



Kurzdarstellung

I. Eckpunkte

- Die Europäische Kommission hat im Jahr 2013 nach Artikel 154 AEUV die Sozialpartner zur **Verbesserung der EU-Zusammenarbeit bei Prävention und Abschreckung von nicht angemeldeter Erwerbstätigkeit** konsultiert. Das **sechste jährliche Rechtsseminar** des European Labour Networks (ELLN) am 17. und 18. Oktober in Frankfurt nahm dieses Thema auf. Denn nicht angemeldete Erwerbstätigkeit wirft eine Fülle von rechtlichen Fragen auf, die bislang nicht ausreichend beleuchtet wurden. Die **wesentlichen Erkenntnisse des Seminars** sind:
 - (1) Eine rechtliche Betrachtung kann bei der **Entwicklung einer Typologie von Schwarzarbeit** hilfreiche Dienste leisten, wobei anzuerkennen ist, dass eine ausschließlich rechtliche Betrachtung angesichts der Komplexität des Phänomens ausscheiden muss.
 - (2) Eine rechtliche Betrachtung eröffnet den Blick auf die **Instrumente**, die in Betracht kommen, um Schwarzarbeit wirkungsvoll zu bekämpfen. Zugleich weist diese Betrachtung auf die **rechtlichen Folgeprobleme** hin, die sich (etwa in vertragsrechtlicher Hinsicht) beim Einsatz dieser Instrumente ergeben können.
 - (3) Eine rechtliche Betrachtung (insbesondere des Unionsrechts) vermag **mögliche Schutzlücken** im Zusammenhang mit atypischer Beschäftigung aufzuzeigen und zeigt Möglichkeiten auf, wie insbesondere der **Schutz grenzüberschreitend tätiger Arbeitnehmer** (ob illegal beschäftigt oder nicht) verbessert werden könnte.
- ELLN berichtete in seinen Monatsberichten auf über 1800 Seiten über alle arbeitsrechtlichen Änderungen in den 31 Länder der EU und des EWR. Wichtige **Entscheidungen des EuGH** ergingen u. a. im **Arbeitszeitrecht**, im **Befristungsrecht**, im **Recht der Arbeitnehmerentsendung**, im **Recht des Betriebsübergangs**, im Bereich des **Schutzes der Arbeitnehmer bei Zahlungsunfähigkeit des Arbeitnehmers** sowie im Bereich der **Information und Konsultation der Arbeitnehmer bzw. Arbeitnehmervertreter**.
- Die wichtigsten **Änderungen im Bereich des von EU-Recht beeinflussten nationalen Rechts** betrafen das Recht der **Arbeitnehmerentsendung** (Neuregelungen in Belgien und Dänemark), das Recht der **Leiharbeit** (Neuregelungen in Belgien, Dänemark, Island, Liechtenstein, Norwegen, Slowenien, Schweden und Zypern), das **Befristungsrecht** (Irland) sowie das **Arbeitszeitrecht** (Finnland, Polen). Wichtige Schritte zur Umsetzung der EU-Vorschriften im Bereich der **Elternzeit** wurden in Irland und Luxemburg getan.
- Weitreichende **Gesetzesänderungen im Bereich des nationalen Arbeitsrechts** erfolgten u. a. in Frankreich, Litauen, der Slowakei, der Tschechischen Republik und im Vereinigten Königreich. Weitgehende Reformpläne zeichnen sich überdies in Polen ab.



II. Aktivitäten des European Labour Law Network

1. Aufgaben und Ziele

Das European Labour Law Network (ELLN) besteht aus **(nichtstaatlichen) Rechtsexperten aus dem Bereich der Arbeitsrechtswissenschaft**. Vertreten sind im Netzwerk alle **28 Mitgliedsstaaten der Europäischen Union** sowie die dem **Europäischen Wirtschaftsraum** angehörenden Länder Island, Liechtenstein und Norwegen. Seit 1. Juli 2013 gehört Frau Professor *Ivana Grgurev* (Universität Zagreb) dem Netzwerk an. **Koordinator des Netzwerks** ist **Professor Bernd Waas** (Goethe Universität Frankfurt). Er wird von Professor *Guus Heerma van Voss* (Universität Leiden) und einem aus sechs Experten bestehenden Wissenschaftlichen Beirat bei seiner Aufgabe unterstützt.

Nach Artikel 17 Absatz 1 EUV sorgt die Kommission für die **Anwendung der Verträge sowie der von den Organen kraft der Verträge erlassenen Maßnahmen**. Das European Labour Law Network, unterstützt sie bei dieser bedeutsamen Aufgabe durch **Überwachung der Umsetzung arbeitsrechtlicher Richtlinien** in nationales Recht, **Bewertung der bestehenden Rechtsvorschriften**, **Abschätzung der Folgen** von vorgeschlagenen Rechtsakten, Förderung der **Zusammenarbeit der Mitgliedstaaten und der Sozialpartner** sowie **Förderung einer besseren Information der Bürger**, Arbeitnehmer und Unternehmer über die Rechte und Pflichten, die sich aus der Anwendung des EU-Arbeitsrechts für sie ergeben. Aufgabe des European Labour Law Network ist v. a. eine **regelmäßige unabhängige Beratung, Analysetätigkeit und Unterrichtung der Europäischen Kommission**. Informationen werden vom Netzwerk in Form **monatlicher Kurzberichte** bereitgestellt. Über die Monatsberichte hinaus wird von den Experten des Netzwerks gelegentlich auch in **aktuellen Kurzberichten** über besonders bedeutsame Entwicklungen in den Mitgliedstaaten informiert. Darüber hinaus reagiert das European Labour Law Network kurzfristig auf **spezifische Anfragen** der Europäischen Kommission.

Weiterhin zählt zu den Aufgaben des Netzwerks die **Planung und Organisation eines jährlich stattfindenden Rechtsseminars mit bis zu 200 Teilnehmern**, zu denen die Experten des Netzwerks, Bedienstete der **Kommission**, Beamte der **Arbeits- und Sozialministerien** der EU-Mitgliedsstaaten und der EWR-Staaten sowie der **Ständigen Vertretungen** dieser Staaten, Vertreter von **Wissenschaft, Rechtsprechung und Praxis**, Vertreter der **Sozialpartner** sowie Vertreter von Organisationen wie der **Internationalen Arbeitsorganisation (ILO)** oder der **Europäischen Stiftung zur Verbesserung der Lebens- und Arbeitsbedingungen** in Dublin zählen.¹

Eine wichtige Aufgabe des Netzwerks besteht schließlich darin, die **Öffentlichkeit besser zu informieren**. Bürger, Arbeitnehmer und Unternehmer sollen über Rechte und Pflichten unterrichtet werden, die sich aus der Anwendung des EU-Arbeitsrechts für sie ergeben. Damit soll die öffentliche Diskussion arbeitsrechtlicher Themen gefördert werden. Dies versucht das ELLN insbesondere dadurch zu gewährleisten, dass es sowohl neueste Nachrichten aus dem europäischen Arbeitsrecht als auch Informationen aus den monatlichen Kurzberichten der Öffentlichkeit auf seiner Webseite zur Verfügung stellt.

2. Aktivitäten im Jahr 2013

a) Monatsberichte

Im Jahr 2013 hat das Netzwerk der Kommission 12 Monatsberichte erstattet, die sich insgesamt auf 1.843 Seiten belaufen. In jedem dieser Berichte wird, im Rückblick auf den vorangegangenen Monat über **wesentliche Entwicklungen im Arbeitsrecht der Mitgliedstaaten** informiert.

¹ Vgl. Leistungsbeschreibung – Ausschreibung Nr. VT/2011/065, S. 5.

Ein Schwerpunkt der gesetzgeberischen Aktivitäten der Mitgliedstaaten lag bei der Umsetzung der Richtlinie 2008/104/EG über Leiharbeit. Hier kam es in **Belgien, Island, Liechtenstein, Norwegen, Slowenien, Schweden** und **Zypern** zu Neuregelungen. Auch in anderen vom EU-Arbeitsrecht beeinflussten Bereichen ist es zu weit reichenden gesetzgeberischen Änderungen gekommen. Zu nennen sind insoweit etwa **Belgien** (Richtlinie 2003/88/EG über bestimmte Aspekte der Arbeitszeitgestaltung), **Italien** und **Luxemburg** (Richtlinie 1999/70/EG über befristete Arbeitsverträge) sowie **Belgien** und **Dänemark** (Richtlinie 1996/71/EG über die Entsendung von Arbeitnehmern). In **Irland** und **Luxemburg** wird derzeit an der Umsetzung der Richtlinie 2010/18/EU über Elternzeit gearbeitet. Weitere wichtige gesetzgeberische Aktivitäten im Bereich des Arbeitsrechts waren unter anderem in **Frankreich, Litauen, der Slowakei, der Tschechischen Republik** sowie im **Vereinigten Königreich** zu verzeichnen. In **Polen** wird eine umfassende Reform des Arbeitsrechts vorbereitet. Einen Schwerpunkt der gesetzgeberischen Aktivitäten der Mitgliedstaaten bildete der arbeitsrechtliche Informantenschutz. Hier kam es in **Frankreich, Schweden** und in den **Niederlanden** zu gesetzlichen Regelungen.

Wichtige Entscheidungen des EuGH ergingen zur Richtlinie 2003/88/EG über bestimmte Aspekte der **Arbeitszeitgestaltung**, zur Richtlinie 1999/70/EG über **befristete Arbeitsverträge**, zur Richtlinie 2001/23/EG über die **Wahrung von Ansprüchen der Arbeitnehmer beim Betriebsübergang**, zur Richtlinie 2008/94/EG über den **Schutz der Arbeitnehmer bei Zahlungsunfähigkeit des Arbeitgebers**, zur Richtlinie 96/71/EG über die Entsendung von Arbeitnehmern im Rahmen der **Erbringung von Dienstleistungen** und zur Richtlinie 2002/14/EG zur **Festlegung eines allgemeinen Rahmens für die Unterrichtung und Anhörung der Arbeitnehmer**. Zahlreiche **Entscheidungen der Gerichte der Mitgliedstaaten** betrafen die Auslegung und Anwendung von Rechtsvorschriften, die der Umsetzung von EU-Arbeitsrecht dienen. Auch außerhalb dieses Bereichs wurde die Rechtsentwicklung weitergetrieben. Bemerkenswert sind insoweit insbesondere auch Entscheidungen der **nationalen Verfassungsgerichte mit arbeitsrechtlichem Bezug**. Derartige Entscheidungen sind in Italien, Kroatien, Portugal, Litauen, Luxemburg, Spanien und Ungarn ergangen.

Über die monatlichen Berichte hinaus wurden **27 aktuelle Kurzberichte** aus zwölf Ländern für die Europäische Kommission erstellt.

b) Spezifische Anfragen

Das Generaldirektorat Beschäftigung, Soziales und Integration der Europäischen Kommission richtete in 2013 acht spezifische Anfragen an 16 nationale Experten. Es handelte sich entweder um Anfragen an einzelne Länder oder solche, die gleich mehrere Länder betreffen.

c) Jährliches Rechtsseminar

Das **jährliche Rechtsseminar** des European Labour Law Network fand am 17. und 18. Oktober 2013 in Frankfurt am Main statt und befasste sich mit Rechtsproblemen im Zusammenhang mit nicht angemeldeter Erwerbstätigkeit bzw. Schwarzarbeit. Die Kommission hat im Juli 2013 eine **Konsultation der Sozialpartner nach Artikel 154 AEUV** begonnen. In dem zugrunde liegenden Konsultationspapier wird auch darauf hingewiesen, dass Scheinselbständigkeit zunehmend strategisch eingesetzt wird und zwar mit dem Ziel, Steuern oder Sozialabgaben zu umgehen oder sich anderen arbeitsrechtlichen Verpflichtungen für abhängig Beschäftigte zu entziehen.² Überdies enthält das Papier die Feststellung, dass ein Erfolg bei der Bekämpfung nicht angemeldeter Erwerbstätigkeit einen Beitrag zur besseren Durchsetzung des EU-Rechts, insbesondere der arbeitsrechtlichen Vorschriften, der Bestimmungen über Sicherheit und Gesundheitsschutz am

² Konsultationspapier, S. 5.

Arbeitsplatz und der Vorschriften zur Koordinierung der Systeme der sozialen Sicherheit leisten könne.³ Die Konsultation wurde am 20. September 2013 abgeschlossen.

Ziel des Rechtsseminars zum Thema Schwarzarbeit war es, einen **spezifisch rechtswissenschaftlichen Beitrag** zur Bewältigung der Thematik zu leisten, und dabei zugleich den Dialog über die Fachgrenzen hinaus zu fördern. Aufbauend auf empirischen Erkenntnissen zur Verbreitung und zu den Erscheinungsformen von Schwarzarbeit (Professor *Colin Willams*, Universität Sheffield), wurden von den Teilnehmern insbesondere die spezifisch rechtlichen Fragen diskutiert. Insoweit ging es zunächst darum, eine **rechtliche Typologie von Schwarzarbeit** zu entwickeln bzw. die Grenzen einer derartigen Betrachtung aufzuzeigen. In diesem Zusammenhang wurde auch erörtert, welche rechtliche Grundausstattung einem aus einem Schwarzarbeitsvertrag verpflichteten Arbeitnehmer gewährt werden sollte (Professor *Edoardo Ales*, Cassino; Professor *Polonca Končar*, Ljubljana). Diskutiert wurde auch, welche rechtlichen **Anreize und Sanktionen bei der Bekämpfung von Schwarzarbeit** in Betracht kommen und welche rechtlichen Schwierigkeiten diese, etwa hinsichtlich des Bestehens vertraglicher Rechte zwischen den an einer Schwarzarbeitsabrede beteiligten Personen, aufwerfen (Professor *Bernd Waas*, Frankfurt; Professor *Leszek Mitrus*, Krakau). Diskutiert wurden schließlich auch die spezifischen **grenzüberschreitenden Aspekte von Schwarzarbeit** sowie die Rolle, die die EU insoweit spielen könnte (Professor *Sonia McKay*, London; Professor *Ludwik Florek*, Warschau). Wertvolle Anregungen zur Diskussion lieferten überdies Beiträge, die von Vertretern der **Sozialpartner im Baugewerbe** (*Sam Hägglund* und *Johan Willemen*) geleistet wurden. Diese schilderten anschaulich die Probleme, die in diesem Bereich im Zusammenhang mit Schwarzarbeit entstehen, und gingen insbesondere auch auf die grenzüberschreitende Dimension der Problematik ein.

Die Europäische Kommission hat in der Vergangenheit **unterschiedliche Aktivitäten im Bereich der Bekämpfung von Schwarzarbeit** ergriffen.⁴ Diese Aktivitäten hatten verschiedene Zielrichtungen. Im Vordergrund standen aber Studien zur Messbarkeit von Schwarzarbeit, zur Verbesserung der verwaltungsmäßigen Zusammenarbeit bei der Bekämpfung von Schwarzarbeit, die Durchführbarkeit der Einrichtung einer europäischen Plattform sowie der Austausch über wirkungsvolle Strategien zur Bekämpfung von Schwarzarbeit. Mit dem vom European Labour Law Network veranstalteten Rechtsseminar wurden nunmehr **erstmalig die rechtlichen Aspekte der Problematik** in den Vordergrund gerückt.

Von den ca. **160 Teilnehmerinnen und Teilnehmern** an der Veranstaltung kamen 31 aus den Arbeits- und Sozialministerien der Mitgliedstaaten, 23 aus anderen Bereichen der nationalen Arbeitsverwaltung, 32 aus Wissenschaft und Praxis, 17 aus dem Bereich der Sozialpartner. Vier Teilnehmerinnen und Teilnehmern waren Vertreter internationaler Organisationen. Die restlichen Teilnehmer setzten sich aus Mitgliedern des Netzwerks und externen Rednern zusammen. Am Rechtsseminar in Frankfurt hat die seit 2008 höchste Anzahl an Vertreterinnen und Vertretern aus den Arbeits- und Sozialministerien der Mitgliedsländer teilgenommen. Auch bislang unterrepräsentierte oder gar nicht repräsentierte Länder waren diesmal vertreten.

Ein **Seminarbericht** mit allen Vorträgen und Präsentationen als auch den Ergebnissen der Arbeitsgruppen ist auf der Internetseite zugänglich:

http://www.labourlawnetwork.eu/events/annual_legal_seminar/prm/205/0/index.html

³ Konsultationspapier, S. 6.

⁴ Konsultationspapier, S. 7.

d) Internetseite

Das Netzwerk unterhält eine **eigene Internetseite** (<http://www.labourlawnetwork.eu>), welche eine Fülle von Informationen für die interessierte Öffentlichkeit bereithält. Aktuell berichtet wird auf der Website zum einen über **Entwicklungen auf der europäischen Ebene** (insbesondere gesetzgeberische Aktivitäten, Rechtsprechung des EuGH, Informationen über anhängig gemachte Vorlagen), aber auch über wichtige **Entwicklungen in den Rechtsordnungen der Mitgliedstaaten** (insbesondere gesetzgeberische Aktivitäten und Rechtsprechung der nationalen Gerichte). Mit diesen Informationen soll bei arbeitsrechtlich Interessierten in Behörden, Unternehmen, in der Praxis und in der Wissenschaft, aber auch in der breiteren Öffentlichkeit, das Verständnis für arbeitsrechtliche Problemlagen und Regelungen sowie Regelungsmöglichkeiten verbessert werden. Zu diesem Zweck wurde im Jahre 2013 überdies eine Reihe von so genannten **ELLN-Arbeitspapieren** gestartet. In diesen Papieren werden einzelne Gegenstände des nationalen Arbeitsrechts, aber auch des EU-Arbeitsrechts einer vertieften wissenschaftlichen Auseinandersetzung unterzogen, um einen weiteren Beitrag zur Diskussion arbeitsrechtlicher Themen zu leisten. Im Zusammenhang mit der Website des ELLN steht ein **Newsletter**, der interessierte in regelmäßigen Abständen über die Entwicklungen im Bereich des Arbeitsrechts informiert.

Der ELLN-Newsletter kann über den folgenden Link abonniert werden:

http://www.labourlawnetwork.eu/newsletter_subscription/newsletterregistration/prm/81/0/index.html

III. Auswirkungen auf relevante Interessengruppen

Das European Labour Law Network hat mit dem Rechtsseminar zu den Rechtsproblemen im Zusammenhang mit nicht angemeldeter Erwerbstätigkeit bzw. Schwarzarbeit eine **Plattform zum Gedankenaustausch** über die entsprechenden Fragen bereitgestellt. Hier war insbesondere die größere Repräsentation von Teilnehmerinnen und Teilnehmern aus den Arbeits- und Sozialministerien und der nationalen Arbeitsverwaltungen fruchtbar. Insgesamt leistet das Seminar durch die persönliche Begegnung der Angehörigen der verschiedenen Interessengruppen einen nachhaltigen Beitrag zu einer Verbreiterung und Vertiefung der Diskussion.

Mit Blick auf die größere Öffentlichkeit hat die Internetseite zweifelsohne den größten Einfluss. Die Internetseite des European Labour Law Network hat sich zu einem wichtigen und vielgenutzten Portal zum europäischen Arbeitsrecht entwickelt. Sie wird **in 68 Ländern weltweit** intensiv genutzt. Die Domainendungen lassen auf sehr unterschiedliche Nutzer schließen: Regierungsinstitutionen und Bildungseinrichtungen greifen ebenso auf Inhalte zu wie internationale Organisationen und Unternehmen. Um die Benutzerfreundlichkeit der Website zu verbessern, wurden im Jahr zahlreiche technische und gestalterische Änderungen vorgenommen. Die Anzahl der Besucher hat sich im Vergleich zum Vorjahr um 49% gesteigert und liegt nunmehr bei durchschnittlich ca. **3.300 Besuchern im Monat**. Diese haben im Jahr 2013 insgesamt 501.683 Seiten besucht. Im Jahr 2013 wurden fast **6.000 Newsletter** an die Abonnentinnen und Abonnenten verschickt. Im Dezember 2013 waren 613 Personen für den monatlichen Newsletter angemeldet. Um das Angebot abzurunden, nutzt das ELLN seit dem Jahr 2013 auch **Facebook** und **Twitter**.