EUROPÄISCHE
KOMMISSION

Brüssel, den 29.9.2021
COM(2021) 592 final

MITTEILUNG DER KOMMISSION AN DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT, DEN RAT, DEN EUROPÄISCHEN WIRTSCHAFTS- UND SOZIALAUSSCHUSS UND DEN AUSSCHUSS DER REGIONEN

über die Anwendung der Richtlinie 2009/52/EG vom 18. Juni 2009 über Mindeststandards für Sanktionen und Maßnahmen gegen Arbeitgeber, die Drittstaatsangehörige ohne rechtmäßigen Aufenthalt beschäftigen

Einführung

Die Bewältigung der mit der irregulären Migration in die EU verbundenen Herausforderungen ist ein wichtiger Bestandteil des **umfassenden, langfristigen und nachhaltigen Migrationskonzepts**, das im Rahmen des neuen Migrations- und Asylpakets[1] vorgeschlagen wurde. Dieses Konzept gewährleistet Kohärenz bei der Entwicklung der EU-Politik in den Bereichen Migration, Asyl, Integration und Grenzmanagement, durch die unsichere und irreguläre Einreisen in die EU verhindert werden sollen. Das neue Paket zielt darauf ab, Menschen von irregulärer Migration abzuhalten, die organisierte Ausbeutung von Migranten zu verhindern und nachhaltige und sichere legale Zugangswege für Schutzbedürftige zu fördern. Der zusammen mit diesem Bericht vorgelegte neue EU-Aktionsplan gegen die Schleusung von Migranten für den Zeitraum 2021-2025[2] bietet Instrumente zur Bekämpfung krimineller Schleusernetze und zur Verhinderung von irregulärer Migration in enger Partnerschaft zwischen den Mitgliedstaaten, den Organen und Einrichtungen der EU sowie den Partnerländern.

Um erfolgreich auf irreguläre Migration reagieren zu können, müssen auch die **Ursachen** angegangen werden, die Migranten dazu veranlassen, sich auf den gefährlichen Weg in die EU zu machen. Die Tatsache, dass irreguläre Migranten auf der Suche nach einem besseren Leben die Möglichkeit haben, **Arbeit in der informellen Wirtschaft zu finden**[3] und somit Geld zu verdienen und zum Lebensunterhalt von Familienangehörigen im Herkunftsland beitragen zu können, ist eine solche Ursache, wenngleich sich diese Menschen in eine Situation begeben, in der sie anfällig für Missbrauch und Ausbeutung sind. Die illegale Beschäftigung irregulärer Migranten ist ein komplexes Phänomen, das mehrere Bereiche betrifft, darunter Migrations-, Beschäftigungs- und Sozialpolitik, Fiskalpolitik sowie die Achtung der Rechte des Einzelnen. Umfang und Häufigkeit illegaler Beschäftigung variieren zwischen Privathaushalten, kleinen und mittleren Unternehmen und Großunternehmen sowie zwischen verschiedenen Wirtschaftszweigen. Dennoch bietet die illegale Beschäftigung für diejenigen Arbeitgeber, die willens sind, die Arbeitskosten zu senken und die Vorschriften zu umgehen, einen Anreiz, **Arbeitnehmer auszunutzen**, die bereit sind, schlecht bezahlte Arbeitsstellen für Geringqualifizierte in arbeitsintensiven Branchen wie dem Baugewerbe, der Landwirtschaft, dem Reinigungs- oder dem Hotel- und Gaststättengewerbe anzunehmen.

Darüber hinaus ist die illegale Beschäftigung von Personen, die nicht zum Aufenthalt in der EU berechtigt sind, – ähnlich wie die nicht angemeldete Erwerbstätigkeit von Personen, die zwar eine Aufenthalts-, aber keine Arbeitserlaubnis besitzen, sowie die informelle Wirtschaft generell – **aus wirtschaftlicher Sicht schädlich**, da sie zu Einbußen bei den öffentlichen Finanzen, Steuern und Sozialabgaben führt, Löhne mindert, die Arbeitsbedingungen verschlechtert und zu unlauterem Wettbewerb zwischen Unternehmen führt.[4]

---

[1] COM(2020) 609 final.
[2] COM(2021) 591.
[3] In der Entschließung der Internationalen Arbeitsorganisation (IAO) über menschenwürdige Arbeit und die informelle Wirtschaft (2002) wird der Begriff „informelle Wirtschaft" definiert als „Gesamtheit der Wirtschaftstätigkeiten von Arbeitnehmern und Wirtschaftseinheiten, die – rechtlich oder in der Praxis – nicht oder nur unzureichend durch formelle Regelungen abgedeckt sind".
[4] Synthesebericht des Europäischen Migrationsnetzwerks, „Illegal employment of Third Country Nationals in the European Union" (Illegale Beschäftigung von Drittstaatsangehörigen in der Europäischen Union) (2017), S. 10.

Durch illegale Beschäftigung sind Migranten ferner dem Risiko von **Verstößen gegen individuelle und soziale Rechte** ausgesetzt, insbesondere durch Ausbeutung ihrer Arbeitskraft, prekäre Lebens- und Arbeitsbedingungen und eingeschränkten oder überhaupt keinen Zugang zu Sozialschutz. Überdies kann die Ausbeutung der Arbeitskraft in einigen Fällen auch mit schwerer und organisierter Kriminalität in Verbindung stehen, entweder durch Menschenhandel zum Zwecke der Ausbeutung der Arbeitskraft oder wenn Schleusernetze irreguläre Migranten durch Schuldknechtschaft – bei der eine Person zur Arbeit gezwungen ist, um eine Schuld zu tilgen – und ausbeuterische Arbeitsbedingungen ausnutzen. Kriminelle Netze nehmen auch Migranten ins Visier, die sich bereits irregulär in der EU aufhalten, und zwingen sie, unter äußerst ausbeuterischen Bedingungen zu arbeiten. Die Kriminellen nutzen hierzu die schwache Position dieser Menschen und ihre Bereitschaft, jede Art von Arbeit zu akzeptieren, um in der EU bleiben und Geld verdienen zu können.[5]

Es ist **schwierig, das Ausmaß der illegalen Beschäftigung in der EU einzuschätzen**, da es sich um ein „verstecktes" Phänomen handelt, das mit der informellen Wirtschaft in den Mitgliedstaaten zusammenhängt. Es gibt Anzeichen dafür, dass die illegale Beschäftigung irregulärer Migranten dort höher ist, wo der Anteil der informellen Wirtschaftstätigkeit hoch ist.[6] Obwohl informelle Beschäftigung[7] Schätzungen zufolge durchschnittlich 16,8 % der gesamten Beschäftigungsverhältnisse in der EU ausmacht[8], ist das Ausmaß der illegalen Beschäftigung irregulärer Migranten immer schwieriger zu quantifizieren, insbesondere was geschlechts- und kinderspezifische Aspekte angeht[9], da die irreguläre Migration nach wie vor schwer abzuschätzen ist.

Neben verstärkten Maßnahmen zur Verhinderung irregulärer Migration ist das wirksame Verbot der Beschäftigung irregulärer Migranten nach wie vor ein zentrales Element bei der Bekämpfung der irregulären Migration, wodurch auch die wirtschaftlichen und sozialen Auswirkungen verringert werden, unter anderem durch den Schutz der Rechte des Einzelnen.

1. Ziele der Mitteilung

Die **Richtlinie über Sanktionen gegen Arbeitgeber** [10] bietet einen europäischen Rechtsrahmen zur Verhinderung der illegalen Beschäftigung irregulärer Migranten, die sich in einer prekäreren und schwierigeren Lage befinden als andere Drittstaatsangehörige, sowie für

[5] Bewertung der Bedrohungslage im Bereich der schweren und organisierten Kriminalität in der EU 2021 (Europol).
[6] Synthesebericht des Europäischen Migrationsnetzwerks, „Illegal employment of Third Country Nationals in the European Union" (Illegale Beschäftigung von Drittstaatsangehörigen in der Europäischen Union) (2017), S. 14.
[7] Als informelle Beschäftigung werden im Bericht der Internationalen Arbeitsorganisation mit dem Titel „Defining and measuring informal employment" (Definition und Messung der informellen Beschäftigung) (2005) atypische, alternative, unregelmäßige und prekäre Beschäftigungsverhältnisse bezeichnet.
[8] Factsheet der Internationalen Arbeitsorganisation (IAO), „Overview of the informal economy in the EU" (Überblick über die informelle Wirtschaft in der EU), https://www.ilo.org/budapest/WCMS_751319/lang--en/index.htm.
[9] Aus dem Synthesebericht des Europäischen Migrationsnetzwerks „Illegal employment of Third Country Nationals in the European Union" (Illegale Beschäftigung von Drittstaatsangehörigen in der Europäischen Union) (2017) geht hervor, dass laut den Statistiken von elf an der Studie teilnehmenden Mitgliedstaaten überwiegend Männer (von 69 % in Zypern bis 100 % in Litauen und der Slowakei) in den betreffenden Mitgliedstaaten illegal arbeiten.
[10] Richtlinie 2009/52/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 18. Juni 2009 über Mindeststandards für Sanktionen und Maßnahmen gegen Arbeitgeber, die Drittstaatsangehörige ohne rechtmäßigen Aufenthalt beschäftigen (ABl. L 168 vom 30.6.2009, S. 24).

gezielte Gegenmaßnahmen. Zwar ist die Regelung der Beschäftigung von legal aufhältigen Wanderarbeitnehmern und die Bekämpfung von Verstößen gegen deren Rechte gleichermaßen wichtig, doch sind sie nicht von dieser Richtlinie betroffen, da sie unter den EU-Rahmen für die legale Zuwanderung [11] und spezifische nationale Rechtsvorschriften fallen.

Die Richtlinie enthält die Vorschriften, nach denen Arbeitgeber das Recht der betreffenden Drittstaatsangehörigen auf Aufenthalt in der EU überprüfen müssen, sowie über Sanktionen gegen Arbeitgeber, die irreguläre Migranten beschäftigen. Ferner werden darin Mindeststandards und Mechanismen zur Feststellung illegaler Beschäftigung festgelegt. Des Weiteren enthält sie Maßnahmen zum **Schutz der Rechte irregulärer Migranten**, etwa die Schaffung von Mechanismen zur Geltendmachung von Ansprüchen auf ausstehende Löhne, zur Erleichterung von Beschwerden, die Fälle illegaler Beschäftigung aufdecken können, und zur Erteilung befristeter Aufenthaltstitel an Opfer besonders ausbeuterischer Arbeitgeber zur Teilnahme an Strafverfahren.

Die Richtlinie räumt den Mitgliedstaaten die **Flexibilität** ein, zum Erreichen ihrer Ziele unterschiedliche Ansätze zu verfolgen, die es ihnen ermöglichen, nationalen Besonderheiten in Bezug auf den Arbeitsmarkt, die Rolle der illegalen Beschäftigung und Migration sowie die Schwere der Verstöße Rechnung zu tragen. Alle Mitgliedstaaten müssen jedoch sicherstellen, dass mit den Vorschriften irregulärer Migration entgegengewirkt und illegale Beschäftigung bekämpft wird. Ineffiziente nationale Ansätze gegen illegale Beschäftigung, die die Attraktivität der informellen Wirtschaft für irreguläre Migranten nicht verringern und somit nicht zu einem Rückgang der irregulären Einreisen beitragen, haben **Folgewirkungen auf alle Mitgliedstaaten und die Migrationspolitik der EU insgesamt**.

Diese Mitteilung befasst sich mit der **praktischen Anwendung** der Richtlinie nach der **Ankündigung im Rahmen des neuen Pakets**, dass die Kommission prüfen wird, wie die Wirksamkeit der Richtlinie verbessert werden kann, und bewerten wird, ob weitere Maßnahmen erforderlich sind. In diesem Zusammenhang wird sich die Kommission auch an die „*Europäische Plattform zur Stärkung der Zusammenarbeit bei der Bekämpfung nicht angemeldeter Erwerbstätigkeit*“ (im Folgenden „Europäische Plattform zur Bekämpfung nicht angemeldeter Erwerbstätigkeit“) wenden, die Arbeitsgruppe der neu eingerichteten Europäischen Arbeitsbehörde.

Zudem wird mit dieser Mitteilung der Verpflichtung nach Artikel 16 der Richtlinie über Sanktionen gegen Arbeitgeber nachgekommen, dem Europäischen Parlament und dem Rat regelmäßig Bericht zu erstatten. In der Mitteilung werden die **Maßnahmen** genannt, die erforderlich sind, um die **Umsetzung der Richtlinie zu verbessern**, wobei der Schwerpunkt auf den drei Hauptaktionsbereichen liegt: Sanktionen gegen Arbeitgeber, Maßnahmen zum Schutz der Rechte irregulärer Migranten und Inspektionen. In der Mitteilung wird unter

[11] Der EU-Rahmen für die legale Zuwanderung (Richtlinie über die kombinierte Erlaubnis (2011/98/EU), Richtlinie über die Blaue Karte EU (2009/50/EG), Richtlinie über Saisonarbeitnehmer (2014/36/EU), Richtlinie über unternehmensintern transferierte Arbeitnehmer (2014/66/EU), Richtlinie für Studenten und Forscher ((EU) 2016/801), Richtlinie über langfristig Aufenthaltsberechtigte (2003/109/EG)) umfasst Vorschriften, die gewährleisten, dass Drittstaatsangehörige in Bezug auf unter anderem Arbeitsbedingungen, Gesundheit und Sicherheit am Arbeitsplatz, Berufsausbildung und Beratungsdienste gleich behandelt werden wie Staatsangehörige des Mitgliedstaats, in dem sie leben.

anderem die Umsetzung des Artikels 6 Absätze 2 und 5 über wirksame Verfahren für die Geltendmachung von Ansprüchen auf Nachzahlungen und die Erteilung befristeter Aufenthaltstitel im Falle von Strafverfahren untersucht.

Die Mitteilung schließt sich an den ersten Umsetzungsbericht vom Mai 2014[12] an und baut auf den qualitativen und quantitativen Informationen auf, die von den Mitgliedstaaten[13] (einschließlich der Daten über die Inspektionen in den Jahren 2019 und 2020 und deren Ergebnisse) und einem breiten Spektrum von Interessenträgern, insbesondere Gewerkschaften, Arbeitgeber- und Wirtschaftsverbänden, Nichtregierungsorganisationen und Vertretern von Migranten, übermittelt wurden. Außerdem trägt sie der Arbeit der Agentur der Europäischen Union für Grundrechte im Bereich des Schutzes irregulärer Migranten vor Ausbeutung der Arbeitskraft[14] Rechnung. Zwar sollen in der Mitteilung Möglichkeiten für das weitere Vorgehen aufgezeigt werden, doch wird zugleich eingeräumt, dass bei der Kommission **erhebliche Informationslücken** bestehen, die es schwierig machen, endgültige Schlussfolgerungen hinsichtlich der Auswirkungen und der Wirksamkeit der Richtlinie über Sanktionen gegen Arbeitgeber zu ziehen. Diese Mitteilung enthält konkrete Maßnahmen zur Schließung dieser Lücken.

2. Illegale Beschäftigung und Sanktionen gegen Arbeitgeber

Wirksame, verhältnismäßige und abschreckende finanzielle und strafrechtliche Sanktionen bei illegaler Beschäftigung sind nach wie vor von entscheidender Bedeutung, wenn es darum geht, die Anreize für Arbeitgeber, irreguläre Migranten einzustellen, zu verringern. Die Sanktionen sollten die wirtschaftlichen Vorteile der Einstellung irregulärer Migranten kompensieren. Außerdem sollten Sanktionen gegen Arbeitgeber der Schwere der Straftat Rechnung tragen und in einem angemessenen Verhältnis zur Schwere des Verstoßes stehen, in Fällen besonders ausbeuterischer Arbeitsbedingungen (z. B. anhaltende Verstöße, Beschäftigung einer erheblichen Zahl irregulärer Migranten und Beschäftigung von Opfern von Menschenhandel) also verschärft werden. Die wirksame und verhältnismäßige Anwendung von Sanktionen wirkt **abschreckend**, wenn die Risiken, entdeckt und sanktioniert zu werden, die wirtschaftlichen Vorteile der Einstellung irregulärer Migranten überwiegen.

Auf der Grundlage dieser Prinzipien werden in der Richtlinie über Sanktionen gegen Arbeitgeber Mindeststandards für finanzielle und strafrechtliche Sanktionen gegen Arbeitgeber festgelegt und zusätzliche Verwaltungsmaßnahmen zur Bekämpfung illegaler

[12] COM(2014) 286 final. Aus diesem Bericht ging hervor, dass zwar alle Mitgliedstaaten illegale Beschäftigung verbieten und finanzielle, verwaltungs- oder strafrechtliche Sanktionen eingeführt hatten, es jedoch Lücken, Fragmentierung und Diskrepanzen gab. Die Schwere der Sanktionen variierte erheblich, sodass die Verhältnismäßigkeit und Abschreckungswirkung weiter geprüft werden mussten. Ferner machte der Bericht deutlich, dass in allen Bereichen, die Schutzmaßnahmen umfassen, Verbesserungsbedarf besteht, unter anderem bei Beschwerden gegen Arbeitgeber, Beschwerdemechanismen und dem Zugang zu Informationen. Zudem zeigte sich, dass erhebliche Anstrengungen erforderlich sind, um die Inspektionen und ihre Prioritätensetzung durch eine systematische Ermittlung gefährdeter Sektoren zu verbessern.

[13] Die Mitgliedstaaten übermittelten ihre Rückmeldungen zur Umsetzung der Richtlinie mit Hilfe eines von der Kommission erstellten Fragebogens.

[14] Agentur für Grundrechte, „Protecting migrants in an irregular situation from labour exploitation: role of the Employers Sanctions Directive“ (Schutz irregulärer Migranten vor Ausbeutung der Arbeitskraft: die Rolle der Richtlinie über Sanktionen gegen Arbeitgeber) (2021), abrufbar (in englischer Sprache) unter: https://fra.europa.eu/en/publication/2021/employers-sanctions-against-exploitation.

Beschäftigung wie der Ausschluss von öffentlichen Zuwendungen oder öffentlichen Vergabeverfahren eingeführt. Die Mitgliedstaaten können die tatsächliche Höhe der Sanktionen je nach der jeweiligen nationalen Situation, der Schwere des Verstoßes oder der Frage, ob es sich bei dem Arbeitgeber um eine natürliche oder juristische Person handelt, flexibel festlegen und auch höhere Standards als die in der Richtlinie festgelegten Mindeststandards einführen. Gleichzeitig ist es von größter Bedeutung, dass in einem Raum ohne Binnengrenzen und zur Verhinderung irregulärer Migration Maßnahmen gegen illegale Beschäftigung gemeinsam ergriffen werden und dass alle nationalen Systeme wirksam funktionieren. Lücken in einem oder mehreren Mitgliedstaaten würden die abschreckende Wirkung auf illegale Beschäftigung und irreguläre Migration von Menschen, die bereit sind, in der informellen Wirtschaft zu arbeiten, untergraben, was sich auf die Migrationspolitik der EU insgesamt auswirkt.

Illegale Beschäftigung findet in unterschiedlichen wirtschaftlichen Umfeldern statt, unter anderem in Privathaushalten, kleinen oder mittleren Unternehmen und Großunternehmen. Es ist wichtig, dass alle Arten von Arbeitgebern über die Möglichkeiten der legalen Beschäftigung und Einstellung, über die zur Verhinderung und Vermeidung illegaler Beschäftigung zu ergreifenden Maßnahmen sowie über die Risiken und Folgen der Einstellung irregulärer Migranten **informiert werden und sich darüber im Klaren sind**.

Generell haben die Mitgliedstaaten die Bestimmungen der Richtlinie über Sanktionen in nationales Recht **umgesetzt**, auch wenn die gewählten Ansätze erheblich voneinander abweichen, da sie von einer Vielzahl von Faktoren beeinflusst werden (z. B. unterschiedliche nationale Sanktionssysteme, soziale Auswirkungen und Wahrnehmung illegaler Beschäftigung, wirtschaftliche Lage und Höhe der Löhne, Häufigkeit der illegalen Beschäftigung in der Wirtschaft). Dies spiegelt sich in der großen Breite des Spektrums und des Umfangs der finanziellen (Tabelle 1) und strafrechtlichen Sanktionen (Tabelle 2) sowie in den unterschiedlichen Entscheidungen der Mitgliedstaaten bei der Anwendung anderer Maßnahmen (z. B. Ausschluss von öffentlichen Mitteln oder EU-Finanzierung oder Ausschluss von öffentlichen Aufträgen) wider. Darüber hinaus ist der Überblick über die gegen Arbeitgeber eingeleiteten Strafverfahren und die in der Praxis angewandten Sanktionen lückenhaft und unvollständig, was **eine umfassende Bewertung der Auswirkungen** der Richtlinie auf die Gewährleistung eines wirksamen Sanktionierungsansatzes bei illegaler Beschäftigung in allen Mitgliedstaaten und auf die Sicherstellung wirksamer, verhältnismäßiger und abschreckender Sanktionen **erschwert**.

2.1. Finanzielle Sanktionen

Die Richtlinie sieht vor, dass gegen Arbeitgeber, die irreguläre Migranten einstellen, finanzielle Sanktionen verhängt werden, die proportional zur Zahl der beschäftigten irregulären Migranten steigen sollten und in Fällen, in denen die Beschäftigung zu privaten Zwecken erfolgt (z. B. als Haushaltshilfe), verringert werden könnten. Wie bereits im Jahr 2014 berichtet, haben alle Mitgliedstaaten die Vorschriften über finanzielle Sanktionen gegen Arbeitgeber umgesetzt. Aufgrund von Informationslücken bezüglich der Anwendung finanzieller Sanktionen gegen Arbeitgeber in der Praxis ist es jedoch nicht möglich, die Auswirkungen in diesem Bereich abschließend zu bewerten. Die begrenzten verfügbaren Informationen zeigen, dass es **erhebliche Unterschiede in der Höhe der Geldbußen** für juristische Personen je angestelltem irregulären Migranten gibt. Die Mindeststrafen reichen

von 300 EUR in Belgien bis zu etwa 10 000 EUR in Kroatien, und die Höchststrafen von 3000 EUR in Belgien, Zypern und Estland bis zu 43 000 EUR in Italien.

Was die **Verhältnismäßigkeit der Sanktionen** angeht, so können diese zwischen dem 1,5-fachen des monatlichen Mindestlohns[15] und dem 92-fachen[16] oder sogar dem 700-fachen[17] des monatlichen Mindestlohns in dem betreffenden Mitgliedstaat liegen. Zudem schreiben die nationalen Rechtsvorschriften in den meisten Mitgliedstaaten [18] die Höhe oder die Mindesthöhe der Geldbuße und deren Erhöhung im Verhältnis zu jedem beschäftigten irregulären Migranten vor, während die übrigen Mitgliedstaaten[19] es der Justiz überlassen, je nach der Zahl der betroffenen irregulären Migranten über den genauen Betrag zu entscheiden.

Die unterschiedliche Höhe der in den Mitgliedstaaten verhängten Geldbußen hängt von einer Vielzahl von Faktoren ab, unter anderem der wirtschaftlichen Lage und der Höhe des Mindestlohns in einem Mitgliedstaat. Auch die Art des Arbeitgebers (z. B. Haushalt oder Unternehmen) wirkt sich auf die Höhe und die Art der Sanktionen aus. Die Mitgliedstaaten sollten jedoch sicherstellen, dass der **Unterschied in der Höhe der Sanktionen gerechtfertigt ist und die Sanktionen in jedem Mitgliedstaat wirksam, verhältnismäßig und abschreckend sind**.

Mitgliedstaaten mit einem strengeren Sanktionssystem sind der Auffassung, dass **höhere finanzielle Sanktionen eine gute Abschreckung** gegen illegale Beschäftigung darstellen, während Mitgliedstaaten, die niedrigere Sanktionen verhängen oder wo das Risiko von Sanktionen im Vergleich zu den potenziellen Gewinnen aus illegaler Beschäftigung als gering erachtet wird, feststellten, dass die **abschreckende Wirkung der Sanktionen nicht ausreicht**.[20] Es ist daher bezeichnend, dass elf Mitgliedstaaten ihre Rechtsvorschriften seit 2014 geändert haben, um die verhängten Geldbußen zu erhöhen. Die Agentur für Grundrechte weist ferner darauf hin, dass in den meisten Mitgliedstaaten die Sanktionen und Strafen, die gegen Arbeitgeber verhängt werden, in der Praxis nicht hoch genug sind, um Arbeitgeber davon abzuhalten, Menschen illegal zu beschäftigen.[21] Darüber hinaus zeigt die Arbeit der Europäischen Plattform zur Bekämpfung nicht angemeldeter Erwerbstätigkeit, dass neben einem gut funktionierenden System von Sanktionen und deren Durchsetzung auch gute und klare Strukturen gleichermaßen wichtig sind, um zur Einhaltung der Vorschriften zu motivieren und diese zu erleichtern.[22]

---

[15] Lettland.

[16] In Bulgarien können die Sanktionen zwischen dem 3-fachen und dem 92-fachen des monatlichen Mindestlohns liegen (von 2000 BGN bis zu 60 000 BGN).

[17] In Tschechien können die Sanktionen zwischen dem 5-fachen und dem 700-fachen des monatlichen Mindestlohns liegen (von 50 000 CZK bis zu 10 000 000 CZK).

[18] Belgien, Bulgarien, Estland, Frankreich, Griechenland, Italien, Kroatien, Litauen, Luxemburg, Niederlande, Österreich, Rumänien, Schweden, Slowakei, Slowenien, Spanien, Ungarn und Zypern.

[19] Deutschland, Finnland, Lettland, Malta, Polen, Portugal und Tschechien.

[20] Synthesebericht des Europäischen Migrationsnetzwerks, „Illegal employment of Third Country Nationals in the European Union“ (Illegale Beschäftigung von Drittstaatsangehörigen in der Europäischen Union) (2017), S. 30.

[21] Agentur der Europäischen Union für Grundrechte, „Severe labour exploitation: workers moving within or into the European Union“ (Schwere Formen der Arbeitsausbeutung: Arbeitnehmer, die innerhalb der EU umziehen oder in die EU einwandern) (2015), S. 18-19.

[22] Die virtuelle Bibliothek der Plattform zur Bekämpfung nicht angemeldeter Erwerbstätigkeit ist abrufbar unter: https://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1495&langId=de.

2.2. Strafrechtliche Sanktionen

Gemäß der Richtlinie über Sanktionen gegen Arbeitgeber werden strafrechtliche Sanktionen (Geldstrafen, Haftstrafen oder andere Strafen) in **schweren Fällen illegaler Beschäftigung** mit erschwerenden Umständen wie wiederholten Verstößen, der Beschäftigung einer erheblichen Zahl irregulärer Migranten oder ihrer Beschäftigung unter besonders ausbeuterischen Arbeitsbedingungen oder der Beschäftigung von Opfern von Menschenhandel und Minderjährigen verhängt. In den meisten Mitgliedstaaten stellt illegale Beschäftigung an sich eine Straftat dar[23], während die übrigen Mitgliedstaaten in der Regel illegale Beschäftigung unter allen in der Richtlinie vorgesehenen Umständen unter Strafe gestellt haben[24].

Seit 2014 sind **einige Fortschritte in Form von Gesetzesänderungen** in Italien, Deutschland, Frankreich und Schweden zu verzeichnen, die die Anwendung strafrechtlicher Sanktionen in der Praxis erleichtern.[25] So hat Italien beispielsweise die Voraussetzung abgeschafft, dass es sich um Ausbeutung durch Gewalt, Drohungen und Einschüchterung handeln muss, und hat die Einstellung oder Beschäftigung von Arbeitnehmern unter ausbeuterischen Bedingungen als Straftat eingestuft. Deutschland hat Ausbeutung und Gewinnerzielung selbst unter Strafe gestellt und nicht nur die Tatsache, dass eine Person zu einer ausbeuterischen Beschäftigung gezwungen wird. Frankreich hat die Zuständigkeit der Arbeitsaufsichtsbehörde auf die Erfassung von Straftaten wie Menschenhandel, Zwangsarbeit und Leibeigenschaft ausgeweitet. Schweden hat Rechtsvorschriften verabschiedet, mit denen die Kriminalisierung von Menschenhandel gestärkt wird, um Ausbeutung durch Irreführung oder Ausnutzung der Abhängigkeit, schwachen Position oder schwierigen Situation einer anderen Person und Ausbeutung durch Zwangsarbeit zu bekämpfen.

Allerdings bestehen zwischen den Mitgliedstaaten – wie aus Tabelle 2 hervorgeht – Unterschiede in der Härte der strafrechtlichen Sanktionen, sowohl hinsichtlich der Dauer der möglichen Haftstrafen, die von 8 Tagen bis zu 12 Jahren reichen, als auch was die Höhe der verhängten Geldstrafen anbelangt. Überdies besteht eine erhebliche Informationslücke in Bezug auf die Anwendung strafrechtlicher Sanktionen gegen Arbeitgeber in der Praxis und die Zahl der eingeleiteten Verfahren. Diese Elemente deuten darauf hin, dass die **Richtlinie nur begrenzte Auswirkungen hatte**, was die Verhinderung von illegaler Beschäftigung durch Sanktionen angeht, und dass es durch sie noch nicht gelungen ist, einen effizienten Rahmen für wirksame, verhältnismäßige und abschreckende Sanktionen in der gesamten EU zu schaffen. Die bei gezielten Konsultationen zu diesem Thema eingeholten Rückmeldungen von Interessenträgern, die Gewerkschaften und Nichtregierungsorganisationen vertreten, stützen diese Schlussfolgerung, da sie bestätigen, dass die **Sanktionen für ausbeuterische Arbeitgeber offenbar geringer sind als die Gewinne**, die durch nicht angemeldete Erwerbstätigkeit und Sozialdumping erzielt werden. Daher sollten die Mitgliedstaaten prüfen,

[23] Belgien, Deutschland, Estland, Finnland, Frankreich, Griechenland, Italien, Malta, Niederlande, Österreich, Portugal, Rumänien, Schweden, Slowakei, Slowenien, Spanien, Tschechien und Zypern.

[24] Artikel 9 der Richtlinie über Sanktionen gegen Arbeitgeber: Wenn der Verstoß vorsätzlich und dauerhaft begangen wird, eine erhebliche Zahl von Drittstaatsangehörigen oder Minderjährigen betroffen ist, die Arbeitsbedingungen ausbeuterisch sind oder der Drittstaatsangehörige Opfer von Menschenhandel ist.

[25] Agentur für Grundrechte, „Protecting migrants in an irregular situation from labour exploitation: role of the Employers Sanctions Directive“ (Schutz irregulärer Migranten vor Ausbeutung der Arbeitskraft: die Rolle der Richtlinie über Sanktionen gegen Arbeitgeber) (2021), S. 35.

ob die auf nationaler Ebene verhängten strafrechtlichen Sanktionen abschreckend genug sind und zu einem effizienten Rahmen für Sanktionen gegen illegale Beschäftigung beitragen.

2.3. Sonstige Verwaltungsmaßnahmen

Zusätzlich zu finanziellen und strafrechtlichen Sanktionen können die Mitgliedstaaten nach Artikel 7 der Richtlinie weitere Verwaltungsmaßnahmen gegen Arbeitgeber ergreifen, etwa den Ausschluss von öffentlichen Zuwendungen oder öffentlichen Vergabeverfahren, die Einziehung öffentlicher Subventionen, die vorübergehende oder endgültige Schließung von Betriebsstätten oder den Entzug einer Betriebsgenehmigung. Außerdem sieht die Richtlinie die Möglichkeit vor, eine Liste der Arbeitgeber, die eine Straftat begangen haben, zu veröffentlichen, und diese so öffentlich anzuprangern.

Auch hier bestehen erhebliche Unterschiede bei der Umsetzung dieser Maßnahmen zwischen den einzelnen Mitgliedstaaten, auch was deren Anwendungsdauer angeht. Zudem sehen nur neun Mitgliedstaaten [26] alle vier Verwaltungsmaßnahmen in ihren nationalen Rechtsvorschriften vor, und obwohl alle Mitgliedstaaten mindestens eine der Maßnahmen in ihren nationalen Rechtsvorschriften vorsehen, **geben in der Praxis nur acht Mitgliedstaaten[27] an, dass sie sie angewandt haben**, was eine umfassende Bewertung der Wirksamkeit und der Wirkung dieser Maßnahmen erschwert.

Die vorübergehende oder endgültige Schließung von Betriebsstätten oder der Entzug einer Betriebsgenehmigung scheint die am häufigsten angewandte Maßnahme zu sein [28], wohingegen nur drei Mitgliedstaaten[29] den Ausschluss von öffentlichen Zuwendungen oder öffentlichen Vergabeverfahren anwenden und kein einziger Mitgliedstaat die Rückforderung öffentlicher Subventionen gemeldet hat. Nur sechs Mitgliedstaaten[30] sehen die Möglichkeit vor, eine Liste der für illegale Beschäftigung verantwortlichen Arbeitgeber zu veröffentlichen. Zusätzliche Maßnahmen wie der Ausschluss von öffentlichen Vergabeverfahren sowie von nationalen und EU-Mitteln **werden trotz ihres Potenzials**, Arbeitgeber von der Einstellung irregulärer Migranten abzuhalten, **nach wie vor sehr unzureichend genutzt**.[31]

Es zeigt sich zudem, dass Arbeitnehmer ohne gültige Papiere in der Praxis häufig in komplexen Arbeitsverhältnissen, die **Unterauftragsvereinbarungen**, Arbeitsvermittler und Leiharbeitsunternehmen umfassen, sowie über **Online-Plattformen, die kurzfristige Arbeit anbieten** (z. B. Auslieferung von Lebensmitteln und Mahlzeiten, Beförderungsdienste), beschäftigt sind, was es schwieriger macht, Arbeitgeber zu ermitteln, die irreguläre Migranten einstellen. Vor diesem Hintergrund soll die Haftung der gesamten Arbeitgeberkette Migranten insbesondere in den Wirtschaftszweigen schützen, in denen die Unterauftragsvergabe weit

[26] Deutschland, Frankreich, Litauen, Österreich, Polen, Rumänien, Schweden, Slowakei und Spanien.
[27] Belgien, Frankreich, Griechenland, Kroatien, Niederlande, Slowakei, Slowenien und Ungarn.
[28] Nur fünf Mitgliedstaaten (Belgien, Frankreich, Griechenland, Kroatien und die Niederlande) meldeten die Anwendung dieser Maßnahme im Zeitraum 2012-2019.
[29] Slowakei, Slowenien und Ungarn.
[30] Bulgarien, Frankreich, Niederlande, Portugal, Rumänien und Zypern.
[31] Rückmeldungen des Europäischen Gewerkschaftsbunds (EGB) und der Plattform für internationale Zusammenarbeit zu Migranten ohne gültige Ausweispapiere (PICUM) im Rahmen der gezielten Konsultationen.

verbreitet ist, z. B. im Baugewerbe[32], sowie im neu entstandenen Wirtschaftsbereich der Online-Plattformarbeit.

Allerdings haben diese Bestimmungen nach Auffassung der Interessenträger nur **begrenzte Auswirkungen auf die Beschwerdeverfahren und die Bestimmung der Kettenhaftung**, da die Wahrscheinlichkeit besteht, dass ein Auftragnehmer, der seiner Sorgfaltspflicht nachgekommen ist, nicht haftbar gemacht wird, wie dies in Artikel 8 Absatz 3 der Richtlinie vorgesehen ist. So wird beispielsweise in Belgien[33] die „Sorgfaltspflicht" des Auftragnehmers dadurch erfüllt, dass ein Unterauftragnehmer lediglich schriftlich erklärt, dass er keine irreguläre Migranten beschäftigt oder beschäftigen wird, wodurch der Hauptauftragnehmer von sämtlicher Verantwortung befreit wird. Da die Hauptauftragnehmer eine ähnliche Rolle wie die der Arbeitgeber spielen, **sollten die Mitgliedstaaten mehr unternehmen, um diese** für Verstöße in der Unterauftragskette, einschließlich der Vermittler für eine unregelmäßige Beschäftigung, **haftbar zu machen**.

2.4.Maßnahmen zur Verbesserung der Wirksamkeit der Sanktionen gegen Arbeitgeber

Obwohl die Mitgliedstaaten die Richtlinie im Allgemeinen umgesetzt haben, **lassen sich keine eindeutigen Schlussfolgerungen darüber ziehen**, ob die in der Praxis verhängten Sanktionen abschreckend, wirksam und verhältnismäßig sind und ob sie große Auswirkungen auf die Verhinderung der illegalen Beschäftigung irregulärer Migranten haben.

Zwar können die Mitgliedstaaten die am besten geeignete Höhe der Sanktionen auf nationaler Ebene flexibel festlegen, doch bedarf es eines gemeinsamen Verständnisses davon, welche Sanktionen in der Praxis wirksam, verhältnismäßig und abschreckend sind und welche Auswirkungen sie haben. Ein verbesserter Meldemechanismus sollte durch einen Austausch bewährter Verfahren ergänzt werden, damit über die verschiedenen nationalen Ansätze und insbesondere über diejenigen Ansätze, die sich als wirksam und abschreckend erwiesen haben, informiert wird.

Die Kommission wird das **gegenseitige Lernen und den Austausch bewährter Verfahren** zwischen den Mitgliedstaaten und den Interessenträgern mit Unterstützung von Verwaltungs- und Strafrechtsexperten in der eigens eingesetzten Sachverständigengruppe für irreguläre Migration, die sich mit der Richtlinie über Sanktionen gegen Arbeitgeber befasst, fördern. Der Austausch bewährter Verfahren wird es der Kommission ermöglichen, die Mitgliedstaaten bei Bedarf bei der **Festlegung und Anpassung der Höhe** wirksamer, verhältnismäßiger und abschreckender **Sanktionen** auf nationaler Ebene zu unterstützen, Informationen zu sammeln, um ein kohärenteres Vorgehen bei Sanktionen zu fördern und sicherzustellen, dass sie zur Verringerung von illegaler Beschäftigung und Ausbeutung beitragen.

Darüber hinaus müssen **Arbeitgeber über die Risiken und Folgen aufgeklärt und informiert werden**, die ihnen aufgrund der Einstellung irregulärer Migranten drohen, was zu einer stärkeren abschreckenden Wirkung des Systems beiträgt. Die Kommission wird die Mitgliedstaaten bei der Gestaltung wirksamer Informationskampagnen unterstützen, die sich insbesondere an Arbeitgeber in den am stärksten von illegaler Beschäftigung bedrohten

[32] Rückmeldungen der Plattform für internationale Zusammenarbeit zu Migranten ohne gültige Ausweispapiere (PICUM) im Rahmen der gezielten Konsultationen.
[33] Beispiel des Europäischen Gewerkschaftsbunds (EGB) im Rahmen der gezielten Konsultationen.

Branchen sowie an Arbeitgeber, die möglicherweise keinen einfachen Zugang zu diesen Informationen haben (z. B. Haushalte, kleine Unternehmen), richten. Dabei wird sie das Fachwissen der Europäischen Plattform zur Bekämpfung nicht angemeldeter Erwerbstätigkeit nutzen. Ferner wird die Kommission finanzielle Unterstützung aus dem Asyl-, Migrations- und Integrationsfonds bereitstellen.

Die Kommission wird

- den Dialog zwischen den Mitgliedstaaten und den Interessenträgern mit Unterstützung von Verwaltungs- und Strafrechtsexperten fördern, um die Mitgliedstaaten bei der Festlegung und Anpassung der Höhe der finanziellen und strafrechtlichen Sanktionen auf nationaler Ebene zu unterstützen, und einschlägige Informationen von den nationalen Behörden einholen;
- die Mitgliedstaaten bei der Konzeption und Durchführung von Sensibilisierungs- und Präventionskampagnen unterstützen, die sich an Arbeitgeber in den Risikosektoren richten, und hierzu das Fachwissen der Europäischen Plattform zur Bekämpfung nicht angemeldeter Erwerbstätigkeit nutzen;
  dafür sorgen, dass die eigens eingesetzte Sachverständigengruppe der Kommission für irreguläre Migration, die sich mit der Richtlinie über Sanktionen gegen Arbeitgeber befasst, ihre Arbeit wieder aufnimmt und als Netz für Fachwissen, Austausch und Unterstützung der Mitgliedstaaten fungiert.

Die Mitgliedstaaten sollten

- die Höhe der auf nationaler Ebene festgelegten finanziellen und strafrechtlichen Sanktionen prüfen, um zu beurteilen, ob sie wirksam, verhältnismäßig und abschreckend gegen illegale Beschäftigung sind;
- die Sensibilisierungsmaßnahmen verstärken und Arbeitgeber stärker über die Möglichkeiten legaler Beschäftigung und Einstellung informieren, um so illegale Beschäftigung und die Risiken und Folgen der Einstellung irregulärer Migranten zu verhindern.

3. Maßnahmen zum Schutz der Rechte irregulärer Migranten

Artikel 6 Absatz 2 und Artikel 13 der Richtlinie über Sanktionen gegen Arbeitgeber sehen für irreguläre Migranten bestimmte Rechte vor, durch die sichergestellt werden soll, dass letztere angemessen über ihre Ansprüche aus illegaler Beschäftigung informiert werden sowie bei Verstößen gegen ihre Arbeitnehmerrechte Beschwerde einlegen und ihnen noch zustehende Vergütungen einfordern können. Hierbei handelt es sich um wichtige Bestimmungen, die **Migranten vor Ausbeutung und Missbrauch schützen sollen**: Irreguläre Migranten, die Verstöße gegen Arbeitnehmerrechte melden und mit den Behörden in Kontakt treten, tragen dazu bei, dass Arbeitgeber für nicht gezahlte Löhne, Steuern und Sozialbeiträge zur Rechenschaft gezogen werden, dass auf dem Arbeitsmarkt gleiche Wettbewerbsbedingungen herrschen und dass Fälle von Ausbeutung und Missbrauch von Arbeitnehmern aufgedeckt werden.

Um **die schützenden Elemente der Richtlinie** umzusetzen, sind weitere Anstrengungen erforderlich, insbesondere in Bezug auf den Zugang zu Informationen, in Bezug auf den

Zugang zur Justiz und zu der Möglichkeit, Vergütungsnachzahlungen einzufordern, sowie in Bezug auf die Erteilung befristeter Aufenthaltstitel.

3.1. Zugang zu Informationen

Die Gewährleistung, dass Migranten sich über ihre Rechte informieren können und dass Unterstützungsmechanismen für die Einreichung von Beschwerden und für Rechtshilfe zur Verfügung stehen, ist eine **Voraussetzung für einen wirksamen Zugang irregulärer Migranten zur Justiz**, insbesondere für diejenigen, die von Arbeitgebern ausgebeutet werden. Die Richtlinie über Sanktionen gegen Arbeitgeber gibt irregulären Migranten Instrumente an die Hand, mit denen sie ihre Rechte wirksam wahrnehmen können, indem sie sicherstellt, dass letztere vor der Vollstreckung etwaiger Rückführungsentscheidungen systematisch über ihre Rechte auf Vergütungsnachzahlung informiert werden, dass sie auch nach ihrer Rückkehr in ihr Herkunftsland Vergütungsnachzahlungen erhalten können und dass sie entweder direkt oder über Dritte Beschwerden gegen Arbeitgeber einreichen können (siehe Abschnitt 3.2). Die Richtlinie garantiert daher, dass Migranten, die in der EU arbeiten und kein Aufenthaltsrecht haben, ihre Rechte innerhalb der EU, aber gegebenenfalls auch aus dem Ausland wirksam ausüben können; diese Rechte müssen auch dann gewahrt werden, wenn die Rückführungsverfahren der Rückführungsrichtlinie[34] anwendbar sind, insbesondere wenn eine Gesamtbewertung der individuellen Situation eines Wanderarbeitnehmers abgeschlossen ist und sein Migrationsstatus bestimmt wurde.

Die meisten Mitgliedstaaten **stellen lediglich allgemeine Informationen über die Rechte von Arbeitnehmern zur Verfügung, nicht aber gezielte Informationen, die für die besondere Situation irregulärer Wanderarbeitnehmer relevant sind**. In einigen Fällen **beschränken sich die Informationen** auf Aspekte der Gesundheit und der Sicherheit am Arbeitsplatz und enthalten keine Informationen über nicht gezahlte Vergütungen. Darüber hinaus stellen andere Mitgliedstaaten[35] zwar gezielte Informationen zur Verfügung, doch geschieht dies häufig nur im Rahmen des Rückführungsverfahrens[36]. Für irreguläre Migranten ist dies insofern **von Nachteil**, als sie nicht ausreichend über die Möglichkeit informiert werden, vor ihrer Rückkehr in ihr Herkunftsland Ansprüche geltend zu machen oder nicht gezahlte Vergütungen zu erhalten.

Die Richtlinie enthält keine Vorschriften über die Modalitäten der Unterrichtung irregulärer Migranten, und die nationalen Praktiken unterscheiden sich in Bezug auf den **Zeitpunkt der Unterrichtung sowie die Art und Weise, wie und durch wen diese erfolgt**[37]. In den meisten Mitgliedstaaten sind die Arbeitsaufsichtsbeamten verpflichtet, die Arbeitnehmer über ihre Rechte zu informieren; dies ist ein bewährtes Verfahren, das alle Mitgliedstaaten anwenden sollten. Es gibt jedoch auch andere Modalitäten. In Österreich beispielsweise

[34] Richtlinie 2008/115/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16. Dezember 2008 über gemeinsame Normen und Verfahren in den Mitgliedstaaten zur Rückführung illegal aufhältiger Drittstaatsangehöriger (ABl. L 348 vom 24.12.2008, S. 98).

[35] Belgien, Estland, Frankreich, Lettland, Litauen, Luxemburg, Malta, Österreich, Slowakei, Slowenien, Spanien und Tschechien.

[36] Beispielsweise Kroatien, Portugal, Slowakei und Zypern.

[37] Synthesebericht des Europäischen Migrationsnetzwerks, „Illegal employment of Third Country Nationals in the European Union“ (Illegale Beschäftigung von Drittstaatsangehörigen in der Europäischen Union) (2017), S. 36.

werden die Informationen in einer Anlaufstelle für Arbeitnehmer ohne Papiere bereitgestellt, während in Italien ein spezielles Formular verwendet wird, in dem die Rechte irregulärer Wanderarbeitnehmer (darunter die Pflicht des Arbeitgebers, ausstehende Vergütungen sowie Renten- und Sozialversicherungsbeiträge zu zahlen) erläutert und Informationen darüber gegeben werden, wie der Arbeitgeber verklagt werden kann; diese Informationen werden jedoch nicht systematisch zur Verfügung gestellt und sind nur in bestimmten Fremdsprachen verfügbar. Die Kommission wird den Austausch von bewährten Praktiken und Erfahrungen zwischen den Mitgliedstaaten fördern, um die Art und Weise zu verbessern, in der irregulären Wanderarbeitnehmern derartige Informationen zur Verfügung gestellt werden, und um das Bewusstsein für die bestehenden Rechte und Möglichkeiten zu schärfen.

Die geringen Kenntnisse, über die irreguläre Migranten in Bezug auf ihre Rechte verfügen, sind einer der Risikofaktoren für die Ausbeutung von Arbeitskräften, da irreguläre Migranten möglicherweise nicht in der Lage sind, derartige Risiken selbst zu erkennen; **dies deutet darauf hin, dass der Informationszugang** von Arbeitsvermittlern, Vermittlungsagenturen und Vollzugsbehörden (einschließlich Arbeitsaufsichtsbehörden) **verbessert werden muss**, um irreguläre Migranten über ihre Rechte und darüber zu informieren, wo sie Unterstützung erhalten und Rechtsbehelfe einlegen können. Auf dieses Problem und auf die daraus resultierenden Erfordernisse haben auch die Interessenvertreter hingewiesen[38].

Die Tatsache, dass die Informationen, die den Migranten zur Verfügung gestellt werden, häufig begrenzt sind, nicht systematisch bereitgestellt werden und nicht auf die spezifische Situation irregulärer Wanderarbeitnehmer ausgerichtet sind, **beeinträchtigt die Erreichung des Ziels der Richtlinie, den Migranten objektive und zuverlässige Informationen zur Wahrnehmung ihrer Rechte zur Verfügung zu stellen**. Wegen der unzureichenden Berichterstattung der Mitgliedstaaten über die Zahl der eingeleiteten und erfolgreich abgeschlossenen Verfahren zur Geltendmachung von Ansprüchen auf Vergütungsnachzahlungen und über die Verfahren, die aufgrund von Meldungen irregulärer Wanderarbeitnehmer gegen sich missbräuchlich verhaltende Arbeitgeber eingeleitet wurden, ist es jedoch zum gegenwärtigen Zeitpunkt nicht möglich, diese neuen Erkenntnisse näher zu belegen.

3.2. Zugang zur Justiz und zu Vergütungen und Erteilung befristeter Aufenthaltstitel

Selbst wenn sie über ihre Rechte informiert sind, können **irreguläre Wanderarbeitnehmer davor zurückschrecken, Beschwerden gegen Arbeitgeber einzureichen**, um Ansprüche auf nicht gezahlte Vergütungen geltend zu machen oder mögliche Fälle von Ausbeutung zur Anzeige zu bringen, da stets die Möglichkeit besteht, dass sie zur Rückkehr gezwungen werden, dass sie ihr Einkommen verlieren oder dass ihnen gar Vergeltungsmaßnahmen der Arbeitgeber drohen. Um zu vermeiden, dass durch derartige Fälle der Zugang zur Justiz beeinträchtigt wird, sieht die Richtlinie über Sanktionen gegen Arbeitgeber vor, dass **spezifische Mechanismen** einzurichten sind, **über die irreguläre Migranten** entweder direkt oder über Dritte (z. B. Gewerkschaften, Arbeitnehmerverbände oder Nichtregierungsorganisationen) bei den zuständigen Behörden **Beschwerde einreichen**

[38] Rückmeldungen der Plattform für internationale Zusammenarbeit zu Migranten ohne gültige Ausweispapiere (PICUM) und des Europäischen Gewerkschaftsbunds (EGB) im Rahmen der gezielten Konsultationen.

können, auch wenn sie sich nicht mehr in dem betreffenden Mitgliedstaat aufhalten[39]. Irreguläre Wanderarbeitnehmer können auch von diesen Dritten in Verwaltungs- oder Zivilverfahren unterstützt werden[40]. Mittels dieser Mechanismen kann auch die Umsetzung der Richtlinie über die Rechte von Opfern[41] unterstützt und sichergestellt werden, dass irreguläre Migranten, die Opfer von Straftaten (und insbesondere von den in der Richtlinie über Sanktionen gegen Arbeitgeber festgelegten Straftaten) werden, nicht der Zugang zur Justiz verwehrt wird[42].

Die Mitgliedstaaten haben sich für unterschiedliche Modalitäten entschieden, um **wirksame Beschwerdemechanismen** einzurichten. Eine von der Plattform für internationale Zusammenarbeit zu Migranten ohne gültige Ausweispapiere (PICUM) durchgeführte Studie[43] hat ergeben, dass es in 13[44] der 15 von der Studie erfassten Mitgliedstaaten zivil- und verwaltungsrechtliche Verfahren gibt, mittels der Arbeitnehmer Ansprüche auf nicht gezahlte Löhne geltend machen können, und dass es in 11 Mitgliedstaaten[45] auch eine Inspektionsstelle gibt, die für die Entgegennahme etwaiger Beschwerden einzelner Arbeitnehmer über nicht gezahlte Löhne zuständig ist. Die Praxis zeigt auch, dass illegal beschäftigte Migranten unabhängig davon, ob sie sich regulär oder irregulär aufhalten, zwar in zwanzig Mitgliedstaaten unter den gleichen Bedingungen wie bei einem gültigen Arbeitsvertrag Ansprüche auf Entschädigung für nicht gezahlte Löhne geltend machen können[46], **die Beschwerdemechanismen in der Praxis jedoch effizienter funktionieren könnten**[47]. Die Agentur der Europäischen Union für Grundrechte hat darauf hingewiesen[48], dass irreguläre Migranten in einigen Mitgliedstaaten keinen Gebrauch von den bestehenden Beschwerdesystemen machen. Dafür kann es unterschiedliche Gründe geben: fehlende Anreize für Arbeitnehmer, sich zu melden, begrenzte Informationen über ihre Rechte und den verfügbaren Beschwerdemechanismus, wirtschaftliche Hindernisse wie Mitgliedsbeiträge für Gewerkschaften, die nur Mitglieder unterstützen, und vor allem die Angst, entdeckt, festgenommen und rückgeführt zu werden.

---

[39] Nur in Malta ist vorgeschrieben, dass der Drittstaatsangehörige persönlich anwesend sein muss, um eine Beschwerde einzureichen.

[40] In Bulgarien, Estland, Finnland, Malta, der Slowakei, Schweden und Zypern ist hierfür die Zustimmung des Drittstaatsangehörigen erforderlich, in seinem Namen zu handeln.

[41] Richtlinie 2012/29/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 25. Oktober 2012 über Mindeststandards für die Rechte, die Unterstützung und den Schutz von Opfern von Straftaten sowie zur Ersetzung des Rahmenbeschlusses 2001/220/JI des Rates (ABl. L 315 vom 14.11.2012).

[42] Im Rahmen der Opferschutzrichtlinie gelten die Opferrechte unterschiedslos und unabhängig vom Aufenthaltsstatus der Opfer.

[43] Platform for International Cooperation of Undocumented Migrants (Plattform für internationale Zusammenarbeit zu Migranten ohne gültige Ausweispapiere, PICUM), „A worker is a worker: How to Ensure that Undocumented Migrant Workers Can Access Justice“ (Ein Arbeitnehmer ist ein Arbeitnehmer: Wie sichergestellt werden kann, dass Arbeitnehmer ohne gültige Ausweispapiere Zugang zur Justiz erhalten), (2020), S. 21-22.

[44] Belgien, Bulgarien, Deutschland, Frankreich, Griechenland, Italien, Luxemburg, Niederlande, Österreich, Portugal, Spanien, Tschechische Republik und Zypern.

[45] Belgien, Bulgarien, Frankreich, Griechenland, Italien, Luxemburg, Niederlande, Portugal, Spanien, Tschechische Republik und Zypern.

[46] Synthesebericht des Europäischen Migrationsnetzwerks, „Illegal employment of Third Country Nationals in the European Union“ (Illegale Beschäftigung von Drittstaatsangehörigen in der Europäischen Union) (2017).

[47] Agentur der Europäischen Union für Grundrechte, „Protecting migrants in an irregular situation from labour exploitation: role of the Employers Sanctions Directive“ (Schutz irregulärer Migranten vor Ausbeutung der Arbeitskraft: die Rolle der Richtlinie über Sanktionen gegen Arbeitgeber) (2021) S. 12.

[48] Ebd., S. 5.

Die **Zusammenarbeit der Behörden mit den Sozialpartnern und mit Nichtregierungsorganisationen** ist für die Erleichterung der Beschwerdeeinreichung von entscheidender Bedeutung, da letztere häufig direkten Kontakt zu den Arbeitnehmern haben und diese sensibilisieren, die irregulären Migranten über ihre Rechte informieren, gegenseitiges Vertrauen aufbauen und den Arbeitnehmern helfen können, Fälle von nicht angemeldeter Erwerbstätigkeit und von Arbeitsausbeutung zu erkennen und eine entsprechende Beschwerde einzureichen. Die Rolle der Sozialpartner und der Nichtregierungsorganisationen ist ebenfalls sehr wichtig, wenn es darum geht, Beschwerden zu erleichtern, Fälle von Ausbeutung aufzudecken und irregulären Migranten die Angst zu nehmen, im Falle ihrer Entdeckung durch die Migrationsbehörden in ein Rückführungsverfahren überführt zu werden. In der überwiegenden Mehrheit der Mitgliedstaaten[49] räumt das Gesetz diesen Akteuren (und insbesondere den Gewerkschaften) eine wichtige Rolle im Rahmen des nationalen Mechanismus zur Erleichterung der Beschwerdeeinreichung ein.

Neben den Schwierigkeiten bei der Einreichung von Beschwerden stoßen irreguläre Migranten auch auf Hindernisse in Bezug auf den Erhalt von Vergütungsnachzahlungen. So ist zwar in der Richtlinie vorgesehen, dass von einer Vergütung in Höhe von mindestens dem vorgesehenen Mindestlohn [50] und von einem Beschäftigungsverhältnis von mindestens dreimonatiger Dauer auszugehen ist, doch die Interessenträger weisen auf **eine Reihe von Lücken bei der praktischen Umsetzung der Mindestlohnbestimmungen** hin. Dies ist beispielsweise darauf zurückzuführen, dass die Arbeitsaufsichtsbehörden oder die Fachleute, die irreguläre Wanderarbeitnehmer unterstützen und beraten, die einschlägigen Bestimmungen nicht kennen. In der Praxis können irreguläre Migranten mit Situationen konfrontiert sein, in denen bei einer angenommenen mindestens dreimonatigen Beschäftigung nicht von einer Vollzeitbeschäftigung ausgegangen wird[51], und in denen sie Belege für die von ihnen geleisteten Arbeitsstunden und verschiedene sonstige Nachweise wie Nachrichtenaustausch, Fotos oder Arbeitszeugnisse vorlegen müssen[52].

Darüber hinaus sind irreguläre Migranten mit Hindernissen konfrontiert, wenn es darum geht, die Lohnzahlungen tatsächlich zu erhalten, sei es aufgrund der Dauer oder der Kosten des betreffenden Gerichtsverfahrens, der Hindernisse bei der Eröffnung von Bankkonten ohne legalen Wohnsitz, der Strategien der Arbeitgeber, sich der Zahlung zu entziehen[53], oder wegen der Schwierigkeiten beim Zugang zu Finanzmitteln im Falle der Insolvenz ihres Arbeitgebers[54] oder nach ihrer Rückführung.

[49] Nach den vorliegenden Informationen der Agentur der Europäischen Union für Grundrechte handelt es sich dabei um alle EU-Mitgliedstaaten außer Finnland, Italien, Malta und Slowenien.
[50] In einigen Mitgliedstaaten wie Bulgarien, Deutschland, Frankreich, Griechenland, Italien, Portugal, Rumänien, der Slowakei, Slowenien, Spanien, Ungarn und Zypern ist der illegal aufhältige Drittstaatsangehörige einem legal Beschäftigten gleichgestellt, für den Mindestlöhne gelten.
[51] Beispielsweise in Deutschland und in Österreich.
[52] Feedback des Europäischen Gewerkschaftsbunds (EGB).
[53] Beispielsweise durch Änderung der Unternehmensstruktur, Schließung des Unternehmens und Verlagerung der Vermögenswerte ohne offizielle Konkursanmeldung oder schlicht durch Zahlungsverweigerung.
[54] Oftmals zieht der Staat zunächst die fälligen Steuer- und Sozialversicherungsbeiträge ein, auch wenn dies bedeutet, dass der Arbeitnehmer dann seine Vergütung nicht erhält.

Obwohl die Richtlinie vorsieht, dass illegal beschäftigte Drittstaatsangehörige auch nach ihrer Rückkehr in ihr Herkunftsland Ansprüche auf Vergütungsnachzahlungen geltend machen können, **scheint es für Personen, die sich nicht mehr im Mitgliedstaat aufhalten, keine Mechanismen zur Erleichterung derartiger Forderungen zu geben**, zumal nur sehr wenige Mitgliedstaaten über spezielle Mechanismen hierfür verfügen[55]. Die Einrichtung wirksamer Mechanismen ist jedoch von entscheidender Bedeutung für die Sicherstellung, dass irreguläre Migranten, die vor Abschluss des Verfahrens zur Geltendmachung von Ansprüchen auf die Nachzahlung ihrer noch nicht gezahlten Löhne in ihr Herkunftsland zurückkehren, bei der Wahrnehmung ihrer Rechte nicht benachteiligt werden. Wenn die Arbeitsaufsichtsbehörden in Belgien feststellen, dass die Löhne nicht ordnungsgemäß gezahlt wurden, sind die Arbeitgeber ebenso wie in Fällen, in denen die Arbeitnehmer nicht sofort verfügbar sind oder das Land verlassen haben, verpflichtet, die betreffenden Löhne in den föderalen Einlagen- und Hinterlegungsfonds einzuzahlen; allerdings ist kein Ministerium und keine sonstige Verwaltungsstelle dafür zuständig, ausstehende Löhne nachzuzahlen oder den Migranten in Kenntnis zu setzen. In Frankreich werden die Löhne in Fällen, in denen sich der irreguläre Migrant in Haft oder nicht mehr im Land befindet, zunächst beim Amt für Immigration und Integration (OFII) hinterlegt und anschließend an den Migranten gezahlt. Falls der Arbeitgeber den Migranten nicht innerhalb von 30 Tagen entlohnt, ist das OFII zudem befugt, den betreffenden Lohn in Zusammenarbeit mit der Steuerbehörde einzuziehen.

Zum **Schutz von Opfern schwerer Ausbeutung und von Kindern**, zur Erleichterung etwaiger Beschwerden zwecks Aufdeckung und Ahndung dieser schweren Straftaten und zur Erleichterung der Einziehung nicht gezahlter Löhne sieht Artikel 6 Absatz 5 der Richtlinie vor, dass die Mitgliedstaaten irregulären Migranten einen **befristeten Aufenthaltstitel** erteilen können, der an die Dauer der betreffenden Ermittlungen oder des gerichtlichen Strafverfahrens oder an die Bereitschaft zur Zusammenarbeit mit den Behörden geknüpft ist[56]. Die Gültigkeitsdauer dieser Titel kann verlängert werden, bis der Drittstaatsangehörige die betreffenden Vergütungsnachzahlungen erhalten hat[57]. Derartige Aufenthaltstitel werden in der Regel für Zeiträume zwischen sechs Monaten und einem Jahr ausgestellt und können verlängert werden[58]. In mehreren Mitgliedstaaten[59] können die befristeten Aufenthaltstitel so lange verlängert werden, bis das Opfer angemessene Lohnzahlungen erhalten hat; es gibt jedoch keine Informationen darüber, wie oft diese Bestimmungen angewendet wird.

Mehr als die Hälfte der Mitgliedstaaten[60] verfügt über innerstaatliche Rechtsvorschriften, die spezielle befristete Aufenthaltstitel für Opfer besonders ausbeuterischer Arbeitsbedingungen vorsehen, während die übrigen Mitgliedstaaten diese in Fällen von Menschenhandel

[55] Lediglich Belgien, Frankreich und Griechenland haben das Vorhandensein derartiger Mechanismen gemeldet - Synthesebericht des Europäischen Migrationsnetzwerks, „Illegal employment of Third Country Nationals in the European Union“ (Illegale Beschäftigung von Drittstaatsangehörigen in der Europäischen Union) (2017).
[56] Gemäß Artikel 13 Absatz 4 der Richtlinie.
[57] Gemäß Artikel 6 Absatz 5 der Richtlinie.
[58] In Italien, Rumänien, Schweden (erneuerbar), Ungarn und Zypern wird der befristete Aufenthaltstitel für sechs Monate erteilt, in Deutschland und Kroatien für ein Jahr und in der Slowakei für drei Monate (erneuerbar).
[59] Deutschland, Estland, Finnland, Polen, Rumänien, Schweden und Slowenien.
[60] Agentur der Europäischen Union für Grundrechte, „Protecting migrants in an irregular situation from labour exploitation: role of the Employers Sanctions Directive“ (Schutz irregulärer Migranten vor Ausbeutung der Arbeitskraft: die Rolle der Richtlinie über Sanktionen gegen Arbeitgeber) (2021).

ausstellen. Gleichwohl haben lediglich fünf Mitgliedstaaten[61] mitgeteilt, dass sie derartige Aufenthaltstitel irregulären Migranten in den Jahren 2018 und 2019 aus Gründen der Ausbeutung ihrer Arbeitskraft erteilt haben, wobei die meisten Titel in Frankreich erteilt wurden, gefolgt von Schweden, Tschechien, Deutschland und Polen. Schweden hat zudem mitgeteilt, dass auch illegal beschäftigten Minderjährigen Aufenthaltstitel erteilt werden.

Die Richtlinie über Sanktionen gegen Arbeitgeber hatte zwar **positive Auswirkungen** in diesem Bereich, da sie zur Einrichtung spezifischer Beschwerdemechanismen geführt und die Erteilung befristeter Aufenthaltsgenehmigungen möglich gemacht hat, doch die Konsultationen mit den Interessenträgern haben ergeben, dass irreguläre Migranten, die Opfer der Ausbeutung ihrer Arbeitskraft geworden sind, in der Praxis **Schwierigkeiten haben, Zugang zu den Verfahren für die Erteilung von Aufenthaltstiteln zu erhalten** oder die Bedingungen für die Erteilung der Titel zu erfüllen. So berichten die Interessenträger, dass die Opfer keinen Zugang zu Informationen und rechtlicher Beratung über die Verfügbarkeit von Aufenthaltstiteln und deren Beantragung erhalten und dass die Erteilung eines Aufenthaltstitels häufig an das Vorliegen einer strafrechtlichen Klage gegen bestimmte Arbeitgeber geknüpft ist oder von der Teilnahme des Opfers an dem betreffenden Strafverfahren abhängig gemacht wird, obwohl dies in der Richtlinie gar nicht vorgesehen ist.

3.3. Maßnahmen zur Verbesserung des Schutzes der Rechte von Migranten

Der Zugang zu Informationen und zur Justiz, die Geltendmachung von Ansprüchen auf ausstehende Vergütungsnachzahlungen und die Erleichterung der Beschwerdeeinreichung bilden den Kern der Schutzmaßnahmen der Richtlinie, mit denen Ungerechtigkeiten, denen sich irreguläre Migranten ausgesetzt sehen, beseitigt werden sollen. Die vorliegenden Indizien und Berichte von Interessenträgern deuten darauf hin, dass irreguläre Migranten **keinen wirksamen Zugang zu Informationen und Beschwerdeverfahren** haben. Da es an Daten über die Inanspruchnahme des Beschwerdemechanismus und über die Erteilung befristeter Aufenthaltstitel mangelt, können keine eindeutigen Schlussfolgerungen zu dieser Frage gezogen werden.

Wirksame Beschwerdemechanismen ermöglichen es den Behörden, ihre Arbeitsinspektionen zu planen und besser auszurichten, in Zusammenarbeit mit irregulären Wanderarbeitnehmern und Dritten fundierte Fälle gegen sich missbräuchlich verhaltende Arbeitgeber auszuarbeiten und diese Arbeitgeber letztlich zur Verantwortung zu ziehen. Die Mitgliedstaaten sollten dafür sorgen, dass diese **Beschwerdemechanismen leicht zugänglich** sind, und sie sollten berücksichtigen, dass Vertraulichkeit sowohl der Einreichung von Beschwerden durch irreguläre Wanderarbeitnehmer als auch der Aufdeckung von Fällen von Ausbeutung förderlich sein kann. Die Mitgliedstaaten sollten **Strategien oder Protokolle für eine sichere Berichterstattung** einführen, um sicherzustellen, dass irreguläre Wanderarbeitnehmer Arbeitgeber, die gegen die Vorschriften verstoßen, melden und mit den Strafverfolgungsbehörden in Kontakt treten können, ohne Gefahr zu laufen, dass sich ihre Migrationssituation nachteilig auf die Ausübung ihrer Rechte auswirkt. Die Kommission wird in der von ihr eingesetzten Sachverständigengruppe für irreguläre Migration, die sich mit der Richtlinie über Sanktionen gegen Arbeitgeber befasst, den **Austausch bewährter Verfahren** fördern, **um** unter Berücksichtigung der Notwendigkeit sicherer Berichterstattungsstrategien

[61] Deutschland, Frankreich, Polen, Schweden und Tschechien.

oder -protokolle **wirksame Mechanismen** für die Geltendmachung von Ansprüchen auf Vergütungsnachzahlungen, den Erhalt von Vergütungen und die Einreichung von Beschwerden (auch nach der Rückkehr des Migranten in sein Heimatland) **zu ermitteln**.

Auch die **Sozialpartner und Nichtregierungsorganisationen** spielen eine zentrale Rolle bei der Förderung und Umsetzung der in der Richtlinie vorgesehenen Schutzmaßnahmen und bei der verstärkten Ansprache irregulärer Migranten. Die Kommission wird den **Dialog mit den Sozialpartnern** und Nichtregierungsorganisationen, die Arbeitnehmer ohne gültige Papiere vertreten, verstärken und sich bei der Entwicklung dieser Tätigkeiten mit der Europäischen Plattform zur Stärkung der Zusammenarbeit bei der Bekämpfung nicht angemeldeter Erwerbstätigkeit abstimmen.

Es ist notwendig, den **Zugang irregulärer Wanderarbeitnehmer zu objektiven und systematischen Informationen** über ihre Rechte und über die Mechanismen für den Erhalt von Unterstützung und die Einlegung von Rechtsbehelfen zu **verbessern**. Die Mitgliedstaaten sollten mithilfe von EU-Mitteln in Zusammenarbeit mit Wirtschaftsverbänden, Gewerkschaften und Nichtregierungsorganisationen **Informations- und Sensibilisierungskampagnen entwickeln**, die sich an irreguläre Wanderarbeitnehmer richten. Die Kommission wird in Zusammenarbeit mit der Agentur der Europäischen Union für Grundrechte eine spezielle Schulung für Inspektoren entwickeln, bei der letzteren vermittelt wird, wie irreguläre Wanderarbeitnehmer über ihre Rechte und darüber informiert werden können, wie sie etwaige Ansprüche auf Vergütungsnachzahlungen im Rahmen einschlägiger Mechanismen – auch nach der Rückkehr in ihr Heimatland – geltend machen können.

Die Kommission wird

- den Austausch bewährter Verfahren für wirksame Beschwerdemechanismen und praktische Maßnahmen oder Protokolle zur Erleichterung der Kooperation irregulärer Wanderarbeitnehmern mit den Strafverfolgungsbehörden unterstützen;
- den Dialog mit den Sozialpartnern, Arbeitgeberverbänden, Gewerkschaften und Nichtregierungsorganisationen aufnehmen und dabei auf das Fachwissen der Europäischen Plattform zur Stärkung der Zusammenarbeit bei der Bekämpfung nicht angemeldeter Erwerbstätigkeit zurückgreifen;
- in Zusammenarbeit mit Wirtschaftsverbänden, Gewerkschaften und Nichtregierungsorganisationen die Entwicklung von Informations- und Sensibilisierungskampagnen fördern, die sich an irreguläre Wanderarbeitnehmer richten.

Die Mitgliedstaaten sollten

- den Zugang zu Beschwerdemechanismen verbessern, um irreguläre Migranten zu ermutigen, in Fällen von illegaler Beschäftigung und Ausbeutung Beschwerde einzulegen;
- für irreguläre Wanderarbeitnehmer Strategien oder Protokolle zur sicheren Berichterstattung einführen, damit diese mit den Strafverfolgungsbehörden in Kontakt treten können, ohne Gefahr zu laufen, dass sich ihr Migrationsstatus negativ auf die Ausübung ihrer Rechte auswirkt;
- Gewerkschaften und Organisationen der Zivilgesellschaft bei der Bereitstellung von Informationen, Beratung, Rechtshilfe und anderen Dienstleistungen für irreguläre Wanderarbeitnehmer unterstützen.

4. Inspektionen

4.1. Von den Mitgliedstaaten durchgeführte Inspektionen

Inspektionen sind **das wichtigste Instrument** zur Aufdeckung von Arbeitgebern, die irreguläre Migranten beschäftigen, und von Ausbeutung. Auf der Grundlage ihrer Ergebnisse und der erforderlichen Maßnahmen, die eingeführt wurden, um irreguläre Wanderarbeitnehmer vor Ausbeutung zu schützen, können Arbeitgeber zur Verantwortung gezogen und mit Sanktionen belegt werden. Artikel 14 Absatz 1 der Richtlinie über Sanktionen gegen Arbeitgeber sieht vor, dass die Mitgliedstaaten „wirksame und angemessene Inspektionen“ sicherstellen, die auf einer Risikobewertung basieren und es ermöglichen, die am stärksten gefährdeten Beschäftigungsbereiche zu ermitteln. Nur so lassen sich die Ziele der Richtlinie verwirklichen.

Da der Begriff „wirksame und angemessene Inspektionen“ in der Richtlinie nicht näher definiert wird, weichen die diesbezüglichen Praktiken der Mitgliedstaaten von einander ab, und es gibt Anzeichen dafür, **dass die Wirksamkeit der Inspektionen durch mehrere Faktoren begrenzt wird**: die Ermittlung der Wirtschaftssektoren, in denen das Risiko illegaler Beschäftigung am größten ist, die geringe Zahl der in den Mitgliedstaaten durchgeführten Inspektionen (auch in den Sektoren, in denen das Risiko illegaler

Beschäftigung am größten ist), das Fehlen ausreichender Ressourcen und die Schwierigkeiten bei der Kontaktaufnahme zu den bei Inspektionen entdeckten ausgebeuteten Migranten.

Wie bereits gesagt, gibt es **große Lücken in den Inspektionsdaten**, die die Mitgliedstaaten übermittelt haben. Damit die Inspektionen wirksam sein können, ist es zudem notwendig, dass sie zielgerichtet sind und sich auf **die Sektoren mit dem größten Risiko illegaler Beschäftigung** in den Mitgliedstaaten konzentrieren. In diesen Bereichen werden Inspektionen dringender benötigt. Die Mitgliedstaaten führen Risikobewertungen durch, um solche Risikobereiche zu ermitteln[62], und stützen sich dabei auf nationale Leitlinien oder jährliche Aktionspläne, gesammelte Daten, Ergebnisse früherer Inspektionen, Beschwerden und Hinweise auf Verweise von anderen nationalen Behörden. Es scheint, dass die von illegaler Beschäftigung am stärksten betroffenen Sektoren in den meisten Mitgliedstaaten ähnlich sind und es sich hierbei in der Regel um **arbeitsintensive Sektoren und Sektoren mit gering qualifizierten bzw. gering entlohnten Arbeitskräften** mit einer hohen Personalfluktuation handelt. Zu den häufigsten Risikosektoren zählen die Landwirtschaft, das Baugewerbe, das verarbeitende Gewerbe, die häusliche Pflege, die Sozialhilfe sowie das Gastgewerbe und die Lebensmittelindustrie[63]. Mehrere Mitgliedstaaten[64] haben in ihren Berichten an die Kommission keine Risikobereiche genannt, was darauf hindeutet, dass eine bessere Priorisierung der Inspektionen erforderlich ist. Obwohl die Risikosektoren in der Regel im Laufe der Zeit stabil bleiben, können wirtschaftliche Entwicklungen zur Entstehung neuer Sektoren führen, die dem Risiko der illegalen Beschäftigung ausgesetzt sind; ein Beispiel hierfür ist die Tätigkeit von **Plattformbeschäftigten**. Die Mitgliedstaaten sollten daher regelmäßig ihre Informationen über Risikosektoren auf den neuesten Stand bringen.

Die **Zahl der im gegenwärtigen System durchgeführten Inspektionen dürfte Arbeitgeber kaum davon abhalten, irreguläre Migranten zu beschäftigen**. Der Anteil der Arbeitgeber, die in einem Sektor tätig sind, in dem Inspektionen durchgeführt werden, ist in der Regel sehr gering; daher könnten die Arbeitgeber den wirtschaftlichen Vorteil, der sich aus der illegalen Beschäftigung ergibt, höher einschätzen als die Wahrscheinlichkeit, bei einer Inspektion entdeckt zu werden. Aus den Tabellen 3 und 4, in denen die Angaben der Mitgliedstaaten zu den in allen Sektoren durchgeführten Inspektionen[65] zusammengefasst sind, geht hervor, dass der Inspektionsaufwand in den Mitgliedstaaten sehr unterschiedlich ist. Im Jahr 2019 waren beispielsweise in Bulgarien, Estland, Frankreich, Lettland, den Niederlanden und Schweden **weniger als 1 % aller Arbeitgeber in sämtlichen Sektoren** von Inspektionen betroffen. In 13 Mitgliedstaaten[66] waren von den durchgeführten Inspektionen zwischen 1 und 10 % der Arbeitgeber betroffen. In Österreich erstreckten sich die Inspektionen auf 14,5 % aller Arbeitgeber, in Slowenien und der Slowakei auf über 30 % aller Arbeitgeber. Aus den der Kommission vorliegenden Informationen geht hervor, dass sich die Inspektionen in den meisten Mitgliedstaaten **nicht auf Risikosektoren konzentrieren**, was nicht den

[62] Synthesebericht des Europäischen Migrationsnetzwerks, „Illegal employment of Third Country Nationals in the European Union“ (Illegale Beschäftigung von Drittstaatsangehörigen in der Europäischen Union) (2017), S. 20.
[63] Ebd., S. 14-15.
[64] Estland, Litauen, Malta, Rumänien und Tschechien.
[65] Portugal berichtet nur über Risikosektoren (Landwirtschaft/Forstwirtschaft/Fischerei, Baugewerbe und Beherbergungs- bzw. Gastronomiedienstleistungen).
[66] Belgien, Deutschland, Finnland, Griechenland, Italien, Kroatien, Litauen, Malta, Polen, Rumänien, Spanien, Tschechien und Ungarn.

Anforderungen der Richtlinie entspricht. Darüber hinaus berichten die Mitgliedstaaten und andere Beteiligte[67], dass die Arbeitsaufsichtsbehörden **häufig personell unterbesetzt und mit unzureichenden Ressourcen ausgestattet** sind, was sich auf die Zahl und die Häufigkeit der durchgeführten Inspektionen auswirkt.

Neben der Aufdeckung von illegaler Beschäftigung dienen die Inspektionen auch dazu, **prekäre Situationen und Fälle von Ausbeutung aufzudecken**, die insbesondere die Rechte von Kindern, grundlegende Arbeitsnormen und die Gleichstellung der Geschlechter tangieren. Zudem haben die Interessenträger[68] darauf hingewiesen, dass ausgebeutete Arbeitnehmer davor zurückschrecken, während der Inspektionen ihre Situation zu melden, da sie sonst Gefahr laufen, festgenommen und rückgeführt zu werden, insbesondere wenn die Inspektionen gemeinsam von der Arbeitsaufsicht und der Polizei bzw. den Einwanderungsbehörden durchgeführt werden. Die Interessenträger befürworten daher die Idee, Arbeitsinspektionen und Maßnahmen der Strafverfolgungs- bzw. Einwanderungsbehörden durch eine „Brandmauer" zu trennen, die gewährleisten würde, dass irreguläre Migranten, die während der Inspektionen entdeckt werden, nicht zwecks Rückführung den Einwanderungsbehörden übergeben werden. Die Agentur der Europäischen Union für Grundrechte hat zudem festgestellt, dass es **für die Ermittlung von Migranten, die Opfer der Ausbeutung ihrer Arbeitskraft oder von Menschenhandel sind, hilfreich** wäre, wenn die Inspektionen gemeinsam von Arbeitsbehörden und Einheiten zur Bekämpfung des Menschenhandels und anderen speziell in der Bekämpfung von Arbeitsausbeutung geschulten Einheiten durchgeführt würden**.**

Die Mechanismen zur Erleichterung von Beschwerden gegen Arbeitgeber durch benannte Dritte wie Gewerkschaften oder Nichtregierungsorganisationen sollen gewährleisten, dass Fälle von Ausbeutung aufgedeckt und den zuständigen Behörden gemeldet werden. Ihre wirksame Umsetzung ist von größter Bedeutung (siehe Abschnitt 3.2) für die Sicherstellung, dass irreguläre Wanderarbeitnehmer ihre Rechte wahrnehmen können, ohne befürchten zu müssen, in ein Rückführungsverfahren überführt zu werden. Darüber hinaus haben einige Mitgliedstaaten weitere Maßnahmen ergriffen, um die Meldung von Ausbeutung zu vereinfachen. Die Niederlande verfolgen beispielsweise eine Politik des „free-in, free-out"[69], die irregulären Migranten die Möglichkeit gibt, Straftaten bei der Polizei anzuzeigen, ohne verhaftet oder in ein Rückführungsverfahren überführt zu werden, wobei die Art der gemeldeten Straftat unerheblich ist. In Spanien sind spezielle Polizeiteams eingesetzt worden, die Migranten einschließlich irregulärer Migranten unterstützen sollen, indem sie sie über ihre Rechte informieren, sie darüber beraten, wie sie ihren Status legalisieren können, und ihnen dabei helfen, gegen Arbeitgeber und andere Personen etwaige Beschwerden wegen Misshandlung und Ausbeutung einzureichen, ohne Gefahr zu laufen, zurückgeschickt zu werden.

4.2. Maßnahmen zur Verbesserung der Wirksamkeit der Inspektionen

[67] Rückmeldungen des Europäischen Gewerkschaftsbundes (EGB) im Rahmen der gezielten Konsultationen sowie Feedback der Vertreter der Mitgliedstaaten auf der Sitzung der nationalen Kontaktstellen für Schleuserkriminalität vom Februar 2021.
[68] Ebd.
[69] Diese basiert auf einem internen Strategiepapier der nationalen Polizei und einer gemeinsamen Absichtserklärung mit dem niederländischen Parlament.

Damit die Inspektionen wirksam zur Aufdeckung illegaler Beschäftigung und zur Gewährleistung des Schutzes irregulärer Migranten beitragen können, sollten die Mitgliedstaaten sicherstellen, dass die Inspektionen auf jene Wirtschaftssektoren ausgerichtet sind, in denen das Risiko illegaler Beschäftigung am größten ist, dass sie einen erheblichen Teil der Arbeitgeber in diesen Sektoren erfassen und dass sie in regelmäßigen Abständen durchgeführt werden. Aus diesem Grund sollten alle Mitgliedstaaten **umfassende und regelmäßige Risikobewertungen** – auch unter Berücksichtigung neuer und sich herausbildender Wirtschaftsbereiche wie der Plattformwirtschaft – **durchführen**, um Risikobereiche zu ermitteln und diese der Kommission mitzuteilen.

Die Kommission wird in enger Zusammenarbeit mit den Mitgliedstaaten und den Sozialpartnern den **Austausch bewährter Verfahren für Inspektionen, Risikobewertungen** und die Zusammenarbeit zwischen den nationalen Arbeitsaufsichtsbehörden fördern, auch im Hinblick auf etwaige Vorgaben, die als **abschreckende und realistische Ziele** für jährliche Inspektionen in den von den Mitgliedstaaten ermittelten Risikosektoren angesehen werden könnten.

Um die Aufdeckung von Ausbeutung und von Opfern des Menschenhandels während der Inspektionen zu erleichtern und die Mitgliedstaaten bei der Umsetzung ihrer aus der Richtlinie erwachsenden Pflichten zu unterstützen, wird die Kommission in Zusammenarbeit mit der Agentur der Europäischen Union für Grundrechte und unter Rückgriff auf das Fachwissen der Europäischen Plattform zur Stärkung der Zusammenarbeit bei der Bekämpfung nicht angemeldeter Erwerbstätigkeit in strukturierter Weise den Austausch einschlägiger Praktiken (wie beispielsweise **gemeinsame Inspektionen von Arbeitsbehörden und auf die Bekämpfung der Ausbeutung von Arbeitskräften spezialisierten Stellen**) fördern. Darüber hinaus sollten die Mitgliedstaaten ihre **Arbeitsaufsichtsbeamten** über die Rechte irregulärer Wanderarbeitnehmer nach der Richtlinie über Sanktionen gegen Arbeitgeber und in der Erkennung von Fällen von Ausbeutung und Menschenhandel schulen. Gleichzeitig wird die Kommission Möglichkeiten prüfen, wie die Mitgliedstaaten gegebenenfalls in Zusammenarbeit mit der Agentur der Europäischen Union für Grundrechte in Form von Schulungsmaßnahmen unterstützt werden können.

Die Kommission wird

- eng mit den Mitgliedstaaten zusammenarbeiten, um mögliche jährliche Ziele für Inspektionen bei Arbeitgebern in Risikosektoren zu ermitteln;
- unter Rückgriff auf das Fachwissen der Europäischen Plattform zur Stärkung der Zusammenarbeit bei der Bekämpfung nicht angemeldeter Erwerbstätigkeit den Austausch bewährter Verfahren für Inspektionen, die Ermittlung von Risikosektoren und die Zusammenarbeit zwischen den Arbeitsaufsichtsbehörden fördern;
- den Austausch bewährter Verfahren zur Aufdeckung von Opfern von Ausbeutung und Menschenhandel (auch mittels gemeinsamer Inspektionen mit speziellen Einheiten) fördern;
- die Möglichkeit prüfen, die Mitgliedstaaten in Zusammenarbeit mit der Agentur der Europäischen Union für Grundrechte bei der Schulung von Arbeitsaufsichtsbeamten zu unterstützen.

Die Mitgliedstaaten sollten

- sicherstellen, dass die Inspektionen auf jene Wirtschaftssektoren ausgerichtet sind, in denen das Risiko illegaler Beschäftigung am größten ist, dass sie einen erheblichen Teil der Arbeitgeber in diesen Sektoren erfassen und dass sie in regelmäßigen Abständen durchgeführt werden;
- umfassende und regelmäßige Risikobewertungen – auch unter Berücksichtigung neuer und sich herausbildender Wirtschaftsbereiche wie der Plattformwirtschaft – durchführen, um Risikobereiche zu ermitteln und diese der Kommission mitzuteilen;
- ihre Arbeitsaufsichtsbeamten über die Rechte irregulärer Wanderarbeitnehmer nach der Richtlinie über Sanktionen gegen Arbeitgeber und in der Erkennung von Fällen von Ausbeutung und Menschenhandel schulen.

5. Erhebliche Informationslücken

Gemäß der Richtlinie müssen die Mitgliedstaaten der Kommission jährlich die Zahl der Inspektionen und deren Ergebnisse[70], die von den Arbeitgebern geleisteten Nachzahlungen, die sonstigen angewandten Maßnahmen und die Erleichterung der Einreichung von Beschwerden[71] mitteilen. Diese Informationen sind von entscheidender Bedeutung für die Bewertung, wie die Maßnahmen der Richtlinie umgesetzt werden, und welche Auswirkungen dies hat. Die Mitgliedstaaten übermitteln jedoch nur sehr begrenzte und uneinheitliche Informationen, die zu erheblichen Datenlücken in Bezug auf Inspektionen und deren Ergebnisse, die Anwendung finanzieller und strafrechtlicher Sanktionen und die Zahl der eingeleiteten Strafverfahren sowie die Nutzung und die Ergebnisse der Beschwerdeverfahren führen.

Außerdem mangelt es an vollständigen und zuverlässigen Daten und Informationen über die **Anwendung der Beschwerdemechanismen und deren Ergebnisse**, und die Mitgliedstaaten erstatten nur unzureichend Bericht über die Zahl der eingeleiteten und erfolgreich

[70] Artikel 14 der Richtlinie.
[71] Artikel 16 Absatz 2 der Richtlinie.

abgeschlossenen **Verfahren zur Geltendmachung von Ansprüchen auf Vergütungsnachzahlungen** sowie über die gegen sich missbräuchlich verhaltende Arbeitgeber eingeleiteten Verfahren. Kein Mitgliedstaat verfügt über zentralisierte Daten über die Zahl der erfolgreichen Beschwerden irregulärer Migranten in Bezug auf die Zahlung der ihnen zustehenden Vergütung. Selbst wenn Klagen erfolgreich sind, ist daher häufig nicht bekannt, ob die Arbeitnehmer letztendlich eine Nachzahlung erhalten, da die Arbeitgeber häufig Konkurs anmelden oder verschwinden. Ohne einen umfassenden Überblick über die Zahl und die Ergebnisse der eingereichten Beschwerden ist es schwierig, Schlussfolgerungen darüber zu ziehen, wie wirksam der Zugang zur Justiz und den Beschwerdemechanismen in den Mitgliedstaaten ist, wie oft diese Mechanismen genutzt werden und wie erfolgreich sie sind.

Der Mangel an zuverlässigen und vollständigen Informationen **macht es schwierig, zu beurteilen, ob die Richtlinie** eine Verhinderung bzw. Eindämmung illegaler Beschäftigung **bewirkt hat** und ob die strafrechtlichen Sanktionen in den Mitgliedstaaten wirksam, verhältnismäßig und abschreckend sind. Eine verbesserte Informationserhebung würde zu einer wirksameren Durchsetzungsstrategie sowohl auf nationaler als auch auf EU-Ebene beitragen.

Um **die erheblichen Datenlücken zu schließen und eine solide Bewertung** der Auswirkungen und der Wirksamkeit der Richtlinie über Sanktionen gegen Arbeitgeber **zu ermöglichen**, muss die Berichterstattung durch die nationalen Behörden verbessert werden. Vor allem müssen die Mitgliedstaaten rechtzeitig vollständige und vergleichbare Informationen bereitstellen, um ihrer Verpflichtung aus Artikel 16 Absatz 2 der Richtlinie nachzukommen. Um die Mitgliedstaaten bei der Erfüllung ihrer Berichterstattungspflicht zu unterstützen, wird die Kommission mit Unterstützung des Europäischen Migrationsnetzwerks ein **IT-Berichterstattungssystem und eine entsprechende Datenbank** einrichten. Ein solches System wird die Informationserhebung bei den nationalen Behörden über die gegen Arbeitgeber verhängten finanziellen, strafrechtlichen und sonstigen Sanktionen, die Nutzung der Beschwerdemechanismen – einschließlich der Zahl der eingereichten Beschwerden und deren Ergebnisse, Lohnforderungen und -zahlungen, erteilte befristete Aufenthaltsgenehmigungen – sowie die durchgeführten Kontrollen und deren Ergebnisse erleichtern. In Zusammenarbeit mit den Mitgliedstaaten wird die Kommission **klare Kriterien und Anforderungen für die Berichterstattung** festlegen, um Kohärenz und eine hohe Qualität der Beiträge zu gewährleisten und sicherzustellen, dass die Daten vollständig und vergleichbar sind und zeitnah übermittelt werden.

Die Kommission wird

- mit Unterstützung des Europäischen Migrationsnetzwerks ein IT-Berichterstattungssystem und eine Datenbank für die Erhebung von Informationen und Daten über Sanktionen, die Anwendung von Schutzmaßnahmen und Inspektionen einrichten;
- in Zusammenarbeit mit den Mitgliedstaaten klare Kriterien und Anforderungen für die Berichterstattung festlegen.

Die Mitgliedstaaten sollten

- jährlich und zeitnah über die Inspektionen und deren Ergebnisse (z. B. Gesamtzahl der eingeleiteten und abgeschlossenen Verfahren, verhängte Geldbußen und strafrechtliche Sanktionen) Bericht erstatten;
- die Datenerhebung über die Anwendung der Beschwerdemechanismen und deren Ergebnisse (z. B. Anzahl der Nachzahlungsanträge, deren Ergebnisse, Anzahl der gegen Arbeitgeber eingeleiteten Verfahren) verbessern.

6. Verstärkung der EU-Maßnahmen gegen illegale Beschäftigung

Wie im neuen Paket dargelegt, muss die EU alle Aspekte dieses Phänomens durch einen umfassenden Ansatz bekämpfen, um der irregulären Migration entgegenzuwirken. Neben der Beseitigung der eigentlichen Ursachen der Migration, der fortdauernden Bekämpfung der Tätigkeit von Schleusern in Partnerschaft mit Drittländern und der Schaffung weiterer legaler Einreisemöglichkeiten muss die EU **verstärkt auf illegale Beschäftigung** als Anreiz für irreguläre Migration und als Quelle für Ausbeutung und Missbrauch **reagieren**. Zu diesem Zweck muss eine wirksamere Umsetzung und Durchsetzung der Richtlinie über Sanktionen gegen Arbeitgeber sichergestellt werden. Dies ist das wichtigste Instrument, das uns zur Verfügung steht und dessen **Potenzial noch nicht voll ausgeschöpft wurde**.

Umfang und Grad der Umsetzung der Richtlinie in den Mitgliedstaaten sind unterschiedlich. Die Vielfalt der Ansätze entspricht zwar der durch die Richtlinie eingeräumten Flexibilität, die es den Mitgliedstaaten ermöglicht, Lösungen umzusetzen, die ihren nationalen Systemen am besten entsprechen, sie zeigt aber auch, dass die **Vorschriften über Sanktionen, Schutzmaßnahmen und Inspektionen generell nicht effizient** angewandt werden, um sich missbräuchlich verhaltende Arbeitgeber aufzudecken und Migranten vor Ausbeutung zu schützen.

Es können bereits erhebliche Verbesserungen erzielt werden, indem die **wirksame Anwendung** der bestehenden zentralen Bestimmungen der Richtlinie über Sanktionen gegen Arbeitgeber **vorangetrieben wird.** Die Kommission fordert die Mitgliedstaaten auf, die in dieser Mitteilung enthaltenen zentralen Empfehlungen zu befolgen. Die Kommission wird den Dialog mit den Behörden der Mitgliedstaaten und verschiedenen Interessenträgern fördern, unter anderem durch die Neueinsetzung ihrer speziellen Sachverständigengruppe für irreguläre Migration, die sich mit der Richtlinie über Sanktionen gegen Arbeitgeber befasst, im Jahr 2021. Ziel der Arbeit der Sachverständigengruppe ist es, die Ermittlung und den Austausch bewährter Verfahren zwischen den Mitgliedstaaten zu verbessern und sie bei der Auslegung und Umsetzung der Bestimmungen der Richtlinie in strukturierter Weise zu

unterstützen. Zu diesem Zweck wird die Kommission **eng mit Interessenträgern** wie nationalen Arbeits- und Einwanderungsbehörden, Gewerkschaften, Organisationen der Zivilgesellschaft, Sozialpartnern und internationalen Organisationen **zusammenarbeiten**. Gegebenenfalls wird die Kommission das Fachwissen der Europäischen Plattform zur Bekämpfung nicht angemeldeter Erwerbstätigkeit einholen.

Die Kommission unterstützt die Mitgliedstaaten zwar bei ihren Umsetzungsbemühungen, sie wird aber auch die Umsetzung der Richtlinie kontinuierlich überwachen und sich auf ihre **wirksame Durchsetzung** konzentrieren. Nach Annahme dieser Mitteilung wird die Kommission mit den zuständigen Behörden der Mitgliedstaaten zusammenarbeiten, um zusätzliche Informationen über die Umsetzung der wichtigsten Verpflichtungen in Bezug auf Sanktionen, Inspektionen und den Schutz der Rechte von Migranten, die sich aus der Richtlinie ergeben, einzuholen und mögliche Lösungen zu ermitteln. Gegebenenfalls wird die Kommission **Vertragsverletzungsverfahren** einleiten.

Bis Ende 2022 wird die Kommission die in dieser Mitteilung dargelegten Maßnahmen umsetzen und im nächsten Umsetzungsbericht, der spätestens 2024 vorzulegen ist, **über die erzielten Ergebnisse** berichten. Abhängig von den Fortschritten, die mit den in dieser Mitteilung vorgelegten Empfehlungen erzielt werden, und von den erneuten Umsetzungs- und Durchsetzungsbemühungen sowie unter Berücksichtigung möglicher Entwicklungen im Bereich der illegalen Beschäftigung und der Frage, ob die Richtlinie über Sanktionen gegen Arbeitgeber noch die richtigen Antworten darauf enthält, wird die Kommission prüfen, ob der bestehende Rechtsrahmen geändert werden muss.

TABELLEN

Tabelle 1: Finanzielle Sanktionen

MS	N/J Person*	Höhe der finanziellen Sanktionen			Art. 5 Abs. 3**	Art. 5 Abs. 2 Buchst. b***	Änderungen
		Minimum	Fix-betrag	Maximum			
Für jeden illegal beschäftigten irregulären Migranten angewandte Sanktion							
AT	N/J	1000 EUR/ 4000 EUR		10 000 EUR/ 50 000 EUR	Nein	zusätzlich	keine Änderung
BE	N/J	300 EUR		3000 EUR	Nein	zusätzlich	keine Änderung
BG	N	500 BGN/ 1000 BGN (255 EUR/ 511 EUR)		7500 BGN/15 000 BGN (3834 EUR/ 7669 EUR)	Nein	zusätzlich	BG hat den Betrag der Geldbuße erhöht. Zuvor betrug die Geldbuße für natürliche Personen zwischen 500 BGN/1000 BGN und 5000 BGN/10 000 BGN. Bei juristischen Personen betrug sie bis zu 20 000 BGN/ 40 000 BGN.
	J	2000 BGN/ 4000 BGN (1022 EUR/ 2045 EUR)		30 000 BGN/ 60 000 BGN (15 339 EUR/ 30 678 EUR)			
CY	N/J	1500 EUR		3000 EUR	Ja	zusätzlich	Die zyprische Regierung hat dem Parlament einen Gesetzesentwurf vorgelegt, um die Verwaltungsstrafen zu erhöhen und die Sanktionen abschreckender zu gestalten. Das Gesetz soll in den kommenden Wochen verabschiedet werden.
EE	N			1200 EUR	Nein	zusätzlich	keine Änderung
	J			3200 EUR			
EL	N/J		5000 EUR/ 10 000 EUR		Nein	zusätzlich	EL hat die Sanktionen erhöht. Zuvor betrug die Geldbuße zwischen 3000 EUR und 15 000 EUR.
ES	N/J	500 EUR		100 000 EUR	Nein	zusätzlich	ES hat den Betrag der Geldbuße erhöht (früher betrug sie zw. 6001 EUR und 60 000 EUR).
FR	N/J	6980 EUR		15 000 EUR/ 75 000 EUR	Nein	zusätzlich	Frankreich hat die Höhe der Geldbuße angepasst, um den tatsächlichen Umständen besser Rechnung zu tragen (Dekret vom 4. Juni 2013).
HR	N	10 000 HRK (1334 EUR)		HRK 30 000 (4002 EUR)		zusätzlich	
	J	70 000 HRK		150 000 HRK	Ja		

		(9338 EUR)		(20 010 EUR)			
HU	N/J	4x Mindestlohn		15x Mindestlohn	Ja	zusätzlich	Mindestlohn 2020: 161 000 HUF/Monat (465,129 EUR)
IT	N	1800 EUR		43 200 EUR	Ja	berücksichtigt	IT hat den Betrag der Sanktion erhöht. Zuvor betrug die Geldbuße zwischen 1500 EUR und 12 000 EUR.
LT	N	869 EUR/ 2896 EUR)		2896 EUR/ 5792 EUR	Nein	zusätzlich	Änderung gilt seit 1.1. 2017
	J	1000 EUR/ 5000 EUR		5000/EUR/ 6000 EUR			
LU	N/J		2500 EUR		Nein	zusätzlich	keine Änderung
NL	N			11 250 EUR	Ja	berücksichtigt	NL hat den Betrag der Geldbuße erhöht. Zuvor betrug die Geldbuße bis zu 4 000 EUR für natürliche Personen und bis zu 8 000 EUR für juristische Personen.
	J			45 000 EUR			
RO	N/J	10 000 RON (2032 EUR)		20 000 RON (4064 EUR)	Nein	zusätzlich	RO hat den Betrag der Geldbuße erhöht. Zuvor betrug die Geldbuße zwischen 1500 RON und 2000 RON.
SE	N/J			36 396 SEK/ 47 300 SEK (3613 EUR/4696 EUR)	Nein	berücksichtigt	SE hat den Betrag der Geldbuße erhöht.
SI	N	2000 EUR		5000 EUR	Nein	zusätzlich	keine Änderung
	J	4000 EUR		12 000 EUR			
Zahl der irregulären Migranten bei der Festsetzung der Geldbuße berücksichtigt							
CZ	N			5 000 000 CZK (196 900 EUR)	Nein	zusätzlich	CZ hat die Geldbuße erhöht. Zuvor betrug die Geldbuße bis zu 2 000 000 CZK.
	J	50 000 CZK (1969 EUR)		10 000 000 CZK (393 800 EUR)			
DE	N/J			500 000 EUR	Nein	zusätzlich	keine Änderung
FI	N/J	1000 EUR		30 000 EUR	Ja	zusätzlich	keine Änderung
LV	N	210 EUR		500 EUR	Ja	zusätzlich	keine Änderung
MT	N/J			11 646,87 EUR	Nein	zusätzlich	Keine Änderung der maximalen finanziellen Sanktion, aber es wurden zusätzliche Elemente hinzugefügt, z. B. die Rückführungskosten und die Kosten für Überweisungen in ein Drittland.
PL	N/J	1000 PLN (223,1 EUR)		30 000 PLN (6693 EUR)	Ja	zusätzlich	keine Änderung

PT	N/J	2000 EUR		90 000 EUR	Ja	zusätzlich	keine Änderung
SK	N/J	2000 EUR		200 000 EUR	Nein	zusätzlich	keine Änderung

*N/J = natürliche Person/juristische Person

**Artikel 5 Absatz 3 der Richtlinie 2009/52/EG: *„Die Mitgliedstaaten können mildere finanzielle Sanktionen vorsehen, wenn es sich beim Arbeitgeber um eine natürliche Person handelt, die einen Drittstaatsangehörigen ohne rechtmäßigen Aufenthalt zu privaten Zwecken beschäftigt, und wenn keine besonders ausbeuterischen Arbeitsbedingungen vorliegen.“*

***Artikel 5 Absatz 2 Buchstabe b der Richtlinie 2009/52/EG: *„Zu den Sanktionen für Zuwiderhandlungen gegen das in Artikel 3 niedergelegte Verbot gehören: b) die Übernahme der Kosten der Rückführung der illegal beschäftigten Drittstaatsangehörigen, sofern Rückführungsverfahren durchgeführt werden. Die Mitgliedstaaten können stattdessen beschließen, zumindest die durchschnittlichen Rückführungskosten bei den finanziellen Sanktionen gemäß Buchtstabe a zu berücksichtigen.“*

Wechselkurse 11.6.2021: 1 BGN = 0,5113 EUR, 1 CZK = 0,03938 EUR, 1 DKK = 0,134474 EUR, 1 HUF = 0,002889 EUR, 1 PLN = 0,2231 EUR, 1 RON = 0,2032 EUR, 1 SEK = 0,09929 EUR, 1 HRK = 0,1334 EUR

Tabelle 2: Strafrechtliche Sanktionen

MS	Sanktionen (Dauer der Freiheitsstrafe und gegebenenfalls Geldstrafe)					Anmerkungen
	Art. 9 Abs. 1 Buchst. a Die Zuwiderhandlung dauert an oder wird beharrlich wiederholt	Art. 9 Abs. 1 Buchst. b gleichzeitige Beschäftigung einer erheblichen Zahl irregulärer Migranten	Art. 9 Abs. 1 Buchst. c besonders ausbeuterische Arbeits-bedingungen	Art. 9 Abs. 1 Buchst. d Arbeitgeber, der wissentlich Opfer von Menschen-handel beschäftigt	Art. 9 Abs. 1 Buchst. e illegale Beschäftigung von Minder-jährigen	
AT	Geldstrafe bis zu 360 Tagessätzen oder Freiheitsstrafe von bis zu 6 Monaten	Geldstrafe von bis zu 360 Tagessätzen oder Freiheitsstrafe von bis zu 6 Monaten	Freiheitsstrafe von bis zu 2 Jahren	Freiheitsstrafe von bis zu 2 Jahren	Geldstrafe von bis zu 360 Tagessätzen oder Freiheitsstrafe von bis zu 6 Monaten	Die Höhe einer Geldstrafe, die bis zu 360 Tagessätzen betragen kann, hängt vom Einkommen des Täters ab. Die maximale finanzielle Sanktion kann 1,8 Mio. EUR betragen.
BE	Freiheitsstrafe von 6 Monaten bis zu 3 Jahren und/oder Geldstrafe zw. 600 EUR und 6000 EUR		Freiheitsstrafe zw. 1 und 5 Jahren und Geldstrafe zw. 500 EUR und 50 000 EUR	Freiheitsstrafe zw. 1 und 5 Jahren und Geldstrafe zw. 500 EUR und 50 000 EUR	Freiheitsstrafe zw. 10 und 15 Jahren und Geldstrafe zw. 1000 EUR und 100 000 EUR	Eine Sanktion der Stufe 4 gilt für die Beschäftigung von Ausländern, die sich nicht länger als 3 Monate in Belgien aufhalten dürfen.
BG	Freiheitsstrafe zw. 1 und 5 Jahren und Geldstrafe von 5 000 BGN (2 554 EUR) bis 50 000 BGN (25 564 EUR)	Freiheitsstrafe von bis zu 4 Jahren und Geldstrafe zw. 2000 BGN (1022 EUR) und 20 000 BGN (10 225 EUR)	Freiheitsstrafe zw. 1 und 5 Jahren und Geldstrafe zw. 5000 BGN (2554 EUR) und 50 000 BGN 25 564 EUR)	Freiheitsstrafe von bis zu 4 Jahren und Geldstrafe zw. 2000 BGN (1022 EUR) und 20 000 BGN (10 225 EUR)	Freiheitsstrafe zw. 1 und 5 Jahren und Geldstrafe zw. 3000 BGN (1534 EUR) und 30 000 BGN (15 338 EUR)	Die unter Art. 9 Abs. 1 Buchst. b aufgeführten Sanktionen gelten für Personen, die gleichzeitig fünf oder mehr illegal aufhältige Ausländer beschäftigen.
CY	Freiheitsstrafe von bis zu 5 Jahren und/oder Geldstrafe von bis zu 20 000 EUR					Alle unter Art. 9 Abs. 1 Buchstaben a bis e aufgeführten Umstände können kumulativ oder substituierbar sein.
CZ	Freiheitsstrafe von sechs Monaten bis zu fünf Jahren: Freiheitsstrafe von bis zu 6 Monaten, Einziehung von Eigentum oder anderen Vermögenswerten oder Berufsverbot. - Freiheitsstrafe von bis zu einem Jahr, wenn eine Person die Straftat der illegalen Beschäftigung von Ausländern als Mitglied einer organisierten Gruppe, gegen Entgelt oder wiederholt begangen hat. - Freiheitsstrafe zwischen sechs Monaten und drei Jahren, wenn der Täter einen erheblichen Vorteil für sich selbst oder für einen anderen erlangt hat. - Freiheitsstrafe zwischen einem und fünf Jahren und gegebenenfalls auch Einziehung von Eigentum, wenn der Täter durch diese Straftat einen großen Vorteil für sich selbst oder für einen anderen erlangt hat.			-	Freiheitsstrafe von sechs Monaten bis zu fünf Jahren	Eine Geldstrafe kann bis maximal 1 460 000 000 CZK (53 100 563 EUR) gegen eine juristische Person verhängt werden.

DE	Freiheitsstrafe von bis zu 1 Jahr oder Geldstrafe	Freiheitsstrafe von bis zu 1 Jahr oder Geldstrafe	Freiheitsstrafe von bis zu 3 Jahren oder Geldstrafe (schwere Fälle: zwischen 6 Monaten und 5 Jahren)	Freiheitsstrafe von bis zu 3 Jahren oder Geldstrafe	Freiheitsstrafe von bis zu 1 Jahr oder Geldstrafe	1. Im Falle einer vorsätzlich begangenen Straftat eine Geldstrafe von bis zu 1 000 000 EUR; 2. Im Falle einer fahrlässig begangenen Straftat eine Geldstrafe von bis zu 500 000 EUR.
EE	Geldstrafe von 30 bis zu 500 Tagessätzen (96 EUR bis 1600 EUR) oder Freiheitsstrafe von bis zu 3 Jahren					Juristische Personen werden nur mit einer Geldstrafe bestraft (3200 EUR bis 16 000 000 EUR). Obligatorische Auflösung einer juristischen Person.
EL	Freiheitsstrafe von mindestens 5 Monaten			Freiheitsstrafe von mindestens 6 Monaten	Freiheitsstrafe von mindestens 6 Monaten	Es wird nicht zwischen Arbeitgebern als natürliche und juristische Personen unterschieden.
ES	Freiheitsstrafe zw. 3 und 18 Monaten und Geldstrafe zw. 12 und 30 Monaten	Freiheitsstrafe zw. 6 Monaten und 6 Jahren und Geldstrafe zw. 6 und 12 Monaten	Freiheitsstrafe zw. 2 und 5 Jahren und Geldstrafe zw. 6 und 12 Monaten	Freiheitsstrafe zw. 2 und 5 Jahren und Geldstrafe zw. 6 und 12 Monaten	Freiheitsstrafe zw. 3 und 18 Monaten und Geldstrafe zw. 12 und 30 Monaten	
FI	Geldstrafe oder Freiheitsstrafe von bis zu 1 Jahr					
FR	Freiheitsstrafe von bis zu 10 Jahren und Geldstrafe von 100 000 EUR					
HR	Freiheitsstrafe zwischen 6 Monaten und 5 Jahren					
HU	Freiheitsstrafe von bis zu 2 Jahren	Freiheitsstrafe von bis zu 2 Jahren	Freiheitsstrafe von bis zu 3 Jahren	Freiheitsstrafe von bis zu 3 Jahren	Freiheitsstrafe von bis zu 3 Jahren	
IT	Freiheitsstrafe zw. 1 und 5 Jahren und zw. 5 und 15 Jahren unter erschwerenden Umständen					IT hat die Länge der Freiheitsstrafe erhöht. Früher: Freiheitsstrafe zwischen 3 Monaten und 1 Jahr und Geldstrafe von 5 000 EUR für jeden illegal beschäftigten Arbeitnehmer; die Sanktionen werden verschärft, wenn die Aktivitäten im Zusammenhang mit Straftaten mit Gewinnerzielung stehen.
	Erhöhung um ein Drittel bis zur Hälfte der Sanktion			Erhöhung um ein Drittel bis zur Hälfte der Sanktionen und eine Geldstrafe von 25 000 EUR für jede beteiligte Person	Erhöhung um ein Drittel bis zur Hälfte der Sanktionen und eine Geldstrafe von 25 000 EUR für jede beteiligte Person	
LT	Geldstrafe oder Freiheitsstrafe von bis zu 2 Jahren		Freiheitsstrafe von bis zu 8 Jahren	Freiheitsstrafe zw. 2 und 10 Jahren oder bei zwei oder mehr Personen zw. 4 und 12 Jahren		Spezielle Sanktionen gegen juristische Personen: 1) Geldstrafe (zw. 10 000 EUR und 5 000 000 EUR); 2) Beschränkung der Geschäftstätigkeit der Rechtsperson; 3) Liquidation der

					Rechtsperson.
LU	Freiheitsstrafe zw. 8 Tagen und 1 Jahr und/oder Geldstrafe zw. 2501 und 20 000 EUR				Spezielle Sanktionen gegen juristische Personen: 1) Geldstrafe: mindestens 500 EUR, maximal 750 000 EUR; 2) spezielle Einziehung; 3) Ausschluss von der Teilnahme an einem öffentlichen Auftrag; 4) Abwicklung
LV	Vorübergehender Freiheitsentzug (Freiheitsstrafe von bis zu 3 Monaten) oder gemeinnützige Arbeit oder Geldstrafe (bis zu 100 Mindestmonatsgehältern (50 000 EUR))				
MT	Geldstrafe von bis zu 11 646,87 EUR und/oder Freiheitsstrafe von bis zu 2 Jahren. Die Sanktion erhöht sich um ein oder zwei Stufen durch die unter Art. 9 Abs. 1 Buchst. a bis e genannten erschwerenden Umstände.				Spezielle Sanktionen gegen juristische Personen: 1. Geldstrafe von höchstens 2500 EUR 2. Aussetzung oder Aufhebung einer Lizenz 3. vorübergehende oder endgültige Schließung 4. verpflichtende Abwicklung
NL	Freiheitsstrafe bis zu 4 Jahren oder Geldstrafe der 5. Kategorie	Freiheitsstrafe bis zu 4 Jahren oder Geldstrafe der 5. Kategorie; Höchststrafe für Menschenhandel ist eine Freiheitsstrafe von bis zu zwölf Jahren.			Das Strafgesetzbuch ermöglicht die strafrechtliche Verfolgung juristischer Personen. Juristische Personen sowie der Vorgesetzte oder die Aufsichtsperson können sanktioniert werden.
PL	Geldstrafe (in Tagessätzen, wobei die Anzahl der Sätze und die Höhe eines Satzes festgelegt werden.) Ein Tagessatz beträgt mindestens 100 und maximal 1 080 000 Zloty; andernfalls Freiheitsbeschränkungen von bis zu 12 Monaten.	Freiheitsstrafe von bis zu 3 Jahren	Geldstrafe zwischen 100 und 1 080 000 Zloty oder Freiheits-beschränkung		Spezielle Sanktionen gegen juristische Personen: 1) Verbot der Werbung für ihre Tätigkeit, ihre Waren und Dienstleistungen; 2) Ausschluss von öffentlichen finanziellen Hilfen; 3) Ausschluss von der Unterstützung durch internationale Organisationen; 4) Ausschluss von öffentlichen Auftrags-vergabeverfahren; 5) Verbot der Ausübung einer bestimmten wirtschaftlichen Tätigkeit; 6) die

						Veröffentlichung einer gerichtlichen Entscheidung.
PT	Freiheitsstrafe von bis zu 1 Jahr oder Geldstrafe von bis zu 240 Tagessätzen (max. 120 000 EUR)	Freiheitsstrafe von bis zu 2 Jahren oder Geldstrafe von bis zu 480 Tagessätzen (max. 240 000 EUR)	Freiheitsstrafe zw. 1 und 5 Jahren	Freiheitsstrafe zw. 2 und 6 Jahren	Freiheitsstrafe von bis zu 2 Jahren oder Geldstrafe von bis zu 480 Tages-sätzen (max. 240 000 EUR)	Speziell für juristische Personen: 1. Geldstrafe; 2. Verbot der Ausübung der Geschäftstätigkeit für einen Zeitraum von 3 Monaten bis 5 Jahren.
RO		Freiheitsstrafe zw. 1 und 2 Jahren oder Geldstrafe	Freiheitsstrafe zw. 6 Monaten und 3 Jahren	Freiheitsstrafe zw. 3 Monaten und 2 Jahren	Freiheitsstrafe zw. 3 Monaten und 2 Jahren	Die unter Art. 9 Abs. 1 Buchst. b genannte Sanktion gilt für die Beschäftigung von mehr als 5 Personen.
SE	Geldstrafe oder Freiheitsstrafe von bis zu 1 Jahr					Geldstrafe für Unternehmen: mindestens 10 000 SEK (1138 EUR), max. 3 000 000 SEK (341 382 EUR) Darüber hinaus ermöglicht Kapitel 36 § 4 des schwedischen Strafgesetzbuchs die Einziehung von Gewinnen aus Straftaten. Die juristische Person kann daher alle Gewinne verlieren, die sie aufgrund illegaler Beschäftigung erzielt hat.
SI	Freiheitsstrafe von bis zu 2 Jahren		Freiheitsstrafe von bis zu 3 Jahren			Die Höhe der gegen eine juristische Person verhängten Geldstrafe richtet sich nach dem Strafmaß (insbesondere der Dauer der Haftstrafe), das für den Täter vorgesehen ist.
SK	Freiheitsstrafe von bis zu 2 Jahren	Freiheitsstrafe zw. 6 Monaten und 3 Jahren				Sanktionen gegen juristische Personen: Einziehung eines Geldbetrags zwischen 800 EUR und 1 660 000 EUR; Einziehung eines Vermögensgegenstands.

<u>Tabelle 3:</u> Von den Mitgliedstaaten 2019 durchgeführte Inspektionen

	Inspektionen		Ergebnisse	
Mitgliedstaat	**absolute Zahlen**	**Prozentsatz der Arbeitgeber in allen kontrollierten Sektoren**	**Anzahl der Inspektionen, bei denen illegal beschäftigte Arbeitnehmer entdeckt wurden**	**Anzahl der entdeckten illegal beschäftigten Arbeitnehmer**
Belgien	14 658	6,3 %	1062	1629
Bulgarien	391	0,4 %	4	14
Deutschland	98 224	6,0 %	keine Daten	keine Daten
Estland	100	0,2 %	0	44
Finnland	19 765	6,3 %	17	53
Frankreich	1286	0,1 %	1068	1800
Griechenland	21 244	9,4 %	30	41
Italien	129 289	8,2 %	907	1608
Kroatien	10 100	2,8 %	142	321
Lettland	1518	0,8 %	6	6
Litauen	7141	6,6 %	72	257
Luxemburg	5682	64,6 %	61	68
Malta	3920	6,1 %	13	22
Niederlande	1746	0,5 %	386	405
Österreich	27 518	14,5 %	3 345	5831
Polen	11 623	1,9 %	497	574
Portugal	1167	0,6 %	0	757
Rumänien	1416	1,5 %	0	121
Schweden	2675	0,5 %	331	584
Slowakei	23 891	36,6 %	5	7
Slowenien	10 444	32,0 %	96	0
Spanien	15 706	1,7 %	3215	4948
Tschechien	8160	5,6 %	74	180
Ungarn	15 509	3,5 %	47	85
Zypern	9203	126,1 %	68	104
Insgesamt	***442 376***	13,7 %	***11 446***	***19 459***

<u>Tabelle 4:</u> Von den Mitgliedstaaten 2020 durchgeführte Inspektionen

	Inspektionen		Ergebnisse	
Mitgliedstaat	**absolute Zahlen**	**Prozentsatz der Arbeitgeber in allen kontrollierten Sektoren**	**Anzahl der Inspektionen, bei denen illegal beschäftigte Arbeitnehmer entdeckt wurden**	**Anzahl der entdeckten illegal beschäftigten Arbeitnehmer**
Belgien	10 080	4,37 %	832	1371
Bulgarien	131	0,13 %	5	5
Deutschland	keine Daten	keine Daten	keine Daten	keine Daten
Estland	388	1,30 %	53	132
Finnland	14 593	4,55 %	2	6
Frankreich	keine Daten	keine Daten	keine Daten	keine Daten
Griechenland	10 904	10,61 %	27	41
Italien	keine Daten	keine Daten	keine Daten	keine Daten
Kroatien	8101	2,15 %	133	232
Lettland	1239	0,68 %	8	8
Litauen	4161	1,93 %	0	3
Luxemburg	12 728	keine Daten	54	70
Malta	3542	5,05 %	19	33
Niederlande	keine Daten	keine Daten	keine Daten	keine Daten
Österreich	29 220	15,94 %	3483	5302
Polen	6823	1,17 %	320	426
Portugal	631	1 %	keine Daten	239
Rumänien	724	keine Daten	keine Daten	53
Schweden	1695	0,31 %	239	406
Slowakei	13 182	19 %	6	44
Slowenien	7826	keine Daten	104	keine Daten
Spanien	keine Daten	keine Daten	keine Daten	keine Daten
Tschechien	5557	4,08 %	36	66
Ungarn	keine Daten	keine Daten	keine Daten	keine Daten
Zypern	keine Daten	keine Daten	keine Daten	keine Daten
Insgesamt	***131 525***	***4,82 %***	***5321***	***8437***