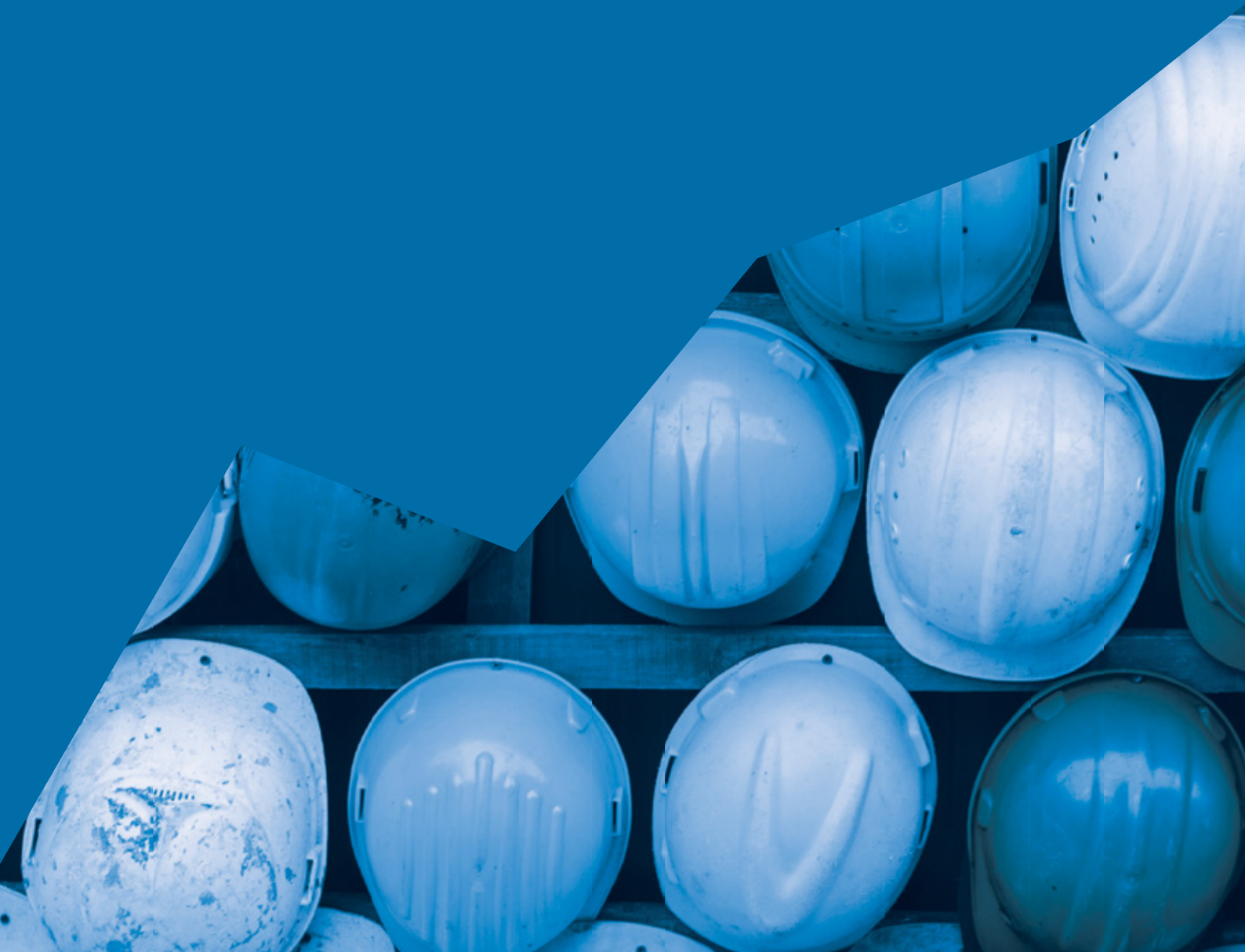


EU Post Lab

Entsendung von Arbeitnehmern:
Verbesserung der
Verwaltungszusammenarbeit und des
Zugangs zu Informationen

FINAL REPORT



EU Post Lab

Entsendung von Arbeitnehmern:
Verbesserung der
Verwaltungszusammenarbeit und des
Zugangs zu Informationen

FINAL REPORT



Dieser Bericht wurde für das EU-Post-Lab-Projekt erstellt, welches über die Ausschreibung VP/2016/006 der Generaldirektion Beschäftigung, Soziales und Integration der Europäischen Kommission mitfinanziert wurde. Die Meinungen, die in diesem Bericht dargestellt werden, spiegeln ausschließlich die Ansichten der Autoren wider. Die Europäische Kommission ist nicht verantwortlich für jegliche Verwendung der in diesem Bericht enthaltenen Informationen.

INHALTSVERZEICHNIS

EINLEITUNG	5
1. MERKMALE UND NUTZUNG ADMINISTRATIVER DATENBANKEN BEI DER ENTSENDUNG VON ARBEITNEHMERN	7
1.1 Umfang der Analyse	7
Übersicht der ausgewählten Datenbanken	10
1.3 Entsendung von Arbeitnehmern: Risikofaktoren für grenzübergreifenden Betrug	14
1.4 Administrative Daten und der Kampf gegen die Schwarzarbeit	22
2. EU POST LAB UND DIE STRATEGIE ZUR VERBESSERUNG DER GRENZÜBERSCHREITENDEN KOOPERATION	27
3. ZU ERWARTENDE VORTEILE DURCH DAS EU-POST-LAB-PROJEKT	29

EINLEITUNG

Das von der Generaldirektion Beschäftigung, Soziales und Integration der Europäischen Kommission mitfinanzierte EU-Post-Lab-Projekt soll die grenzübergreifende administrative Zusammenarbeit und den Informationsaustausch im Bereich der Entsendung von Arbeitnehmern in der Bausektor fördern.

Das Projekt basiert auf den Ergebnissen des vorangegangenen Post-Lab-Projekts, welches eine Reihe von Maßnahmen untersuchte, mit denen die Einhaltung von Regeln zur Entsendung von Arbeitnehmern einfacher gestaltet werden und Betrugsfälle leichter aufgedeckt werden sollen. Die Ergebnisse des Post-Lab-Projekts, aus denen sich Handlungsempfehlungen zur Verbesserung der Zusammenarbeit und des Datenaustauschs bei der Entsendung von Arbeitnehmern in der Bausektor ableiten lassen, werden in den zugehörigen Richtlinien und dem Abschlussbericht ausführlich dargelegt¹.

EU Post Lab legt den Fokus auf die Frage, wie administrative Daten dazu beitragen können, Betrugsfälle bei der Entsendung von Arbeitnehmern aufzudecken. Dazu wurde im Rahmen des Projekts ein Datenbank-Prototyp für den grenzüberschreitenden Datenaustausch entwickelt.

Zu diesem Zweck hat das Projekt ein Netzwerk geschaffen, das Akteure aus 10 EU-Mitgliedsstaaten zusammenbringt.

Über die Laufzeit von Oktober 2016 bis September 2018 können die Kernaktivitäten der Projektpartner folgendermaßen zusammengefasst werden:

- In der Anfangsphase führen die Projektpartner eine Studien- und Feldforschung zur Analyse vorhandener nationaler Datenbanken durch, die für die Richtlinie 96/71/EC über die Entsendung von Arbeitnehmern und die Richtlinie 2014/67/EU (Durchsetzungsrichtlinie) relevant sind. Berücksichtigt werden dabei alle teilnehmenden Länder, die Inhalte und Merkmale der Datenbanken, die Behörden, die diese verwalten (Kontroll- und Vollstreckungsbehörden oder andere Stellen), sowie die Frage, inwieweit dadurch die tatsächlichen Arbeits- und Beschäftigungsbedingungen dargestellt, Missbräuche aufgedeckt und Umgehungsstrategien für die oben genannten Richtlinien identifiziert werden können.
- Anschließend definieren und implementieren die Partner einen Datenbank-Prototypen, der es Behörden und Akteuren im Bausektor ermöglichen soll, auf digitalem Weg Informationen auszutauschen. Im Zentrum stehen dabei besonders branchenspezifische Sozialkassen, die in vielen EU-Staaten als Zwischeninstanz dienen, um von Land zu Land unterschiedlich geregelte zusätzliche Lohnbestandteile (beispielsweise Urlaubsgeld) abzuwickeln. Die Datenbank soll dabei so gestaltet werden, dass grundlegende Informationen zur Arbeitnehmerentsendung geteilt werden können. Dazu gehören Informationen über: den Unternehmenssitz im Heimatstaat, über ein bestehendes Arbeitsverhältnis zwischen dem Arbeitgeber und dem entsandten Arbeitnehmer im Heimatstaat sowie über die fristgerechte Zahlung der Pflichtbeiträge an die verantwortlichen Einrichtungen/Sozialkassen im Bausektor. Die Datenbank ist mit Webmodulen verknüpft, die es Arbeitgebern erleichtern sollen, die Entsendung der Arbeitnehmer an die jeweilige Sozialkasse zu melden. Außerdem sollen so Informationsquellen zu den Arbeits- und Beschäftigungsbedingungen in den teilnehmenden Ländern zwischen verantwortlichen Stellen übermittelt werden. Bei der Erstellung dieses Instruments wird auf die Erkenntnisse der Studien- und Feldforschung zurückgegriffen und es soll ein Überblick darüber geschaffen werden, welche Institutionen an einem Informationsaustausch interessiert sein könnten.
- In einem letzten Schritt erstellen und verbreiten die Projektpartner in allen Sprachen der teilnehmenden Länder den Abschlussbericht, in dem die Schlüsselerkenntnisse, zu erwartende Vorteile und Handlungsvorschläge zur bestmöglichen Nutzung der Datenbank aufgeführt sind. Darüber hinaus stellt der Bericht dar, welche zusätzlichen Maßnahmen zur Verbesserung der Zusammenarbeit, Kontrolle und Durchsetzung dazu beitragen können, den Missbrauch oder die Umgehung der Arbeitnehmerentsenderichtlinie zu verhindern und gleichzeitig die Entsendung von Arbeitnehmern zu erleichtern.

¹ Siehe: <http://www.fondazionebrodolini.it/en/projects/post-lab>.

1. MERKMALE UND NUTZUNG ADMINISTRATIVER DATENBANKEN BEI DER ENTSENDUNG VON ARBEITNEHMERN

1.1 UMFANG DER ANALYSE

Die Studien- und Feldforschung, die im Rahmen des Projekts durchgeführt wurde, schafft einen breit gefächerten Überblick über verschiedene Datensätze, die geeignet sein könnten, um mögliche Missbrauchsfälle im Bereich der Arbeitnehmerentsendung aufzuklären.

Dabei ist besonders hervorzuheben, dass die Analyse einige wichtige Datenbanken eingesehen, beschrieben und ausgewertet hat, die sowohl eine Reihe von Informationen zu den Aktivitäten von Unternehmen als auch zu denen der Arbeitnehmer beinhalten. Dabei hat die Analyse allerdings nicht den Anspruch vollumfänglich zu sein.

Zu diesem Zweck ging die Recherche hauptsächlich von den Bestimmungen der Durchsetzungsrichtlinie aus. Diese enthält eine Liste von Faktoren, die notwendig sind, um zu verifizieren, ob die Beschäftigung in einem Land den Vorschriften entspricht (Artikel 4(2)) und ob die Arbeitnehmer vorübergehend entsendet werden (Artikel 4(3)).

Beispielsweise sind die Mitgliedsstaaten nach Artikel 4(2) dazu angehalten, eine Gesamtbewertung aller tatsächlichen Umstände, die ein Unternehmen charakterisieren, zu erstellen. Dazu gehören:

- (i) Der Ort, an dem das Unternehmen seinen Sitz und seine Verwaltung hat, Büroräume nutzt, Steuern und Sozialabgaben zahlt und gegebenenfalls nach nationalem Recht eine gewerbliche Zulassung besitzt oder bei der Handelskammer oder entsprechenden Berufsvereinigungen gemeldet ist;
- (ii) Der Ort, an dem entsandte Arbeitnehmer eingestellt werden und von dem aus sie entsandt werden;
- (iii) Das Recht, das auf die Verträge anzuwenden ist, die das Unternehmen mit seinen Arbeitnehmern und mit seinen Kunden abschließt;
- (iv) Der Ort, an dem das Unternehmen seine wesentliche Geschäftstätigkeit ausübt und an dem es Verwaltungspersonal beschäftigt;
- (v) Die Zahl der im Niederlassungsmitgliedstaat erfüllten Verträge und/oder die Höhe des Umsatzes, der dort erzielt wird, wobei beispielsweise der Situation von neu gegründeten Unternehmen und von KMU Rechnung zu tragen ist.

Die Gesamtbewertung der Umstände ähnelt weitgehend denen, die bei der Beurteilung der Frage berücksichtigt werden, ob im Falle einer Entsendung die nach Artikel 12 der Verordnung (EG) Nr. 883/2004 zulässige Bindung an das Sozialversicherungssystem des Entsendelandes rechtmäßig ist und somit von den Behörden des Entsendelandes eine „Bescheinigung über die anzuwendenden Rechtsvorschriften“ A1 ausgestellt werden kann.

Überschneidungen bestehen außerdem mit Artikel 4(3), wonach bei der Beurteilung, ob ein entsandter Arbeitnehmer seine Tätigkeit vorübergehend in einem anderen Mitgliedstaat als dem ausübt, in dem er normalerweise arbeitet, sämtliche für die entsprechende Arbeit charakteristischen tatsächlichen Umstände sowie die Situation des Arbeitnehmers zu prüfen sind. Diese Umstände können insbesondere Folgendes umfassen:

- (i) Ob die Arbeit für einen begrenzten Zeitraum in einem anderen Mitgliedstaat verrichtet wird;
- (ii) An welchem Datum die Entsendung beginnt;

- (iii) Ob die Entsendung in einen anderen Mitgliedstaat erfolgt als denjenigen, in dem oder von dem aus der Arbeitnehmer seine Tätigkeit üblicherweise gemäß der Verordnung (EG) Nr. 593/2008 (Rom I) und/oder dem Übereinkommen von Rom ausübt;
- (iv) Ob der entsandte Arbeitnehmer nach Erledigung der Arbeit oder nach Erbringung der Dienstleistungen, für die er entsandt wurde, wieder in den Mitgliedstaat zurückkehrt, aus dem er entsandt wurde, oder dies von ihm erwartet wird;
- (v) Die Art der Tätigkeiten;
- (vi) Ob Reise, Verpflegung und Unterbringung von dem Arbeitgeber, der den Arbeitnehmer entsendet, bereitgestellt oder die Kosten von ihm erstattet werden, und wenn ja, sollte angegeben werden, wie dies geschieht, oder die Erstattungsmethode dargelegt werden;
- (vii) Vorangegangene Zeiträume, in denen die Stelle von demselben oder einem anderen (entsandten) Arbeitnehmer besetzt wurde.

Schließlich berechtigt Artikel 9 der Durchsetzungsrichtlinie die Mitgliedstaaten, den Unternehmen, die Arbeitnehmer in ihr Hoheitsgebiet entsenden, die Verpflichtung zur Abgabe einer Erklärung über eine Reihe von Informationen aufzuerlegen, die im Wesentlichen dazu dienen, die Niederlassung, die entsandten Arbeitnehmer selbst und den vorübergehenden Charakter der Entsendung zu identifizieren.

Mit der Erklärung können folgende Informationen abgefragt werden: (i) die Identität des Dienstleistungserbringers; (ii) die voraussichtliche Zahl klar identifizierbarer entsandter Arbeitnehmer; (iii) Kontaktperson(en) für die zuständigen Behörden; (iv) die voraussichtliche Dauer sowie das geplante Datum des Beginns und des Endes der Entsendung; (v) die Adresse(n) des Arbeitsplatzes; und (vi) die Art der die Entsendung begründenden Dienstleistungen.

Ausgehend von diesen Prämissen und mit dem Wissensschatz aus dem Post-Lab-Projekt als Grundlage haben die Projektpartner einen Fragebogen entwickelt, mit dem die folgenden Punkte für jedes Teilnehmerland beantwortet werden sollen: (i) gibt es Datenbanken, die Informationen über die Zahlung von Löhnen und Sozialversicherungsbeiträgen, den beruflichen Werdegang und den Beruf der Arbeitnehmer sowie die Aktivitäten der Unternehmen im Bausektor enthalten; (ii) gibt es Datenbanken mit Informationen zu Arbeitnehmern, die von dem oder in das jeweilige Land entsandt worden sind, (iii) gibt es eine Liste mit Informationen auf Unternehmensebene, die zur Überprüfung der Rechtmäßigkeit der Entsendung genutzt werden könnten².

Besonders der erste Teil des Fragebogens sollte feststellen, ob Daten vorhanden sind, mit denen die zentralen Probleme angegangen werden können: Missbräuche bei der Zahlung von Löhnen, die an die im Aufnahmeland geltenden Lohnsätze angeglichen werden müssen, und bei Sozialversicherungsbeiträgen, die normalerweise im Entsendeland anfallen. Mit der Erfragung des beruflichen Werdegangs und der ausgeübten Tätigkeit der Arbeitnehmer sollten außerdem Informationen dazu gesammelt werden, ob Artikel 3 der Arbeitnehmerentsenderichtlinie eingehalten wird, laut dem Arbeitnehmer normalerweise im Entsendeland angestellt sein müssen. Darüber hinaus sollte damit ermittelt werden, ob die gezahlten Löhne im Einklang mit den Mindestlohnsätzen für die entsprechenden Berufe oder die Berufserfahrung der jeweiligen Arbeitnehmer stehen.

Im zweiten Teil wurde abgefragt, ob eine Verpflichtung zur Meldung über die Entsendung nach Artikel 9 der Durchsetzungsrichtlinie besteht. Gleichzeitig wurden relevante Daten über Entsendungen in oder aus jedem der Teilnehmerländer erhoben. Dazu wurden auch Informationen darüber gesammelt, wie diese Daten gespeichert werden. Wenn solche Datenbanken vorhanden sind, können sie den Datenabgleich erleichtern, wenn eine Anfrage über einen entsandten Arbeitnehmer oder ein Entsendeunternehmen gestellt wird.

² Ein zweiter Teil des Fragebogens, der im Sachstandsbericht behandelt wird, legte stattdessen den Fokus auf die Mindestlohnstruktur im jeweiligen Land, auf die Verwendung von Verwaltungsdaten zur Aufdeckung gesetzeswidriger Beschäftigung und auf Beweise für Betrugsfälle. Dieser Teil zielte insbesondere darauf ab, Unterschiede beim Mindestlohniveau im Ländervergleich aufzuzeigen, sowie mögliche Abweichungen zwischen der Datenlage in der Verwaltung und der realen Situation festzustellen.

Abschließend berücksichtigte der dritte Teil die in Artikel 4(2) der Durchsetzungsrichtlinie genannte Gesamtbewertung der Umstände, um festzustellen, ob relevante Informationen in den Datenbanken der betroffenen Länder verfügbar sind und ob sie online auch für andere Nutzer als das Personal der verantwortlichen Einrichtung/Organisation zugänglich sind.

Dazu gehören:

- i. **Firmensitz:** Zu allererst muss sichergestellt werden, dass ein Unternehmen tatsächlich im Entsendeland registriert ist. Wenn ein Unternehmen Arbeitnehmer entsendet ohne dort registriert zu sein, kann dies auf Betrug hindeuten, besonders dann, wenn wie bei Bauarbeitern Telearbeit kaum infrage kommt;
- ii. **Standort von Geschäftsstellen/Werken:** Der Standort von Geschäftsstellen und Werken dient als Indikator für den tatsächlichen Sitz eines Unternehmens. Bei Bauunternehmen, die ohne Werke/Produktionsstätten arbeiten können und über eine oder mehrere Verwaltungen verfügen, gewinnen diese Informationen bei der Durchsetzung von Pflichten oder Sanktionen mehr an Bedeutung als bei der Überwachung. Allerdings kann so auch festgestellt werden, ob ein einziger Standort als Firmensitz vieler Briefkastenfirmen dient;
- iii. **Umsatz im Heimatland:** Die Durchsetzungsrichtlinie verlangt daher auch eine Aufstellung über die Umsätze im Land des Firmensitzes. Bei einem Unternehmen, das den größten Teil seines Umsatzes im Niederlassungsland erzielt, kann es sich kaum um eine Briefkastenfirma handeln. Das gilt besonders für Bauunternehmen. Gleichzeitig deutet ein geringer Umsatzanteil im Heimatland/Niederlassungsland auf eine schwache Bindung an das Heimatland hin;
- iv. **Gesamtumsatz:** Da die Informationen unter Punkt (iii) bereits eine relativ umfangreiche Auffächerung des Umsatzes beinhalten, sollten die Recherchen auch den Gesamtumsatz feststellen, da dieser einen guten Ausgangspunkt für mögliche Überprüfungen bietet;
- v. **Regelmäßige Zahlung von Steuern/Sozialversicherungsbeiträgen im Land:** Diese Daten dienen als Indikator dafür, ob ein Unternehmen tatsächlich Aktivitäten in einem Land ausübt, da es am Firmensitz Steuern und am Anstellungsort Sozialversicherungsbeiträge zahlen muss;
- vi. **Berufe der Angestellten im jeweiligen Land:** Dabei wird auch betrachtet, wo das Personal eingestellt wird, da dies normalerweise im Entsendeland erfolgen sollte;
- vii. **Lohnzahlungen:** Informationen über die Zahlung von Löhnen sind erforderlich, um festzustellen, ob die im Entsendeland angegebene/gezahlte Vergütung mit den im Aufnahmeland geltenden Mindestlohnsätzen gemäß Artikel 3 der Entsenderichtlinie übereinstimmt

Die Analyse wurde in einer Reihe ausgewählter EU-Mitgliedsstaaten durchgeführt, die jeweils direkt von den Projektpartnern abgedeckt wurden. Dazu zählen Belgien, Bulgarien, Frankreich, Deutschland, Italien, Polen, Portugal, Rumänien und Spanien. Auch für Österreich liegen zu einigen Bereichen Informationen vor – dank der Unterstützung der Bauarbeiter-Urlaubs- und Abfertigungskasse (BUAK) als Mitwirkende an diesem Projekt.

Wie weiter unten ausführlich dargelegt, entsteht durch diese Auswahl an Mitgliedsstaaten ein ausgeglichenes Bild von alten und neuen EU-Mitgliedern und deckt außerdem Hochlohn- und Niedriglohnländer ab. Dadurch wird auch dem Aspekt von möglichen Problemen durch unterschiedlich hohe Löhne und Sozialversicherungsbeiträge Sorge getragen.

ÜBERSICHT DER AUSGEWÄHLTEN DATENBANKEN

Die untenstehende Tabelle bietet einen Überblick zu den erfassten Datenbanken und teilt diese nach Land und enthaltenen Informationen ein (beispielsweise ob sich die Informationen auf Unternehmen, Arbeitnehmer oder beide beziehen). Darüber hinaus gibt es die umfassende Kategorie „Andere“, in die Datenbanken fallen, die sehr spezifische aber dennoch relevante Informationen enthalten. Die Farbe der Zellen gibt Auskunft darüber, ob die Datenbanken online auch für externe Nutzer verfügbar sind (grün markiert) oder nur von den zuständigen Einrichtungen/Organisationen, die in der Regel auch die Datenbank verwalten, herangezogen werden können oder von anderen Stellen, die mit den jeweiligen Einrichtungen/Organisationen über spezielle Vereinbarungen verfügen (grau markiert).

Durch Klick auf den Link wird man auf die Webseite geleitet, auf der man die Datenbank abrufen kann, oder – falls das nicht möglich ist – auf die Seite wo entsprechende Kontaktinformationen zu finden sind.

Generell sollte dabei erwähnt werden, dass zwar auf viele Datenbanken online zugegriffen werden kann und dass sie eine schnelle Überprüfung von Informationen erlauben, diese aber oft nur in der jeweiligen Landessprache verfügbar sind.

Obwohl der Fokus auf dem Bausektor lag, enthalten die Datenbanken i.d.R. Informationen zu Arbeitnehmern und Unternehmen unabhängig von der jeweiligen Branche. Daher wird in Klammern angegeben, wenn Datenbanken nur eine bestimmte Auswahl von Unternehmen abdecken. In der Kategorie „Andere“ wird außerdem in Klammern angegeben, welche Informationen genau in der Datenbank enthalten sind.

Eine vollständige Beschreibung jeder einzelnen Datenbank ist im vorläufigen Bericht nachzulesen.

Tabelle 1: Zusammenfassung der erfassten Datenbanken nach Land und Inhalt

Land	Arbeitnehmer	Unternehmen	Andere
Belgien	DIMONA	Crossroad Bank for Enterprises	Checkinetwork (Zugriff auf große Bauprojekte)
Bulgarien		Datenbank zu Zeitarbeitsunternehmen (nur Zeitarbeitsunternehmen)	
		Bulstat	
		Zentrales Berufsregister für Bauunternehmen (nur Bauunternehmen)	
Frankreich	SEQUOIA	Handels- und Gesellschaftsregister (RCS)	
	Datenbank zur Meldung von Ersteinstellungen (DPAE)		
	Datenbank zur Sozialversicherungsanmeldung (DSN)		
	Informationssystem für Berufsausweise (SI-CIP)		
Deutschland	SOKA-BAU Datenbanken (nur Bauunternehmen)	SOKA-BAU Datenbanken (nur Bauunternehmen)	
		Handelsregister	
Italien	INPS-Datenbanken	INPS-Datenbanken	Nationale Datenbank über untypische Unternehmen (CNCE) (nur Zahlungen an Sozialkasse im Bausektor)
		Handelsregister	
	Datenbank für Dienstaltervergütung (APE Datenbank) (nur Bauunternehmen)		
	PREVEDI Datenbank (nur Bauunternehmen)	PREVEDI Datenbank (nur Bauunternehmen)	
Polen	ZUS Register	ZUS Register	
		Informationsbank der nationalen Steuerbehörde, Rechtssachen und Datenbank von Steuerzahlern	
		Nationales Gerichtsregister (KRS)	
		Nationales Unternehmensregister (REGON)	
Portugal	Angestelltdatenbank (QP)	Angestelltdatenbank (QP)	
		Nationales Informationssystem für Inspektionsaktivitäten (SINAL)	
Rumänien	REVISAL	REVISAL	
		Datenbank der Nationalen Industrie- und Handelskammer Rumänien	
Spanien		Zentrales Unternehmensregister (CBR)	
	Allgemeine Affiliationskartei (FGA)	Allgemeine Affiliationskartei (FGA)	Berufserfahrungsausweis (TPC) Datenbank (Informationen zu Qualifizierung, Berufslaufbahn und Teilnahme an Fortbildungen von Bauarbeitern)
			Register akkreditierter Unternehmen (REA) (nur Bauunternehmen, die die Bedingungen erfüllen, um als Auftragnehmer oder Unterauftragnehmer infrage zu kommen)

Legende:

	Auf die Datenbank kann von Nutzern außerhalb der verantwortlichen Behörden/Einrichtungen oder mit ihnen assoziierten Organisation/Einrichtungen frei zugegriffen werden. Allerdings kann eine Registrierung und/oder eine Nutzungsgebühr anfallen.
	Auf die Datenbank kann nur von autorisierten Amtsträgern zugegriffen werden. Informationsanfragen können an die zuständige Behörde/Einrichtung gestellt werden, die Informationen sind in einigen Fällen aber aufgrund von Datenschutz oder mangels eines Mandats zur Weitergabe der Daten beschränkt.

Datenbanken zu Arbeitnehmern basieren in der Regel auf Angaben zur Zahlung von Sozialversicherungsbeiträgen, Arbeitsverträgen oder – wie im Fall der Datenbanken von SOKA-BAU und PREVEDI – auf Unterlagen über Beiträge zu branchenspezifischen Sozialkassen. Diese sind aus Datenschutzgründen in der Regel nicht frei zugänglich. Öffentliche Stellen greifen allerdings häufig auf diese Datenbanken zurück, wenn eine Anfrage im Rahmen der Koordinierung von Sozialversicherungsabgaben über IMI vorliegt.

Was die Datenbanken betrifft, die von branchenspezifischen Sozialkassen und paritätischen Einrichtungen (SOKA-BAU-Datenbank (Deutschland), SI-SIP-Datenbank (Frankreich) APE-Datenbank, PREVEDI-Datenbank (Italien), TPC-Datenbank (Spanien)) verwaltet werden, so können ihre Daten in der Regel nicht zur Verfügung gestellt werden, wenn keine einschlägigen Gesetze oder Tarifbestimmungen bestehen. Derzeit kommt es zwischen den Einrichtungen einzelner Länder zum Austausch ausgewählter Informationen und es bestehen Kooperationen zwischen den Sozialkassen und einigen nationalen Aufsichtsbehörden. Allerdings ist es den Verantwortlichen nicht gestattet, die Daten Außenstehenden zugänglich zu machen.

Beispielsweise ist SOKA-BAU tarifvertraglich verpflichtet, der Bundesagentur für Arbeit und der deutschen Zollbehörde relevante Informationen zur Verfügung zu stellen, die für die Beurteilung der rechtmäßigen Teilnahme an dem von der Kasse verwalteten Urlaubsverfahren erforderlich sind.

Bei der französischen SI-CIP-Datenbank sollte darauf hingewiesen werden, dass die Datenbank – gekoppelt mit Informationen, die für den Erwerb eines Berufsausweises eingereicht werden müssen – für Arbeitnehmer im Bausektor verpflichtend ist und einen sehr umfassenden Datensatz bietet. Neben demografischen Informationen über die Arbeitnehmer und Informationen zum Arbeitsvertrag finden sich in der Datenbank auch Angaben zu den Bauprojekten, zu denen die jeweiligen Arbeitnehmer zugeteilt werden sollen. Damit ist die Datenbank besonders interessant, um zu überprüfen, ob ein Arbeitnehmer tatsächlich nicht primär in Frankreich beschäftigt ist. Auch für entsandte Arbeitnehmer in Frankreich besteht die Pflicht, einen Berufsausweis zu erwerben. Obwohl die entsprechende Datenbank von der Dachgesellschaft für Sozialkassen im französischen Bausektor (UCF) verwaltet wird, ist diese für die französischen Aufsichtsbehörden frei einsehbar. Tatsächlich ist die Verpflichtung zu einem Berufsausweis eingeführt worden, nachdem bereits Erfahrungen mit einem von der UCF eingeführten freiwilligen Ausweis gemacht worden waren (in den Post-Lab-Richtlinien finden sich weitergehende Informationen zum Thema).

Datenbanken zu Unternehmen sind im Prinzip Unternehmensregister und die gleichen Archive, die auch Arbeitnehmer abdecken, sofern in diesen Datensätzen auch relevante Informationen zum Arbeitgeber enthalten sind. In dieser Spalte gibt es ebenfalls zwei Fälle, bei denen es sich um Datenbanken über Zahlungen an branchenspezifische Sozialkassen handelt (SOKA-BAU-Datenbank und die Datenbank für Dienstaltervergütung). Hierbei sollte darauf hingewiesen werden, dass in Bulgarien eine frei verfügbare Datenbank über Zeitarbeitsfirmen besteht, in der Namen und Kontakte der registrierten Unternehmen aufgeführt sind. Der Projektpartner BCC operiert außerdem ein frei zugängliches Unternehmensregister, das speziell Unternehmen im Bausektor abdeckt und detaillierte Informationen über deren Aktivitäten beinhaltet. Leider liegen beide Datenbanken nur auf Bulgarisch vor.

Schließlich finden sich in der letzten Spalte vier Datenbanken mit recht ungewöhnlichen Informationen:

Das belgische Checkinetwork registriert die Anwesenheit von Arbeitnehmern, Zeitarbeitern, Selbstständigen und entsandten Arbeitnehmern an Baustellen zu Projekten, die einen Umfang von 500.000 € oder mehr aufweisen.

Die Erfassung kann über mehrere verschiedene Systeme erfolgen, die vom Smartphone bis zu Zugangskontrollen reichen.

Dennoch können die Daten auch in diesem Fall nicht als ein völlig zuverlässiges Werkzeug angesehen werden, um die Realität auf Baustellen abzubilden. Die Datenbank verfolgt zwar Anwesenheit und angenommene Arbeitszeiten aller Arbeiter, allerdings haben die entsprechenden Sozialpartner während dieses Projekts auf mögliche Ungenauigkeiten hingewiesen, die durch unkontrollierte „Hintertüren“ entstehen, über die Schwarzarbeiter die Baustellen betreten können.

Die Nationale Datenbank zu untypischen Unternehmen, verwaltet von der CNCE, fokussiert sich hingegen speziell auf die Zahlungen von Bauunternehmen an italienische Sozialkassen im Bausektor, die die Sozialleistungen für Arbeitnehmer im Bausektor abwickeln (Casse Edili). Interessanterweise werden diese Informa-

tionen unter Anwendung eines entsprechenden Filters bereits mit den italienischen Behörden geteilt. Diese können damit prüfen, ob die jeweiligen Unternehmen die notwendigen Beiträge zahlen, um die entsprechenden Lohnbestandteile, wie beispielsweise die Dienstalter Vergütung und das Urlaubsgeld, abzudecken.

Nach derzeitiger Gesetzeslage muss ein Bauunternehmen die folgenden Bedingungen erfüllen, um für öffentliche Bauprojekte und von den jeweiligen Stadtverwaltungen für private Bauprojekte zugelassen zu werden: Zahlung von Sozialversicherungsbeiträgen an das Nationalinstitut für Soziale Fürsorge (INPS), Zahlung von Unfallversicherungsbeiträgen an das Nationalinstitut für Arbeitsunfallversicherungen (INAIL) und Zahlung von Lohnnebenkosten an die Casse Eili, zertifiziert durch CNCE.

Der Prozess, der in den Post-Lab-Richtlinien ausführlich beschrieben und bewertet wird, erlaubt es den Behörden, die verantwortlich für die Autorisierung oder Finanzierung von Bauprojekten sind, auf die Datenbanken der drei zuständigen Stellen über ein Webinterface zuzugreifen. Wird eine Anfrage abgeschickt, gibt das System lediglich eine positive oder negative Rückmeldung. Sollten Zahlungen fehlen, wird die zuständige Behörde automatisch darüber informiert, sodass diese in der Lage ist, eine weitergehende Überprüfung durchzuführen.

In Spanien ist wiederum der Berufserfahrungsausweis (TPC) aufgenommen worden, da sich dieser auf die Qualifikationen und die Teilnahme an Fortbildungen konzentriert. Wie bereits in den Post-Lab-Richtlinien ausgeführt, ist der Ausweis sehr gut geeignet um Informationen darüber zu erhalten, (i) was die tatsächlichen Fähigkeiten und der tatsächliche Beruf eines Arbeitnehmers sind – eine entscheidende Information bei der Errechnung eines angemessenen Lohns für einen entsandten Arbeitnehmer; (ii) ob und wenn ja wo der betreffende Arbeitnehmer bereits im Land tätig war.

Auch wenn die paritätische Sozialkasse, die die Datenbank verwaltet, die Fundación Laboral, die Daten nicht mit anderen Instanzen teilen darf, sind die Eigenschaften des Ausweises interessant, um andere, ähnliche Berufsausweise zu bewerten.

Tabelle 2: Berufsausweise und Systeme zur Zugangskontrolle an Baustellen: ein Ländervergleich

	Belgien	Frankreich	Spanien
	Checkinetwork	Berufsausweis	TPC-Ausweis
<i>Verpflichtend/freiwillig</i>	Verpflichtend (für Baustellen mit einem Wert von 500.000 € oder mehr)	Verpflichtend	Freiwillig
<i>Betrifft</i>	Angestellte und Selbstständige (auch für entsandte Arbeitskräfte)	Angestellte (auch für entsandte Arbeitskräfte)	Bauarbeiter, die in Spanien angestellt sind unabhängig vom Arbeitsvertrag (betrifft nicht entsandte Arbeitskräfte)
<i>Demografische Informationen über den Arbeitnehmer</i>	Ja	Ja	Ja
<i>Informationen zum Arbeitgeber</i>	Ja	Ja	Ja, über Lebenslauf des Arbeiters und Gehaltsabrechnungen
<i>Informationen zu Teilnahme an Fortbildungen</i>	Nein	Nein	Ja
<i>Informationen zur Anwesenheit auf Baustellen</i>	Ja	Nein, aber Arbeitnehmer müssen den Ausweis bei der Arbeit mitführen	Nein

Als letztes zu nennen ist das Register akkreditierter Unternehmen, in dem ausschließlich Unternehmen geführt sind, die autorisiert sind, als Auftragnehmer oder Unterauftragnehmer im Bausektor aufzutreten, was einer Reihe von gesetzlichen Kriterien unterliegt.

Die Datenbank bietet weder eine breite Informationsbasis, noch eine umfassende Abdeckung aller Unternehmen im Bausektor, allerdings weist die Aufnahme eines Unternehmens in die Datenbank darauf hin, dass es sich nicht um eine Briefkastenfirma handelt.

1.3 ENTSENDUNG VON ARBEITNEHMERN: RISIKOFAKTOREN FÜR GRENZÜBERGREIFENDEN BETRUG

Die Recherchen zeigten eine Reihe von häufigen Betrugsrisiken im Bereich der Arbeitnehmerentsendung auf, bei denen Löhne und Briefkastenfirmen im Zentrum stehen.

Die Analyse bezieht sich als Ausgangspunkt auf die „grundlegenden“ Regelverletzungen bei der Entsendung von Arbeitnehmern. Dazu gehören:

- Nichteinhaltung der Bedingung, ein eigentlich im Entsendeland ansässiges Unternehmen sein zu müssen, das dort auch die zu entsendenden Arbeitnehmer angestellt hat, womit die Sozialversicherungsbeiträge nicht im Aufnahmeland, sondern im Entsendeland gezahlt werden können (darunter fallen Briefkastenfirmen)
- Nichteinhaltung der Bedingung, den Lohn an die geltenden Mindestlohnsätze des Aufnahmelandes anpassen zu müssen³.

Solche klaren Regelverletzungen sind hauptsächlich aufgrund von Informationslücken zwischen den einzelnen Ländern möglich.

Was Briefkastenfirmen angeht, so kann es sogar vorkommen, dass diese nicht einmal im eigenen Land Sozialversicherungsbeiträge zahlen und damit die Aufmerksamkeit der Strafverfolgungsbehörden erregen. Allerdings kann es auch vorkommen, dass diese Firmen ihren Sozialversicherungspflichten im Entsendeland nachkommen und dort sogar seit einiger Zeit registriert sind, aber eigentlich in dem Land keine Aktivitäten unterhalten oder dort nur über Verwaltungsangestellte verfügen. Während Sozialversicherungsinstitutionen ausbleibende Zahlungen von ansässigen Unternehmen bemerken, kann oft erst nach langen und ausführlichen Ermittlungen festgestellt werden, ob alle Unternehmen, die einer „Bescheinigung über die anzuwendenden Rechtsvorschriften“ A1 unterliegen, tatsächlich im entsprechenden Land aktiv sind, da dies nicht unbedingt aus den vorhandenen Datenbanken hervorgeht. Daher besteht die Gefahr, dass eine Zertifizierung lediglich durch eine Überprüfung nach Aktenlage erfolgt. Dies ist auch in einigen Fällen am Europäischen Gerichtshof in den Fokus gerückt.

Darüber hinaus kann die Bearbeitung von Anfragen aus anderen Landesbehörden einige Zeit in Anspruch nehmen, gerade wenn administrative Datenbanken nur unzureichende Daten enthalten oder die Anfragen erst durch mehrere Behörden und auf unterschiedlichen Befugnisebenen abgearbeitet werden müssen. Dagegen ist es Briefkastenfirmen relativ einfach möglich, eine Geschäftsstelle zu schließen und in der Zwischenzeit in einem anderen Land eine neue zu eröffnen.

In diesem Zusammenhang wiesen einige der befragten Experten – besonders bei den Sozialpartnern – darauf hin, dass der Spielraum für Briefkastenfirmen und Scheinselbstständigkeit beschnitten werden könnte, wenn erneut Verpflichtungen eingeführt würden, die vorschreiben, dass vor der Eröffnung eines Bauunternehmens bestimmte Zertifikate erworben oder zumindest bestimmte Kurse zur Gesundheit und Sicherheit am Arbeitsplatz absolviert werden müssen. Gleichzeitig könnten dadurch auch Verbesserungen der Arbeitsplatzsicherheit und der Qualität ausgeführter Arbeiten erzielt werden.

³ Diese Verpflichtung unter Artikel 3 der Arbeitnehmerentsenderichtlinie ist kürzlich durch die Richtlinie 2018/957/EU abgeändert worden. Der Begriff „Mindestlohnsätze“ ist bei der Überarbeitung durch den allgemeineren Begriff der „Entlohnung“ ersetzt worden. Die Mitgliedstaaten müssen ihre Gesetzgebung dahingehend bis zum 30. Juli 2020 anpassen.

Kasten 1 – Briefkastenfirmen – Ausschnitt aus einem Interview eines bulgarischen Arbeitsinspektors

Bei „Briefkastenfirmen“ besteht die allgemein bekannte Praxis, Methoden zu finden, um die Steuern und Löhne zu senken und schlechte Arbeitsbedingungen durchzusetzen. „Briefkastenfirmen“ haben oft keine echten Büroräume und Angestellten im Land und sind dort nicht einmal aktiv. Arbeitsverträge können online von einer Buchhaltungsstelle registriert werden und es wird oft keine autorisierte Kontaktperson für die Aufsichtsbehörde angegeben. Die Strategie ist umso schwerer zu durchblicken, da diese sogenannten „Subunternehmen“ nur für einen sehr kurzen Zeitraum existieren. Danach werden die Angestellten an eine neu eingetragene Gesellschaft übertragen und die alte wird umgehend an eine unwissende Person ohne eigenes Eigentum verkauft. Zu den Schlüsseleigenschaften von Briefkastenfirmen gehört, dass sie schnell, einfach und billig aufgezogen werden und nach nur wenigen Stunden wieder geschlossen werden können, wodurch sich die Aufsicht und Kontrolle ausgesprochen schwer gestaltet.

Natürlich ist es sehr schwierig, diese Art von Betrugsstrategien aufzudecken. Aber es kann dann leichter werden, wenn Arbeitsinspektoren entsprechende Meldungen, Medienberichte oder offizielle Anfragen von Behörden aus anderen EU-Ländern vorliegen. Der Zugriff auf nationale Daten zu Arbeitsverträgen ist entscheidend, um die Bekämpfung von Schwarzarbeit zu verbessern. Durch die aktive Kooperation mit den Arbeits- und in einigen Fällen den Sozialversicherungsaufsichtsbehörden anderer EU-Staaten ist es möglich, tiefgehende Untersuchungen durchzuführen und den obengenannten Betrugsstrategien ein Ende zu setzen.

Diesen Problemen nimmt sich die Europäische Kommission mit dem Vorschlag zur Gründung einer Europäischen Arbeitsbehörde an.

Sollte der Vorschlag bewilligt werden, wäre davon auszugehen, dass die Behörde die Kooperation zwischen den Mitgliedsstaaten flüssiger gestalten könnte. Unter anderem könnte das geschehen, indem ein Rahmen für gemeinsame Untersuchungen geschaffen wird und indem Anfragen zwischen den Ländern vermittelt und Unterstützung bereitgestellt wird. Zu diesem Zweck sollte eine solche Behörde auch Personal aus nationalen Behörden einstellen.

Was den Mindestlohn angeht, so hat das Projekt die Mindestlöhne der einzelnen Länder mit Stand 2018 verglichen und dabei auch zusätzliche Lohnpflichtbestandteile berücksichtigt.

Um den Vergleich zu ermöglichen mussten einige Aspekte vereinfacht dargestellt werden. Der vorläufige Bericht beinhaltet eine vollständige Beschreibung der verschiedenen Lohnberechnungsmechanismen in den einzelnen Ländern, wohingegen sich dieser Vergleich auf den jeweils niedrigsten anwendbaren Satz oder auf Tarifabschlüsse bezieht, sofern letztere allgemein verbindlich sind. Es waren auch einige weitere methodische Änderungen nötig, die im Folgenden weiter ausgeführt sind.

In Deutschland und Belgien wurde der monatliche Mindestlohn berechnet, indem der Stundenlohn mit den angenommenen gearbeiteten Stunden pro Monat, berechnet nach der üblichen Wochenarbeitszeit, multipliziert wurde (173 Stunden in Deutschland und 175 Stunden in Belgien).

In Italien wurden aufgrund von verschiedenen Tarifverträgen, die je nach Mitgliedschaft und Größe der einzelnen Unternehmen gelten, die Tarifvereinbarung für große Unternehmen herangezogen. Allerdings bestehen im Vergleich mit anderen Vereinbarungen im Sektor keine entscheidenden Unterschiede. In diesem Fall fiel die Entscheidung auf Basis der Anleitung auf der Webseite zur Arbeitnehmerentsendung des Ministeriums für Arbeit und Soziale Fragen. Dort wird diese Tarifvereinbarung als Grundlage für die Berechnung des Mindestlohns für entsendende Unternehmen im Bausektor herangezogen.

In Spanien und Frankreich können die Mindestlöhne dagegen je nach Bereich der Anstellung abweichen. Für Spanien wurde daher auf den nationalen Mindestlohn, auf die von den Sozialpartnern festgelegten, bindenden Mindestlöhne sowie auf dezentralisierte Tarifabschlüsse auf Provinzebene zurückgegriffen. In

Frankreich dient der nationale Mindestlohn als Ausgangswert, da dieser als grundlegender Tarifvertrag gilt, per Ministerbeschluss festgelegt wird und in vielen Regionen identisch mit dem lokalen Mindestlohn ist.

Im Vergleich zeigt sich ein großer Unterschied zwischen den einzelnen Ländern, wobei zwischen den Ländern mit den niedrigsten Löhnen (Bulgarien) und den höchsten Löhnen (Belgien) ein Verhältnis von 1 zu 9 besteht.

Die Länder können in drei Cluster geteilt werden: Bulgarien, Polen, Rumänien und Portugal bilden dabei mit einem Bruttomindestlohn von weniger als 600 € pro Monat die Gruppe der „Niedriglohnländer“.

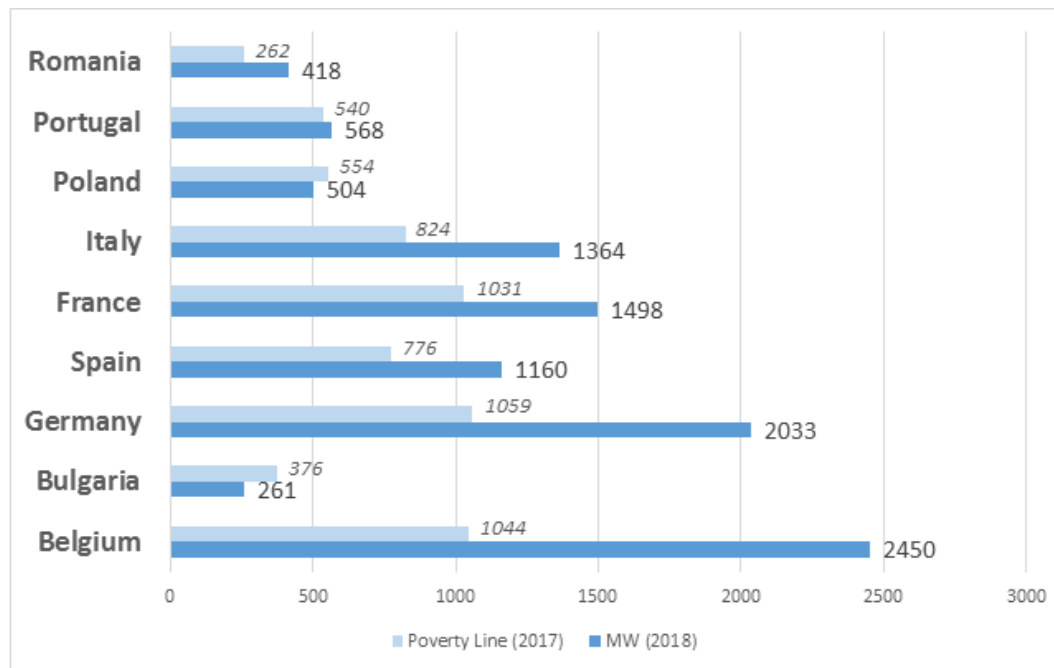
Spanien, Frankreich und Italien bilden die mittlere Lohngruppe mit Monatslöhnen zwischen 1.160 € und 1.498 €. Deutschland und Belgien gehören mit Löhnen über 2.000 € zu den „Hochlohnländern“.

In Ländern mit höheren Löhnen können die Mindestlöhne je nach Art der Beschäftigung auch höher ausfallen. Das ist in Belgien, Deutschland, Frankreich, Italien und Spanien der Fall.

Unter den Niedriglohnländern gibt es in Portugal auch höhere Mindestsätze entsprechend der jeweiligen Qualifikationen, womit auf der höchsten Stufe ein Lohn von 865,50 € vorgesehen ist. In Bulgarien gelten durch Tarifvereinbarungen gestaffelte Löhne nur für Arbeitnehmer und Arbeitgeber, die Mitglieder der Tarifpartner sind. In Polen und Rumänien existieren keine verpflichtenden Lohnstaffelungen.

Um den Wert der Mindestlöhne mit dem tatsächlichen Einkommensniveau der einzelnen Länder zu vergleichen zeigt die untenstehende Grafik jeweils den niedrigsten Mindestlohnsatz der teilnehmenden Länder, Stand 2018, und die Armutsgrenze im jüngsten abrufbaren Jahr (2018). Die Armutsgrenze ist definiert als 60 % des mittleren Einkommens eines Landes und dient als möglicher Vergleichswert, um zu beurteilen, wie Mindestlöhne in der Bekämpfung von Armut unter Erwerbstätigen bei unterschiedlichen nationalen Standards abschneiden⁴.

Tabelle 2: Mindestmonatslohn eines Bauarbeiters und Armutsgrenze (€)



⁴ In diesem Zusammenhang wird sich auf Grundsatz 6 der Europäischen Säule sozialer Rechte bezogen: „Es werden angemessene Mindestlöhne gewährleistet, die vor dem Hintergrund der nationalen wirtschaftlichen und sozialen Bedingungen den Bedürfnissen der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer und ihrer Familien gerecht werden; dabei werden der Zugang zu Beschäftigung und die Motivation, sich Arbeit zu suchen, gewahrt. Armut trotz Erwerbstätigkeit ist zu verhindern.“ Die Kommission hat dabei keinen spezifischen Zielwert für alle Länder festgelegt. Allerdings hat das Europäische Parlament empfohlen, dass Mindestlöhne schrittweise mindestens das Niveau von 60 % des durchschnittlichen Einkommens erreichen sollten (Entschließung des Europäischen Parlaments vom 14. September 2016 zu Sozialdumping in der Europäischen Union), was i.d.R. höher liegt als 60 % des mittleren Einkommens, da Spitzenverdiener den Durchschnitt nach oben ziehen.

Das Verhältnis zwischen der höchsten und der niedrigsten Armutsgrenze liegt nur noch bei 1 zu 4, wobei sich in diesem Vergleich Bulgarien und Deutschland gegenüberstehen.

In diesem Zusammenhang besteht kein Zweifel, dass der Spielraum für Missbräuche bei den Mindestlohnvorgaben des Aufnahmelandes durch eine Angleichung der Löhne schrumpft. Die derzeitigen Unterschiede und der geringe Abstand zwischen Mindestlohn und Armutsgrenze in Niedriglohnländern deuten darauf hin, dass derzeitige Mindestlohniveaus unzureichend sind, um zu verhindern, dass Arbeitnehmer in die Armut rutschen. Darüber hinaus stellt die Situation eine Bedrohung im Bereich der Arbeitnehmerentsendung dar.

Der Abstand der einzelnen Länder untereinander erscheint sogar noch ausgeprägter, wenn andere Gehaltselemente in die Analyse einbezogen werden.

Während alle teilnehmenden Länder nach Artikel 7 der Arbeitszeitgestaltungsrichtlinie 2003/88/EC Urlaubsgeld oder äquivalente Zahlungen für Arbeiter vorsehen, werden 13. Monatslöhne nur in Belgien, Deutschland, Frankreich, Italien, Portugal und Spanien umgesetzt. Ansprüche auf Schlechtwetterzahlungen bestehen nur in Belgien, Deutschland, Frankreich und Italien (im letzteren Fall nicht für entsandte Arbeitnehmer).

Tabelle 3: Mindestmonatslohn eines Bauarbeiters, Vorhandensein von ausgewählten Gehaltselementen und gegebenenfalls Abdeckung durch branchenspezifische Sozialkasse.

Land	Mindestmonatslohn	Urlaubsgeld	13. Monatsgehalt	Schlechtwetterzahlung
Rumänien	€ 418			
Portugal	€ 568 +			
Polen	€ 504			
Italien	€ 1,364 +	(Sozialkasse)	(Sozialkasse)	(Sozialkasse)*
Frankreich	€ 1,498 +	(Sozialkasse)	(Sozialkasse)	(Sozialkasse)
Spanien	€ 1,160 +			
Deutschland	€ 2,033 +	(Sozialkasse)	(Sozialkasse)	(Bundesagentur für Arbeit)
Bulgarien	€ 261			
Belgien	€ 2,450 +	(Sozialkasse)	(Sozialkasse)	(Sozialkasse)

* Betrifft nicht entsandte Arbeitnehmer

Neben diesen Unterschieden ging die Analyse noch weiter, um festzustellen, welche anderen Fälle von nicht angemeldeter Erwerbstätigkeit im Bausektor üblich sind. Dazu wurde eine Literaturanalyse, eine Online-Umfrage und Interviews mit verschiedenen Interessenvertretern (z.B. mit Kontrollbehörden und Sozialpartnern) durchgeführt.

Der Analyse liegt die Hypothese zugrunde, dass selbst nach der formalen Bestätigung der Einhaltung von Mindestlohnvorgaben im Aufnahmeland trotzdem durch betrügerische Angaben Regeln umgangen werden können. Dazu gehören Angaben zu Beschäftigungsstatus, ausgeübtem Beruf und Arbeitszeiten. Die im Sachstandsbericht zusammengefassten Nachforschungen im Rahmen des Projekts haben häufig Diskrepanzen zwischen den angegebenen Arbeitsbedingungen und den tatsächlichen Arbeitsbedingungen zutage gefördert. Diese Diskrepanzen können in den folgenden Kategorien zusammengefasst werden:

- Scheinselbstständigkeit (d. h. Arbeitnehmer, die ihre Arbeit wie Angestellte verrichten, aber als Selbstständige eingetragen sind: Daraus ergibt sich, dass sie nicht unter die Arbeitnehmerentsenderichtlinie fallen und auch im Aufnahmeland keine Anpassung an die Mindestlohnsätze stattfindet);
- Scheinteilzeitverträge (d. h. Arbeitnehmer werden mit geringeren Arbeitszeiten angemeldet als sie i.d.R. tatsächlich arbeiten und erhalten daher niedrigere Löhne als sie eigentlich müssten);
- Übermäßige Deklaration von nicht sozialversicherungspflichtigen Spesen (d.h. das Gehalt von Arbeitnehmern wird künstlich erhöht, indem ungerechtfertigt Spesen für Verpflegung oder Miete erstattet werden, die weder sozialversicherungs- noch steuerpflichtig sind; diese Praxis kann mit anderen Maßnahmen gekoppelt sein, die ebenfalls ordentliche Löhne durch nicht-besteuerbare Spesen oder Aufwandsentschädigungen ersetzen);
- Teilweise Rückzahlung von Gehältern (d. h. Gehaltsabrechnungen werden korrekt ausgefüllt, aber Arbeitnehmer zahlen anschließend einen Teil ihres Lohns bar an den Arbeitgeber zurück oder es werden Kosten für Beförderung und Unterbringung ungerechtfertigt vom Lohn abgezogen);
- Unvollständige Erfassung von Überstunden/Wochenenddiensten (d.h. ähnlich wie bei Scheinteilzeit werden Arbeitnehmer dazu angehalten, Überstunden und Wochenenddienste abzuleisten, ohne dass diese auf den Gehaltsabrechnungen auftauchen);
- Übertriebene Angabe von Fehlzeiten (d.h. der Lohn wird künstlich gesenkt, indem auf der Gehaltsabrechnung nicht vorhandene Fehlzeiten angegeben werden).

Die Ergebnisse aus der Online-Umfrage, der Literaturanalyse und den Interviews deuteten grundsätzlich in die gleiche Richtung: Als häufige Beschwerden ergaben sich vonseiten der entsandten Arbeitnehmer nicht-bezahlte Urlaubstage und Arbeitszeiten über den vorgeschriebenen Höchstgrenzen.

Die Analyse berücksichtigte auch Schwarzarbeit (d.h. Arbeiter ohne formellen Arbeitsvertrag), bei denen keinerlei Meldung bei den Verwaltungsbehörden erfolgt. Theoretisch hat Schwarzarbeit nichts mit der Entsendung von Arbeitskräften zu tun, allerdings kann es über gefälschte A1-Bescheinigungen zu Überschneidungen kommen.

Kasten 2: Schwarzarbeit im Bausektor – ein Vergleich mit Österreich – Auszug aus einem Interview mit BUAK Angestellten

Jedes Unternehmen, das in einem EU, EEA-Mitgliedsstaat oder der Schweiz ansässig ist, und Arbeiter nach Österreich entsendet oder dahin ausleiht muss die Zentrale Koordinationsstelle für die Kontrolle der illegalen Beschäftigung benachrichtigen. Auch jede Änderung muss gemeldet werden. Dazu gehören der tatsächliche Arbeitsplatz, die Beendigung eines Arbeitsverhältnisses und das Ausleihen weiterer Arbeitskräfte. Das ist besonders im Bausektor relevant, wo der Beginn eines Projekts aus verschiedenen Gründen verschoben werden kann. Wer gegen die Meldepflicht verstößt kann mit hohen Geldstrafen von 1.000 bis 10.000 € pro Mitarbeiter belegt werden. Im Falle von Wiederholungstätern kann der Betrag auf 2.000 bis 20.000 € angehoben werden. Trotzdem versäumen viele Unternehmen, derartige Vorgänge zu melden oder geben falsche Erklärungen ab.

Ungefähr 50 % der Inspektionen von Baustellen durch BUAK finden auf stillliegenden Baustellen statt. Einige Arbeitgeber melden falsche Entsendezeiträume, geringere Arbeitszeiten oder geben falsche Daten über die Qualifikationen ihrer Arbeiter an.

Es hat mehrere gemeldete Fälle von Lohnmanipulationen und Unterbezahlung im österreichischen Bausektor gegeben. In einigen Fällen werden Überstunden- und Schichtzuschläge nicht bezahlt. Bei der Entsendung ziehen einige Arbeitgeber die damit verbundenen Kosten (wie Unterbringung, Reisekosten, etc.) vom Lohn der Arbeitnehmer im Entsendeland ab. Bei ungefähr 44 % aller entsandten Arbeiter im Bausektor, die von BUAK untersucht wurden, bestand Verdacht auf Unterbezahlung. Und trotzdem schaffen es Arbeitgeber oft, neue entlastende Dokumente vorzulegen, oder die Arbeitnehmer ziehen ihre Aussage vor Gericht zurück.

Bei Entsendungen im Bausektor werden Arbeitnehmer manchmal als „freie Mitarbeiter“ deklariert, obwohl sie ihre Arbeit nicht unabhängig verrichten. Das sind also Fälle von Scheinselbstständigkeit. Zum Beispiel verpflichten einige österreichische Bauunternehmen ausschließlich kleine ausländische Subunternehmen mit begrenzter Haftung, die nur ungefähr drei Gesellschafter haben. In vielen Fällen führen dann nur diese drei Gesellschafter Arbeiten in Österreich aus, was es für die örtlichen Behörden sehr schwer macht, Fälle von Unterbezahlung oder Scheinselbstständigkeit unter die Lupe zu nehmen.

Andere relevante Fälle, die nicht direkt mit Löhnen in Verbindung stehen, sind: (i) Missbrauch von Zeitverträgen zur Besetzung von dauerhaften Stellen und (ii) vorgetäuschte Unterauftragsvergabe und unerlaubte Arbeitsvermittlung, wobei Arbeitnehmer, die über den „Auftragnehmer“, „Unterauftragnehmer“ oder Arbeitskräfteverleiher angestellt sind, Opfer der oben genannten Missbräuche sein können (besonders bei Schwarzarbeit und Scheinselbstständigkeit) oder einen Teil ihres Lohns an den Arbeitskräfteverleiher zurückzahlen müssen. Solche Fälle weisen Schnittmengen mit mehr oder weniger schwerer Ausbeutung von Arbeitskräften oder sogar Menschenhandel auf, wobei der entsandte Arbeitnehmer oder ganz allgemein der Wanderarbeitnehmer mehreren Formen der Ausbeutung oder Entbehrung ausgesetzt sein kann, die die Bereiche Unterbringung, Verpflegung und Transport zur/von der Arbeit erreichen.

Kasten 3: Arbeitskräftevermittler und Lebensbedingungen von Wanderarbeitern: Auszüge aus einem Interview mit einem Arbeitsinspektor aus Portugal

Wir sagen nicht gerne „Sozialdumping“. Wir sprechen eher von würdevoller Arbeit und angemessenen Arbeitsbedingungen, da die meisten Probleme nicht mit den Löhnen selbst zusammenhängen. Einige aus Portugal entsandte Arbeiter leben auf der Straße. Ihr Problem ist nicht der Lohn, sondern der Umstand, dass sie auf der Straße leben und keine Unterstützung bei der Integration bekommen. Wir sind darum bemüht, diesen Aspekt anzugehen, während es in der Debatte um die Entsendung oft um versteckte protektionistische Haltungen geht... Bei internationalen Konferenzen versuchen wir diese andere Seite des Problems darzulegen: Es müssen angemessene Arbeits- und Lebensbedingungen für die Leute her. Unsere Arbeitnehmer haben das Recht zu arbeiten – das muss klargestellt werden. Da wir uns alle in einem gemeinsamen Raum befinden, haben sie das Recht, dort nach Jobs zu suchen, wo es auch welche gibt. So argumentieren wir, auch wenn es bisher nicht von Erfolg gekrönt worden ist. Aber wir versuchen etwas zu bewirken... Unsere Arbeiter haben im Ausland keine Wurzeln und sind daher anfällig von allen Seiten!

Dieser komplexe Rahmen macht die Aufdeckung von Betrug im Zusammenhang mit der Entsendung von Arbeitnehmern noch schwerer.

Beispielsweise ist ein entsandter Scheinselbstständiger nicht geschützt unter der Arbeitnehmerentsenderichtlinie und der „Kunde“ kann ihm/ihr so weiter das zahlen, was ursprünglich vereinbart war, und gleichzeitig die Verbindung zum Sozialversicherungssystem des Entsendelandes mit der A1-Bescheinigung zertifizieren.

Findet die Arbeitsaufsicht des Aufnahmelandes heraus, dass es sich um einen Scheinselbstständigen handelt, muss es um eine Neubewertung der A1-Bescheinigung bei der zuständigen Sozialversicherungs Koordinationsstelle im Entsendeland bitten. Wann immer keine Übereinstimmung besteht, es keinen schnellen Zugang zu Informationen gibt oder nicht kooperiert wird, kann der Prozess bis zu mehreren Monaten dauern.

Bevor eine Entscheidung über den Sozialversicherungsstatus eines Arbeitnehmers gefällt wird, kann die Arbeitsaufsicht im Aufnahmeland zwar auch so den Arbeitnehmer als Angestellten einstufen, allerdings ist dies nicht immer zu empfehlen, da die A1-Bescheinigung auch weiter genutzt werden kann, um den Selbstständigen-Status des Arbeitnehmers zu bescheinigen.

Während lange Informationsaustauschprozesse möglicherweise zur Ausbreitung von grenzüberschreitendem Betrug in der Europäischen Union beitragen, können schnelle und effiziente Aufklärungsmechanismen einen gegenteiligen Effekt erzielen.

Wenn effizientere Prozesse zum Datenaustausch eingeführt werden, die den Informationsfluss von Unternehmen an die zuständigen Behörden und zwischen den Behörden selbst erleichtern, ist es gesetzestreu den Unternehmen leicht möglich den EU-Binnenmarkt zu betreten. Gleichzeitig sind betrügerische Unternehmen stärker davon bedroht, dass ihre illegalen Praktiken dank der Kooperation zwischen Aufsichts- und Strafverfolgungsbehörden aufgedeckt werden.

Kasten 4: Transnationale bilaterale Abkommen zwischen Italien, Deutschland, Österreich und Frankreich

Dieser Fall erweist sich als sehr interessant, um zu verstehen, wie eine verstärkte Überwachung des Verhaltens von Unternehmen mit einer Vereinfachung des Informationsflusses und einer Verringerung des Verwaltungsaufwands sowohl für die Aufsichtseinrichtungen als auch für die Unternehmen einhergehen kann.

Der Prozess umfasst drei ähnliche bilaterale Vereinbarungen zwischen der CNCE, d.h. der Koordinierungsstelle der italienischen Sozialkasse des Bausektors (Casse Edili) und ähnlichen nationalen Einrichtungen in anderen Ländern, nämlich in Deutschland (SOKA-BAU), Österreich (BUAK) und Frankreich (UCF).

Alle diese Einrichtungen sind in ihrem Heimatland für Lohnbestandteile verantwortlich, die als Teil der Lohnsätze betrachtet werden, auf die die entsandten Arbeitnehmer nach den Bestimmungen des Aufnahmelandes Anspruch haben. Dazu gehören Schlechtwettergeld, Urlaubsgeld und das dreizehnte Monatsgehalt. Die Höhe, die diese Beiträge erreichen können, liegt bei etwa 30 % der Lohnsumme, was sowohl die Lohnkosten für die Arbeitgeber als auch die Löhne, auf die die Arbeitnehmer über die Sozialkassen Anspruch haben, steigert.

Aus administrativer Sicht müssen sich Unternehmen, die ihre Arbeitnehmer ins Ausland entsenden, im Einklang mit der in der Richtlinie 96/71/EG festgelegten Verpflichtung, die Löhne an die Bestimmungen des Aufnahmelandes anzupassen, bei der zuständigen Sozialkasse im Aufnahmeland registrieren. Die Zahlung der Beiträge im Heimatland ist dann auszusetzen und für den Zeitraum der Entsendung an die Sozialkasse des Aufnahmelandes zu zahlen.

Gleichzeitig müssen sich die Arbeitnehmer an die Sozialkasse im Aufnahmeland wenden, um die ihnen zustehenden Lohnbestandteile, wie z. B. Urlaubsgeld oder das dreizehnte Monatsgehalt, zu erhalten.

Da die Vereinbarungen eine Vergleichbarkeit der Mindestlohnsätze und der Höhe der von den sektoralen Sozialkassen über die Grenzen hinweg herangezogenen Beitragssätze sicherstellen, ermöglichen die Abkommen den entsendenden Unternehmen nicht in die entsprechende sektorale Sozialkasse des Aufnahmelandes einzahlen zu müssen, sondern dem Entsendeland in ähnlicher Weise wie im Bereich der Sozialversicherungsbeiträge verbunden zu bleiben.

Unternehmen, die diese Befreiung beantragen möchten, müssen eine Bescheinigung ausstellen mit: Registrierungsnummer oder Code zur Identifizierung des Unternehmens, Ort, an den der Arbeitnehmer entsandt werden soll, Art der Tätigkeit, Name des Kunden, Start- und Enddatum der Entsendung. Die Bescheinigung muss zusammen mit der Liste der zu entsendenden Arbeitnehmer und dem Entsendungszeitraum jedes einzelnen Arbeitnehmers vorgelegt werden.

Die Sozialkasse des Entsendelandes überprüft die Einhaltung der Zahlungen durch die antragstellenden Unternehmen an die Sozialkasse im Heimatstaat/Entsendeland. Im Falle eines positiven Ergebnisses wird der Antrag an die Sozialkasse des Aufnahmelandes weitergeleitet, die die Freistellung genehmigt und ihren lokalen Sozialkassen/Zweigstellen darüber informiert.

Dies erleichtert Unternehmen die Entsendung, und entsandte Arbeitnehmer müssen nicht die Sozialkassen im Aufnahmeland kontaktieren, um die darüber abgewickelten Lohnbestandteile zu erhalten.

Gleichzeitig fließen zwischen den Sozialkassen zu Beginn des angegebenen Entsendezeitraums Informationen über die Regelkonformität der Entsendung, was während der Entsendung fortgesetzt werden kann und so die Erkennung von Missbräuchen erleichtert.

Beispielsweise prüft die BUAK bei der Entsendung aus Österreich und bei Gewährung einer Befreiung monatlich, ob Zahlungen für die von der BUAK abgewickelten Lohnbestandteile erfolgen. Ebenso wird die CNCE im Rahmen der Zusammenarbeit zwischen CNCE und SOKA-BAU über die Anzahl der auf deutschen Baustelle eingeschriebenen italienischen Arbeiter informiert und überprüft, ob deren Anzahl mit der angegebenen Anzahl übereinstimmt.

Übernommen aus den Post-Lab-Richtlinien

1.4 ADMINISTRATIVE DATEN UND DER KAMPF GEGEN DIE SCHWARZARBEIT

Die Art und Weise, wie Verwaltungsdatenbanken zur Aufdeckung von Betrug eingesetzt werden, ist in den beobachteten Ländern sehr unterschiedlich.

Der Sachstandsbericht enthält eine nach Ländern aufgeschlüsselte Analyse des Themas, einschließlich eines abschließenden Überblicks.

Der in diesem Bericht enthaltene Vergleich weicht von dieser Analyse ab, um die in den einzelnen Ländern festgestellten Stärken und Schwächen zusammenzufassen.

Stärken

- (Selektives) Gegenprüfen zwischen verschiedenen administrativen Quellen

Beispiele aus Belgien, Deutschland, Italien und Rumänien zeigen, dass Inspektoren verschiedene administrative Quellen überprüfen und abgleichen, um die Überprüfung, Identifizierung und Überwachung verdächtiger Unternehmen zu erleichtern.

Die Gegenprüfung kann auf verschiedene Weise implementiert werden. Den Inspektoren einer Behörde kann vollständiger oder selektiver Zugriff auf die Datenbank anderer Einrichtungen gewährt werden oder Informationen können vor dem Teilen zusammengefasst und gefiltert werden.

Kasten 5: Belgien – Gegenprüfung mit der Verwaltungsdatenbank zur Betrugserkennung – Auszüge aus dem Interview mit einem Sozialversicherungsinspektor

Datenbanken und Vor-Ort-Inspektionen ergänzen sich gegenseitig. Querverweise auf zwei oder mehr Datenbanken und statistische Analysen ermöglichen es, diejenigen Datenpunkte auszumachen, die auf eine relativ hohe Wahrscheinlichkeit von Unregelmäßigkeiten oder Betrug hinweisen. Auf diese Weise verlieren die Inspektoren vor Ort weniger Zeit bei der Suche nach den Personen oder Unternehmen, die sie überprüfen müssen. Das Data-Mining und der Abgleich von Datenbanken ermöglichen es also, gezieltere Vor-Ort-Inspektionen durchzuführen. (...)

Die meisten verfügbaren Datenbanken können auch in eine Excel-Datei umgewandelt werden, was die Weiterleitung und Abfrage erleichtert.

- Anwendung künstlicher Intelligenz zur Betrugsaufdeckung

Neue digitale Technologien können sich als besonders hilfreich bei der Aufdeckung von Betrug erweisen. In Belgien nutzt das Programm „Data mentalist“ künstliche Intelligenz, um Data-Mining bei einer Reihe relevanter Datenbanken durchzuführen und Unternehmen mit wahrscheinlich betrügerischen Verhaltensweisen zu identifizieren. Dies ist jedoch der einzige Fall, der im Rahmen des Projekts erkannt wurde.

Zwar klingt künstliche Intelligenz wie eine recht interessante und kosteneffiziente Option, allerdings sollten derartige Verfahren und andere automatisierte Überwachungsmethoden sehr sorgfältig und als vorläufiges und ergänzendes Werkzeug zur Zielinspektion implementiert werden. Derartige Verfahren können durch menschliche Vorurteile oder durch die Teilinformationen, auf die sie sich stützen, verzerrt werden. Ähnliche Bedenken wurden beispielsweise über die Einführung derartiger Methoden zur Bekämpfung von Sozialbetrug in den USA und – in Bezug auf dieses Projekt – in Belgien geäußert.

Kasten 6: Belgien - Debatte über die Auswirkungen automatisierter Kontrollen

Der Einsatz von automatisierten Methoden zur Bekämpfung von Sozialbetrug wurde in Belgien von einem Netzwerk von Gewerkschaften und NGOs heftig kritisiert, da sie solche Praktiken für nicht gesetzeskonform mit der EU-Bürgerschaft halten.

Bezugspunkt ist die Richtlinie 2004/38/EG über die EU-Bürgerschaft, die den Entzug des Aufenthaltsrechts für bestimmte EU-Bürger mit Wohnsitz im Ausland unter streng festgelegten Umständen ermöglicht. So behalten beispielsweise Personen, die weniger als ein Jahr in einem Mitgliedstaat gearbeitet haben, ihr Aufenthaltsrecht für mindestens sechs Monate, wenn sie ihren Arbeitsplatz verlieren. Danach können sie ihr Aufenthaltsrecht verlieren, wenn ihnen eine echte Chance auf eine Beschäftigung fehlt. In jedem Fall haben sie das Recht, dagegen Berufung einzulegen, und die Entscheidung wird unter einer Bewertung der persönlichen Umstände und nicht nach einem automatischen Verfahren getroffen.

Ab 2011 erhielt das belgische Einwanderungsamt Zugang zu immer mehr Beschäftigungs- und Sozialversicherungsdatenbanken, darunter einige, die im Rahmen des EU-Post-Lab-Projekts behandelt wurden. Dazu gehören die Datenbanken Dimona und GOTOT, die Daten über Arbeitslosigkeitsdauer, Zugang zu Sozialleistungen und weitere relevante Informationen sammelten.

In der Folge stieg die Zahl der Abschiebungen von Ausländern deutlich an.

Während das belgische Einwanderungsamt argumentiert, dass detaillierte und individuelle Bewertungen durchgeführt werden, bevor ein Ausweisungsbefehl erlassen wird, verwendet das belgische Einwanderungsamt nach Angaben der Gewerkschaften und der NGOS eine Reihe von stereotypen und paradoxen Kriterien, um das Fehlen eines „echten Engagementwandels“ nachzuweisen, wie beispielsweise den Besuch von Sprachkursen oder Berufsaus- und -fortbildungen.

Quellen:

INCA CGIL, FGTB/ABVV, EU Rights Clinic, Bruxelles laïque (2016), Plainte concernant la violation de la Directive 2004/38 et du Règlement 882/2004 par l'État belge, Brussels.

Giubboni, S., Iudicone, F., Mancini, M. & Faioli, M. (2017), Coordination of Social Security Systems in Europe, European Parliament, Brussels.

- Proaktive Interaktion zwischen Verwaltungsdaten und Prüfberichten (PT, BE)

Bei dem Bild, das sich aus den administrativen Datensätzen selbst ergibt, besteht naturgemäß das Risiko der Unvollständigkeit oder Verzerrung, da diese nur eine partielle Rekonstruktion der Geschäftsrealität erlauben.

Einige Inspektoren weisen auf plötzliche Umsatzspitzen oder hohe im Ausland erzielte Umsatzanteile hin, um möglicherweise die Präsenz von Briefkastenfirmen aufdecken zu können. Die Datenbank und die Funktionen oder Algorithmen zur Erkennung wahrscheinlicher Betrugsfälle können jedoch für andere unbekanntere oder unterschätzte Umstände blind bleiben.

Zum Beispiel bemerkte einer der befragten italienischen Sozialversicherungsinspektoren: „Wir sahen uns mit dem Fall konfrontiert, dass ein Unternehmen alle seine Dienstleistungen deutschen Unternehmen in Rechnung gestellt hatte. Doch nach den Inspektionen stellte sich heraus, dass das Unternehmen in Italien Anlagen entwickelt hatte, die dann bei seinen deutschen Kunden installiert wurden, weshalb es in Italien tatsächlich umfangreiche Aktivitäten unterhielt.“

Nach den in Belgien und Portugal gemeldeten Erfahrungen können die Inspektoren durch das Eintragen der Inspektionsergebnisse in die Datenbanken selbst auf umfassendere Informationen zurückgreifen und

die Software kann ihrerseits besser „lernen“ und bei der Betrugserkennung helfen.

- Sanktionen und Maßnahmen zur gemeinsamen Haftung schaffen Unternehmen einen Anreiz zur Einführung einer eigenen Datenplattform

Die Bestimmungen über eine gemeinsame Haftung von Auftraggeber und Auftragnehmer können den Spielraum für Betrug einschränken. Während es schwierig ist, ein Briefkastenunternehmen zu verfolgen und zu sanktionieren, kann ein Mechanismus der Mithaftung Arbeitgeber davon abhalten, Verträge mit Anbietern abzuschließen, die keine rechtmäßigen Arbeitsbedingungen garantieren.

In diesem Zusammenhang haben das Vorhandensein solcher Klauseln in der spanischen Gesetzgebung und wirksame Sanktionsmechanismen die Unternehmen dazu veranlasst, eigene digitale Plattformen zur Überwachung von Auftragnehmern und Subunternehmern einzurichten und die von ihnen abgeschlossenen Arbeitsverträge sowie ihre Lohn- und Sozialversicherungszahlungen zu verfolgen.

Die Bedeutung der Haftungsbestimmungen wurde auch von Befragten aus Italien und Deutschland betont.

- Transparenz von Unternehmensdaten

Die von den Unternehmen freigegebenen Informationen sind in den untersuchten Ländern im Allgemeinen öffentlich zugänglich und geben kostenlos oder gegen eine Gebühr eine Reihe von Schlüsselinformationen preis, z. B. die Mitarbeiterzahl, den Umsatz eines Unternehmens oder die komplette Bilanz. Die Zugänglichkeit dieser Daten kann immaterielle Vorteile haben, da die Unternehmen von einem breiteren Spektrum von Interessengruppen zur Rechenschaft gezogen werden können, darunter Konkurrenten, Sozialpartner und Wissenschaftler oder Journalisten, die freien Zugang zu diesen Daten haben und diese weiterverarbeiten können.

- Versuche den Informationsaustausch auf transnationaler Ebene zu erleichtern, um die Entsendung und die Überwachung zu vereinfachen

Wie im vorangegangenen Abschnitt erklärt, haben die in Italien (Casse Edili über die Koordinierungsstelle CNCE), Österreich (BUAK), Deutschland (SOKA-BAU) und Frankreich (UCF) tätigen sektoralen Sozialkassen Vereinbarungen ausgehandelt und erfolgreich abgeschlossen, die die für die Entsendung von Arbeitnehmern ins Ausland erforderlichen Prozesse vereinfachen. Dabei stellen sie aber gleichzeitig sicher, dass die Arbeitgeber die Zahlung von Lohnpflichtbestandteilen (wie Urlaubsgeld) einhalten. Auch ist es bei Bedarf leicht möglich, relevante Informationen im Entsendeland zu überprüfen.

Die im Post-Lab-Projekt aufgezeigten Schwächen, d. h. der eher manuell ausgeprägte Informationsfluss, der hauptsächlich auf E-Mails basiert, wurde vom EU Post Lab angegangen. Dadurch entstand der Prototyp einer Webdatenbank, die den Informationsfluss beschleunigen und gleichzeitig die Zurückverfolgung früherer Datensätze erleichtern soll.

Schwachstellen

- Schwache Gegenprüfung zwischen unterschiedlichen administrativen Quellen

Trotz eines bemerkenswerten Erfahrungssatzes sind der strategische Datenaustausch und die Abstimmung zwischen den verschiedenen Behörden in vielen Ländern noch schwach ausgeprägt. In einigen Fällen behindern der Datenschutz oder technische Fragen den Datenaustausch oder es kann sein, dass mögliche Vorteile durch die Bekämpfung von Schwarzarbeit aus politischer Sicht nicht wahrgenommen werden.

Probleme in diesem Bereich wurden insbesondere in Frankreich, Rumänien und Polen gemeldet. Was Polen betrifft, so ist auch die Fragmentierung der Daten über die lokalen Behörden ein Problem, was die Inspektionen erheblich verzögert.

- Risiko von Falschangaben durch Unternehmen

Verlässt man sich nur auf eine administrative Datenbank, stellen Falschangaben ein inhärentes Risiko dar. Da, wo es selten oder ineffektive Praxisinspektionen gibt, kann eine Meldepflicht für Einstellungen, Lohn- und Sozialversicherungszahlungen sowie den Umsatz allein nicht dafür garantieren, dass die angegebenen Informationen korrekt sind

- Formale Kontrollen zur Überprüfung von Voraussetzungen zur Entsendung von Arbeitnehmern

Einige befragte Experten wiesen darauf hin, dass Kontrollen über das Vorhandensein der erforderlichen Voraussetzungen für die Entsendung von Arbeitnehmern ins Ausland nur formell stattfinden können. Obwohl das Funktionieren der grenzüberschreitenden Verwaltungszusammenarbeit zwischen Behörden im Rahmen des Projekts nicht tiefgehend untersucht wurde, rufen diese Warnungen einige Fälle von mangelnder Zusammenarbeit in Erinnerung, die vor dem Europäischen Gerichtshof verhandelt wurden. Zu nennen sind die Rechtssache A-Rosa (C-620/15) und die Rechtssache Altun u.a. (C-359/16), die in den Projektsitzungen diskutiert wurden.

- Zeitliche Verzögerung beim Datenzugang/Ungenauigkeit der Daten

Wenn die Daten auf nationaler Ebene ungenau oder nicht verfügbar sind, kann auch die grenzüberschreitende Kooperation nicht funktionieren. Viele Datenbanken leiden unter Zeitverzögerungen, die es unmöglich machen, rechtzeitig den Status eines Unternehmens zu überprüfen, was insbesondere bei Briefkastenfirmen mit kurzer Lebensdauer notwendig sein kann.

In manchen Fällen sind Informationen nicht vollständig oder veraltet. So erweist sich beispielsweise die spanische SINAI-Datenbank als sehr interessant, da sie Ergebnisse von Ortsinspektionen sammelt und hilft, diese Daten für gezielte Inspektionen zu nutzen. Andererseits beinhaltet sie auch manche Unternehmen, die ihre Tätigkeit seit Jahren eingestellt haben, während solche, die für kurze Zeit gegründet wurden, nicht berücksichtigt werden.

2. EU POST LAB UND DIE STRATEGIE ZUR VERBESSERUNG DER GRENZÜBERSCHREITENDEN KOOPERATION

Die Kernphase des Projekts konzentrierte sich auf die Entwicklung eines Datenbank-Prototyps für den Informationsaustausch zwischen den in Italien, Deutschland, Frankreich und Österreich aktiven Sozialkassen. Die dem Prozess zugrundeliegenden Vereinbarungen wurden oben in Kasten 4 kurz skizziert und in den Post-Lab-Leitlinien bewertet.

Die Ziele der Datenbank sind die Verkürzung der Hochladezeit von Daten und die Verbesserung der Datenqualität durch eine gemeinsame Webschnittstelle, die von Unternehmen, die Arbeitnehmer ins Ausland entsenden, und den beteiligten Sozialkassen genutzt werden soll. Dies kann die Funktion des derzeitigen Freistellungsverfahrens ersetzen, das über E-Mail-Austausch und den Versand von Formularen erfolgt, und daher das Risiko von Verzögerungen, Fehlern und einer zeitlichen Erschwerung der Überwachung von Unternehmen mit sich bringt.

Besonders hervorzuheben sind die folgenden Aspekte des Prototyps:

- Die Einführung eines gemeinsamen IT-Systems für alle beteiligten Einrichtungen
- Die Reduzierung von manuellen Operationen und händischer Dateneingabe
- Die Möglichkeit, für das Freistellungsverfahren notwendige Informationen sofort online einsehbar zu machen
- Die Möglichkeit, Informationen in standardisierten Formaten zu exportieren
- Die Einführung eines modularen Systems, das die Ausweitung auf andere Länder und zusätzliche Inhalte zu einem späteren Zeitpunkt ermöglicht

Darüber hinaus ist es erwähnenswert, dass die Verwendung von IT-Protokollen es ermöglicht, Informationen aus Systemen mit unterschiedlichen Strukturen zusammenzuführen. Daher ist es nicht notwendig, in allen teilnehmenden Ländern dieselben Module für das Freistellungsverfahren zu haben, so dass jede beteiligte Einrichtung ihre eigenen Regeln und Informationen zusätzlich zu den für die Entsendung unbedingt erforderlichen Informationen beibehalten kann.

Das System besteht aus zwei Modulen, einem Webinterface und einer Datenbankarchivierungsfunktion. Es beinhaltet darüber hinaus ein System zur Benutzerverwaltung, bei dem die Benutzer ausgehend von ihrem Status als Unternehmen oder als Beamte/Mitarbeiter der Mitgliedsorganisation über unterschiedliche Zugriffsrechte verfügen. Der Zugang zu Daten für „Read-Only-Nutzer“ ist ebenfalls vorgesehen, damit der Zugang für Forschungszwecke gewährleistet ist, gleichzeitig aber sichergestellt werden kann, dass die Daten nicht abgeändert werden können.

Informationen, die von einem der Nutzer – d.h. von einem Unternehmen oder von den zuständigen Einrichtungen des Entsende- und Aufnahmelandes – in die Datenbank eingegeben wurden, sind für alle beteiligten Nutzer sofort abrufbar, was den Kommunikationsprozess vereinfacht.

Im Endeffekt wird die Geschichte jedes Unternehmens über die Datenbank verfolgt, womit Überwachungsaktivitäten vereinfacht und beschleunigt werden.

Die Datenbank kann schon jetzt zwischen den in Italien, Österreich, Frankreich und Deutschland bestehenden Sozialkassen verwendet werden und wird damit zur Infrastruktur für den grenzüberschreitenden Datenaustausch im Bereich der Entsendung.

Sobald weitere Vereinbarungen zwischen den verantwortlichen Einrichtungen dieser Länder und ähnlichen Einrichtungen aus anderen EU-Ländern abgeschlossen werden, besteht die Möglichkeit, den Prozess des Informationsaustauschs zu erweitern und eine Freistellung von Beiträgen an die Sozialkasse des Aufnahmelandes zu erteilen. Voraussetzung ist, dass die Lohnniveaus und die über die Sozialkasse abzuwickelnden Lohnbestandteile jeweils ähnlich hohe Werte erreichen.

Die Verbreitung des EU-Post-Labs und die Einführung eines konkreten, mehrsprachigen Instruments zum Informationsaustausch dienen auch diesem Ziel. Dazu ist ein politisches Engagement der beteiligten Einrichtungen und ähnlicher Institutionen erforderlich, die in anderen, hauptsächlich nordeuropäischen Mitgliedstaaten tätig sind.

Unabhängig von Erkenntnissen zu bestehenden Betrugsstrategien und unter Nutzung des über die gesamte Laufzeit des Projektes aufgebauten praktischen Erfahrungsschatzes der Partner und Inspektoren, wurden auch eine Reihe von Leitlinien gemeinsam ausgearbeitet, um das Bewusstsein dafür zu schärfen, was Verwaltungsdatenbanken leisten können, um die Betrugsbekämpfung im Bereich der Entsendung von Arbeitnehmern und der Schwarzarbeit insgesamt zu unterstützen. Gleichzeitig zeigen die Leitlinien einen konkreten Weg nach vorne auf. Diese Empfehlungen werden im zweiten Abschnitt der Empfehlungen ausführlich erläutert, wobei drei Kernbereiche der möglichen Intervention angesprochen werden: i) Erleichterung des Zugangs zu Informationen und Informationsflüssen; ii) Aktualisierung und Vernetzung der nationalen administrativen Datenbanken; iii) Unterstützung der grenzüberschreitenden administrativen Kooperation.

Diese Empfehlungen, die über das Netz der Kontakte und Kommunikationskanäle der Partner ausgetauscht werden, sollen ein Bewusstsein dafür schaffen, welche konkreten Schritte unternommen werden können, um die Wirksamkeit der Inspektionstätigkeiten zu verbessern, was wiederum grenzüberschreitenden Aktivitäten zugutekommt.

Die Empfehlungen werden durch „Tipps“ und Beispiele aus einigen der untersuchten Länder ergänzt. Diese sollen veranschaulichen, wie jede Empfehlung in die Praxis umgesetzt werden kann oder welche Vorteile sie mit sich bringen kann.

3. ZU ERWARTENDE VORTEILE DURCH DAS EU-POST-LAB-PROJEKT

Das EU-Post-Lab-Projekt verfolgt einen „Research & Do“-Ansatz, um seiner Zielgruppe mehrere Vorteile zu bieten. Darunter fallen sektorspezifische Sozialkassen, die Arbeitsaufsichtsbehörden und Sozialpartner, die im Bausektor tätig sind. Darüber hinaus sind die Empfehlungen auch für andere Branchen eine nützliche Bezugsquelle. Tatsächlich bauen die Empfehlungen unter Berücksichtigung der Besonderheiten des Bauwesens weitgehend auf Praktiken der gemeinsamen Verwaltung und auf Funktionen oder Datenbanken, die oft das gesamte oder ein breites Spektrum von Wirtschaftstätigkeiten abdecken.

Die Vorteile des Projekts lassen sich in vier Eckpfeilern zusammenfassen.

Kenntnisse über Lohn von Bauarbeitern und Umgehung von Regeln

Der vorläufige Bericht und der Sachstandsbericht bieten tiefergehende Kenntnisse über die verschiedenen Lohnstrukturen in den betroffenen Ländern und geben Hinweise darauf, welche Art von Informationen für die Beurteilung der Einhaltung der Mindestlohnsätze in einem bestimmten Land relevant sind (z. B. kann der Lohn der Arbeitnehmer aufgrund des Dienstalters oder der beruflichen Tätigkeit je nach Land variieren).

Die Berichte koppeln dieses Wissen mit einem Überblick über häufige Betrugsfälle. Diese sollen Inspektoren und Interessengruppen helfen, besser zu verstehen, wohin sie schauen und welche Informationen sie erfragen müssen, wenn sie sich mit verdächtigen oder unklaren Fällen und Dokumenten konfrontiert sehen.

Diese Inhalte wurden im Abschlussbericht zusammengefasst und verglichen, sodass noch einmal die wichtigsten Ergebnisse des Projekts rekapituliert werden.

Kenntnisse über administrative Datenbanken und deren Inhalte

Sobald ein Verdachtsfall für grenzüberschreitenden Betrug identifiziert wurde, ist ein schneller Zugang zu Informationen zum betroffenen ausländischen Unternehmen entscheidend. Ist das Unternehmen schon lange oder erst kürzlich gegründet worden? Führt das Unternehmen Arbeiten im Entsendeland aus oder nicht? Beschäftigt es dort andere Mitarbeiter abgesehen von Verwaltungspersonal? Dies sind Beispiele für Fragen, die sich stellen lassen, wenn ein verdächtiges Briefkastenunternehmen identifiziert wird.

Das Projekt bietet eine Analyse der Merkmale und, soweit relevante Informationen offengelegt wurden, der Zuverlässigkeit verschiedener möglicher Quellen. Aufgeführt sind dazu auch Links zu den Webseiten der zuständigen Behörden und, soweit verfügbar, zu den Online-Datenbanken selbst.

Dies soll es den Interessengruppen ermöglichen, schnell und aus erster Hand Daten über die Unternehmen zu sammeln, die sie überwachen sollen. Außerdem können so Anfragen auf die jeweils im Land zuständigen Behörden zugeschnitten werden. Zusammen mit der Beschreibung der Lohnfestlegungsmechanismen, der Lohnstruktur und der Betrugsfälle ermöglicht dies eine grenzüberschreitende Zusammenarbeit und bietet ein besseres Verständnis der verschiedenen nationalen Zusammenhänge. Dadurch wird der Informationsfluss beschleunigt, was dementsprechend Erfolgsaussichten bei der Durchsetzung von Regeln erhöht.

Verbesserung der grenzüberschreitenden Verwaltungszusammenarbeit

Mit Hilfe des Datenbank-Prototyps nutzte das Projekt die Impulse der Partner und den Wissensschatz über die Merkmale und Grenzen der bestehenden Praktiken in der Zusammenarbeit zwischen den sektoralen Sozialkassen, um damit ein Instrument zu schaffen, das die Art und Weise ihrer Zusammenarbeit erleichtern und verbessern soll. Die Datenbank ist ein leistungsfähiges Instrument – nicht nur in Bezug auf die am Projekt beteiligten branchenspezifischen Sozialkassen oder die sie verwaltenden Stellen, sondern auch für die in anderen Ländern vorhandenen sektoralen Sozialkassen.

Bei einer ordnungsgemäßen Bewertung der Lohnstruktur und der Höhe der über diese Sozialkassen ausgeschütteten Leistungen können ähnliche Prozesse wie in Österreich, Frankreich, Deutschland und Italien durchgeführt werden, die möglicherweise zu einer besseren Überwachung der Entsendung führen und gleichzeitig den Verwaltungsaufwand für die Arbeitgeber verringern.

Empfehlungen zur Verbesserung der Nutzung von Verwaltungsdatenbanken

Die Richtlinien widmen sich nicht den Stärken und Schwächen der analysierten Datenbanken und weiteren Impulsen, die während der Durchführung des Projekts aufgekommen sind, sondern stellen stattdessen einige konkrete Vorschläge zur Verbesserung der Rolle der Verwaltungsdatenbanken bei der Betrugsbekämpfung heraus. Die meisten dieser Maßnahmen erfordern eigentlich keinen nennenswerten finanziellen Aufwand und könnten gleichzeitig das Potenzial bereits vorhandener Technologien zur Unterstützung und zum Lernen aus der Tätigkeit der Inspektoren freisetzen.