



EUROPÄISCHE
KOMMISSION

Brüssel, den 9.4.2014
SWD(2014) 138 final

ARBEITSUNTERLAGE DER KOMMISSIONSDIENSTSTELLEN

ZUSAMMENFASSUNG DER FOLGENABSCHÄTZUNG

Begleitunterlage zum

Vorschlag für einen Beschluss des Europäischen Parlaments und des Rates

**über die Einrichtung einer Europäischen Plattform zur Stärkung der Zusammenarbeit
bei der Prävention und Abschreckung von nicht angemeldeter Erwerbstätigkeit**

{COM(2014) 221 final}

{SWD(2014) 137 final}

INHALTSVERZEICHNIS

1.	Hintergrund	3
2.	Problemstellung.....	4
2.1.	Handlungsbedarf in Sachen Governance	6
3.	Rechtsgrundlage für EU-Massnahmen und Subsidiarität	7
4.	Ziele.....	8
4.1.	Allgemeine Ziele.....	8
4.2.	Spezifische Ziele	8
4.3.	Operative Ziele.....	8
5.	Optionen.....	9
6.	Folgenabschätzung	9
6.1.	Option 1: Keine neuen Maßnahmen	10
6.2.	Option 2: Bessere Koordinierung der verschiedenen bestehenden Arbeitsgruppen/Ausschüsse auf EU-Ebene	10
6.3.	Option 3: Separate Einrichtung mit freiwilliger Mitgliedschaft	10
6.4.	Option 4: Separate Einrichtung mit verpflichtender Mitgliedschaft.....	10
6.5.	Option 5: Integration der Bekämpfung nicht angemeldeter Erwerbstätigkeit in Eurofound.....	10
7.	Vergleich der Optionen	10
8.	Monitoring und Evaluierung	11

1. HINTERGRUND

Die hohe Zahl nicht angemeldeter Beschäftigungsverhältnisse ist ein zentrales Thema auf der politischen Agenda der EU, insbesondere in Zusammenhang mit der Schaffung und Qualität von Arbeitsplätzen und der finanzpolitischen Konsolidierung.

Im Rahmen der Strategie Europa 2020 für intelligentes, nachhaltiges und integratives Wachstum¹ wird für die Gruppe der 20- bis 64-Jährigen ein Beschäftigungsziel von 75 % bis zum Jahr 2020 angestrebt. Um den Fortschritt hin zu diesem Ziel zu beschleunigen, nahm die Kommission die Leitinitiative „Eine Agenda für neue Kompetenzen und Beschäftigungsmöglichkeiten“² an, in der die Notwendigkeit hervorgehoben wird, von informeller bzw. nicht angemeldeter Erwerbstätigkeit zu regulären Beschäftigungsverhältnissen überzugehen.

Im Beschäftigungspaket³, das im April 2012 angenommen wurde, wies die Kommission zudem darauf hin, dass die Umwandlung von informeller bzw. nicht angemeldeter Erwerbstätigkeit in eine reguläre Beschäftigung positive Auswirkungen auf die Arbeitsproduktivität und die Arbeitsstandards sowie – auf längere Sicht – auf die Entwicklung von Kompetenzen haben könnte. Es wurde unterstrichen, dass es einer verbesserten Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten bedarf, und es wurde die Einleitung von Konsultationen angekündigt, die auf die Schaffung einer EU-Plattform für Arbeitsaufsichtsbehörden und sonstige Durchsetzungsbehörden zur Bekämpfung nicht angemeldeter Erwerbstätigkeit abzielen; so sollen die Zusammenarbeit verbessert, bewährte Verfahren ausgetauscht und gemeinsame Grundsätze für Inspektionen identifiziert werden.

In den Jahren 2012 und 2013 erhielten mehrere Mitgliedstaaten länderspezifische Empfehlungen zu den Themen nicht angemeldete Erwerbstätigkeit, Schattenwirtschaft, Steuerhinterziehung und/oder Einhaltung von Steuervorschriften.

In der beschäftigungspolitischen Leitlinie Nr. 7 „Erhöhung der Erwerbsbeteiligung von Frauen und Männern, Abbau der strukturellen Arbeitslosigkeit und Förderung der Arbeitsplatzqualität“⁴ werden die Mitgliedstaaten dringend ersucht, den sozialen Dialog zu verstärken und gegen die Segmentierung des Arbeitsmarkts mit

¹ Mitteilung der Kommission „Europa 2020 – Eine Strategie für intelligentes, nachhaltiges und integratives Wachstum“, KOM(2010) 2020 vom 3. März 2010.

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:2020:FIN:DE:PDF>

² Mitteilung der Kommission „Eine Agenda für neue Kompetenzen und Beschäftigungsmöglichkeiten: Europas Beitrag zur Vollbeschäftigung“, KOM (2010) 682 vom 23. November 2010.

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:52010DC0682:DE:NOT>

³ Mitteilung der Kommission „Einen arbeitsplatzintensiven Aufschwung gestalten“, COM(2012) 173 vom 18.4.2012.

<http://ec.europa.eu/social/main.jsp?langId=de&catId=101&newsId=1270&furtherNews=yes>

⁴ Beschluss 2010/707/EU des Rates vom 21. Oktober 2010 über Leitlinien für beschäftigungspolitische Maßnahmen der Mitgliedstaaten.

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32010D0707:DE:NOT>

Maßnahmen zur Überwindung prekärer Beschäftigungsverhältnisse, der Unterbeschäftigung und nicht angemeldeter Erwerbstätigkeit vorzugehen.

Im Jahreswachstumsbericht 2013⁵ heißt es, dass die Sozialpartner bei der Bekämpfung nicht angemeldeter Erwerbstätigkeit und der Vorbereitung eines arbeitsplatzintensiven Aufschwungs neben den öffentlichen Behörden eine wichtige Rolle spielen. Im Zusammenhang mit der Bekämpfung der Arbeitslosigkeit und der Bewältigung der sozialen Folgen der Krise wird im Jahreswachstumsbericht 2014⁶ die Notwendigkeit betont, gegen nicht angemeldete Erwerbstätigkeit vorzugehen.

2. PROBLEMSTELLUNG

In der Kommissionsmitteilung von 2007⁷ ist nicht angemeldete Erwerbstätigkeit 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“.

Nicht angemeldete Erwerbstätigkeit ist ein Phänomen, das von einer Vielzahl wirtschaftlicher, sozialer, institutioneller und kultureller Faktoren beeinflusst wird. Sie wird dafür verantwortlich gemacht, eine wachstumsorientierte Wirtschaft zu hemmen, die Budget- und Sozialpolitik zu erschweren und insbesondere die Arbeitsqualität zu verschlechtern, die finanzielle Nachhaltigkeit sozialer Absicherungssysteme zu gefährden und die Wettbewerbssituation für Unternehmen zu unterminieren.⁸

Die Tatsache, dass nicht angemeldete Erwerbstätigkeit weder beobachtet noch registriert wird und dass nationale Rechtsvorschriften sie unterschiedlich definieren, macht es schwierig, zuverlässige Schätzungen über die Verbreitung in den Mitgliedstaaten zu erhalten. Es wurden unterschiedliche Methoden verwendet, um sich dem Phänomen der nicht angemeldeten Erwerbstätigkeit zu nähern und diese zu messen (ausführliche Erläuterungen finden sich in Anhang II).

Im Allgemeinen lassen sich drei Arten von nicht angemeldeter Erwerbstätigkeit unterscheiden. Zur ersten Kategorie zählt die nicht angemeldete Erwerbstätigkeit in einem Unternehmen, einschließlich solcher Fälle, in denen die Erwerbstätigkeit nicht vollständig angezeigt und teilweise bar entlohnt wird (nur ein Teil des Entgelts wird vorschriftsgemäß ausbezahlt, den anderen Teil erhält der Arbeitnehmer in bar); weiterhin gehören zu dieser Kategorie Fälle, in denen ein Arbeitnehmer als Teilzeitkraft gemeldet ist, de facto aber Vollzeit arbeitet. Zur zweiten Kategorie zählt nicht angemeldete selbständige Erwerbstätigkeit, durch die entweder einem

⁵ Mitteilung der Kommission „Jahreswachstumsbericht 2013“, COM(2012) 750 vom 28. November 2012 http://ec.europa.eu/europe2020/making-it-happen/annual-growth-surveys/index_en.htm

⁶ Mitteilung der Kommission „Jahreswachstumsbericht 2014“, COM(2013) 800 http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/2014/ags2014_de.pdf
Siehe auch den Entwurf des Gemeinsamen Beschäftigungsberichts, Begleitdokument zur Mitteilung der Kommission zum Jahreswachstumsbericht 2014 http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/2014/jer2014_de.pdf

⁷ „Die Bekämpfung der nicht angemeldeten Erwerbstätigkeit verstärken“, KOM(2007) 628, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:52007DC0628:DE:HTML>

⁸ Regioplan 2010.

Unternehmen oder sonstigen Kunden, wie etwa Haushalten, Dienstleistungen erbracht werden. Unter die dritte Kategorie fällt die – bisweilen auf Gegenseitigkeit beruhende – Bereitstellung von Gütern oder Dienstleistungen für Nachbarn, Familienangehörige, Freunde oder Bekannte, z. B. Bau- oder Reparaturarbeiten, Reinigung, Kinderbetreuung oder Altenpflege. Diese dritte Kategorie steht nicht im Mittelpunkt dieser Initiative.

Der Missbrauch des Status der selbständigen Erwerbstätigkeit, sei es auf nationaler Ebene oder in grenzüberschreitenden Situationen, wird häufig mit nicht angemeldeter Erwerbstätigkeit in Verbindung gebracht. Scheinselbständigkeit liegt vor, wenn eine Person als selbständig erwerbstätig statt als abhängig beschäftigt eingestuft wird, um bestimmte Verpflichtungen zu umgehen, die für Arbeitnehmer aufgrund von Rechtsvorschriften und Gepflogenheiten gelten, wie etwa arbeitsrechtliche Vorschriften und die Zahlung von Steuern und Sozialversicherungsbeiträgen. Es ließe sich argumentieren, dass es sich bei Scheinselbständigkeit um eine falsch deklarierte Tätigkeit und nicht etwa um eine nicht angemeldete Erwerbstätigkeit handelt. Scheinselbständigkeit kann sich jedoch auch negativ auf die Gesundheit, die Sicherheit und den Sozialschutz der betroffenen Arbeitnehmer sowie auf die Steuereinnahmen auswirken, wenn in der Regel auch nicht in dem Maße wie nicht angemeldete Erwerbstätigkeit.

Das Wachstum der informellen Wirtschaft wird häufig als Reaktion auf Schwächen des formellen Arbeitsmarkts gesehen.⁹ Umstände, die zu diesen Schwächen führen, können hohe Arbeitskosten, der Mangel an Arbeitskräften (Quantität und Qualität), der Mangel an Arbeitsplätzen oder die mangelnde Flexibilität des Arbeitsmarkts sein. Daneben ist bei der Untersuchung der Ursachen nicht angemeldeter Erwerbstätigkeit die Frage von entscheidender Bedeutung, inwieweit die Menschen dem Staat und staatlichen Stellen vertrauen und inwieweit die Gesellschaft ihre Mitglieder einbezieht. Ist der Grad der Identifizierung mit dem Staat oder der Gesellschaft insgesamt sehr niedrig, kommt es leichter zu Verstößen gegen gemeinsame Regeln.¹⁰ Andere wichtige Faktoren sind die Transparenz der Rechtsvorschriften und ihre Durchsetzung. Wenn Kontrollmechanismen unklar oder ineffizient sind bzw. ganz fehlen, neigen Menschen eher dazu, Steuerzahlungen durch nicht angemeldete Erwerbstätigkeit zu umgehen.

Die Folgen der nicht angemeldeten Erwerbstätigkeit sind oftmals schlechtere Arbeitsbedingungen. Arbeitnehmerrechte, die etwa auf Jahresurlaub, Arbeitszeiten und Anforderungen an Gesundheit und Sicherheit am Arbeitsplatz abstellen, werden nicht eingehalten. Der Fortbildungsbedarf nicht angemeldeter Erwerbstätiger bleibt unberücksichtigt. Sie genießen weniger Beschäftigungssicherheit und haben möglicherweise weder einen Anspruch auf Abfindungen oder Leistungen bei Arbeitslosigkeit, noch auf andere Leistungen, da für sie bzw. von ihnen keine Beiträge für die soziale Sicherheit oder die Gesundheitsversorgung gezahlt wurden. Da außerdem keine Rentenbeiträge entrichtet werden, haben sie zudem niedrigere Rentenansprüche. Darüber hinaus könnte ihr Zugang zu Darlehen eingeschränkt sein, weil sie kein legales Einkommen beziehen.

⁹ Undeclared labour in Europe: Towards an integrated approach of combatting undeclared labour, Regioplan 2001 http://www.lex.unict.it/eurolabor/ricerca/dossier/dossier7/cap6/mateman_renooy2001.pdf

¹⁰ Regioplan 2001.

Arbeitgeber, die die von ihren Arbeitnehmern verrichteten Tätigkeiten nicht anmelden, verschaffen sich einen unfairen Wettbewerbsvorteil gegenüber Unternehmen, die die Regeln einhalten. Ungleiche Ausgangsbedingungen können auch eine grenzübergreifende Komponente erhalten, wenn etwa in einem Land systematisch gegen nicht angemeldete Erwerbstätigkeit vorgegangen wird, während dieses Problem seitens der Behörden im Nachbarland keine vorrangige Behandlung erfährt. Dabei sind es nicht alleine die Konkurrenz und Arbeitnehmer, die die negativen Folgen tragen, sondern auch dem Unternehmen selbst, das Arbeitskräfte nicht anmeldet, könnten daraus langfristig Nachteile erwachsen. So könnte dies seinen Zugang zu Krediten, die für die Weiterentwicklung des Unternehmens benötigt werden, erschweren.

2.1. Handlungsbedarf in Sachen Governance

Die Hauptverantwortung für die Bekämpfung nicht angemeldeter Erwerbstätigkeit liegt bei den Mitgliedstaaten. Maßnahmen auf EU-Ebene können jedoch eine ergänzende Rolle spielen und den Mitgliedstaaten bei folgenden Herausforderungen helfen:

- (1) Unzureichende Zusammenarbeit zwischen den Durchsetzungsbehörden verschiedener Mitgliedstaaten bei präventiven und abschreckenden Maßnahmen im Zusammenhang mit nicht angemeldeter Erwerbstätigkeit.

Es sind hauptsächlich drei Arten von Durchsetzungsbehörden, die nicht angemeldete Erwerbstätigkeit bekämpfen: a) Arbeitsaufsichtsbehörden, die gegen missbräuchliches Verhalten in Bezug auf Arbeitsbedingungen und/oder Gesundheits- und Sicherheitsstandards vorgehen; b) Aufsichtsbehörden im Bereich soziale Sicherheit, die Sozialversicherungsbetrug bekämpfen; c) Steuerbehörden, die sich mit Steuerhinterziehung befassen. In einigen Fällen sind auch die Sozialpartner in diese Tätigkeiten einbezogen.¹¹ Zudem sind in manchen Mitgliedstaaten die Zollbehörden, Migrationsstellen, die Polizei und die Staatsanwaltschaft eingebunden (siehe Anhang III). In einigen Fällen wurden neue Behörden, interministerielle Agenturen, nationale Lenkungsgruppen und dreigliedrige Ausschüsse ins Leben gerufen.¹²

Die Mitgliedstaaten machen nicht hinreichend von der Erfahrung anderer Mitgliedstaaten Gebrauch. Sie lernen nicht voneinander, wie nicht angemeldete Erwerbstätigkeit vermieden oder verringert werden kann.

- (2) Schwierigkeiten im Umgang mit der internationalen (grenzüberschreitenden) Dimension nicht angemeldeter Erwerbstätigkeit.

Die Mobilität der Arbeitnehmer zwischen den Mitgliedstaaten ist eine Grundfreiheit in der Union. Es laufen derzeit mehrere Initiativen, um die Ausübung dieses Rechts

¹¹ In Deutschland bestehen Vereinbarungen zwischen dem Bundesministerium der Finanzen und den Sozialpartnern im Bau- und Malergewerbe sowie in der Textilindustrie, in Bulgarien wurde eine nationales Zentrum für Geschäftsregeln eingerichtet und in Luxemburg ein Ausweisdokument für jeden Arbeitnehmer auf einer Baustelle eingeführt.

¹² Nationale Agentur für Arbeitnehmerrechte (NERA) in Irland, Aufsichtsbehörde im Bereich Soziales und Arbeit (SWZ, im Jahr 2012 umstrukturiert) in den Niederlanden, Aufsichtsbehörde im Bereich Soziales (SIRS/SIOD) in Belgien, bereichsübergreifende Einheit zur Bekämpfung illegaler Arbeit (CIALTI) in Luxemburg, interministerielle Delegation zur Bekämpfung illegaler Arbeit (DLNF) in Frankreich. ILO/LABADMIN, 2013.

zu erleichtern. Die Nutzung grenzüberschreitender Konstellationen zur Verschleierung nicht angemeldeter Erwerbstätigkeit droht dieses Grundrecht zu diskreditieren. Für die Behörden ist es sehr schwierig, den Beschäftigungsstatus einer Person aus einem anderen Mitgliedstaat festzustellen und die für diese geltenden Rechte und Pflichten zu überprüfen. Zur Aufdeckung nicht angemeldeter Erwerbstätigkeit in grenzüberschreitenden Situationen bedarf es einer verstärkten Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten.

3. RECHTSGRUNDLAGE FÜR EU-MASSNAHMEN UND SUBSIDIARITÄT

Die Prävention und die Abschreckung von nicht angemeldeter Erwerbstätigkeit tragen zu einer besseren Durchsetzung der EU- und nationalen Rechtsvorschriften bei, insbesondere in den Bereichen Beschäftigung, Arbeitsrecht, Sicherheit und Gesundheitsschutz am Arbeitsplatz und Koordinierung der sozialen Sicherheit. Die Bekämpfung von nicht angemeldeter Erwerbstätigkeit im Zusammenhang mit grenzüberschreitender Mobilität ist unbedingt erforderlich, damit die Glaubwürdigkeit des Grundrechts auf Freizügigkeit gewahrt bleibt.

Es würde dadurch ein Beitrag zur Schaffung von formalen Beschäftigungsverhältnissen geleistet, die Qualität der Arbeitsbedingungen würde angehoben und die Inklusivität des Arbeitsmarktes und der Gesellschaft erhöht.

Die EU darf im Bereich der nicht angemeldeten Erwerbstätigkeit auf der Grundlage der sozialpolitischen Artikel des AEUV, insbesondere des Artikels 153, tätig werden; letzterer ermöglicht die Annahme einer EU-Initiative mit dem Hauptziel, die Beschäftigung zu fördern und die Arbeitsbedingungen durch die Unterstützung der Bemühungen der Mitgliedstaaten bei der Prävention und Abschreckung von nicht angemeldeter Erwerbstätigkeit zu verbessern. So wird ermöglicht, dass die Mitgliedstaaten im Wege des Austauschs von Informationen und bewährten Verfahren zusammenarbeiten, Fachwissen aufgebaut und eine stärker operativ ausgerichtete Koordinierung von Maßnahmen unter Einbeziehung der Durchsetzungsbehörden eingerichtet wird, die alle Bereiche der nicht angemeldeten Erwerbstätigkeit abdecken, insbesondere Arbeit, Soziales und Steuerwesen.

Es fällt in die Zuständigkeit der EU, sich mit den grenzüberschreitenden Aspekten von Wettbewerbsverzerrung und Destabilisierung im Zusammenhang mit einem hohen Niveau nicht angemeldeter Erwerbstätigkeit zu befassen und die Vorteile gegenseitigen Lernens sowie die Notwendigkeit einer grenzüberschreitenden Zusammenarbeit zur Bekämpfung bestimmter Formen der nicht angemeldeten Erwerbstätigkeit herauszustellen.

Die Herausforderungen der Bekämpfung der nicht angemeldeten Erwerbstätigkeit, wie z. B. die Aufdeckung entsprechender Beschäftigungsverhältnisse und die mangelnde Zusammenarbeit zwischen den verschiedenen Durchsetzungsbehörden, sind allen Mitgliedstaaten gemein. Maßnahmen auf EU-Ebene haben das Potenzial, die Wirksamkeit und Effizienz der mitgliedstaatlichen Maßnahmen bei der Bekämpfung nicht angemeldeter Erwerbstätigkeit zu verbessern. Die EU kann den Austausch bewährter Verfahren und eine fortgeschrittenere Maßnahmenkoordinierung fördern.

Die Maßnahmen der EU würden die Bemühungen der Mitgliedstaaten durch eine verbesserte Zusammenarbeit bei der Abschreckung und Prävention von nicht angemeldeter Erwerbstätigkeit auf EU-Ebene verstärken, wodurch die Zusammenarbeit effektiver und effizienter würde und ein Mehrwert gegenüber den Maßnahmen der Mitgliedstaaten entstünde.

4. ZIELE

4.1. Allgemeine Ziele

Das allgemeine politische Ziel ist, die Mitgliedstaaten in ihren Bemühungen zur Prävention und Abschreckung von nicht angemeldeter Erwerbstätigkeit zu unterstützen.

4.2. Spezifische Ziele

In diesem allgemeinen Rahmen werden mit der Initiative folgende spezifischen Ziele verfolgt:

- (1) Verbesserung der Zusammenarbeit auf EU-Ebene zwischen den verschiedenen Durchsetzungsbehörden der Mitgliedstaaten zur effizienteren und wirksameren Prävention und Abschreckung von nicht angemeldeter Erwerbstätigkeit.
- (2) Verbesserung der technischen Kapazität der mitgliedstaatlichen Durchsetzungsbehörden, grenzüberschreitenden Aspekten nicht angemeldeter Erwerbstätigkeit zu begegnen.
- (3) Verstärkte Sensibilisierung der Mitgliedstaaten für die Dringlichkeit des Problems und Ermutigung, ihre Bemühungen zur Bekämpfung von nicht angemeldeter Erwerbstätigkeit zu intensivieren.

4.3. Operative Ziele

Auf der operativen Ebene zielt die Initiative auf Folgendes ab:

- (1) Bereitstellung eines Forums für Sachverständige aus verschiedenen Mitgliedstaaten, um Kontakte herzustellen und Informationen sowie bewährte Verfahren austauschen. Die Ergebnisse, die das Forum anstreben würde, könnten sein: Aufbau einer „Wissensdatenbank“ mit unterschiedlichen Verfahren, die zur Prävention und/oder Abschreckung von nicht angemeldeter Erwerbstätigkeit verwendet werden; Aufstellung von Leitlinien für Inspektoren oder Ausarbeitung von Leitfäden mit bewährten Verfahren etwa über die Durchführung von Inspektionen zur Aufdeckung nicht angemeldeter Erwerbstätigkeit; Annahme gemeinsamer Grundsätze und/oder Standards für Inspektionen.
- (2) Schaffung eines Rahmens für den Aufbau von Fachwissen mit dem möglichen Ziel der Annahme eines gemeinsamen Rahmens und der Durchführung gemeinsamer Schulungen; Gründung einer Forschungseinrichtung für die Durchführung von Evaluierungen verschiedener, in der „Wissensdatenbank“ festgehaltener politischer Maßnahmen.
- (3) Entwicklung eines Mechanismus für eine stärker operativ ausgerichtete Koordinierung der Maßnahmen. Dieser könnte zu folgenden Punkten einen Beitrag leisten: Ermittlung von Lösungen für den Datenaustausch; Annahme

regionaler oder EU-weiter Strategien; Organisation EU-weiter Sensibilisierungskampagnen; Durchführung von Peer Reviews zur Überprüfung des Fortschritts der Mitgliedstaaten bei der Bekämpfung nicht angemeldeter Erwerbstätigkeit und Einigung auf einen gemeinsamen Rahmen für gemeinsame Maßnahmen in Bezug auf Inspektionen und den Austausch von Mitarbeitern.

5. OPTIONEN

Fünf Optionen wurden im Zuge der Folgenabschätzung analysiert:

Option 1: Keine neuen Maßnahmen. Es würden keine Maßnahmen ergriffen, die über die bestehenden Arbeitsgruppen und Initiativen hinausgingen.

Option 2: Bessere Koordinierung der Arbeit der verschiedenen bestehenden Arbeitsgruppen/Ausschüsse auf EU-Ebene. Es gibt mehrere Gruppen, die auf EU-Ebene Themen im Zusammenhang mit nicht angemeldeter Erwerbstätigkeit erörtern. Die GD EMPL würde einen Koordinator für die Diskussion und Tätigkeiten der verschiedenen Gruppen in Bezug auf nicht angemeldete Erwerbstätigkeit benennen.

Option 3: Eine europäische Plattform als separate Stelle, die auf freiwilliger Mitgliedschaft basiert. Die Kommission richtet eine Plattform mit Vertretern der mitgliedstaatlichen Durchsetzungsbehörden und anderen Interessenträgern, wie z. B. den Sozialpartnern, ein. Die Mitgliedstaaten müssen entscheiden, ob sie an der Plattform teilnehmen oder nicht.

Option 4: Eine europäische Plattform als separate Stelle, die auf verbindlicher Mitgliedschaft basiert. Die Kommission richtet eine Plattform mit Vertretern der mitgliedstaatlichen Durchsetzungsbehörden und anderen Interessenträgern, wie z. B. den Sozialpartnern, ein. Die Mitgliedstaaten sind automatisch Mitglieder der Plattform.

Option 5: Ansiedlung der Plattform bei einer bestehenden Stelle. Eine mögliche Lösung wäre, die Europäische Stiftung zur Verbesserung der Lebens- und Arbeitsbedingungen in Dublin (Eurofound) mit dieser Aufgabe zu betrauen.

Weitere Optionen, wie die Errichtung einer neuen dezentralen Agentur für die Durchsetzung des EU-Rechts und die Bekämpfung nicht angemeldeter Erwerbstätigkeit, wurden untersucht, jedoch als derzeit nicht realistisch verworfen.

6. FOLGENABSCHÄTZUNG

Die Initiative betrifft Fragen der Governance. Bei einer insgesamt guten Governance geht man von einer positiven Auswirkung auf die soziale Situation und die wirtschaftliche Leistung aus. Jedoch ist es ein relativ weiter Weg von der Einrichtung einer Plattform zur Bekämpfung nicht angemeldeter Erwerbstätigkeit bis zur Verringerung eben dieser Art von Tätigkeit. Es war nicht möglich, einen hinreichend direkten Zusammenhang zwischen der Funktionsweise einer Plattform, der Verringerung nicht angemeldeter Erwerbstätigkeit und der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit oder dem sozialen Wohlergehen herzustellen. Die schwere Messbarkeit der nicht angemeldeten Erwerbstätigkeit macht dieses Unterfangen besonders schwierig. Daher beschränkt sich die Analyse auf die Frage, inwieweit mit

den verschiedenen Optionen die spezifischen Ziele erreicht werden. Außerdem werden die Kosten beschrieben, die direkt mit der Einrichtung einer solchen Plattform verbunden sind. Da die Ziele im Hinblick auf die Unterstützung des sozioökonomischen Wohlergehens festgelegt wurden, wird die wirksamste und wirtschaftlichste Verwirklichung der Ziele aus sozioökonomischer Sicht als beste Alternative angesehen.

6.1. Option 1: Keine neuen Maßnahmen

Die Beibehaltung des Status quo würde bedeuten, dass die Kommission, obgleich sie die Schwere des Problems erkannt hat, in dieser Sache nicht richtig tätig wird, was als nachlässiger Umgang mit dem Problem gewertet werden könnte.

6.2. Option 2: Bessere Koordinierung der verschiedenen bestehenden Arbeitsgruppen/Ausschüsse auf EU-Ebene

Insgesamt sind hier sehr begrenzte Auswirkungen zu erwarten. Die Probleme im Zusammenhang mit der Sichtbarkeit und zögerlichen Priorisierung ließen sich teilweise durch die Unterstützung auf hoher politischer Ebene beheben. Die Ziele des Lernens und der Koordinierung auf interdisziplinärer und grenzüberschreitender Ebene dürften kaum erreicht werden. Es wird sehr schwierig sein, ein ganzheitliches Bild der Problematik zu erhalten.

6.3. Option 3: Separate Einrichtung mit freiwilliger Mitgliedschaft

Die Verbesserungen im Zusammenhang mit dieser Option hängen stark davon ab, wie viele Mitgliedstaaten an dieser Gruppe teilnehmen würden. Vor Einrichtung der Gruppe sollte sichergestellt werden, dass eine breite Mehrheit der Mitgliedstaaten (wenn nicht alle) teilnimmt. Da die Mitgliedstaaten in den Diskussionen eine Präferenz für diese Option geäußert haben und sie verpflichtet sind, Maßnahmen gegen nicht angemeldete Erwerbstätigkeit einzuleiten, ist es realistisch, dass die Teilnahme selbst in einer Gruppe, die auf freiwilliger Mitgliedschaft basiert, hoch wäre. Indes bleibt die Unsicherheit, ob sich alle Mitgliedstaaten beteiligen oder nicht; darin besteht das große Manko dieser Option. Wenn sich – in einem sehr positiven Szenario – alle Mitgliedstaaten beteiligen, gibt es im Vergleich zu einer verbindlichen Mitgliedschaft nur einen Unterschied: Die Mitgliedstaaten haben sich freiwillig zur Teilnahme entschieden, d. h. sie haben sich selbst verpflichtet.

6.4. Option 4: Separate Einrichtung mit verpflichtender Mitgliedschaft

Die Stärke dieser Option liegt darin, dass alle Mitgliedstaaten von Anfang an einbezogen werden. Da bei dieser Option jedoch keine Entscheidung über einen Beitritt zur Gruppe vorgesehen ist, könnten einige Mitgliedstaaten weniger engagiert sein, sich an einer verstärkten operativen Koordinierung von Maßnahmen oder dem Aufbau von Fachwissen zu beteiligen. Sie könnten die Zusammenarbeit auf den Austausch von Informationen und bewährten Verfahren beschränken wollen, ohne den Schritt hin zu einer bedeutenden grenzüberschreitenden Zusammenarbeit zu gehen.

6.5. Option 5: Integration der Bekämpfung nicht angemeldeter Erwerbstätigkeit in Eurofound

Da die Aufgaben von Eurofound auf Forschung und Projektentwicklung zur Bereitstellung von Wissen und Unterstützung für politische Maßnahmen der EU

beschränkt sind, ist zu erwarten, dass dies auch die Grenzen für die Aktivitäten der Plattform sein könnten. Ihre Tätigkeiten stünden in erster Linie in Zusammenhang mit dem Austausch bewährter Verfahren und von Informationen und würden zum Aufbau von Fachwissen beitragen.

7. VERGLEICH DER OPTIONEN

Der Vergleich erfolgt auf der Grundlage der Folgenabschätzung unter Punkt 6. Option 1 ist das Basisszenario, d. h. es werden keine wesentlichen Änderungen vorgenommen, während die Optionen 2 und 5 zu gewissen, wenn auch sehr begrenzten Verbesserungen bei sehr niedrigen Kosten führen.

Bei den Optionen 3 und 4 entstehen fast die gleichen Kosten (die Kosten für Option 3 wurden unter der Prämisse berechnet, dass alle Mitgliedstaaten an der Plattform teilnehmen): Die jährlichen Kosten für die Kommissionsmitarbeiter und die Organisation der Arbeiten und Treffen der Plattform würden 600 000 EUR nicht überschreiten, und die jährlichen Betriebskosten für die verschiedenen im Rahmen der Plattform ausgeführten Aufgaben betrügen höchstens 2,1 Mio. EUR. Zudem wäre die Wirksamkeit der Optionen 3 und 4 vergleichbar, sofern sich alle Mitgliedstaaten an der freiwilligen Zusammenarbeit gemäß Option 3 beteiligen.

Der Nachteil von Option 3 gegenüber Option 4 besteht darin, dass der Erfolg der freiwilligen Plattform sehr stark von der Bereitschaft der Mitgliedstaaten abhängt, sich an dieser zu beteiligen. Im Vergleich zur Option 4 gibt es also ein zusätzliches Element der Unsicherheit. Der klare Vorteil von Option 4 gegenüber Option 3 ist die obligatorische Beteiligung. Sie gilt als notwendiges Element, da die Zusammenarbeit zur Bekämpfung grenzüberschreitender Aspekte der nicht angemeldeten Erwerbstätigkeit, die eines der wesentlichen Ziele der Initiative ist, nicht in vollem Umfang erreicht werden kann, wenn sich nur einige Mitgliedstaaten beteiligen und andere außen vor bleiben.

Deshalb wird Option 4 insgesamt bevorzugt. Sie ließe sich durch Annahme eines Beschlusses des Europäischen Parlaments und des Rates auf der Grundlage von Artikel 153 Absatz 2 Buchstabe a AEUV realisieren.

8. MONITORING UND EVALUIERUNG

Die Kommission würde dem Rat und dem Europäischen Parlament regelmäßig Bericht über die Arbeit der Plattform erstatten. Diese Berichte würden Informationen über die genauen Arbeitsprogramme der Plattform, über die zu erbringenden Leistungen und die Häufigkeit der Sitzungen enthalten.

Vier Jahre nach Inkrafttreten des Beschlusses zur Einrichtung der Plattform wird eine Evaluierung durchgeführt. Im Rahmen der Evaluierung wird auf der Grundlage der regelmäßigen Berichte sowie weiterer Untersuchungen bewertet, inwieweit die Plattform zur Verwirklichung der spezifischen Ziele beigetragen hat und ob Fortschritte im Hinblick auf das allgemeine Ziel gemacht wurden. Dieser Bericht wird dem Europäischen Parlament, dem Rat, dem Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und dem Ausschuss der Regionen übermittelt.