

EGB-Entschießung zu nicht angemeldeter Erwerbstätigkeit

Angenommen auf der Tagung des EGB-Exekutivausschusses am 11. und 12. März 2014

Nicht angemeldete Erwerbstätigkeit ist eine schwere Form von Sozialdumping. Es ist deshalb höchste Zeit, dass auf Ebene der EU konkrete Gegenmaßnahmen ergriffen werden, um nicht angemeldete Erwerbstätigkeit zu verhindern und illegal beschäftigte Arbeitnehmer zu schützen.

In der EU ist eine bessere Durchsetzung des bestehenden Arbeitsrechts und der vorhandenen Arbeitsnormen erforderlich, ergänzt durch die stärkere Förderung einer umfassenderen und intensiveren Zusammenarbeit und Koordinierung zwischen den einzelstaatlichen Verwaltungen.

Zur Bekämpfung der nicht angemeldeten Erwerbstätigkeit sind gut aufeinander abgestimmte Präventions-, Kontroll- und Sanktionsmaßnahmen von größter Bedeutung. Dies kann durch eine einheitliche Vorgehensweise mit Aufklärungskampagnen der Regierungen und Sozialpartner, eine länderübergreifende Zusammenarbeit der Mitgliedstaaten, mehr Ressourcen für Kontrollen sowie überzeugende Sanktionsmechanismen erzielt werden.

Nicht angemeldete Erwerbstätigkeit - ein überaus differenziertes Bild

Nicht angemeldete Erwerbstätigkeit (Schwarzarbeit) ist ein gemeinsames Problem der EU-Mitgliedstaaten, wobei sich Ausmaß und Ausprägung in der EU-28 unterschiedlich darstellen. Aufgrund der Wirtschaftskrise müssen Arbeitnehmer in einigen Mitgliedstaaten ihr Heimatland verlassen und versuchen, im Ausland eine wie auch immer geartete Arbeit zu finden. Dies verschärft die grenzübergreifende Dimension der nicht angemeldeten Arbeit.

Schwarzarbeit ist besonders häufig in arbeitsintensiven Sektoren wie Landwirtschaft, Bauindustrie, Tourismus, haushaltsnahen Dienstleistungen, Pflege und Betreuung, Textilindustrie und Einzelhandel zu finden.

Es gibt viele unterschiedliche Formen der Schwarzarbeit, z.B. zu gering angemeldete Erwerbstätigkeit (formelle Tätigkeiten, für die angemeldete Arbeitnehmer zwei Löhne von ihrem Arbeitgeber erhalten – einen angemeldeten und einen diskret in einem Kuvert überreichten Lohn) und falsch angegebene Arbeitsverhältnisse (Scheinselbständigkeit, vorgetäuschte Entsendung usw.). Es können Einheimische sowie reguläre und irreguläre Migranten beteiligt sein.

Die Ausübung einer nicht angemeldeten Arbeit ist nicht die freie Entscheidung des Arbeitnehmers, sondern stellt für ihn unter Umständen die einzige Einkommensmöglichkeit dar. Nicht angemeldete Arbeitnehmer werden im Normalfall schlechter bezahlt und arbeiten unter prekären Bedingungen, da sie aufgrund ihres inoffiziellen Status nicht unter den Schutz und die Regeln des Arbeitsrechts fallen und sozial nicht abgesichert sind. Aus diesem Grund können sie ihre Grundrechte weder in Anspruch nehmen noch durchsetzen oder verteidigen. Sie sind meistens gewerkschaftlich nicht organisiert und können gegenüber den Arbeitgebern oder den Behörden keinerlei kollektive Vertretung in Anspruch nehmen.

Den Gewerkschaften kommt im Kampf gegen nicht angemeldete Erwerbstätigkeit und bei dem Versuch, diese nicht angemeldeten Arbeitskräfte unabhängig von ihrem Aufenthaltsstatus zu schützen, eine wichtige Rolle zu. Die Gewerkschaften sind nämlich meist die ersten, die über problematische, betrügerische, ausbeuterische oder ungesetzliche Situationen informiert werden. In einigen nationalen Systemen übernehmen die Sozialpartner neben den Behörden eine konkrete Rolle bei der Prävention und Kontrolle nicht angemeldeter Erwerbstätigkeit. Die wichtigsten Aufgaben der Gewerkschaften sind Verhandlungen auf allen zweckmäßigen Ebenen, um das Ausmaß von Schwarzarbeit einzudämmen, Aufklärungsarbeit über ihre negativen Folgen sowie über den Nutzen angemeldeter Erwerbstätigkeit zu leisten, nicht angemeldete Arbeitskräfte (juristisch) zu beraten sowie die Beteiligung an der politischen Arbeit und an dreiseitig besetzten Gremien, um auch im Rahmen der neuen EU-Plattform eine integrierte Antwort auf das Problem der nicht angemeldeten Erwerbstätigkeit zu finden.

Nicht angemeldete Erwerbstätigkeit hat nicht nur ernsthafte Konsequenzen für die Arbeitnehmer, sondern auch für die Gesellschaft in den EU-Ländern insgesamt:

- Verlorene Einnahmen für die nationalen Steuerbehörden.
- Den einzelstaatlichen Systemen der sozialen Sicherheit werden ihnen zustehende Einnahmen vorenthalten. Dies unterläuft die Finanzierung und Bereitstellung von Sozialleistungen.
- Der faire Wettbewerb zwischen den Unternehmen wird verzerrt und öffnet seinerseits Tür und Tor für Sozialdumping.
- Arbeitnehmer ohne Sozial-, Kranken- und Unfallversicherung sind deshalb erheblichen Risiken und der Gefahr finanzieller Verluste ausgesetzt.
- Industrielle Beziehungen können durch nicht angemeldete Erwerbstätigkeit gefährdet werden.

Studien zeigen eindeutig, dass es einen Zusammenhang zwischen einem hohen Schwarzarbeitanteil und einem geringen BIP, größerer Korruption im öffentlichen Sektor, geringen staatlichen Eingriffen in den Arbeitsmarkt, geringem Sozialschutz, weniger effektiver Umverteilung durch Sozialtransfers, höherer Armut und größeren Ungleichheiten gibt.

Nicht angemeldete Erwerbstätigkeit hat weiter in den Mitgliedstaaten zugenommen, in denen zur Bekämpfung der Wirtschaftskrise rigide Sparmaßnahmen durchgeführt werden. Dies ist in Verbindung mit weniger Kontrollen der Arbeitsaufsichtsbehörden, oftmals infolge gekürzter öffentlicher Ausgaben, ein weiterer negativer Schlüsselfaktor für nicht angemeldete Erwerbstätigkeit. Eine aktuelle Eurofound-Studie über Schwarzarbeit bestätigt diese Erkenntnisse und kommt zu dem Schluss, dass es eine "eindeutige Korrelation zwischen den rigiden Sparmaßnahmen insgesamt und dem Umfang und dem Wachstum der Schattenwirtschaft gibt (...). Dieser Bericht zeigt, dass neoliberale Maßnahmen in einem unmittelbaren Zusammenhang mit einer umfangreichen Schattenwirtschaft stehen, während sozialdemokratische Maßnahmen mit kleineren Schattenwirtschaften korreliert sind."¹

Der Kampf gegen nicht angemeldete Erwerbstätigkeit und der Schutz der nicht angemeldeten Arbeitnehmer

Die Verringerung der Schwarzarbeit innerhalb der EU muss Teil einer umfangreicheren Strategie zur strukturierten Erhöhung des Angebots neuer Arbeitsplätze, zur Verbesserung der Arbeitsplatzqualität und des Zugangs zur Beschäftigungsförderung, zur Bekämpfung der Segmentierung des Arbeitsmarktes und zur Sicherung von Steuereinnahmen und Sozialbeiträgen sein.

¹ Tackling undeclared work in 27 EU Member States and Norway: Approaches and measures since 2008 (*Aktionen gegen nicht angemeldete Erwerbstätigkeit in 27 EU-Mitgliedstaaten und Norwegen: Strategien und Maßnahmen seit 2008*), <http://www.eurofound.europa.eu/pubdocs/2013/243/en/1/EF13243EN.pdf>

Um sicherzustellen, dass es bei der Bekämpfung der Schwarzarbeit innerhalb der EU ein in sich schlüssiges Konzept gibt und effektive Gegenmaßnahmen ergriffen werden, sollte die nicht angemeldete Erwerbstätigkeit auf europäischer Ebene in Anlehnung an die IAO-Begriffsbestimmung der informellen Wirtschaft definiert werden als "alle von Arbeitnehmern und Wirtschaftseinheiten ausgeübten wirtschaftlichen Tätigkeiten, die per Gesetz oder in der Praxis nicht oder nicht ausreichend durch formelle Vereinbarungen erfasst werden."

Die EU muss die in der Charta der Grundrechte der Europäischen Union verankerten Grundrechte garantieren; dies sind Artikel 5 (Verbot der Sklaverei und der Zwangsarbeit), Artikel 15 (Berufsfreiheit und Recht zu arbeiten) und Artikel 31 (Gerechte und angemessene Arbeitsbedingungen). Dies gilt ebenfalls für die IAO-Übereinkommen 81 (Arbeitsaufsicht) und 189 (Hausangestellte) sowie die Grundsätze in der IAO-Empfehlung 198 (Arbeitsverhältnis). Auf der Internationalen Arbeitskonferenz 2014 soll ein normatives Instrument für den Übergang von der informellen zur formellen Wirtschaft erarbeitet werden; dabei geht es auch um eine Debatte über die nicht angemeldete Erwerbstätigkeit. Es ist wichtig, dass sich der EGB und seine Mitglieder an diesen Verhandlungen beteiligen.

Um nicht angemeldete Erwerbstätigkeit weniger attraktiv zu machen, sollten Maßnahmen auf EU-Ebene folgende Schwerpunkte haben:

- Verhinderung der Entstehung einer grenzübergreifenden Dimension der nicht angemeldeten Erwerbstätigkeit;
- Stärkung europäischer und einzelstaatlicher Instrumente zur Verbesserung grenzübergreifender Präventionsmaßnahmen, Kontrollen, Beaufsichtigung und Durchsetzung von Sanktionen;
- Stärkung einzelstaatlicher Maßnahmen und Ausweitung nationaler Mechanismen durch Zusammenarbeit und Weitergabe bester Praktiken;
- Sicherstellen, dass divergierende Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten nicht zu Sozialdumping und zur Deregulierung des allgemeinen Schutzes führen.

Es ist wichtig, dass alle Behörden, die auf einzelstaatlicher Ebene für die Bekämpfung nicht angemeldeter Erwerbstätigkeit zuständig sind (Finanzämter, Sozialversicherung und Arbeitsaufsicht), auch auf europäischer Ebene aktiv zusammenarbeiten, da eine nur bilaterale Zusammenarbeit niemals den gleichen Grad von Effizienz erreichen kann. In vielen Fällen kann Schwarzarbeit durch den gegenseitigen Abgleich von Informationen aufgedeckt werden, die bei den einzelstaatlichen Behörden bereits vorliegen. Der EGB begrüßt die Initiative der Kommission zum Aufbau einer Europäischen Plattform mit dem Ziel einer verbesserten Zusammenarbeit zwischen den vollziehenden Behörden auf EU-Ebene, weist aber gleichzeitig nachdrücklich darauf hin, dass dies zur Verhinderung nicht angemeldeter Erwerbstätigkeit nicht ausreichend ist.

Der Schutz nicht angemeldeter Arbeitnehmer, die sich fast immer in einer extrem prekären Situation befinden, ist von größter Bedeutung. Dem sozialen Dialog kommt hier eine Schlüsselfunktion zu, da die Sozialpartner den erforderlichen Rahmen aufstellen können, um nicht angemeldete Erwerbstätigkeit zu verringern und nicht angemeldete Arbeitnehmer zu schützen.

Weiterhin müssen Gewerkschaften Zugang zu Betrieben und einschlägigen Unterlagen haben, um nicht angemeldete Arbeitnehmer zu schützen und die zuständigen Behörden informieren zu können. Gewerkschaften sollten die Möglichkeit haben, diese Fälle im Namen der Arbeitnehmer vor Gericht zu bringen.

Eine effektive und unabhängige Arbeitsaufsicht ist Voraussetzung für die vorschriftsmäßige Anwendung des Arbeitsrechtes. Die Kürzungen öffentlicher Gelder für die Arbeitsaufsicht und der Personalabbau in diesen Behörden führen zu einer weniger effektiven Arbeitsaufsicht. Die Regierungen müssen die finanzielle Ausstattung der Kontrollbehörden sichern und deren Ressourcen erhöhen.

Es ist wichtig, dass im Falle einer von der Kontrollbehörde entdeckten nicht angemeldeten Erwerbstätigkeit nicht der Arbeitnehmer zur Verantwortung gezogen wird. Die Rechtsfolge muss sein, dass der nicht angemeldete Arbeitnehmer als regulärer Arbeitnehmer mit allen sich daraus ergebenden Rechten anzusehen ist. Ein nicht angemeldeter Arbeitnehmer sollte von seinem Arbeitgeber ausstehende Löhne einfordern können, ebenfalls Lohnzettel usw. Dem Arbeitnehmer ist ein Mindestmaß an sozialer Absicherung zu garantieren auch dann, wenn der Arbeitgeber die Sozialversicherungsbeiträge nicht gezahlt hat. Auf diese Weise kann ein realer Schutz für Arbeitnehmer in der EU erreicht werden, denn zum gegenwärtigen Zeitpunkt bezieht sich der Rechtsrahmen auf EU-Ebene nach wie vor auf das Normalarbeitsverhältnis.

Für den EGB ist es besonders wichtig, eine Richtlinie einzuführen, die in den Mitgliedstaaten umzusetzende Mindestnormen für die Arbeitsaufsicht festlegt, die auf dem IAO-Übereinkommen 81 beruht und die für die Einhaltung des Arbeits- und Sozialrechts sorgt. Diese Richtlinie sollte das Funktionieren des Systems der Arbeitsaufsicht, die grenzübergreifende Ausbildung der Arbeitsaufsichtsbeamten sowie ihre Rechte und Pflichten festlegen. Zu den Rechten gehören zum Beispiel Zugang zu Betrieben, Kontrollen, Befragungen von Arbeitnehmern und Arbeitgebern, Zugang zu Unterlagen und Materialien sowie die Möglichkeiten einer Inspektion ohne vorherige Ankündigung. Wo solche Systeme in Kraft sind, müssen die Mitgliedstaaten die Möglichkeit haben, die Sozialpartner mit der Kontrolle und Durchsetzung von Lohnvereinbarungen und anderen Arbeitsbedingungen zu beauftragen.

Arbeitgeber, die des Einsatzes nicht angemeldeter Arbeitskräfte für schuldig befunden wurden, sollten mit ernststen Konsequenzen rechnen müssen, die abschreckende Wirkung entfalten können. Der Ausschluss von öffentlichen Ausschreibungen ist ein Beispiel. Entscheidend ist dabei der Aspekt der Abschreckung der Sanktionen. Nur wenn diese schwerwiegend genug sind und zur Folge haben, dass sich nicht angemeldete Erwerbstätigkeit für den Arbeitgeber nicht rechnet, kann dieser abschreckende Effekt erreicht werden.

Falls ein Arbeitgeber des Einsatzes nicht angemeldeter Arbeitskräfte für schuldig befunden wird, ist es wichtig, dass die Arbeitnehmer Vorzugsrechte erhalten. Im Falle einer Insolvenz müssen sie bei der Berücksichtigung finanzieller Ansprüche vorrangig behandelt werden, oder es muss ein anderer Mechanismus dafür sorgen, dass ihr Anspruch auf die ihnen zustehende Vergütung erfüllt wird.

Nicht angemeldete Arbeitskräfte, die gleichzeitig auch Migranten ohne Papiere sind, leben in einer besonders prekären Situation, da sie keinerlei Grundrechte in Anspruch nehmen können. Die Regierungen müssen diese Arbeitnehmer schützen, indem sie dafür sorgen, dass diese keinen Repressalien ausgesetzt oder automatisch zurückgeschickt werden, wenn sie die Arbeitsaufsicht oder andere Behörden um Hilfe bitten oder wenn sie versuchen, ihre Rechte geltend zu machen. Stattdessen sollten ihnen Möglichkeiten für die Legalisierung ihres Status aufgezeigt werden.

Scheinselbständige befinden sich aufgrund der rechtswidrigen Nichtanwendung arbeitsrechtlicher Bestimmungen und Tarifvereinbarungen ebenfalls in einer prekären Lage. Es werden deshalb Maßnahmen auf Grundlage der IAO-Empfehlung 198 erforderlich sein, um dieses der Umgehung von Arbeits- und Sozialrecht dienende Schlupfloch zu schließen.

Nicht angemeldete Erwerbstätigkeit ist ebenfalls oft im Kontext entsandter Arbeitskräfte anzutreffen, als Beispiele seien genannt eine unvollständige oder nicht erfolgte Anmeldung, eine vorgetäuschte Entsendung, Tarnfirmen (Beschäftigung über Tochtergesellschaften in einem anderen EU-Mitgliedstaat, obwohl der Arbeitsvertrag in Wirklichkeit im Aufnahmeland erfüllt wird). Um Missbrauch zu verhindern, schlägt der EGB der EU die Einführung eines obligatorischen Systems der gesamtschuldnerischen Haftung über die gesamten Untervergabetketten sowie ein Gesetz zur Verhinderung der Gründung von Briefkastenfirmen vor.