



Brüssel, den 29.1.2014
C(2014) 452 final

ZWEITE PHASE DER ANHÖRUNG DER SOZIALPARTNER

nach Artikel 154 AEUV
zur Verbesserung der EU-Zusammenarbeit bei Prävention und Abschreckung von nicht
angemeldeter Erwerbstätigkeit

Nach Maßgabe von Artikel 154 Absatz 3 AEUV wird mit dieser Unterlage bezweckt, die Sozialpartner zu dem Inhalt der in Aussicht genommenen Initiative zur Stärkung der Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten bei der Verhinderung der nicht angemeldeten Erwerbstätigkeit und entsprechenden Abschreckungsmaßnahmen zu hören.

Die erste Anhörung¹ fand vom 4. Juli 2013 bis zum 4. Oktober 2013 statt. Im Rahmen jener Anhörung ermittelte die Kommission die wichtigsten Probleme im Zusammenhang mit der Verhinderung der nicht angemeldeten Erwerbstätigkeit und entsprechenden Abschreckungsmaßnahmen, erinnerte an ihre jüngst ergriffenen Maßnahmen und erläuterte die Ziele und den möglichen Inhalt der Initiative. Die Konsultation diente dem Zweck, die Sozialpartner zu der Frage zu hören, wie eine Unionsaktion gegebenenfalls ausgerichtet werden sollte.

Überblick über die Ergebnisse der ersten Phase der Anhörung

Die Kommission erhielt 15 Antworten der Sozialpartner: zwei gemeinsame Antworten (TUNED – EUPAE, UNI Europa - EuroCommerce), drei Antworten von Gewerkschaften (EGB, CESI, EGÖD) und zehn Antworten von Arbeitgeberorganisationen (BusinessEurope, UEAPME, CEEP, CER, CoESS, GEOPA-COPA, Eurociett, FIEC, EFCI, HOTREC).

Im Rahmen der Anhörung konnte sich die Kommission detailliert über die Standpunkte der Sozialpartner zu mehreren wichtigen Aspekten der Initiative informieren.

Die Sozialpartner pflichteten der allgemeinen Beschreibung der Problematik bei und sie ließen die Kommission wissen, dass ihrer Ansicht nach eine Maßnahme auf EU-Ebene gerechtfertigt ist, um die nationalen Behörden, etwa die Arbeitsaufsichtsbehörden sowie die Sozialschutz- und Steuerbehörden, bei der Verhinderung der nicht angemeldeten Erwerbstätigkeit und entsprechenden Abschreckungsmaßnahmen zu unterstützen. Im Allgemeinen stimmten die Sozialpartner überein, dass eine europäische Plattform ein geeignetes Instrument sein könnte, um die Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten zu stärken.

Nach Ansicht der Sozialpartner sollte das Hauptziel einer Maßnahme auf EU-Ebene darin bestehen, die Zusammenarbeit zwischen den zuständigen nationalen Behörden, etwa den Arbeitsaufsichtsbehörden sowie insbesondere den Sozialschutz- und Steuerbehörden, bei der Verhinderung der nicht angemeldeten Erwerbstätigkeit und entsprechenden Abschreckungsmaßnahmen mittels des Austausches von Informationen und bewährten Verfahren zu stärken. Sie wiesen auf weitere Aspekte hin, mit denen die Plattform befasst werden könnte, etwa mit der Verbesserung nationaler Mechanismen und dem Ausbau europäischer und nationaler Instrumente zur Verbesserung der grenzüberschreitenden Prävention, Kontrolle und Aufsicht sowie zur Durchsetzung von Sanktionen (EGB), der Verbesserung der Erfassung und Kenntnis des Phänomens (UEAPME, UNI Europa-

¹ Konsultationspapier C(2013) 4145 vom 4.7.2013

<http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=89&furtherNews=yes&langId=de&newsId=1936>.

EuroCommerce) und dem Eintreten für eine umfassendere und bessere Durchsetzung der geltenden Arbeitsnormen (EGÖD).

Die meisten Arbeitgebervertreter sprachen sich für die Schaffung der Plattform aus, jedoch ist ihrer Ansicht nach ein separates neues Gremium nicht erforderlich. Stattdessen könnten andere Möglichkeiten in Betracht gezogen werden, etwa die Einrichtung einer Untergruppe einer vorhandenen Gruppe oder die bessere Koordinierung vorhandener Gruppen (FIEC, BusinessEurope, CEEP, UNI Europa-EuroCommerce, HOTREC, Geopa-Copa). Von den Sozialpartnern, die eine bessere Koordinierung vorschlugen, wiesen einige auch darauf hin, dass die Europäische Stiftung zur Verbesserung der Lebens- und Arbeitsbedingungen, Eurofound, die Plattform zur Bekämpfung der nicht angemeldeten Erwerbstätigkeit betreuen könnte, da sie über die Daten verfügt, die auf sektoraler und nationaler Ebene relevant sind (UNI Europa - EuroCommerce); erforderlichenfalls könnte ihr Zuständigkeitsbereich ausgeweitet werden (CER). TUNED-EUPAE sprachen sich für eine enge Verbindung zwischen der Plattform und Eurofound aus.

Die meisten Gewerkschaften (EGB, EGÖD) und einige Arbeitgebervertreter (UEAPME, EFCI, Eurociett) favorisierten die Schaffung eines unabhängigen, neuen Gremiums. Außerdem sollte dessen Tätigkeit mit derjenigen vorhandener Gruppen und Ausschüsse auf EU-Ebene abgestimmt werden, um Doppelarbeit zu vermeiden (Eurociett, EGB, BusinessEurope, UEAPME). Die Gewerkschaften befürworteten die Schaffung eines neuen Gremiums, um zu verhindern, dass lediglich bestimmte Facetten der Thematik behandelt werden (EGB, EGÖD), was geschehen könnte, wenn man sich vorhandener Gremien bedienen würde. Nach Ansicht des Europäischen Dachverbands der Reinigungsbranche, EFCI, würde sich dieses neue Gremium - aufgrund des Hauptziels und -zwecks der Maßnahme sowie der vorgeschlagenen Zusammensetzung der Plattform, darunter alle maßgeblichen Interessenträger - eindeutig von den vorhandenen Arbeitsgruppen oder Ausschüssen unterscheiden und hätte einen zusätzlichen Nutzen.

Hinsichtlich des Zuständigkeitsbereichs der Plattform waren die Sozialpartner der Ansicht, dass sich dieser sowohl auf grenzüberschreitende als auch nationale Sachverhalte erstrecken sollte. Einige Sozialpartner waren dafür, den Schwerpunkt zunächst auf grenzüberschreitende Sachverhalte zu legen (EFCI, UEAPME, Geopa-Copa, HOTREC).

Die meisten Sozialpartner stimmten überein, dass nicht angemeldete Erwerbstätigkeit und Scheinselbstständigkeit zusammenhängen und das Letztere daher in der Problembeschreibung berücksichtigt und auf EU-Ebene bekämpft werden sollte (EFCI, FIEC, Geopa-Copa, EGB, EGÖD). Die Gemeinschaft Europäischer Bahnen und Infrastrukturgesellschaften, CER, wies darauf hin, dass auch Scheinpraktikanten, -volontäre, -manager und -vertreter unter die Thematik fallen könnten. UNI Europa ist gemeinsam mit EuroCommerce und BusinessEurope der Ansicht, dass Scheinselbstständigkeit nicht zusammen mit nicht angemeldeter Erwerbstätigkeit behandelt werden sollte, da es sich hierbei um ein separates Phänomenon handelt, nämlich nicht um eine nicht angemeldete, sondern um eine falsch angemeldete Erwerbstätigkeit.

Hinsichtlich der Aufgaben der Plattform wurde in vielen Antworten betont, dass sich die Zusammenarbeit auf EU-Ebene überwiegend auf den Austausch bewährter Verfahren und das wechselseitige Lernen erstrecken sollte. Der Erwerb von Fachkenntnissen oder eine eher operativ ausgerichtete Koordinierung der Maßnahmen könnten zu einem späteren Zeitpunkt erfolgen. Einige Sozialpartner vertraten die Ansicht, dass die Tätigkeit der Plattform nicht über den Austausch von Informationen und bewährten Verfahren hinausgehen sollte (Geopa-Copa, BusinessEurope).

Hinsichtlich der Beteiligung an der Plattform betonte eine Mehrzahl der Sozialpartner, dass diese im Rahmen einer solchen Zusammenarbeit auf EU-Ebene für alle Mitgliedstaaten zwingend sein sollte und dass alle relevanten Stellen einbezogen werden sollten. BusinessEurope, HOTREC und Geopa-Copa sprachen sich für die freiwillige Beteiligung der Mitgliedstaaten aus. Es wurde betont, dass Sozialpartner, die auf europäischer Ebene branchenübergreifend tätig sind, an der Plattform mitwirken sollten. Eine Organisation merkte an, dass auch die Sozialpartner, die die besonders von der Problematik betroffenen Sektoren vertreten, einbezogen werden sollten (EGÖD).

Da die nicht angemeldete Erwerbstätigkeit in erster Linie in die Zuständigkeit der Behörden falle, so alle Sozialpartner in ihren Antworten, könnten die Sozialpartner die bei der Anhörung angesprochenen Sachverhalte nicht im Wege von Verhandlungen angehen.

Zum Inhalt der vorgesehenen Initiative der Europäischen Union

Nach Auswertung der Antworten der Sozialpartner ist die Kommission der Ansicht, dass eine Maßnahme der Europäischen Union ratsam wäre.

Verschiedene Optionen wurden geprüft, etwa die Beibehaltung des Status quo, die bessere Koordinierung der Tätigkeit der auf EU-Ebene vorhandenen Arbeitsgruppen und Ausschüsse und die Schaffung einer europäischen Plattform zur Stärkung der Zusammenarbeit in der EU bei der Verhinderung der nicht angemeldeten Erwerbstätigkeit und entsprechenden Abschreckungsmaßnahmen. Nach der Auswertung wurde der Schluss gezogen, dass die bevorzugte Option die Schaffung einer europäischen Plattform wäre. Mit der Plattform wäre für die Beteiligung der relevanten Behörden aller Mitgliedstaaten an den Maßnahmen auf EU-Ebene gesorgt und sie würde eine regelmäßige, operative Zusammenarbeit bei der Thematik ermöglichen. Bei anderen Optionen wäre die Beteiligung aller relevanten Behörden aller Mitgliedstaaten nicht gewährleistet, die Zusammenarbeit wäre auf den Austausch bewährter Verfahren begrenzt oder es wäre nicht möglich, Durchsetzungsfragen angemessen zu behandeln; somit wären sie einem umfassenden Ansatz, der zur Bekämpfung der Problematik erforderlich ist, nicht dienlich. Außerdem würde mit anderen Optionen weniger zur Verdeutlichung und Priorisierung der Problematik auf EU-Ebene beigetragen.

Wie die eingehende Analyse ergab, könnte mit einer Maßnahme auf EU-Ebene ein zusätzlicher Nutzen in Bezug auf zwei Probleme erzielt werden, nämlich in Bezug auf die unzureichende Zusammenarbeit zwischen den Durchsetzungsbehörden der einzelnen Mitgliedstaaten und auf die Schwierigkeiten bei der Bekämpfung der nicht angemeldeten Erwerbstätigkeit.

Zur Bekämpfung dieser Probleme müsste mit der EU-Plattform Folgendes angestrebt werden:

- 1) Stärkung der Zusammenarbeit zwischen den verschiedenen Durchsetzungsbehörden der Mitgliedstaaten auf EU-Ebene zwecks effizienterer und wirksamerer Verhinderung der nicht angemeldeten Erwerbstätigkeit und effizienterer und wirksamerer Abschreckungsmaßnahmen,
- 2) Verbesserung der fachlichen Befähigung der verschiedenen Durchsetzungsbehörden der Mitgliedstaaten zur Bekämpfung von grenzüberschreitenden Aspekten der nicht angemeldeten Erwerbstätigkeit,
- 3) stärkere Sensibilisierung der Mitgliedstaaten für die Dringlichkeit der Maßnahme und Förderung der Bemühungen zur Bekämpfung der nicht angemeldeten Erwerbstätigkeit.

Zur Erreichung dieser Ziele müssten die Hauptaufgaben der Plattform in dem Austausch von Informationen und bewährten Verfahren zwischen nationalen Behörden, die für die Verhinderung der nicht angemeldeten Erwerbstätigkeit und die entsprechenden Abschreckungsmaßnahmen zuständig sind, sowie in der Erweiterung des Fachwissens und der operativen Koordinierung von Maßnahmen bestehen. Insbesondere könnte die Plattform einen Beitrag zur Bekämpfung von grenzüberschreitenden Formen der nicht angemeldeten Erwerbstätigkeit leisten, wenn sich ihre Aufgabe nicht auf den Austausch von Informationen und bewährten Verfahren beschränkte.

Die Plattform könnte insbesondere die folgenden Initiativen durchführen:

- Organisation des Austausches von bewährten Verfahren und von Informationen,
- Verbesserung der Kenntnis und der Erfassung der nicht angemeldeten Erwerbstätigkeit, unter anderem indem ein gemeinsames Verständnis des Phänomens geschaffen wird und indem die Zusammenhänge zwischen nicht angemeldeter Erwerbstätigkeit und Scheinselbstständigkeit untersucht werden,
- Einrichtung einer Wissensbank und Bewertung der verschiedenen Maßnahmen der Mitgliedstaaten,
- Erarbeitung von Leitlinien für Aufsichtsbeamte und von Leitfäden mit bewährten Verfahren,
- Annahme gemeinsamer Grundsätze und/oder von Standards für die Aufsicht,
- Ermittlung von Lösungen für die gemeinsame Nutzung von Daten, die es den betreffenden Behörden ermöglichen würden, Informationen auf sichere und datenschutzfreundliche Weise auszutauschen,
- Annahme eines gemeinsamen Rahmens zur Durchführung gemeinsamer Schulungen,
- Annahme regionaler oder EU-weiter Strategien,
- Veranstaltung EU-weiter Aufklärungskampagnen,
- Durchführung von Peer Reviews zur Verfolgung der Fortschritte der Mitgliedstaaten bei der Verhinderung und Bekämpfung der nicht angemeldeten Erwerbstätigkeit,

- Annahme eines gemeinsamen Rahmens für gemeinsame Maßnahmen in den Bereichen Aufsicht und Personalaustausch.

Den Vorsitz in der Plattform würde die Kommission übernehmen, und die Plattform selbst würde Vertreter der nationalen Behörden sowie Beobachter der IAO, die maßgeblichen Agenturen der EU, z. B. Eurofound, und Sozialpartner auf EU-Ebene umfassen, und zwar sowohl Sozialpartner, die sektorübergreifend tätig sind, als auch Sozialpartner, die in Sektoren tätig sind, in denen die nicht angemeldete Erwerbstätigkeit häufig vorkommt. Bei der Benennung ihrer Vertreter sollten die Mitgliedstaaten darauf achten, dass diese alle maßgeblichen Behörden, die auf nationaler Ebene die nicht angemeldete Erwerbstätigkeit zu verhindern oder zu bekämpfen suchen, etwa Arbeitsaufsichtsbehörden, Sozialschutz- und Steuerbehörden, Arbeitsvermittlungs- und Migrationsdienste, koordinieren. Nach Maßgabe des nationalen Rechts und/oder der nationalen Praxis können die Mitgliedstaaten auch die nationalen Sozialpartner einbinden.

Gegebenenfalls würde die Plattform mit anderen maßgeblichen Gremien und Ausschüssen auf EU-Ebene kooperieren, die näher mit der Thematik der nicht angemeldeten Erwerbstätigkeit befasst sind, z. B. mit dem Ausschuss Hoher Arbeitsaufsichtsbeamter (SLIC), dem Beschäftigungsausschuss (EMCO), dem Expertenausschuss für die Entsendung von Arbeitnehmern und der Verwaltungskommission für die Koordinierung der Systeme der sozialen Sicherheit. Die Plattform sollte in irgendeiner Weise mit Eurofound zusammenarbeiten. Im Rahmen der Plattform könnten Arbeitsgruppen zur Untersuchung spezifischer Sachverhalte oder zur Erarbeitung von Projekten für bestimmte Maßnahmen eingesetzt werden.

Ersuchen an die Sozialpartner

Die Kommission nimmt zur Kenntnis, dass die Sozialpartner während der ersten Phase der Anhörung nicht den Wunsch geäußert haben, das Verhandlungsverfahren nach Artikel 154 Absatz 4 und Artikel 155 AEUV in Gang zu setzen, da die Hauptzuständigkeit für die Bekämpfung der nicht angemeldeten Erwerbstätigkeit bei den nationalen Behörden liegt, und dass es bei dieser EU-Initiative um die Zusammenarbeit zwischen den nationalen Durchsetzungsbehörden geht.

Unter diesen Umständen ersucht die Kommission die Sozialpartner,

- ihr nach Maßgabe von Artikel 154 Absatz 3 AEUV eine Stellungnahme oder gegebenenfalls eine Empfehlung zu den Zielen und dem Inhalt der in Aussicht genommenen Initiative zu übermitteln.