklärungen, Statements oder anderen Dokumenten, in denen die Stiftung Vorgehensweisen für die Arbeitgeber und Gewerkschaften empfiehlt, die Tarifvereinbarungen auf sektoraler oder betrieblicher Ebene aushandeln.

Auf Anfrage berät die Stiftung auch die Regierung in beschäftigungsrelevanten Fragen – so beispielsweise im Rahmen der Vereinbarung von April 2013 über soziale Angelegenheiten („Prospects for a socially responsible and enterprising country: emerging from the crisis and getting back to work on the way to 2020“)⁴³. Diese Vereinbarung der Sozialpartner legte den Grundstein für eine Dreiparteienübereinkunft mit der Regierung, die zur Basis für die neue Gesetzgebung über Beschäftigung und Sicherheit aus dem Jahr 2015 (WWZ) wurde. Sie sollte die Schutzlücke für flexible Arbeitskräfte schließen.

⁴¹ siehe <https://www.politicheagricole.it/flex/cm/pages/ServeBLOB.php/L/IT/IDPagina/9062>

⁴² siehe <http://www.stvda.nl/en/home.aspx>

⁴³ siehe <http://www.stvda.nl/en/~media/files/stvda/talen/engels/2013/20130411-sociaal-akkoord-en.ashx>

* * *

PORTUGAL: Die Kampagne 2015 zur Bekämpfung nicht angemeldeter Erwerbstätigkeit⁴⁴ – Instrumente und Ergebnisse

In diese Kampagne waren die Arbeitsaufsichtsbehörde ACT, die Sozialpartner und andere staatliche Stellen wie Einrichtungen der sozialen Sicherheit und Einwanderungsbehörden eingebunden. Die Kampagne war auf folgende Formen nicht angemeldeter Erwerbstätigkeit ausgerichtet: (i) Versäumnis der obligatorischen Meldung zum Beginn eines Beschäftigungsverhältnisses und (ii) Ausbleiben der Zahlung von Sozialversicherungsbeiträgen, (iii) unvollständige Angabe gezahlter Löhne gegenüber Sozialversicherung, Versicherung und Steuerbehörde, (iv) falsche Angabe der Lohnbeträge („Lohntütengeld“).

Die Ziele der Kampagne lauteten: Aufklärung der Arbeitnehmer und Arbeitgeber über ihre Rechte und Pflichten in Verbindung mit einem Beschäftigungsverhältnis, Information der Arbeitnehmer und Arbeitgeber sowie der breiten Öffentlichkeit über die Vorteile angemeldeter Arbeit und die negativen Aspekte nicht angemeldeter Erwerbstätigkeit, Förderung der Umwandlung von ganz oder teilweise nicht angemeldeter Erwerbstätigkeit in reguläre Beschäftigung.

Instrumente: Es wurden Flyer und Poster verteilt sowie öffentliche Events organisiert, bei denen auch CAP aktiv mitgewirkt hat.

* * *

SCHWEDEN: Eine dreigliedrige Arbeitsgruppe mit Einbeziehung der Steuerbehörden zur Bekämpfung von NAE

Vertreter der Arbeitnehmer aus dem Agrarsektor und anderen Industriezweigen arbeiten in einer Gruppe mit, die von den Steuerbehörden geleitet wird. Sowohl Gewerkschaften als auch Arbeitgeberorganisationen sind dort vertreten. Ihre Aufgabe besteht darin, Parlamentsabgeordnete und andere politische Entscheidungsträger zu überzeugen, sich auf die zu verabschiedenden Abmachungen zu einigen. Im Sinne eines fairen Wettbewerbs auf dem schwedischen Markt verweisen beispielsweise einige Aktionen auf folgende Grundsätze:

- Alle in Schweden tätigen Unternehmen sollen „sichtbar“ gemacht werden – aktuell sind nur schwedische Betriebe bei den Behörden einzutragen.
- Die Steuerbehörden sollten im Rahmen unangekündigter Inspektionen Kontrollen der am Arbeitsplatz tätigen Personen machen können.

Die Arbeit der Gruppe erfolgt in jährlichen Seminaren und weiteren Treffen mit politischen Entscheidungsträgern.

⁴⁴ siehe <http://www.eurofound.europa.eu/mt/observatories/emcc/case-studies/tackling-undeclared-work-in-europe/national-campaign-on-undeclared-work-portugal>

KAPITEL 5: SCHLUSSFOLGERUNGEN UND EMPFEHLUNGEN

Wir, die Arbeitgeberverbände der Landwirtschaft und Mitglieder von GEOPA-COPA –

unter Zugrundelegung folgender Gegebenheiten:

1. Wir verurteilen sämtliche Praktiken von NAE und Sozialbetrug auf nationaler und internationaler Ebene, weil sie einerseits zu einem unlauteren Wettbewerb zwischen den Unternehmen führen und diejenigen benachteiligen, die sich an die Vorschriften halten, und andererseits ungerechte Bedingungen und Nachteile für die Arbeitnehmer mit sich bringen.
2. Wir betonen auf der Grundlage vielfältiger Erfahrungen mit ordnungspolitischer Überlastung auf EU- und einzelstaatlicher Ebene aufs Kräftigste, dass zur Bekämpfung von NAE – wie in vielen anderen Bereichen auch – **nicht mehr Regulierung nötig, sondern bessere Regulierung möglich ist.** Insbesondere ein auf responsiver Regulierung beruhender Ansatz bietet bessere Optionen, da er in einem mehrschichtigen und ausgewogenen Rahmen Subsidiarität und Kooperation zwischen Regulierungsbehörden und Regulierten vorsieht.
3. Wir haben festgestellt, dass mehr Regulierung oftmals keine durchgängigen Ergebnisse im Sinne einer effizienten Durchsetzung liefert, was eine wachsende Ablehnung der Arbeitgeber gegenüber neuen Vorschriften begünstigen kann.
4. Wir sind der Auffassung, dass eine Vereinfachung der administrativen Anforderungen in Bezug auf Beschäftigung ein wesentliches Instrument zur effizienten Bekämpfung von NAE darstellt –

halten ausgehend von den Ergebnissen und Erkenntnissen des Projekts VS/2014/0026 nachstehende Schlussfolgerungen und Empfehlungen fest.

Schlussfolgerungen und Empfehlungen

I. Hin zu Vereinfachung, Flexibilität und Responsivität: administrative Anforderungen eines Regulierungsansatzes⁴⁵

Schlussfolgerungen:

1. Die einschlägige Literatur neigt zu der Bestätigung, dass ein enormer Verwaltungsaufwand nicht zwangsläufig zu einer besseren Einhaltung der Vorschriften führt. Im Gegenteil: Wiederholte und aufwendige administrative Verfahren begünstigen Regelverstöße. Zudem führen komplexe und redundante Verwaltungsverfahren zu unbeabsichtigten Fehlern. Im Rahmen der Durchsetzung werden derartige Formfehler jedoch mitunter vom nationalen Recht als nicht angemeldete Erwerbstätigkeit gewertet.
2. Es ist durchaus üblich, dass Mitgliedstaaten von Arbeitgebern verlangen, Formulare auszufüllen (in Bezug auf Registrierung, Steuern und Sozialversicherung oder sonstige Anforderungen in Verbindung mit einem Beschäftigungsverhältnis) und dieselben Daten mehrfach an dieselbe nationale Behörde und/oder unterschiedliche Behörden desselben Landes zu übermitteln.
3. Für die Arbeitgeber des europäischen Agrarsektors ist eine Vereinfachung auf einzelstaatlicher Ebene als Bestandteil einer modernen Mehrebenenpolitik erforderlich, um NAE mittels responsiver Regulierung zu bekämpfen. Dieser Ansatz ist bereits in den regulatorischen Rahmenbedingungen einiger Mitgliedstaaten verankert – insbesondere

⁴⁵ siehe Kapitel 3 und Kapitel 1

dort, wo die Behörden Regeltreue durch einige einfach zu befolgende Vorschriften begünstigen.

Empfehlungen:

an die Plattform und die EU-Institutionen, um gegenüber den Mitgliedstaaten eine bessere Regulierung des Verwaltungsaufwands bei der Einstellung von Arbeitnehmern und diverser Aspekte in Zusammenhang mit Steuern und Sozialversicherung zu fördern

1. Es ist eine absolute Priorität, die Vereinfachung des Verwaltungsaufwands unter Zugrundelegung eines responsiven Regulierungsansatzes zu fördern: Stellen sich administrative Auflagen im Hinblick auf die beabsichtigten Ergebnisse als nicht hilfreich oder ineffizient heraus, sollten sie aufgegeben werden.
2. Gleichmaßen sollte das Gesetz auch jedwede Verdopplung identischer Verwaltungsvorschriften (dieselben Daten) vermeiden.
3. E-Government ist ein Schlüsselement in Vereinfachungsprozessen.
4. Die Plattform sollte Daten zu den Verfahren und administrativen Vorschriften betreffend die Registrierung von Beschäftigungsverhältnissen aus den Mitgliedstaaten zusammentragen, sodass Informationen und bewährte Praktiken herauskristallisiert und ausgetauscht werden können.
5. Das Gesetz und die zuständigen Behörden sollten sich auf die Anforderungen konzentrieren, die zum Erreichen der Ziele staatlicher Politiken unabdingbar sind.
6. Die nationalen Behörden sollten die bestehenden Regelungen im Hinblick auf ihre Übereinstimmung mit den nationalen Zielen überprüfen, um herauszufinden, wie die Verfahren optimiert und effizienter gestaltet werden könnten.
7. Auch folgender Aspekt der Regulierung steht in direktem Zusammenhang mit den administrativen Auflagen: Vor der Billigung einer Regulierungsmaßnahme sowie nach Beginn ihrer Umsetzung sollte auf nationaler Ebene eine angemessene Folgenabschätzung vorgenommen werden, um die Übereinstimmung von Regeln und politischen Zielsetzungen zu überprüfen.
8. Bei der Regulierung administrativer Auflagen sollte den KMU und insbesondere den Kleinunternehmen besondere Aufmerksamkeit geschenkt werden, um sicherzustellen, dass die Regelbefolgung einfach und sogar für die Unternehmen möglich ist, die keine eigene Personalabteilung haben.

II. Die Rolle der Sozialpartner⁴⁶

Schlussfolgerungen:

1. Praktische Erfahrungen im Agrarsektor scheinen zu bestätigen, dass die Einhaltung arbeitsmarktrechtlicher Bestimmungen in den Regionen besser und geläufiger ist, wo Arbeitgeberorganisationen einen Großteil der Unternehmen vertreten und in diesen auch sehr präsent sind. Organisierte Arbeitgeber kennen sich mit Vorschriften besser aus, weil ihre Verbände Informations- und Beratungsdienste anbieten. Mitunter verweist sogar die nationale Gesetzgebung auf die Pflicht der Arbeitgeberverbände, die Einhaltung von Gesetzen und Tarifvereinbarungen zu überwachen.
2. Einige Mitgliedstaaten verfügen über bedeutende Beispiele bewährter Praktiken in Bezug auf Sozialdialog und Dreiparteienregulierung, die darauf abzielen, die Befolgung arbeitsmarktrechtlicher Bestimmungen zu verbessern und reguläre Beschäftigung zu fördern.
3. Tarifverhandlungen sind in der Landwirtschaft weit verbreitet. Neben traditionellen Aspekten (z.B. Arbeitszeiten, Löhne, Arbeitsbedingungen) stehen zunehmend auch andere Themen auf der Verhandlungsagenda, die mit dem wachsenden Flexibilitätsbedarf der Arbeitgeber einhergehen (Produktivität, Löhne, Flexibilisierung der Arbeitszeit). Diese positiven Formen der Flexibilität können – sofern sie durch Tarifvereinbarungen anständig geregelt sind – den Rückgriff auf reguläre und regulierte

⁴⁶ siehe Kapitel 3 und Kapitel 4

- Beschäftigung fördern. Die diversen Formen nicht angemeldeter Beschäftigung (z.B. Lohntütengeld) verlieren somit an Rentabilität und Attraktivität.
4. Vor diesem Hintergrund gibt es europaweit immer mehr Fälle, in denen das nationale Recht den Tarifvereinbarungen weite Teile der Regulierungsarbeit überlässt. Dennoch besteht zwischen Rechtsgrundlage und Umsetzung häufig eine Kluft: So ist es beispielsweise in den meisten Ländern möglich, die Arbeitszeit tarifvertraglich zu flexibilisieren, doch in einigen Mitgliedstaaten steht diese Option so gut wie gar nicht zur Debatte.

Empfehlungen:

1. Die gemeinschaftlichen und nationalen Politiken sollten die Arbeitgeberorganisationen und Gewerkschaften als zwischengeschaltete Stellen betrachten, deren Regulierungsarbeit eine große Bedeutung für den Aufbau besser regulierter Gesellschaften und Märkte hat, in denen Vorschriften genauer eingehalten werden – auch im Hinblick auf reguläre Beschäftigung.
2. Die Arbeitgeber glauben an den sozialen und den dreigliedrigen Dialog als Quellen effizienter, gemeinsamer Regulierung von Beschäftigungsverhältnissen. Ihr positiver Einfluss auf den Arbeitsmarkt trägt auch zur Schaffung und Förderung regulärer Beschäftigung und loyaler Arbeitsbeziehungen bei. Vor diesem Hintergrund sollten die Mitgliedstaaten gegebenenfalls einen mehrschichtigen Ansatz bevorzugen, der nicht immer auf direkter Regulierung beruht, sondern auch dem sozialen und dem dreigliedrigen Dialog als Formen der Selbstregulierung und auferlegten Selbstregulierung eine Chance gibt.
3. Die EU-Vorschriften betreffend das Erwerbsleben (z.B. Arbeitszeitrichtlinie) sollten stets Normen mit dem Ziel beinhalten, die Sozialpartner auf nationaler Ebene zu ermächtigen, Tarifvereinbarungen zur Regelung der Beschäftigungsverhältnisse auszuhandeln und abzuschließen – insbesondere dort, wo eine direkte staatliche Regulierung nicht strikt erforderlich ist. Parallel dazu sollten die EU-Institutionen diese Herangehensweise durch geeignete Maßnahmen gegenüber den Mitgliedstaaten fördern.
4. Die Sozialpartner – denen es stets freisteht zu verhandeln oder nicht – sollten angemessen darauf vorbereitet sein, die Räume positiver Flexibilität in der Regulierung von Arbeitsbedingungen zu nutzen, die die direkte staatliche Regulierung den Tarifverhandlungen überlässt.
5. Die Sozialpartner und insbesondere die Arbeitgeberverbände spielen eine zentrale Rolle in der Sensibilisierung der von ihnen vertretenen Arbeitgeber und Arbeitnehmer sowie der breiten Öffentlichkeit (z.B. Kommunikationsarbeit, öffentliche Informationskampagnen, Förderung sozialer Labels), um Regeltreue und reguläre Beschäftigung zu fördern.
6. Die Sozialpartner sollten gegebenenfalls gewappnet sein, mit den Nationalregierungen im Rahmen eines dreigliedrigen Dialogs zur Bekämpfung von NAE zusammenzuarbeiten.

III.

Benchmarking im Rahmen der Suche nach bewährten Praktiken⁴⁷

Schlussfolgerungen:

1. Im Bereich der Politiken und konkreten Aktionen zur Bekämpfung nicht angemeldeter Erwerbstätigkeit gibt es in ganz Europa zahlreiche bewährte Praktiken auf einzelstaatlicher Ebene, deren positive Auswirkungen bereits festgestellt und nachgewiesen wurden. Sie sind wichtige Informationsquellen über Regulierungsmaßnahmen und Aktionen für alle Mitgliedstaaten und für die Sozialpartner auf nationaler Ebene.

⁴⁷ siehe Kapitel 4

2. Die bewährten nationalen Praktiken zur Bekämpfung von NAE umfassen sowohl eine direkte Regulierung durch den Staat als auch Maßnahmen der Selbstregulierung durch den sozialen Dialog auf zentraler und betrieblicher Ebene. In einigen Mitgliedstaaten besteht sogar eine freiwillige Selbstregulierung auf Unternehmensebene – beispielsweise wo betriebliche Qualitätssysteme in der Landwirtschaft mit „sozialen Gütesiegeln“ arbeiten.

Empfehlungen:

1. Die Plattform sollte Benchmarking im Rahmen der Suche nach bewährten Praktiken auf nationaler Ebene zu einem bedeutenden methodologischen Element ihrer Arbeit machen.
2. Die nationalen Regulierungsbehörden und Sozialpartner sollten die Möglichkeit haben, mehr über die bewährten Praktiken anderer Regionen zu erfahren. Daher sollte die zukünftige europäische Plattform bewährte Praktiken zur Bekämpfung nicht angemeldeter Erwerbstätigkeit zusammentragen und sie den zuständigen nationalen Behörden sowie den Vertretern der Sozialpartner aller Sektoren auf nationaler und gemeinschaftlicher Ebene zur Verfügung stellen.
3. Die nationalen Regulierungsbehörden sollten sich vor Augen führen, dass die bewährten Praktiken anderer Mitgliedstaaten – wenngleich nicht immer leicht zu übertragen – Quelle der Inspiration für sie sein können. Sie bieten die Möglichkeit, von den Erfahrungen anderer zu profitieren und deren Fehler zu vermeiden.
4. Die EU-Institutionen sind in ihren Politiken und Aktionen zur Förderung regulärer Beschäftigungsverhältnisse dazu aufgefordert, den Austausch bewährter Praktiken des sozialen Dialogs unter Mitgliedstaaten zu fördern.

IV.

NAE und nationale Regulierungsansätze – Bevorzugung einer responsiven Regulierung⁴⁸

Schlussfolgerungen:

1. Vergleicht man die diversen Formen einzelstaatlicher Arbeitsmarktregulierung zur Bekämpfung von NAE, kommt man nicht umhin festzustellen, dass die Regulierung in diesem Bereich die unterschiedlichen politischen und kulturellen Ansätze der Mitgliedstaaten widerspiegelt. Diese sind zwar typisch national, lassen sich jedoch folgendermaßen gruppieren:
 - a. Fokus (umfassender) Arbeitnehmerschutz
 - b. Fokus Hinterziehung von Steuern (und Sozialversicherungsbeiträgen)
 - c. Fokus Sozialbetrug

Diese verschiedenen Ansätze führen zu regulatorischen Ergebnissen, die von einem Mitgliedstaat zum anderen stark abweichen können.
2. Zur Bekämpfung nicht angemeldeter Erwerbstätigkeit und verwandter Probleme bevorzugen einige Mitgliedstaaten vorrangig traditionelle Ansätze, die auf einer direkten Regulierung und dem abschreckenden Charakter schwerer Sanktionen beruhen. Andere setzen eher auf Regelbefolgung und Formen der Selbstregulierung, die sie den Tarifverhandlungen überlassen.
3. Nicht angemeldete Erwerbstätigkeit (im engeren Sinne), illegale Beschäftigung, Scheinselbstständigkeit oder Lohntütengeld sind allesamt verwandte Phänomene, die gegebenenfalls unter dem allgemeinen Konzept der „nicht angemeldeten Erwerbstätigkeit“ gemäß der unverbindlichen Definition aus COM/2007/0628 zusammengefasst werden können. Obwohl die Phänomene verschieden sind und unterschiedlich starke soziale Auswirkungen haben, da einige in der Tat schwerwiegender sind als andere, werden sie nicht von allen Mitgliedstaaten differenziert behandelt. Nicht selten kommt es vor, dass Mitgliedstaaten schwerere und weitgehend vorsätzliche Verfehlungen gleichermaßen strikt und mittels derselben Durchsetzungsmaßnahmen bestrafen wie Formfehler und geringfügigere Verstöße.

⁴⁸ siehe Kapitel 2

4. Einige wenige Mitgliedstaaten wiederum bekämpfen nicht angemeldete Erwerbstätigkeit und verwandte Probleme durch Regulierungsmaßnahmen, die eine Abstufung der Sanktionen nach Schweregrad der Zuwiderhandlung vorsehen und verstärkt auf Präventionsaspekte setzen, die Regelverstöße bereits im Vorfeld verhindern sollen.

Empfehlungen:

an alle Regulierungsbehörden auf gemeinschaftlicher und nationaler Ebene:

1. Die Arbeitgeber des Agrarsektors raten zu einem responsiven Regulierungsansatz: Wir brauchen nicht mehr Regulierung, sondern bessere Regulierung – was letzten Endes auf weniger Regulierung hinauslaufen könnte.

an die zukünftige Europäische Plattform zur Stärkung der Zusammenarbeit bei der Prävention und Abschreckung von nicht angemeldeter Erwerbstätigkeit

1. Sie sollte integrierte Regulierungsansätze fördern – gemäß der responsiven Regulierung⁴⁹ – oder ausgewogenere Regulierungsansätze⁵⁰, um nicht angemeldete Erwerbstätigkeit zu bekämpfen: nicht nur traditionelle direkte Regulierung und Befehls- und Kontrollsysteme unter Androhung von Sanktionen, sondern auch vorbeugende Maßnahmen, die unmittelbare Regeltreue sowie den Übergang von regulatorischer Non-Compliance zu Compliance begünstigen. Ganz konkret könnten Beispiele zielgerichteter Präventivmaßnahmen wie folgt aussehen: (i) Förderung leicht zu befolgender Regeln zum Abschluss eines Beschäftigungsverhältnisses, (ii) maßgeschneiderte Anreize/Steuererleichterungen in Verbindung mit einer Regelbefolgung in ausgewählten Fällen wie der Einstellung Langzeitarbeitsloser und/oder junger Menschen und/oder Arbeitsloser über 50 (diese Art von Anreizen könnte für Arbeitgeber greifen, die Tarifvereinbarungen in all ihren Bestandteilen anwenden), (iii) Anreize/keine Sanktionen in spezifischen Fällen gesetzlich definierter Verfahren der „freiwilligen Offenlegung“ gemäß nationalen Politiken zur Bekämpfung von NAE (z.B. für „Kleinstunternehmen“), ...⁵¹ Moderne demokratische Gesellschaften brauchen außerdem effiziente und konkrete Aktionen öffentlicher Kommunikation, um die wesentlichen Elemente des Rückgriffs auf reguläre Beschäftigung hervorzuheben. So sollte beispielsweise jedem klar sein, dass arbeitenden Bürgern sozialer Schutz zugesichert werden kann, solange regelmäßig Sozialversicherungsbeiträge entrichtet werden. Eine einzig und allein auf der Furcht vor Sanktionen beruhende Regulierung neigt dazu, weniger effizient zu sein als eine responsive Regulierung auf mehreren Ebenen. Einschüchterung durch die Androhung direkter Sanktionen für sämtliche Arbeitgeber erweist sich nicht sonderlich wirkungsvoll als Maßnahme zur Vermeidung von Verstößen, da die Sanktionen erst im Nachhinein greifen und den Regulierten erst dann offenbart werden, wenn das Fehlverhalten bereits stattgefunden hat und von den Durchsetzungsbehörden festgestellt wurde. Pädagogische, präventive Maßnahmen hingegen basieren auf der Vorbeugung von Verstößen und zeigen schon dann ihre Wirkung, wenn es gar nicht erst zu einem Fehlverhalten kommt. Aus diesem Grund ist eine integrierte (ausgewogene) responsive Regulierung angezeigt. Mit anderen Worten: Direkte Regulierung (Vorgabe und Kontrolle durch staatliche Vorschriften) ist sicherlich ein zentrales Element zur Bekämpfung von NAE, sollte aber nicht das einzige sein – weder auf gemeinschaftlicher noch auf einzelstaatlicher Ebene.
2. Gesetzgeberisch betrachtet sind responsive Regulierungsansätze auf der Basis positiver und präventiver Bestimmungen zur Förderung von Regeltreue (und/oder der Überführung nicht-regelkonformer Akteure in den Bereich der Regeltreue) geeigneter als rein traditionelle „Befehls- und Kontrollsysteme“, die nur abschreckend wirken und Zuwiderhandlungen bestrafen sollen.

⁴⁹ siehe „responsive Regulierung“ in Kapitel 1, Absatz 6

⁵⁰ Dieser Begriff wird in der ILO-Empfehlung Nr. 204/2015, II.7.k verwendet.

⁵¹ siehe Williams C. & Renooi P., *Tackling undeclared work in 27 European Union Member States and Norway*, Eurofound, Dublin, 2013, S. 9

3. Im Rahmen eines responsiven Regulierungsansatzes sollten Durchsetzungsmaßnahmen und Sanktionen mit der Regulierung und ihren Zielen zur effizienten Bekämpfung von NAE übereinstimmen. Dementsprechend sollten Durchsetzungsmaßnahmen und Sanktionen *(i)* im Verhältnis zu den jeweiligen Verstößen stehen *(ii)* sowie auf das Verhalten der zuwiderhandelnden Personen abgestimmt und wirkungsvoll sein.

V Arbeitsinspektionen zur Bekämpfung von NAE und damit verknüpfte Aspekte ⁵²

Schlussfolgerungen:

1. Die Mitgliedstaaten haben unterschiedliche Vorstellungen betreffend die Rolle, die Befugnisse und die Aufgaben der Arbeitsaufsichtsbehörden, sodass man sagen kann, dass die Arbeitsinspektionen – unter Wahrung gemeinsamer, hauptsächlich aus ILO-Papieren hervorgehender Grundlagen – aktuell nationales Terrain darstellen und somit Sache der Mitgliedstaaten sind, die dabei dem jeweils eigenen Kontext Rechnung tragen.
2. Im Großen und Ganzen gehen die Mitgliedstaaten die Arbeitsinspektionen unterschiedlich an. Einige arbeiten mit Abschreckungssystemen, die mittels Sanktionen die Nichtbefolgung von Regeln bestrafen. Andere bevorzugen Compliance-Systeme, die eher darauf ausgerichtet sind, die Einhaltung von Regeln zu fördern, statt ihre Nicht-Einhaltung zu bestrafen.
3. Organisationstechnisch betrachtet haben einige Mitgliedstaaten „generalisierte Systeme“, deren Aktionsbereich ein breites Spektrum an Schutzmechanismen für Arbeitnehmerrechte abdeckt (NAE, Sicherheit und Gesundheitsschutz am Arbeitsplatz, Sozialversicherungsbeiträge, Verteidigung grundlegender Arbeitnehmerrechte), während andere „spezialisierte Systeme“ vorziehen, in deren Rahmen die Arbeitsaufsichtsbehörden nur für ganz bestimmte Aspekte verantwortlich sind (d.h. Sicherheit und Gesundheitsschutz am Arbeitsplatz).
4. Wir sind zu dem Schluss gekommen, dass es in diesem Kontext nicht DIE beste Organisationsform gibt. Die Art der Durchsetzungsmaßnahmen und -behörden sollte auf die spezifischen Besonderheiten der Regulierungssysteme abgestimmt sein, für deren Durchsetzung sie Sorge tragen sollen. Falls sich eine nationale Regulierung jedoch an einem „responsiven“ Ansatz orientiert – was wir aus oben angeführten Gründen nur befürworten würden – sollten Arbeitsinspektionen und Sanktionen auch mit einem solchen Ansatz im Einklang stehen. Konkrete Aktionen sollten gestaffelt und responsiv sein.
5. Selbst im Hinblick auf die Sanktionen (straf-, zivil- oder verwaltungsrechtliche) besteht keine Einigkeit unter den Mitgliedstaaten. Während doch meist Geldbußen für Verstöße gegen NAE-Vorschriften verhängt werden, weichen deren Durchschnittsbeträge von einem Mitgliedstaat zum anderen stark ab.
6. Nicht alle Mitgliedstaaten räumen den kontrollierten Betrieben angemessene Verfahrensrechte ein (z.B. Höchstdauer der Inspektion oder schriftliche Mitteilung zum Ende der Kontrolle, selbst wenn keine Sanktionen anfallen). Derartige Verfahrensrechte für Arbeitgeber verleihen der effizienten Durchsetzung einer direkten Regulierung in unseren Augen nicht nur Nachhaltigkeit und Transparenz, sondern sind auch ganz wichtig für die Arbeitgeber, die Vorschriften beherzigen und nicht brechen wollen.

Empfehlungen:

an die zukünftige europäische Plattform und gegebenenfalls an nationale Arbeitsaufsichtsbehörden:

1. Ein weitreichender Überblick der Ziele, Methoden und Organisationsformen der Arbeitsaufsicht auf einzelstaatlicher Ebene lässt zweifelsohne erhebliche Unterschiede zwischen den Mitgliedstaaten zutage treten. Daher sollte die oberste Priorität für die

⁵² siehe Kapitel 2

- Plattform lauten, alle aufschlussreichen Informationen der nationalen Behörden hinsichtlich ihrer Arbeitsaufsichtsverfahren bzw. Organisationsmodi und Durchsetzungssysteme betreffend NAE-Vorschriften und verwandte Politiken zu sammeln.
2. Bewährte Praktiken der Arbeitsaufsicht sind auszutauschen, sowohl durch Top-down- als auch durch Bottom-up-Aktionen. Für die nationalen Behörden könnten Top-down-Aktionen daraus hervorgehen, dass bewährte Praktiken innerhalb der Plattform geteilt werden, aus denen sie die angemessensten herauskristallisieren, um dann konkrete Aktionen unter Arbeitsinspektoren auf nationaler Ebene zu fördern. Bottom-up-Aktionen könnten aus bilateralen/multilateralen Austauschprogrammen von Arbeitsinspektoren über einen befristeten Zeitraum resultieren, die die administrative Zusammenarbeit zwischen Arbeitsaufsichtsbehörden verbessern und Projekte mit gemeinsamer Zielsetzung aller beteiligten nationalen Behörden fördern sollen.
 3. Responsivität nach Maßgabe des rechtswidrigen Verhaltens ist ein Grundsatz, auf dem die Durchsetzung einer NAE-Regulierung basieren sollte. Dazu ein Beispiel: Im Falle leichter Verstöße könnte unrechtmäßiges Verhalten unbestraft bleiben, wenn es sich um die erste Zuwiderhandlung handelt, oder – besser noch – wenn der Missetäter die Rechtmäßigkeit nach begangenen Verstoß unaufgefordert und in angemessener Weise wiederherstellt. Vor diesem Hintergrund sollte die Plattform im Hinblick auf Inspektionen und Sanktionen Durchsetzungsansätze fördern, die auf Responsivität beruhen. Dieses Prinzip sollte den Mitgliedstaaten auch von den EU-Institutionen nahegelegt werden.
 4. Verhältnismäßigkeit sollte als Prinzip der Durchsetzung auf EU-Ebene gefördert und den Mitgliedstaaten ans Herz gelegt werden. Das Gesetz sollte Sanktionen vorsehen, die im Verhältnis zur Art des Fehlverhaltens stehen: Schwerwiegende/vorsätzliche Verstöße sollten entsprechend streng geahndet werden, während unbeabsichtigte Fehler, geringfügige Zuwiderhandlungen oder Versäumnisse ohne böse Hintergedanken leichter bestraft werden sollten.
 5. Auf nationaler Ebene sollten Verfahrensrechte für Arbeitgeber im Falle von Arbeitsinspektionen gefördert werden, die auf nicht angemeldete Erwerbstätigkeit und damit verwandte Aspekte ausgerichtet sind, z.B. (i) die Festlegung einer Höchstdauer der Inspektion und (ii) die Aushändigung eines offiziellen Dokuments zum Ende der Inspektion, ungeachtet der etwaigen Fälligkeit von Sanktionen. Angemessene Verfahrensrechte ermöglichen sämtlichen Arbeitgebern, besonders aber den regeltreuen unter ihnen, klarere und geregeltere Beziehungen zu den zuständigen nationalen Behörden.

VI Die grenzüberschreitende Dimension des Sozialbetrugs in der Landwirtschaft⁵³

Schlussfolgerungen:

1. Die Arbeitgeberverbände des Agrarsektors verurteilen sämtliche Praktiken von NAE und Sozialbetrug auf nationaler und transnationaler Ebene, da sie einen unlauteren Wettbewerb zwischen Unternehmen schüren und Nachteile für diejenigen zur Folge haben, die sich an die Vorschriften halten.
2. Es sei angemerkt, dass „Sozialbetrug“ weder einer rechtsverbindlichen Begriffsbestimmung in allen Mitgliedstaaten unterliegt noch im Gemeinschaftsrecht definiert ist. Es handelt sich um einen Rechtsbegriff, der in der Gesetzgebung diverser Mitgliedstaaten auftaucht und nicht selten alle oben erwähnten Phänomene wie „nicht angemeldete Erwerbstätigkeit“, „partiell deklarierte Erwerbstätigkeit“ und/oder „Scheinselbstständigkeit“ umfasst.
3. In der Landwirtschaft sind „nicht angemeldete Erwerbstätigkeit“, „partiell deklarierte Erwerbstätigkeit“ und/oder „Scheinselbstständigkeit“ in allen Mitgliedstaaten anzutreffen. Diese Phänomene sind in den Augen der Arbeitgeber trotz ihrer engen

⁵³ siehe Kapitel 2

Verwobenheit (als Praktiken des „Sozialbetrugs“) sehr verschieden und bedingen soziale Widrigkeiten unterschiedlichen Ausmaßes.

4. Die meisten nationalen Arbeitgeberverbände berichten, dass die Entsendung von Arbeitnehmern in der Landwirtschaft aktuell nicht sehr verbreitet ist, und dass betrügerische und missbräuchliche Praktiken in diesem Zusammenhang daher auch nicht sonderlich relevant sind. Lediglich einige wenige Länder beobachten eine Zunahme der Entsendung in bestimmten Fällen und in Verbindung mit spezifischen Sparten wie beispielsweise der Forstwirtschaft.

Empfehlungen:

1. Die Plattform sollte Daten zu grenzüberschreitenden betrügerischen und missbräuchlichen Praktiken in Bezug auf NAE zusammentragen. Diese Daten sollten nach Möglichkeit in die Kategorien „nicht angemeldete Erwerbstätigkeit“, „partiell deklarierte Erwerbstätigkeit“ und/oder „Scheinselbstständigkeit“ bzw. betrügerische/missbräuchliche Entsendung unterteilt werden (Unterschiede in der Schwere des Vergehens).
2. Um Politiken zur Eindämmung von NAE effizienter und zielorientierter gestalten zu können, sollten die Plattform und die EU-Institutionen die Mitgliedstaaten dazu anregen, sämtliche Phänomene in Verbindung mit „nicht angemeldeter Erwerbstätigkeit“, „partiell deklarierte Erwerbstätigkeit“ und/oder „Scheinselbstständigkeit“ gesondert zu regulieren und/oder im Rahmen der Durchsetzung differenziert anzugehen.
3. Hinsichtlich der Bekämpfung von nicht angemeldeter Erwerbstätigkeit und Sozialdumping sowie sämtlicher betrügerischer/missbräuchlicher Praktiken auf grenzüberschreitender Ebene, die EU- und einzelstaatliches Recht untergraben, sollte die EU-Kommission stets aufs Neue ihre Rolle als Koordinatorin bekräftigen, die ihr durch das EU-Recht im Allgemeinen und den Beschluss zur Schaffung der Plattform im Besonderen zukommt. Sie kann gegebenenfalls die Unterstützung und Hilfe der Sozialpartner ersuchen.
4. Die grenzüberschreitende Entsendung von Arbeitnehmern ist eine Ressource für Unternehmen und Arbeitskräfte, da sie bessere Chancen auf größeren Märkten bietet. Nichtsdestoweniger sind missbräuchliche Praktiken in diesem Bereich von den nationalen zuständigen Behörden hinlänglich zu bekämpfen.
5. Beim Rückgriff auf Arbeitskräfte aus anderen Mitgliedstaaten für einen begrenzten Zeitraum – insbesondere im Falle von Saisonarbeit – steht es den Arbeitgebern frei, ob sie selbst ausländische Mitarbeiter einstellen oder auf die Entsendung zurückgreifen – vorausgesetzt, sie halten die geltenden Bestimmungen ein.

VII. Rechtsverbindliche Definitionen der Phänomene in Verbindung mit NAE⁵⁴

Schlussfolgerungen:

1. Auf EU-Ebene gibt es keine rechtsverbindlichen Definitionen der „nicht angemeldeten Erwerbstätigkeit“ (NAE) und der folgenden damit verwandten Phänomene: „illegale Beschäftigung“, „Scheinselbstständigkeit“, „Lohntütengeld“/ „partiell deklarierte Erwerbstätigkeit“, ... Daher sind gesetzliche Begriffsbestimmungen, soweit vorhanden, auf einzelstaatlicher Ebene zu suchen.
2. Auf EU-Ebene liefert die Mitteilung COM/2007/0628 eine breit gefasste Definition der NAE: „jedwede Art von bezahlten Tätigkeiten, die von ihrem Wesen her keinen Gesetzesverstoß darstellen, den staatlichen Behörden aber nicht gemeldet werden, wobei in den einzelnen Mitgliedstaaten jedoch unterschiedliche gesetzliche Rahmenbedingungen gegeben sind“. Diese Begriffsbestimmung ist zwar nicht rechtsverbindlich für die Mitgliedstaaten, kann ihnen jedoch dabei helfen, nationale Politiken zur Bekämpfung von

⁵⁴ siehe Kapitel 2

- NAE zu gestalten und – sofern sie dies beabsichtigen – gesetzliche Definitionen (Befehls- und Kontrollvorschriften) von NAE zur Durchsetzung solcher Politiken zu erarbeiten.
3. Nicht in allen Mitgliedstaaten gibt es rechtsverbindliche Definitionen dieser Konzepte. Wo es aber welche gibt, weisen sie große Unterschiede von einem Staat zum andern auf – nicht nur konzeptuell betrachtet, sondern auch im Hinblick auf ihre Durchsetzung.
 4. Einige Mitgliedstaaten haben umfassendere Rechtsbegriffe wie „Sozialbetrug“ verabschiedet, die gleich mehrere Phänomene in Verbindung mit NAE, illegaler Beschäftigung, Scheinselbstständigkeit, Lohntütengeld, ... abdecken sollen. Sozialbetrug ist als Konzept zwar allgemein verständlich und vielen nationalen Systemen womöglich immanent, unterliegt jedoch keiner spezifischen gesetzlichen Begriffsbestimmung in allen Mitgliedstaaten.

Empfehlungen:

an die zukünftige Europäische Plattform zur Stärkung der Zusammenarbeit bei der Prävention und Abschreckung von nicht angemeldeter Erwerbstätigkeit

1. Sie sollte gesammelte Kenntnisse über die einzelstaatlichen gesetzlichen Definitionen von NAE und verwandten Phänomenen anstreben, sodass einschlägige Informationen auch allen zuständigen Behörden auf nationaler Ebene sowie sämtlichen Interessenbeteiligten und insbesondere den Sozialpartnern auf gemeinschaftlicher und nationaler Ebene zur Verfügung stehen.
2. Darüber hinaus sollte die Rolle der Plattform darin bestehen, ein gemeinsames Verständnis dieser Aspekte zu fördern. Genauer gesagt sollte die Diskussion auf EU-Ebene den Mitgliedstaaten dabei helfen,
 - a) ihre Politiken zur Bekämpfung von NAE besser zu programmieren und im Einklang mit diesen Politiken klar zu definieren, was auf nationaler Ebene unter „nicht angemeldete Erwerbstätigkeit“ fällt und was „illegale Aktivitäten“ (oder „illegale Beschäftigungsformen“) sind, die nicht durch das Konzept der „nicht angemeldeten Erwerbstätigkeit“ abgedeckt werden
 - b) Konzepte wie „illegale Arbeit“ und/oder „illegale Beschäftigung“ (siehe beispielsweise RL 2009/52/EG, Art. 2.d) und/oder „illegale Aktivitäten“ (siehe statistische Definitionen von Eurostat und anderen internationalen Institutionen innerhalb der Definition der „Schattenwirtschaft“) besser zu definieren
 - c) die Rechtsbegriffe „nicht angemeldete Erwerbstätigkeit“ und „partiell deklarierte Erwerbstätigkeit“ („Lohntütengeld“ oder „zum Teil angemeldete Erwerbstätigkeit“) ausführlich zu klären, um ein besseres und übereinstimmendes Verständnis dieser Konzepte zu erlangen und maßgeschneiderte Regeln im Hinblick auf die spezifischen Politiken und Prioritäten zu ermöglichen, die die Mitgliedstaaten auf nationaler Ebene umzusetzen gedenken – was eine solide Grundlage für eine etwaige, in Zukunft womöglich für nötig befundene Harmonisierung darstellen könnte
 - d) unter der Voraussetzung, dass die NAE und ihre verwandten Konzepte strikt an das Konzept des „Sozialbetrugs“ gekoppelt werden (als Unterkategorien des „Sozialbetrugs“ allesamt miteinander verwoben): auf EU-Ebene eine Diskussion über das Konzept des „Sozialbetrugs“ zu initiieren, das zwar in der Gesetzgebung einiger Mitgliedstaaten Niederschlag gefunden hat, jedoch kein gemeinsamer Rechtsbegriff aller Mitgliedstaaten ist
 - e) zu erklären und klarzustellen, dass „nicht angemeldete Erwerbstätigkeit“ auf nationaler und transnationaler Ebene zu „Sozialdumping“ (und „Sozialbetrug“) führt
3. An die Plattform werden große Erwartungen dahingehend geknüpft, dass sie Raum bieten soll für Überlegungen über Methoden zur Verbesserung der administrativen Zusammenarbeit zwischen nationalen Behörden. Im Fokus steht u.a. ein effizienterer und rascherer Informationsaustausch im Falle grenzüberschreitender Arbeit.