



KOMMISSION DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN

Brüssel, 24.10.2007
KOM(2007) 628 endgültig

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

Die Bekämpfung der nicht angemeldeten Erwerbstätigkeit verstärken

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

Die Bekämpfung der nicht angemeldeten Erwerbstätigkeit verstärken

1. EINLEITUNG

Nicht angemeldete Erwerbstätigkeit wird definiert als *„jedwede Art von bezahlten Tätigkeiten, die von ihrem Wesen her keinen Gesetzesverstoß darstellen, den staatlichen Behörden aber nicht gemeldet werden, wobei in den einzelnen Mitgliedstaaten jedoch unterschiedliche gesetzliche Rahmenbedingungen gegeben sind.“* Bei dieser Begriffsbestimmung¹ wird die nicht angemeldete Erwerbstätigkeit mit Steuer- und/oder Sozialversicherungsbetrug in Verbindung gebracht, wobei verschiedene Aktivitäten von informellen Dienstleistungen im Haushalt bis zu Schwarzarbeit von Personen, die sich illegal aufhalten, erfasst, kriminelle Handlungen jedoch ausgeschlossen werden. Die nicht angemeldete Erwerbstätigkeit ist ein komplexes Phänomen, das von einem breiten Spektrum wirtschaftlicher, sozialer, institutioneller und kultureller Faktoren beeinflusst wird; es wird jedoch allgemein anerkannt, dass nicht angemeldete Erwerbstätigkeit wachstumsorientierte wirtschaftliche, haushaltsmäßige und soziale Maßnahmen konterkariert.

Sowohl Arbeitgeber (und Verbraucher) als auch Beschäftigte (und Selbständige) können einer nicht angemeldeten Erwerbstätigkeit nachgehen, und zwar wegen des potenziellen Vorteils – im Vergleich zum Risiko einer Bestrafung –, der sich daraus ergibt, dass Steuern und Sozialversicherungsbeiträge nicht entrichtet, soziale Rechte (Mindestlöhne, Beschäftigungsschutzvorschriften, Urlaubsansprüche) nicht beachtet und die Kosten der Einhaltung von Vorschriften (Meldepflicht, Vorschriften für Gesundheit und Sicherheit) vermieden werden. Indem nicht angemeldete Erwerbstätigkeit mit Aktivitäten, die mit den Vorschriften übereinstimmen, in Wettbewerb steht und diese sogar verdrängt, ist sie die Hauptquelle des Sozialdumpings. Werden Arbeiten im Rahmen einer nicht angemeldeten Erwerbstätigkeit von Personen ausgeführt, die Entschädigungsleistungen bei Nichterwerbstätigkeit erhalten, kommt auch noch Sozialversicherungsbetrug ins Spiel.

Nicht angemeldete Erwerbstätigkeit war bereits in der Mitteilung der Kommission von 1998 analysiert worden, die einen Überblick über Ursachen und Folgen bot und in der einige Erfahrungen mit entsprechenden Maßnahmen herausgestellt wurden. Mit der Mitteilung wurden die Vorarbeiten für eine EU-weite Strategiedebatte über nicht angemeldete Erwerbstätigkeit geleistet, deren Höhepunkt die Einigung auf die gemeinsame Vorgehensweise darstellte, die in den Beschäftigungspolitischen Leitlinien 2003-2005² dargelegt ist. Diese Leitlinien empfahlen eine ausgewogene Mischung von Vorbeugungsmaßnahmen (im Wesentlichen durch genau angepasste Vorschriften für Steuern/Sozialleistungen und Verwaltungsvorschriften) und Sensibilisierungsmaßnahmen, Sanktionen und Rechtsdurchsetzungsmaßnahmen. Ein derartiger Policy-Mix wurde weiterentwickelt in der Entschließung des Rates vom 29. Oktober 2003 zur Überführung von

¹ KOM 98(219).

² ABl. L 197 vom 5.8.2003 (Leitlinie 9 zur nicht angemeldeten Erwerbstätigkeit).

nicht angemeldeter Erwerbstätigkeit in reguläre Beschäftigung³, die auch ein Tätigwerden der Sozialpartner forderte. Darüber hinaus gehörte die Mitteilung zu den Faktoren, die dem im Jahre 2000 eingeleiteten Experiment zugrunde lagen, auf arbeitsintensive Dienstleistungen möglicherweise einen ermäßigten Mehrwertsteuersatz anzuwenden⁴.

Angesichts der Tatsache, dass die Schattenwirtschaft ihre Bedeutung beibehält und dass in bestimmten Sektoren (Bauwirtschaft) und bei bestimmten Beschäftigungsformen eine deutliche Zunahme zu verzeichnen ist, wird möglicherweise die Besorgnis laut, ob der nicht angemeldeten Erwerbstätigkeit dauerhafte politische Aufmerksamkeit in ausreichendem Maße zuteil wird. Ziel dieser Mitteilung ist es daher, die politische Bedeutung der nicht angemeldeten Erwerbstätigkeit dadurch hervorzuheben, dass die Aktionen der Mitgliedstaaten erfasst werden und dass veranschaulicht wird, welche Rolle dem gegenseitigen Lernen über erfolgreiche Handlungsweisen zukommt. Die Analyse stützt sich auch auf neue Erkenntnisse einer harmonisierten Umfrage, mit der man die Merkmale der nicht angemeldeten Erwerbstätigkeit und ihre Motive genauer ergründen wollte.

2. POLITISCHE BEDEUTUNG DES ABBAUS DER NICHT ANGEMELDETEN ERWERBSTÄTIGKEIT

Werden Strategien zur Umwandlung von informeller Arbeit in reguläre Beschäftigung erfolgreich umgesetzt, so trägt dies dazu bei, dass die wichtigsten Ziele der erneuerten Lissabon-Strategie für Wachstum und Beschäftigung erreicht werden.

Nicht angemeldete Erwerbstätigkeit wirkt sich nachträglich auf alle drei Säulen der Lissabon-Strategie aus, und insbesondere auf die übergeordneten Zielsetzungen der Europäischen Beschäftigungsstrategie (Vollbeschäftigung, Qualität und Produktivität der Arbeitsplätze sowie sozialer Zusammenhalt). Makroökonomisch gesehen führt sie zu verminderten Steuereinnahmen und sie unterhöhlt die Finanzierung der Sozialversicherungssysteme. Vom mikroökonomischen Standpunkt aus hat nicht angemeldete Erwerbstätigkeit zur Folge, dass der faire Wettbewerb der Unternehmen verzerrt wird, was dann zu Sozialdumping führt. Sie ruft auch Ineffizienz bei der Produktion hervor, da informelle Unternehmen typischerweise den Zugang zu institutionalisierten Dienstleistungen und Inputs (z. B. einer Kreditaufnahme) vermeiden und es vorziehen, klein zu bleiben.

In dem vor kurzem veröffentlichten Grünbuch zum Arbeitsrecht⁵ wurde nicht angemeldete Erwerbstätigkeit als wichtigster Faktor bei der Entstehung des Sozialdumpings ermittelt und somit als einer der Hauptgründe für die Modernisierung des Arbeitsrechts in der EU. Darüber hinaus geht die nicht angemeldete Erwerbstätigkeit üblicherweise einher mit schlechten Arbeitsbedingungen für die einzelnen Arbeitnehmer und entsprechenden Gefährdungen ihrer Gesundheit, mit geringen Karriereaussichten und mit unzureichendem Sozialschutz. In diesem Zusammenhang haben die europäischen Sozialpartner eine gemeinsame Analyse der nicht angemeldeten Erwerbstätigkeit im Rahmen ihres Arbeitsprogramms 2006-2008⁶ in Aussicht

³ ABl. C 260 vom 29.10.2003, S. 1.

⁴ Richtlinie 1999/85/EG, ABl. L 277 vom 28.10.1999 hinsichtlich der Möglichkeit für die Mitgliedstaaten, auf arbeitsintensive Dienstleistungen einen ermäßigten Mehrwertsteuersatz anzuwenden, wie zum Beispiel auf Renovierung von Privatwohnungen, Friseurdienste, Reinigung von Fenstern, häusliche Pflegedienste und kleine Reparaturdienstleistungen. Dieses Experiment wurde durch die Richtlinie 2006/18/EG, ABl. L 51 vom 22.2.2006, S.12 bis zum 31.12.2010 verlängert.

⁵ Ein moderneres Arbeitsrecht für die Herausforderungen des 21. Jahrhunderts, KOM (2006)708 vom 22. November 2006.

⁶ Arbeitsprogramm der europäischen Sozialpartner 2006-2008.

genommen. Bei der anschließenden Anhörung zum Grünbuch⁷ ergab sich eine starke Unterstützung von Verwaltungsbehörden für eine verstärkte administrative Zusammenarbeit auf EU-Ebene und für einen umfassenderen Austausch von Informationen und bewährten Verfahren, während die Sozialpartner und andere interessierte Kreise die in der Entschließung des Rates von 2003 niedergelegten strategischen Prioritäten bekräftigten. Insbesondere die Gewerkschaften gaben verbesserten rechtlichen Rahmenbedingungen und einer zweckmäßigeren Rechtsdurchsetzung auf europäischer Ebene den Vorzug bei der Bekämpfung des grenzüberschreitenden Sozialversicherungsbetrugs.

Zunehmend setzt sich ein Konsens hinsichtlich der Kosten der nicht angemeldeten Erwerbstätigkeit für Sozialversicherungssysteme durch: nicht nur wird deren finanzielle Grundlage durch den Einnahmeverlust geschwächt, sondern es werden auch das Vertrauen der Öffentlichkeit zu diesen Systemen und deren Glaubwürdigkeit untergraben. Nicht angemeldete Arbeitnehmer sind wohl häufig zu Leistungen bei Arbeitslosigkeit und Nichterwerbstätigkeit oder zu Familienleistungen berechtigt, gleichzeitig aber entgehen ihnen alle Vorteile einer Beschäftigung mit einem förmlichen Vertrag, wie zum Beispiel einkommensbezogene Renten, Ausbildungsmaßnahmen und Aussichten auf Fortschritte bei Bezahlung und Status, und sie laufen das Risiko, ständig nur noch bei nicht angemeldeten Aktivitäten beschäftigt zu werden. Bei Reformen der Sozialschutzsysteme können sich starke Anreize ergeben, eine Erwerbstätigkeit anzumelden, wie in dem Synthesebericht über angemessene und nachhaltige Renten von 2006⁸ herausgestellt wurde.

Auch das Problem einer Segmentierung des Arbeitsmarkts, bei der große Gruppen von Arbeitnehmern in der Falle eines Beschäftigungsverhältnisses mit unzureichendem Schutz gefangen sind, wird zunehmend wahrgenommen. Die nicht angemeldete Erwerbstätigkeit stellt einen Extremfall der Segmentierung des Arbeitsmarkts dar⁹.

Die Möglichkeit, eine nicht gemeldete Beschäftigung zu finden, ist einer der Hauptanziehungsfaktoren für illegale Zuwanderung. Personen, die sich illegal aufhalten und die im Allgemeinen nicht von den Sozialversicherungssystemen abgedeckt werden, wird eine nicht angemeldete Erwerbstätigkeit häufig unter Bedingungen angeboten, die sozial inakzeptabel sind und gegen Gesundheits- und Sicherheitsvorschriften verstoßen. Am 16. Mai 2007 hat die Kommission eine Richtlinie vorgeschlagen, die Sanktionen gegen Personen vorsieht, die Drittstaatsangehörige ohne legalen Aufenthalt beschäftigen¹⁰.

3. INFORMATIONEN ÜBER NICHT ANGEMELDETE ERWERBSTÄTIGKEIT

A. Faktoren, die nicht angemeldete Erwerbstätigkeit stimulieren

Angesichts der folgenden Faktoren besteht Anlass zur Sorge über eine zunehmende Verbreitung der nicht angemeldeten Erwerbstätigkeit:

⁷ Ergebnis der öffentlichen Anhörung zum Grünbuch der Kommission „Ein moderneres Arbeitsrecht für die Herausforderungen des 21. Jahrhunderts“ (KOM(2007)xxx).

⁸ SEK(2006)304.2.

⁹ „Gemeinsame Grundsätze für den Flexicurity-Ansatz herausarbeiten“, KOM(2007)359 vom 27.6.2007.

¹⁰ Siehe KOM(2007)249 vom 16.5.2007.

- wachsende Nachfrage nach Dienstleistungen im Haushalt und Pflegeleistungen in der Folge soziodemographischer Veränderungen, möglicherweise im Zusammenspiel mit der Reduzierung der Arbeitszeit;
- Entwicklung in Richtung auf Arbeitsbeziehungen in kleineren Gruppen mit weniger ausgeprägten Führungsstrukturen, einer Arbeit mit flexibleren Entlohnungssystemen oder einer Zeiterfassung;
- selbständige Tätigkeit (einschließlich der Scheinselbständigkeit) und die Vergabe von Unteraufträgen sowie ganz allgemein flexible Verträge und Arbeit auf Abruf, wenn sie dazu missbraucht werden, einen Teil der Einkünfte nicht zu erklären;
- die Tatsache, dass es immer leichter wird, grenzüberschreitende Unternehmensgruppen zu gründen, bei denen eine wirksame internationale Zusammenarbeit von Überwachungs- und Durchsetzungsbehörden und/oder -systemen erforderlich ist.

B. Statistische Angaben auf EU-Ebene

Erfassungsprobleme

Die Tatsache, dass nicht angemeldete Erwerbstätigkeit weder beobachtet noch registriert und dass sie in nationalen Rechtsvorschriften möglicherweise unterschiedlich definiert wird, erschwert zuverlässige Schätzungen über die Verbreitung in den Mitgliedstaaten. Es ist jedoch unerlässlich, das Ausmaß und die Merkmale der nicht angemeldeten Erwerbstätigkeit zu erfassen, damit angemessene Gegenmaßnahmen ergriffen werden können.

Die nicht angemeldete Erwerbstätigkeit lässt sich sowohl direkt als auch indirekt messen. Indirekte Methoden beruhen auf dem Vergleich volkswirtschaftlicher Gesamtgrößen (wie zum Beispiel volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen, Elektrizitätsverbrauch, Bargeldverkehr). Bei indirekten (insbesondere monetären) Methoden wird häufig die Quote der nicht angemeldeten Erwerbstätigkeit überschätzt und wenig über ihre sozioökonomischen Merkmale ausgesagt. Direkte Methoden hingegen beruhen auf statistischen Umfragen und bieten ein höheres Maß an Vergleichbarkeit und Detailangaben, über das Ausmaß der nicht angemeldeten Erwerbstätigkeit werden jedoch eher zu niedrige Angaben gemacht. Will man das Ausmaß der nicht angemeldeten Erwerbstätigkeit und ihre Ursachen genau verstehen, so müssen beide Methoden miteinander verbunden werden. Darüber hinaus existieren Verwaltungsinformationen in großer Menge, die nicht systematisch herangezogen werden und die genutzt werden könnten, um die Ergebnisse von direkten und indirekten Analysen zu ergänzen (zum Beispiel statistische Angaben über Inspektionsbesuche).

Nationale Schätzungen

Die bisher besten – auf indirekten Methoden beruhenden – Schätzwerte für die Gesamtquote der nicht angemeldeten Erwerbstätigkeit in den Mitgliedstaaten wurden im Rahmen einer Studie erhoben, die 2004 für die Kommission durchgeführt wurde¹¹. Bei Ausmaß und Merkmalen der nicht angemeldeten Erwerbstätigkeit waren je nach Mitgliedstaat offenbar erhebliche Unterschiede festzustellen, wobei die Spitzenwerte in einigen süd- und

¹¹ „Nicht angemeldete Erwerbstätigkeit in der erweiterten Europäischen Union“; Mai 2004, http://ec.europa.eu/employment_social/incentive_measures/activities_de.htm.

osteuropäischen Ländern 20 % des BIP und mehr erreichten. Aus einer kürzlich vorgenommenen Bestandsaufnahme von Experten des Netzwerks des Europäischen Beschäftigungsobservatoriums¹² geht hervor, dass in mehreren Mitgliedstaaten die nicht angemeldete Erwerbstätigkeit weiterhin zunimmt¹³, während in einer Reihe von neuen Mitgliedstaaten angesichts der intensiven Arbeitsplatzschaffung in den letzten Jahren und des Auftretens von Engpässen beim Arbeitskräfteangebot das Phänomen einen Rückgang erlebt hat.

C. Merkmale und Formen der nicht angemeldeten Erwerbstätigkeit entsprechend einer Eurobarometer-Umfrage

Als Folgemaßnahme zu der Studie von 2004 wurde im zweiten Quartal 2007 eine auf direkte Methoden gestützte Umfrage zum Thema nicht angemeldete Erwerbstätigkeit in der EU der 27 als Spezial-Eurobarometer-Umfrage (Nr. 284) durchgeführt. Im Mittelpunkt des Interesses standen Meinungsäußerungen der Öffentlichkeit zu den Punkten nicht angemeldete Erwerbstätigkeit, Angebots- und Nachfrageseite, Gründe für die Aufnahme einer nicht angemeldeten Erwerbstätigkeit und die sozioökonomischen Merkmale von Herstellern und Verbrauchern.

Eingedenk des heiklen Themas, der Neuartigkeit dieser Pilotumfrage und der geringen Anzahl der Befragten, die Angaben über die Ausübung einer nicht angemeldeten Erwerbstätigkeit machen, sollten die Ergebnisse mit großer Vorsicht betrachtet werden. Insbesondere liegen die quantitativen Ergebnisse wohl eher an der unteren Grenze der tatsächlichen Werte. Da die Eurobarometer-Umfrage auf einer festgelegten Stichprobe beruht, konnte sie keine zuverlässigen Angaben über die Situation von Drittstaatsangehörigen, die sich illegal in der EU aufhalten, oder von Staatsbürgern der neuen Mitgliedsländer liefern, deren Freizügigkeit vorübergehend eingeschränkt ist. Aus den Ergebnissen lässt sich jedoch zum Beispiel Folgendes entnehmen:

- es besteht ein umfassender Markt für nicht angemeldete Erwerbstätigkeit in der gesamten EU, insbesondere bei Dienstleistungen im Haushalt;
- der wichtigste stimulierende Faktor ist das Vermeiden von Steuern und des Verwaltungsaufwands (insbesondere bei atypischen Beschäftigungsverhältnissen, z. B. Saisonarbeit) und nicht so sehr eine Notlage;
- der Barentlohnung¹⁴ kommt große Bedeutung zu, insbesondere in der Bauwirtschaft;
- das Phänomen tritt häufig bei Studierenden, Selbständigen und Arbeitslosen auf;
- es wird kaum mit Sanktionen im Fall einer Aufdeckung gerechnet.

¹² www.eu-employment-observatory.net.

¹³ Von den Wirkungen von Maßnahmen der jüngsten Zeit zur Regularisierung der Situation von Drittstaatsangehörigen, die sich illegal in IT, ES und PT aufhalten, wird dabei abgesehen.

¹⁴ d. H. der Anteil des Gesamtentgelts, der bar ausgezahlt und nicht erklärt wird.

4. MASSNAHMEN ZUM ABBAU DER NICHT ANGEMELDETEN ERWERBSTÄTIGKEIT

Angesichts der Komplexität und Uneinheitlichkeit des Phänomens nicht angemeldete Erwerbstätigkeit existiert keine einfache Lösung für ihre Bekämpfung. Vonnöten ist eine ausgewogene Vorgehensweise mit Maßnahmen zu ihrer Eindämmung oder Verhütung und der Durchsetzung dieser Maßnahmen, wobei die Sozialpartner einbezogen werden. Ein derartiger Ansatz war in der Entschließung des Rates von 2003 zur Überführung von nicht angemeldeter Erwerbstätigkeit in reguläre Beschäftigung dargelegt worden, die folgende Forderungen enthielt:

- Abbau der finanziellen Anreize für nicht angemeldete Erwerbstätigkeit, die sich aus der Struktur der Steuer- und Sozialleistungssysteme ergeben, und der Duldsamkeit des Sozialschutzsystems, was die Ausübung einer nicht angemeldeten Erwerbstätigkeit anbelangt;
- Verwaltungsreform und Vereinfachung der Verfahren, um die Kosten für die Einhaltung der Vorschriften zu verringern;
- Verstärkung der Überwachungs- und Sanktionsmechanismen, unter Einbeziehung von Arbeitsaufsichtsbehörden, Finanzämtern und Sozialpartnern;
- transnationale Zusammenarbeit der Mitgliedstaaten und
- Sensibilisierungsmaßnahmen.

Die wichtigsten Entwicklungen auf den oben erwähnten Gebieten werden im Folgenden erörtert; sie werden durch Beispiele innovativer Verfahren veranschaulicht¹⁵, die in den Mitgliedstaaten eingeführt worden sind.

A. Finanzielle Anreize für nicht angemeldete Erwerbstätigkeit

Die vorhandenen Nachweise bestätigen, dass durch die wahrgenommenen Sätze sowie Gestaltungs- und Umsetzungsprinzipien verschiedener Arten von Steuern und Abgaben (vor allem Steuern auf Arbeitseinkommen und Sozialversicherungsbeiträge) die nicht angemeldete Erwerbstätigkeit stark stimuliert wird. Allerdings spielen auch andere Faktoren eine Rolle, zum Beispiel das Vertrauen, das Steuer- und Sozialschutzsysteme genießen.

Hier haben die meisten Mitgliedstaaten die finanziellen Anreize für eine reguläre Beschäftigung verstärkt, vor allem dadurch, dass sie den steuerfreien Grundbetrag von Arbeitseinkommen erhöht und angemessene Mindestlöhne festgelegt haben, entweder auf dem Wege der Gesetzgebung oder über Tarifverträge. Aus Statistiken geht hervor, dass die steuerliche Belastung der Geringverdiener generell, wenn auch langsam zurückgegangen ist. In der EU hat sich die Gesamtabgabenbelastung bei Arbeitseinkommen zwischen 2000 und

¹⁵ Die Beispiele sind nicht in einer bestimmten Rangfolge aufgeführt und die Länderverweise sind nicht erschöpfend. Eine ausführlichere Liste innovativer Verfahren findet sich auf der Website des Europäischen Beschäftigungsobservatoriums (www.eu-employment-observatory.net) und in den Unterlagen einer internationalen Konferenz zum Thema nicht angemeldete Erwerbstätigkeit und Steuerhinterziehung, die am 21./22. Juni 2007 in Brüssel stattfand (http://socialsecurity.fgov.be/european_congress/).

2005 im Durchschnitt um etwa 1,2 Prozentpunkte verringert¹⁶. Da jedoch der Durchschnittsbruttowert weiterhin bei etwa 40 % liegt, wirken diese Verringerungen – angesichts der Option einer nicht angemeldeten Erwerbstätigkeit (insbesondere in Verbindung mit Sozialleistungen) – möglicherweise immer noch nicht überzeugend. Darüber hinaus wird die Wirkung dieser Verringerungen im Fall von Überstunden, die in vielen Mitgliedstaaten erheblich stärker besteuert werden, unter Umständen zunichte gemacht.

Bei den Mindestlöhnen sind beträchtliche Erhöhungen vorgenommen worden, insbesondere in den neuen Mitgliedstaaten. Gewöhnlich sind die Mindestlöhne zurückhaltend festgelegt worden (bei weniger als der Hälfte des Durchschnittslohns), um zu vermeiden, dass reguläre Arbeitsplätze vernichtet und durch nicht angemeldete Erwerbstätigkeit ersetzt werden. Außerdem wird in vielen neuen Mitgliedstaaten, in denen „Lohntüten“ weit verbreitet sind, durch höhere Mindestlöhne der Spielraum für die Aushandlung der „Lohntüteninhalte“ verringert.

Erwerbsbezogene Sozialleistungen und Mindestsozialleistungen sollten so angesetzt sein, dass angemessene Lebensbedingungen ermöglicht werden, wobei gleichzeitig eine reguläre Beschäftigung finanziell lohnender bleiben sollte als nicht angemeldete Erwerbstätigkeit in Verbindung mit Sozialleistungen. In den meisten Mitgliedstaaten sind strengere Kontrollen der Leistungsempfänger eingeführt worden.

Dass in einigen Mitgliedstaaten ein beträchtlicher Anteil an Selbständigen verzeichnet wird, weist auf mögliche Verzerrungen zwischen dem Steuer- und Sozialversicherungssystem für Beschäftigte und dem für Selbständige hin, die daher rühren, dass die Körperschaftsteuer niedrigere Sätze aufweist als die Besteuerung der Arbeitseinkommen und dass Selbständige und abhängig Beschäftigte in den Sozialversicherungssystemen unterschiedlich behandelt werden. Die Einführung eines einheitlichen Pauschalsteuersatzes in SK und EE ließe sich als ein Versuch ansehen, derartige Verzerrungen zu beseitigen.

Einige Ansatzpunkte:

- Im Hinblick auf die nicht angemeldete Erwerbstätigkeit lässt sich das Verhältnis von positiven zu negativen Anreizen in Sozialversicherungssystemen dadurch verbessern, dass eine angemessene Einkommensunterstützung sichergestellt und die Verknüpfung von Ansprüchen und Beiträgen anerkannt wird, dass die Sozialleistungsempfänger kontrolliert werden und dass angemessene finanzielle Sanktionen für Steuer- und Sozialversicherungsbetrug verhängt werden.
- Unter anderem sind folgende Punkte zu beachten: (i) Besteuerung von Überstunden, (ii) Einhaltung von Mindestlöhnen oder tarifvertraglich festgesetzten Löhnen und ihre denkbare Rolle als Bezugswerte für „Lohntüten“, (iii) Verzerrungen zwischen der Besteuerung von Beschäftigten und von Selbständigen und (iv) niedrigere Steuern auf Arbeitsplätze mit geringer Produktivität.

B. Verwaltungsreform und Vereinfachung der Verfahren

Zusammen mit der Besteuerung der Arbeitseinkommen ist der Verwaltungsaufwand, insbesondere für atypische Beschäftigungen und Saisonarbeit, offenbar der Faktor, der nicht

¹⁶ Siehe Eurostat, Strukturindikatoren, Abgabenkeil bei Niedriglohnempfängern.

angemeldete Erwerbstätigkeit am stärksten stimuliert. In einigen Extremfällen führt die Verbindung von geringer Produktivität und Verwaltungsaufwand und/oder steuerlicher Belastung dazu, dass bestimmte Aktivitäten in der regulären Wirtschaft ökonomisch nicht mehr lebensfähig sind.

Vereinfachte Systeme für die Anmeldung von Arbeitnehmern wurden eingeführt in EL (Familienarbeitskräfte), FR (Saisonarbeiter in der Landwirtschaft und im Hotel- und Gaststättengewerbe), NL (häusliche Reinigungsarbeiten) und DE („Minijobs“), wobei Arbeitsplätze in beträchtlichem Ausmaß geschaffen wurden. In ES, wo bei Vergleichen zwischen Regionen eine Wechselbeziehung zwischen der Häufigkeit von Zeitarbeitsverträgen und nicht angemeldeter Erwerbstätigkeit zutage getreten ist, kann die 2005 geschlossene Vereinbarung der Sozialpartner, mit der die Leiharbeit abgebaut werden sollte, auch als vielversprechender Schritt in Richtung auf die Regularisierung nicht angemeldeter Erwerbstätigkeit angesehen werden.

In BE, AT und ES hat man Dienstleistungsgutscheine und Möglichkeiten für die Erbringung regelmäßiger Dienstleistungen in Haushalten eingeführt, wohingegen sie 2001 in DK abgebaut wurden. Häufig war eine beträchtliche positive Wirkung auf die Arbeitsplatzschaffung zu verzeichnen, die haushaltsmäßigen Ergebnisse sind jedoch uneinheitlich.

Angesichts der Tatsache, dass nicht angemeldete Erwerbstätigkeit mit der Hinterziehung indirekter Steuern einhergehen kann, haben einige Mitgliedstaaten von der durch die Richtlinie 1999/85/EG gebotenen Möglichkeit Gebrauch gemacht, auf bestimmte arbeitsintensive Dienstleistungen einen ermäßigten Mehrwertsteuersatz anzuwenden. Dafür, dass eine einheitliche Verringerung der Mehrwertsteuer sich günstig auf die Beschäftigung auswirkt, gibt es nur geringe Anzeichen. Was Renovierung und Instandhaltung von Wohnhäusern anbelangt, so haben sich einige Mitgliedstaaten (z. B. FI, SE, IT) für einen Abzug von der Steuerbemessungsgrundlage für Verbraucher als wirksameres Instrument entschieden.

Nach dem Beitritt von zehn neuen Mitgliedstaaten am 1. Mai 2004 haben UK, IE und SE ihre Arbeitsmärkte für Arbeitnehmer aus diesen neuen Mitgliedstaaten geöffnet, wohingegen andere Länder Übergangsregelungen für Arbeitnehmer aus acht von ihnen anwendeten.

In ihrem Bericht über die Anwendung der im Beitrittsvertrag von 2003 festgelegten Übergangsregelungen stellte die Kommission fest, dass Beschränkungen beim Arbeitsmarktzugang den Rückgriff auf nicht angemeldete Erwerbstätigkeit noch verstärken können¹⁷.

Nach dem 1. Mai 2006 haben vor dem Hintergrund eines knapper werdenden Arbeitskräfteangebots weitere Mitgliedstaaten der EU der 15 (FI, ES, PT, EL, IT, NL und bald auch LU) ihre Beschränkungen vollständig aufgehoben, während andere ihre Beschränkungen vereinfacht haben. Vor kurzem haben DE und AT angekündigt, dass sie den Zugang für qualifizierte Fachkräfte erleichtern wollen. Am 1. Januar 2007 haben zehn Mitgliedstaaten der EU der 25 (CZ, EE, CY, LV, LT, PL, SI, SK, FI und SE) den Zugang

¹⁷ KOM (2006)48 endg. für den Zeitraum 1. Mai 2004 – 30. April 2006. Ein weiterer Bericht ist vor dem Ende der zweiten Phase am 30. April 2009 fällig bzw. dem Ende der ersten Phase am 31. Dezember 2008 für Bulgarien und Rumänien.

bulgarischer und rumänischer Arbeitnehmer zu ihren Arbeitsmärkten nach innerstaatlichem Recht liberalisiert.

Einige Ansatzpunkte:

- Es besteht Bedarf an weiteren Verbesserungen beim Arbeitsrecht und den Verwaltungssystemen, damit man zweckmäßiger auf Kurzzeitbedürfnisse und -engpässe auf dem Arbeitsmarkt reagieren kann.
- Für sektorspezifische Ansätze zur Umwandlung von nicht angemeldeter Erwerbstätigkeit in reguläre Beschäftigung (insbesondere im Hotel- und Gaststättengewerbe, in der Landwirtschaft, bei häuslichen Dienstleistungen) besteht noch starker Bedarf.
- Der gemeinschaftliche Besitzstand im Bereich Freizügigkeit der Arbeitnehmer sollte generell durchgesetzt und befördert werden (insbesondere über EURES).
- Man sollte den Möglichkeiten von E-Government, Online-Anmeldung und Informationsaustausch zwischen Verwaltungsdatenbanken weiter nachgehen.

C. Überwachung und Sanktionen

In dem Grünbuch der Kommission zum Arbeitsrecht¹⁸ wird hervorgehoben, dass auf nationaler Ebene die verschiedenen zuständigen staatlichen Stellen, etwa Arbeitsaufsichts-, Sozialschutz- und Steuerbehörden, effektiver zusammenarbeiten sollten, und es heißt dort: „Verbesserte Ressourcen und Fachkenntnisse bei diesen für den Gesetzesvollzug zuständigen Behörden sowie deren bessere Zusammenarbeit mit Partnern können dazu beitragen, dass die Anreize für Schwarzarbeit geringer werden.“

Neue Gesetze und Aktionspläne zur leichteren Ermittlung nicht angemeldeter Erwerbstätigkeit sind in mehreren Mitgliedstaaten (u. a. DE, FI, FR, IT, SK usw.) verabschiedet worden. In vielen Fällen ist die Definition der nicht angemeldeten Erwerbstätigkeit aktualisiert worden, um Entwicklungen auf dem Arbeitsmarkt (Leiharbeit, Vergabe von Unteraufträgen usw.) nachzuvollziehen und man hat Kriterien angepasst, um Fälle von Scheinselbständigkeit aufspüren zu können.

In vielen Mitgliedstaaten ist die Verbesserung der Überwachungs- und Kontrollkapazität von Sozialschutzeinrichtungen, Arbeitsaufsichtsbehörden und Gewerkschaften zu einer vorrangigen Aufgabe geworden. In FR, BE, IE und IT hat man interministerielle Koordinierungsstrukturen aufgebaut. Schnittstellen zwischen den relevanten Datenbanken sind eingerichtet worden (z. B. in PT).

Inzwischen ist überall die Verpflichtung für Arbeitgeber eingeführt worden, Arbeitnehmer ab dem ersten Tag der Beschäftigung anzumelden. Auch die potentiellen Nutzer nicht angemeldeter Erwerbstätigkeit sind verantwortlich gemacht worden, in DE (seit 2004 sind Haushalte verpflichtet, Rechnungen über Bau- und Instandhaltungsarbeiten aufzubewahren) und in AT (im Hotel- und Gaststättengewerbe besteht die Verpflichtung zu einer äußerst genauen Einnahmen- und Ausgabenrechnung).

¹⁸ KOM(2006)708 (bereits erwähnt).

In vielen Ländern sind Vereinbarungen der Sozialpartner geschlossen worden, insbesondere im Bausektor (DE, FI, IT). In IT bestimmt das Haushaltsgesetz, dass 2007 das Arbeitsministerium in Zusammenarbeit mit den Sozialpartnern ein normatives System einführen wird, das zur schätzungsweisen Erfassung der tatsächlich geleisteten Arbeitsstunden dienen soll („indici di congruità“).

Man hat Sanktionen gegen Personen, die sich illegal aufhaltende Drittstaatsangehörige beschäftigen, eingeführt (z. B. in FI, DE, NL, UK), und in vielen Fällen verschärft, auch durch das Verbot der Teilnahme an öffentlichen Ausschreibungsverfahren. In diesem Zusammenhang hat die Kommission kürzlich eine Richtlinie vorgeschlagen, mit der sichergestellt werden soll, dass alle Mitgliedstaaten als Teil einer umfassenden Migrationspolitik der EU vergleichbare Sanktionen gegen Personen einführen und durchsetzen, die Drittstaatsangehörige ohne legalen Aufenthalt beschäftigen¹⁹.

Einige Ansatzpunkte:

- Die Meldepflicht für Arbeitnehmer ist eine Vorbedingung dafür, dass nicht angemeldete Erwerbstätigkeit aufgespürt wird. Ausnahmen von der Praxis, dass schriftliche Arbeitsverträge vorliegen müssen, sollten auf ein Minimum beschränkt werden.
- Es besteht ein beträchtlicher Bedarf an sektorspezifischen Lösungen, was die Kontrolle und Regularisierung nicht angemeldeter Erwerbstätigkeit unter Einbeziehung der Sozialpartner betrifft.
- Der Erfolg von Maßnahmen zur Bekämpfung der nicht angemeldeten Erwerbstätigkeit hängt davon ab, dass die für Besteuerung, Arbeitsmarkt und Immigration zuständigen Stellen kooperieren, und dass Vorschriften und Sanktionen durchgesetzt werden.

D. Grenzüberschreitende Zusammenarbeit in der EU

Bilaterale Kooperationsvereinbarungen sind im Rahmen der Richtlinie 96/71 über die Entsendung von Arbeitnehmern unter anderem von FR, BE und DE geschlossen und einige andere sind in Aussicht genommen worden (Kooperation zwischen IT, ES, PL und CZ). Darüber hinaus hat eine Gruppe von Mitgliedstaaten eine Zusammenarbeit mit dem Ziel begründet, Fachwissen über eine umfassendere politische Agenda im Zusammenhang mit nicht angemeldeter Erwerbstätigkeit zu erwerben und auszutauschen²⁰.

Die Kommission ist zu dem Schluss gekommen, dass die administrative Zusammenarbeit von Mitgliedstaaten verbessert werden sollte, insbesondere auf dem Gebiet der Entsendung von Arbeitnehmern²¹. In diesem Zusammenhang beabsichtigt die Kommission, eine Empfehlung auszusprechen, mit der die Verstärkung einer solchen Zusammenarbeit mithilfe des Binnenmarkt-Informationssystems angestrebt wird, sowie einen Beschluss zur Einsetzung

¹⁹ Siehe KOM(2007)249 vom 16. Mai 2007.

²⁰ ENUW (European Network on Undeclared Work) ist von öffentlichen Partnern aus fünf Mitgliedstaaten (DE, FR, IT, BE und RO) eingerichtet worden und wird vom italienischen Arbeitsministerium koordiniert.

²¹ KOM(2007) 304 endg. vom 13. Juni 2007: Entsendung von Arbeitnehmern im Rahmen der Erbringung von Dienstleistungen.

eines hochrangigen Ausschusses anzunehmen. Die Aufgabe dieses Ausschusses wäre es, die Mitgliedstaaten dabei zu unterstützen, bewährte Verfahren für die Kontrolle und Durchsetzung von Rechtsvorschriften für entsandte Arbeitnehmer ausfindig zu machen und auszutauschen.

Darüber hinaus enthält auch der Vorschlag der Kommission von 2006 für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Festlegung der Modalitäten für die Durchführung der Verordnung (EG) Nr. 883/2004 über die Koordinierung der Systeme der sozialen Sicherheit (die die Verordnung 1408/71 ersetzen soll, sobald die Durchführungsverordnung verabschiedet ist) Bestimmungen, mit denen die Zusammenarbeit von Sozialversicherungsträgern der Mitgliedstaaten verstärkt wird.

Ansatzpunkt:

- Die institutionellen Rahmenbedingungen für eine Kontrolle der grenzüberschreitenden Arbeitskräftebewegungen müssen ständig an die zunehmende Geschwindigkeit und Komplexität grenzüberschreitender Geschäftstätigkeit angepasst werden.

E. Sensibilisierung

Es sind mehrere Sensibilisierungskampagnen mit Erfolg durchgeführt worden (z. B. die dänische „Fair play“-Kampagne). In den neuen Mitgliedstaaten waren diese Kampagnen häufig groß angelegt und sie konzentrierten sich auf spezifische Problemstellungen wie „Lohntütengeld“ (z. B. „Werkvertragsarbeiten“ in LV).

Ansatzpunkte:

- Es bedarf einer zunehmenden Sensibilisierung der Öffentlichkeit für die mit nicht angemeldeter Erwerbstätigkeit verbundenen Risiken, insbesondere in Bezug auf Sanktionen (siehe Eurobarometer-Ergebnisse); den Sozialpartnern fällt hier eine Schlüsselrolle zu.
- Die Bürger müssen unbedingt über die positiven Wirkungen einer uneingeschränkten Entrichtung von Steuern und darüber informiert werden, dass Sozialversicherungsbeiträge Versicherungscharakter haben.

5. SCHLUSSFOLGERUNGEN UND WEITERES VORGEHEN

Es gibt keine überzeugenden Anzeichen dafür, dass die nicht angemeldete Erwerbstätigkeit in letzter Zeit wesentlich zurückgegangen ist. Nach wie vor ist sie eine finanziell attraktive Option, insbesondere in Verbindung mit Mehrwertsteuerbetrug und den Möglichkeiten, stärker EU-weit vorzugehen. In den Mitgliedstaaten sind vereinzelt Maßnahmen ergriffen worden, es fehlt aber offensichtlich an einer Evaluierung der Ergebnisse und einer Bündelung der Sachkenntnis. Es ist an der Zeit, dass die Mitgliedstaaten ihre Bemühungen zur Bekämpfung der nicht angemeldeten Erwerbstätigkeit verstärken.

- Trotz einiger Fortschritte (Besteuerung der Arbeit bei Geringverdienern) muss – unter Berücksichtigung der Gegebenheiten in den Einzelstaaten – noch mehr getan werden, um die steuerliche Belastung der Arbeit weiter zu verringern,

indem die Qualität der öffentlichen Finanzen verbessert wird, insbesondere die Effizienz öffentlicher Ausgaben- und Steuersysteme, indem die Lohnnebenkosten reduziert werden und indem die steuerliche Belastung auf alternative Einnahmequellen verlagert wird²². Es besteht auch Bedarf an einem Abbau der komplexen Verwaltungsverfahren, die Anreize für nicht angemeldete Erwerbstätigkeit bieten können, insbesondere für Selbständige und kleine Unternehmen.

- Die Kommission ist der Auffassung, dass die Übergangsregelungen, die die Feizügigkeit von Arbeitnehmern aus den neuen Mitgliedstaaten einschränken, die Verbreitung der angemeldeten Erwerbstätigkeit beeinträchtigen, und somit die nicht angemeldete Erwerbstätigkeit noch verstärken können, während die derzeitigen Arbeitsmarktentwicklungen doch verstärkt Möglichkeiten für eine reguläre Beschäftigung eröffnen. In diesem Kontext ruft die Kommission die Mitgliedstaaten, welche für diese Übergangsregelungen verantwortlich sind, auf, sie möglichst schnell zu überprüfen, auf jeden Fall aber am Ende der zweiten Phase am 30. April 2009 für die EU der 8 bzw. am Ende der ersten Phase am 31. Dezember 2008 für Bulgarien und Rumänien.
- Die Mitgliedstaaten werden ersucht, dem Phänomen der nicht angemeldeten Erwerbstätigkeit gebührende Aufmerksamkeit zu widmen, wenn sie darüber entscheiden, auf welche Weise sie die gemeinsamen Grundsätze der Flexicurity verwirklichen wollen.
- Die Kommission ruft die Sozialpartner auf, sich im Rahmen ihrer gemeinsamen Arbeitsprogramme auf konkrete Initiativen zur nicht angemeldeten Erwerbstätigkeit auf europäischer branchenübergreifender, sektoraler und nationaler Ebene zu einigen.
- Wirksame Überwachung und Rechtsdurchsetzung sind wesentliche Bestandteile einer umfassenden Vorgehensweise. Die Kommission erinnert an ihren Legislativvorschlag, Sanktionen gegen Personen einzuführen, die Drittstaatsangehörige ohne legalen Aufenthalt beschäftigen.
- Die Kommission wird der Frage nachgehen, ob sich eine europäische Plattform für eine Zusammenarbeit von Arbeitsaufsichtsbehörden und sonstigen einschlägigen Überwachungs- und Durchsetzungsbehörden einrichten lässt.
- Damit Fortschritte bei der Umwandlung von nicht angemeldeter Erwerbstätigkeit in reguläre Beschäftigung beobachtet werden können, sollten die Mitgliedstaaten zusammen mit der Kommission die geeignetste Methodik zur Quantifizierung der nicht angemeldeten Erwerbstätigkeit ausfindig machen. Eine entsprechende Studie soll 2008 im Rahmen des Programms PROGRESS durchgeführt werden.

²²

Siehe die Integrierten Leitlinien Nr. 2, 3, 5 und 22. In den Beschäftigungspolitischen Leitlinien fanden sich frühere Hinweise darauf, die steuerliche Belastung der Arbeit durch Verlagerung auf eine indirekte oder Umweltbesteuerung zu verringern (siehe z. B. die Ausgabe von 2001). Siehe auch das Grünbuch zum Thema „Marktwirtschaftliche Instrumente für umweltpolitische und damit verbundene politische Ziele“, KOM(2007)140 vom 28.3.2007, und die Mitteilung „Europäische Werte in der globalisierten Welt“, KOM(2005)525 vom 3.11.2005.

- Die Kommission wird das Phänomen nicht angemeldete Erwerbstätigkeit im Rahmen ihres Programms „Voneinander lernen“ als Priorität behandeln. Interessierten Kreisen soll im Rahmen des Programms PROGRESS die Möglichkeit geboten werden, Vorschläge für Informationskampagnen sowie Umfrage- und Evaluierungsaktivitäten und Initiativen zum Informationsaustausch über bewährte Verfahren vorzulegen.