

Bundesrat

Drucksache 450/98

06.05.98

EU - AS - FJ - Fz - Wi

Unterrichtung
durch die Bundesregierung

Mitteilung der Kommission der Europäischen Gemeinschaften zur nicht angemeldeten
Erwerbstätigkeit

KOM(98) 219 endg.; Ratsdok. 7663/98

Übermittelt vom Bundesministerium für Wirtschaft am 6. Mai 1998 gemäß § 2 des Gesetzes über die Zusammenarbeit von Bund und Ländern in Angelegenheiten der Europäischen Union (BGBl. I 1993 S. 313 ff.).

Die Vorlage ist von der Kommission der Europäischen Gemeinschaften am 15. April 1998 dem Herrn Präsidenten des Rates der Europäischen Union übermittelt worden.

Die Vorlage wird voraussichtlich von der Gruppe "Sozialfragen" beraten.

INHALTSVERZEICHNIS

1. EINLEITUNG	4
2. ANALYSE DES INFORMELLEN ARBEITSMARKTES	4
2.1. DEFINITION VON NICHT ANGEMELDETER ERWERBSTÄTIGKEIT UND TRAGWEITE DES PROBLEMS	4
2.2. WORIN LIEGEN DIE URSACHEN FÜR NICHT ANGEMELDETE ERWERBSTÄTIGKEIT?	5
2.3. WER ARBEITET IM INFORMELLEN SEKTOR?	7
2.4. IN WELCHEN SEKTOREN IST NICHT ANGEMELDETE ERWERBSTÄTIGKEIT IN DEN MITGLIEDSTAATEN VERBREITET?	8
2.5. BÜRGER AUS DRITTSTAATEN UND NICHT ANGEMELDETE ERWERBSTÄTIGKEIT	9
3. DIE FOLGEN DER NICHT ANGEMELDETEN ERWERBSTÄTIGKEIT	9
3.1. SOZIALE SICHERHEIT UND DIE FOLGEN FÜR DIE ÖFFENTLICHEN HAUSHALTE	9
3.2. DIE FOLGEN FÜR DEN EINZELNEN	10
3.3. AUSWIRKUNGEN AUF DIE WETTBEWERBSBEDINGUNGEN	10
4. POLITISCHE FRAGEN	11
4.1. POLITISCHE OPTIONEN	11
4.2. ÜBERBLICK ÜBER POLITISCHE MASSNAHMEN IN DEN MITGLIEDSTAATEN	12
4.3. DREI LÄNDERBEISPIELE FÜR EINE INTEGRIERTE STRATEGIE	15
5. SCHLUSSFOLGERUNGEN	17
6. TABELLE 1: GESETZLICHE MASSNAHMEN UND KONTROLLTÄTIGKEIT	18
7. TABELLE 2: MASSNAHMEN BEZÜGLICH BEIHILFEN OD. KOSTENSENKUNG	19
8. TABELLE 3: SONSTIGE MASSNAHMEN	20
9. ANHANG 2: LÄNDERÜBERBLICK	21

Zusammenfassung

Die nicht angemeldete Erwerbstätigkeit ist eines der gemeinsamen Probleme im Bereich der Beschäftigungspolitik. Der Begriff „nicht angemeldete Erwerbstätigkeit“ bezieht sich hier auf 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 in dieser Definition enthalten sind somit Tätigkeiten, die eine kriminelle Handlung darstellen, sowie Beschäftigungen, die nicht angemeldet werden müssen.

Die Gründe, warum sich Arbeitgeber, Arbeitnehmer und Selbständige an der nicht angemeldeten Wirtschaftstätigkeit beteiligen, sind vor allem wirtschaftlicher Natur. Es bietet sich auf diese Weise die Möglichkeit, das eigene Einkommen aufzubessern und die Zahlung von Steuern und Sozialabgaben zu umgehen bzw. die Kosten zu senken. Dabei kommen drei Faktoren ins Spiel: ein wachsender Bedarf an „personengebundenen“ Dienstleistungen, die Schaffung neuer Organisationsformen in der Industrie durch Bildung langer Linien der vertikalen Desintegration und Ketten von Subunternehmen und schließlich die zunehmende Verbreitung von leichter Technik, die neue Arbeitsmöglichkeiten und neue Betätigungsfelder im Dienstleistungssektor schafft. Nicht angemeldete Erwerbstätigkeiten werden im allgemeinen in arbeitsintensiven Wirtschaftszweigen mit geringer Gewinnerwirtschaftung - wie beispielsweise in der Landwirtschaft, im Baugewerbe, im Einzelhandel, im Hotel- und Gaststättengewerbe und bei den häuslichen Diensten - ausgeübt. Weitere betroffene Sektoren sind das verarbeitende Gewerbe und die Dienstleistungen für Unternehmen, wo die Kosten den wichtigsten Wettbewerbsfaktor darstellen, sowie die modernen innovativen Wirtschaftszweige.

Als Teilnehmer an der nicht angemeldeten Erwerbstätigkeit lassen sich im wesentlichen vier verschiedene Gruppen ausmachen: Personen mit einer Zweit- oder Mehrfachstätigkeit, Nicht-Erwerbstätige, Arbeitslose sowie illegal in der EU lebende Bürger aus Drittstaaten. Alter und Geschlecht der Personen, die nicht angemeldete Erwerbstätigkeiten ausüben, sind zum großen Teil sektorabhängig.

Nicht angemeldete Erwerbstätigkeit birgt die Gefahr einer Unterminierung der Finanzierung des Sozialschutzes und der aus Steuermitteln gespeisten staatlichen Leistungen. Der Rückgang der Einnahmen führt zu Kürzungen bei den staatlichen Leistungen. Wenn dann der Staat die Steuern erhöht, um sein Leistungsniveau aufrechtzuerhalten, entsteht ein Teufelskreis insofern als damit wiederum neue Anreize für die Ausübung nicht angemeldeter Tätigkeiten geschaffen werden. In Ländern mit allgemeinem Sozialversicherungsschutz oder bei Personen, die über den Ehepartner versichert sind, bleiben die Ansprüche auf Gesundheitsleistungen und Rentenversorgung durch eine nicht angemeldete Erwerbstätigkeit möglicherweise unberührt. Das gilt auch für Personen, die eine Nebentätigkeit ausüben. Normalerweise nicht erwerbstätige Personen, die einer nicht angemeldeten Beschäftigung nachgehen, müssen dagegen auf sämtliche Leistungen, die sich aus einem regulären Arbeitsverhältnis ergeben würden, verzichten. Dazu gehören beispielsweise Ausbildungsmaßnahmen, der Aufbau eines speziellen Laufbahnprofils, Erhöhungen des Arbeitsentgelts und das Gefühl der Verbundenheit mit dem Unternehmen. Solche Personen haben in aller Regel auch Schwierigkeiten, in andere Beschäftigungsbereiche zu wechseln. Für die Unternehmen ergibt sich eine Verzerrung des Wettbewerbs, insbesondere auf der Mikroebene.

Bei der nicht angemeldeten Erwerbstätigkeit handelt es sich um ein Problem mit zwei Dimensionen. Man kann es entweder in der Weise betrachten, daß einzelne Personen das bestehende System ausnutzen und die gegenseitige Solidarität untergraben, oder aber man wertet es als Ergebnis einer größeren Flexibilität des Arbeitsmarktes und einer vergleichsweise schleppenden Anpassung der geltenden Gesetze. Im ersten Fall müßten die zu ergreifenden staatlichen Maßnahmen auf die Anwendung von Sanktionen und die Durchführung von Sensibilisierungskampagnen abzielen, während sie sich im zweiten Fall auf Präventivmaßnahmen - Anpassung nicht mehr zeitgemäßer Rechtsvorschriften an die neuen Arbeitsmarktrealitäten und Abbau von Belastungen und Hindernissen - zu konzentrieren hätten.

Eine wesentliche Voraussetzung für die wirksame Bekämpfung der nicht angemeldeten Erwerbstätigkeit ist die Entwicklung einer umfassenden und gezielten Strategie. Eine Strategie, die in diesem Sinne wirksam sein soll, muß aus einem Mix aus verschiedenen Elementen bestehen. Dieser *policy mix* wird zwangsläufig von Mitgliedstaat zu Mitgliedstaat unterschiedlich zusammengesetzt sein. Eine wirksame Implementierung und Durchsetzung der jeweiligen Maßnahmen bleiben ein wichtiger Bestandteil der Gesamtstrategie, unabhängig davon, welche konkrete Form diese haben.

Ziel des vorliegenden Dokumentes ist es, eine Debatte über die Ursachen der nicht angemeldeten Erwerbstätigkeit und über die möglichen politischen Optionen für deren Bekämpfung in Gang zu setzen. Dazu müssen zum einen Ursachen und Ausmaß des Problems genau bestimmt und zum zweiten der Kampf gegen die nicht angemeldete Erwerbstätigkeit als Teil der gesamten Beschäftigungsstrategie begriffen werden.

Die Kommission hofft und erwartet, daß sich die Institutionen der Gemeinschaft und die Sozialpartner lebhaft an dieser Debatte beteiligen werden. In diesem Zusammenhang ist an eine stärkere Bewußtmachung der Ursachen und des Ausmaßes der nicht angemeldeten Erwerbstätigkeit, an die Ermittlung von Beispielen der besten Praxis bei deren Bekämpfung und an die Möglichkeit koordinierter Aktionen auf EU-Ebene gedacht. Die Umsetzung einiger der beschäftigungspolitischen Leitlinien für 1998, so z.B. die Entwicklung des Unternehmergeistes und die Förderung der Anpassungsfähigkeit der Unternehmen und ihrer Arbeitnehmer, werden dazu beitragen, der nicht angemeldeten Erwerbstätigkeit ihre Attraktivität zu nehmen. Wenn sich im Ergebnis dieser Debatte zeigt, daß weitere Aktionen auf EU-Ebene angezeigt wären, dann könnten diese im Zusammenhang mit dem Gemeinsamen Bericht für 1998 und den beschäftigungspolitischen Leitlinien für 1999 geprüft werden.

1. EINLEITUNG

Die nicht angemeldete Erwerbstätigkeit betrifft alle Mitgliedstaaten und ist deshalb eines der gemeinsamen beschäftigungspolitischen Probleme. Nicht angemeldete Erwerbstätigkeit birgt die Gefahr einer Unterminierung der Finanzierung des bereits unter Druck stehenden sozialstaatlichen Systems, verschlechtert den Sozialschutz und die Arbeitsmarktchancen für die einzelnen Bürger und kann zu einer Beeinträchtigung der Wettbewerbsbedingungen führen. Darüber hinaus steht sie im Gegensatz zu den europäischen Idealen der Solidarität und der sozialen Gerechtigkeit.

In ihrem Ende 1993 veröffentlichten Weißbuch über Wachstum, Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung hat die Kommission u.a. eine Erweiterung des Konzeptes der Arbeit gefordert und die Mitgliedstaaten zu einem entschlosseneren Vorgehen mit dem Ziel aufgerufen, „viele Arbeitnehmer, die am Rande des Arbeitsmarktes tätig sind oder schwarz arbeiten, wieder in den offiziellen Arbeitsmarkt“ einzugliedern. In dem späteren Mittelfristigen Sozialpolitischen Aktionsprogramm 1995-97 hat die Kommission ihre Absicht bekundet, eine Debatte über illegale Beschäftigung in Gang zu setzen.

Im Rahmen der vertiefenden Untersuchungen zum Weißbuch wurden mehrere Studien und Berichte über die Merkmale und typologischen Kennzeichen der nicht angemeldeten Erwerbstätigkeit erstellt. Die in diesen Berichten zusammengetragenen Informationen bilden die Grundlage für die vorliegende Mitteilung, die außerdem einen Überblick über die zur Bekämpfung der illegalen Beschäftigung getroffenen Maßnahmen enthält. Ziel dieses Dokuments ist es, eine Debatte darüber anzustoßen, wie die Mitgliedstaaten dieses Problem durch Austausch von Beispielen einer guten Praxis oder - wo angemessen - durch koordinierte Aktionen auf EU-Ebene besser in den Griff bekommen können. Wenn sich im Ergebnis dieser Debatte zeigt, daß Aktionen auf EU-Ebene angezeigt wären, dann könnten diese im Zusammenhang mit dem Gemeinsamen Bericht für 1998 und den beschäftigungspolitischen Leitlinien für 1999 geprüft werden.

2. ANALYSE DES INFORMELLEN ARBEITSMARKTES

2.1. Definition von nicht angemeldeter Erwerbstätigkeit und Tragweite des Problems

Bei der nicht angemeldeten Erwerbstätigkeit handelt es sich naturgemäß um ein Problem, für das es keine einfachen Lösungen gibt. Die Aufstellung einer europaweit gültigen Definition wird durch die Tatsache erschwert, daß dieses Phänomen in den verschiedenen Teilen der Europäischen Union unterschiedliche Merkmale aufweist. Außerdem bereitet es Schwierigkeiten, endgültige Aussagen über die Tragweite dieses Problems zu treffen, da man hier ausschließlich auf Schätzungen angewiesen ist.

Eine umfangreiche Untersuchung, die von 1988 bis 1992 für die Europäische Kommission durchgeführt wurde, gelangte zu der Erkenntnis, daß die Begriffe Untergrundwirtschaft und irreguläre Beschäftigungsformen durch die vorhandenen rechtlichen Rahmenbedingungen bestimmt werden. In einem gänzlich unregulierten und permissiven Kontext gibt es keine illegale Beschäftigung. Bestimmte wirtschaftliche Tätigkeiten, die in einigen Ländern als gesetzwidrig gelten, können somit in anderen Ländern durchaus legal sein. Die Aufstellung einer allgemeingültigen Definition für die EU ist deshalb eine schwierige Aufgabe.

Der Begriff der „nicht angemeldeten Erwerbstätigkeit“ bezeichnet hier jegliche 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 in dieser Definition enthalten sind somit Tätigkeiten, die eine kriminelle

Handlung darstellen, sowie Beschäftigungen, die normalerweise nicht in den Geltungsbereich der gesetzlichen Bestimmungen fallen und den Behörden nicht gemeldet werden müssen. Dazu gehören beispielsweise Tätigkeiten, die im Rahmen der Haushaltswirtschaft ausgeübt werden.

Der Anteil der „Schattenwirtschaft“ am Bruttoinlandsprodukt läßt sich nur schwer ermitteln. Bisher hat man lediglich mit Hilfe verschiedener Methoden Schätzungen vornehmen können. Der durchschnittliche Anteil der nicht angemeldeten Wirtschaftstätigkeit am BIP der EU insgesamt liegt schätzungsweise zwischen 7% und 16%. Dies ergäbe eine Zahl von etwa 10 bis 28 Millionen Beschäftigteinheiten, was wiederum einem Anteil von 7% bis 19% an der gesamten angemeldeten Beschäftigung entsprechen würde. Diese Angaben basieren auf Hypothesen über diejenigen Sektoren, in denen solche Tätigkeiten ausgeübt werden, und somit auf Mutmaßungen über die durchschnittliche Produktivität. Dabei handelt es sich jedoch nicht primär um Arbeitslose, sondern überwiegend um Personen, die neben der nicht angemeldeten Tätigkeit zugleich auch über einen regulären Arbeitsplatz verfügen und somit natürlich bereits bei der Gesamtbeschäftigung mitgezählt werden. Es ist daher nicht klar, wie groß der Anstieg des BIP wäre, wenn die gesamte nicht gemeldete Erwerbstätigkeit innerhalb des offiziellen Wirtschaftssektors ausgeübt würde.

Obwohl die Schätzungen zum Umfang der Untergrundwirtschaft in Abhängigkeit von der verwendeten Methode erheblich voneinander abweichen, lassen sich dennoch gewisse Gruppierungen erkennen¹. Dabei zeichnet sich zum einen eine Gruppe von Ländern ab, in denen der geschätzte Anteil der Schattenwirtschaft am BIP rund 5% beträgt (die skandinavischen Länder, Irland, Österreich und die Niederlande), und zum anderen eine aus Italien und Griechenland bestehende Gruppe, wo der entsprechende Schätzwert bei über 20% liegt. Zwischen diesen beiden Extremen sind zwei weitere Gruppen angesiedelt: das Vereinigte Königreich, Deutschland und Frankreich etwa in der Mitte und Belgien und Spanien leicht darüber.

2.2. Worin liegen die Ursachen für nicht angemeldete Erwerbstätigkeit?

Die Gründe, warum sich Arbeitgeber, Arbeitnehmer und Selbständige an der nicht angemeldeten Wirtschaftstätigkeit beteiligen, sind vor allem wirtschaftlicher Natur. Es bietet sich auf diese Weise die Möglichkeit, das eigene Einkommen aufzubessern und Einkommensteuern sowie Sozialabgaben zu hinterziehen. Für Arbeitgeber liegt der Anreiz in einer Senkung der Kosten. Aus historischer Sicht spielen für die nicht gemeldete Erwerbstätigkeit drei verschiedene Faktoren eine Rolle, die gemeinsam, wenn auch in unterschiedlicher Intensität, zu diesem Phänomen beitragen:

- a) die Entstehung eines sehr unterschiedlich ausgeprägten Bedarfs an „personengebundenen Dienstleistungen“ für Familien und Einzelpersonen (wie z.B. Pflegetätigkeiten oder Reinigungsarbeiten); diese Dienstleistungen sind sehr arbeitsintensiv und zeichnen sich durch ein geringes Produktivitätswachstum aus;
- b) die Schaffung neuer Organisationsformen in der Industrie insgesamt und in einzelnen Unternehmen durch Bildung langer Linien der vertikalen Desintegration und Ketten von Subunternehmen, die der Flexibilisierung der Produktion, der Erhöhung

¹ Um diese Schätzwerte zusammenzustellen, wurden nationale Arbeitsmarktexperten der EG-Netzwerke SYSDERM (Système d'évaluation et de monitoring) und MISEP (Mutual Information System on Employment Policy) konsultiert. Außerdem wurden folgende vergleichende Studien zu Rate gezogen: „Underground economy and irregular forms of employment (travail au noir)“, von Philippe Barthélemy, Fausto Miguelez, Enzo Mingione, Raymond Pahl und Alois Wenig 1990 im Auftrag der GD V erstellt; „Measurement of the Shadow Economy - Study on five European countries (Germany, Belgium; France, Great Britain, Italy)“ von Jean-Luc Bizeur, unter der Leitung von Jean-Pierre Yonnet, ORSEU, 1995; Deloitte & Touch: „The Black Economy and Taxes and Social Contributions“, im Auftrag der Task Force „Obligatorische Abschöpfungen“, GD XXI, 1997; „Empirical Results of the Size of the Shadow Economy of 17 OECD countries over time“, Friedrich Schneider, Fachbereich Wirtschaftswissenschaften, Johannes-Kepler-Universität Linz, Österreich, 1997. Mehrere Studien haben Hinweise darauf ergeben, daß die nicht angemeldete Wirtschaftstätigkeit in den letzten Jahrzehnten zugenommen hat, doch gehen die Schätzungen über ihre Größenordnung weit auseinander.

der Innovationskraft und der besseren Anpassung an spezielle Situationen und Marktschwankungen dienen soll. Diese Art der Flexibilisierung führt zu einer Zunahme im Bereich der selbständig Beschäftigten sowie in der Anzahl der Scheinselbstständigen, von denen ein Teil wahrscheinlich auch in der informellen Wirtschaft operiert;

c) die Impulse durch die zunehmende Verbreitung von leichter Technik, wie etwa PCs, und die damit zusammenhängenden neuen Arbeitsmöglichkeiten und Betätigungsfelder im Dienstleistungssektor.

Der Spielraum für die nicht angemeldete Erwerbstätigkeit sowie deren Ausmaß sind in Abhängigkeit von den wirtschaftspolitischen Rahmenbedingungen in den einzelnen Mitgliedstaaten unterschiedlich stark ausgeprägt. Dabei spielen unter anderem folgende Aspekte eine Rolle:

- Höhe der Steuern und Sozialabgaben: Zwischen der Höhe der Steuern und Sozialabgaben und dem Ausmaß der nicht angemeldeten Erwerbstätigkeit besteht ein eindeutiger Zusammenhang. Eine höhere steuerliche Belastung stellt sowohl für den Arbeitnehmer als auch für den Arbeitgeber einen Anreiz für eine Betätigung in der Untergrundwirtschaft dar. Neben der Höhe der Steuern und Sozialversicherungsbeiträge hat auch die Zusammensetzung dieser Abgaben einen Einfluß auf die Schattenwirtschaft. In Ländern mit hoher Einkommensteuer geht der Impuls von dem Angebot an Arbeitskräften aus, und die nicht angemeldete Erwerbstätigkeit wird in der Regel von Einzelpersonen ausgeübt. In Ländern mit hohen Sozialabgaben ist dagegen die Nachfrageseite entscheidend, so daß die inoffizielle Erwerbstätigkeit hier eher von Firmen organisiert wird, deren Geschäftstätigkeit (völlig oder zumindest teilweise) nicht registriert ist.
- Aufwendige Regelungs- und Verwaltungspraxis: Die Belastung durch zu hohe Gemeinkosten und aufwendige Verwaltungsverfahren, z.B. im Zusammenhang mit einer behördlichen Registrierung als Leistungsanbieter oder mit der offiziellen Anmeldung eines Beschäftigungsverhältnisses, kann die Beteiligten davon abhalten, eine Erwerbstätigkeit anzumelden, wenn beide Seiten darin Vorteile erkennen. Ein weiterer Faktor, der die nicht angemeldete Erwerbstätigkeit möglicherweise begünstigt, ist die Existenz von Berufsverbänden im Handwerk, da in einigen Ländern die Ausübung bestimmter Berufe die Mitgliedschaft in einem solchen Verband voraussetzt. Dies bietet zwar einerseits Gewähr für die Qualität der betreffenden Produkte oder Dienstleistungen, kann andererseits aber auch einen hemmenden Faktor darstellen und Nichtmitglieder dazu verleiten, ihren Beruf illegal auszuüben.
- Nicht mehr zeitgemäße arbeitsrechtliche Bestimmungen: Auch eine nur begrenzte Anerkennung neuer Arbeitsformen (z.B. neue Arbeitszeitregelungen, Teilzeitarbeit oder Zeitverträge) durch das bestehende Arbeitsrecht kann eine Ursache für die Flucht in nicht angemeldete Erwerbstätigkeit sein.
- Industriestruktur: An Standorten, die von wenigen großen Unternehmen beherrscht werden, hat der Markt für Tätigkeiten in der Untergrundwirtschaft nur eine relativ geringe Bedeutung. Je stärker die lokale Wirtschaft aber durch eine Vielzahl von kleinen Firmen geprägt wird, desto wahrscheinlicher sind nicht angemeldete Erwerbstätigkeiten, die sich dann auch eher in organisierter Form denn auf individueller Basis manifestieren. Wo sich die Arbeitnehmer ihrer Rechte bewußt sind, ist die Tendenz zu nicht angemeldeten Beschäftigungsverhältnissen jedoch weniger stark ausgeprägt.
- Geringe Wettbewerbsfähigkeit: In Sektoren mit rückläufiger Entwicklung ist die nicht angemeldete Beschäftigung von Arbeitskräften möglicherweise ein Versuch der Kosteneinsparung, da die betreffenden Unternehmen ansonsten im Wettbe-

werb nicht bestehen könnten. Auf lange Sicht jedoch dürfte es wegen der unübersichtlichen Organisationsstruktur und des erforderlichen hohen Maßes an gegenseitigem Vertrauen zwischen den einzelnen Unternehmern für einen von inoffizieller Erwerbstätigkeit geprägten Sektor schwierig sein, die Geschäftstätigkeit über einen begrenzten Rahmen hinaus zu erweitern und sich auf dem internationalen Markt zu behaupten.

- Kulturelle Akzeptanz: Der Schattenwirtschaft wird ein gewisses Maß an Verständnis und kultureller Akzeptanz entgegengebracht. Auf lokaler Ebene wird eine Erwerbstätigkeit im informellen Wirtschaftssektor nicht selten als ein Austausch von Dienstleistungen oder eine Art gegenseitiger Hilfe verstanden, die offiziell nicht angemeldet werden müssen (Reinigungsarbeiten, Saisonarbeit in der Landwirtschaft usw.).
- Geringes Risiko: Die Aufnahme einer nicht angemeldeten Erwerbstätigkeit ist eine persönliche Entscheidung, die anhand einer persönlichen Kosten-Nutzen-Analyse getroffen wird. Dabei werden die Vorteile, wie etwa ein höheres (sofort verfügbares) Einkommen, den Nachteilen gegenübergestellt, wie sie sich beispielsweise aus der Gefahr, überführt zu werden, aus Sanktionen bei Überführung oder aus moralischen Bedenken ergeben. Je geringer das individuelle Risiko für die Ausübung einer nicht angemeldeten Erwerbstätigkeit (wie z.B. durch das Ausbleiben strenger Kontrollen, durch eine über den Arbeitgeber - im Rahmen der Haupttätigkeit - bzw. über den Ehepartner bestehende Versicherung), desto leichter lassen sich daraus persönliche Vorteile ziehen.

2.3. Wer arbeitet im informellen Sektor?

Ein wichtiger Faktor bei der Bestimmung des Personenkreises, der für die Ausübung nicht angemeldeter Erwerbstätigkeiten in Frage kommt, ist der tatsächliche Zugang zu einer solchen Tätigkeit.

Nicht angemeldete Erwerbstätigkeit wird von folgenden Gruppen von Arbeitnehmern ausgeübt:

- Personen mit einer Zweit- oder Mehrfachstätigkeit. Nicht angemeldete Erwerbstätigkeit wird zum überwiegenden Teil als Nebenbeschäftigung, d.h. zusätzlich zum regulären Arbeitsverhältnis ausgeübt. Eine Beteiligung an der nicht angemeldeten Wirtschaftstätigkeit setzt häufig voraus, daß der/die Betreffende einem bestimmten Bedarf entspricht, d.h. bestimmte Fähigkeiten oder besondere Qualifikationen besitzt.
- „Nicht-Erwerbstätige“ (Studenten, Hausfrauen und Personen im Vorruhestand). Die Ausübung einer nicht angemeldeten Erwerbstätigkeit durch diese Personen wird dadurch begünstigt, daß sie zeitlich weniger stark gebunden sind. Besonders gute Chancen ergeben sich dann, wenn früher bereits einmal Kontakte zur Arbeitswelt bestanden haben.
- Arbeitslose: Einerseits kann das Risiko, das in der Ausübung einer nicht angemeldeten Erwerbstätigkeit besteht, für diesen Personenkreis höher sein, da mit einer Streichung der Arbeitslosenunterstützung gerechnet werden muß. Dies trifft insbesondere dann zu, wenn die Zahlung der Unterstützung von der aktiven Arbeitsuche oder der Teilnahme an einer beruflichen Bildungsmaßnahme abhängig gemacht wird. Andererseits können Stellenangebote an Arbeitslose auch an die Bedingung geknüpft sein, daß die Beschäftigung nicht gemeldet wird, und in sehr vielen Fällen gehen die Arbeitslosen auf derartige Angebote ein, vor allem dann, wenn die Arbeitslosenunterstützung niedrig ist. Allerdings schwinden die Chancen für die Ausübung einer nicht angemeldeten Erwerbstätigkeit mit zunehmender Dauer der Arbeitslosigkeit.

- Bürger aus Drittstaaten (siehe Punkt 2.5.).

Alter und Geschlecht von Personen, die nicht angemeldete Erwerbstätigkeiten ausüben, sind zum großen Teil sektorabhängig. Zwar bilden Frauen unter den Personen, die einer nicht angemeldeten Beschäftigung nachgehen, nur eine Minderheit, doch befinden sie sich in aller Regel in einer schwächeren Position. Während der Personenkreis, der zwei oder mehr Beschäftigungen nachgeht, hauptsächlich aus Männern besteht, sind illegal arbeitende Frauen i.a. offiziell nicht erwerbstätig (Hausfrauen). Das hat dort negative Folgen, wo die Rentenansprüche allein vom Ehepartner abhängen und nicht auf eigener Arbeit begründet sind.

2.4. In welchen Sektoren ist nicht angemeldete Erwerbstätigkeit in den Mitgliedstaaten verbreitet?

In nahezu allen Mitgliedstaaten lassen sich drei Gruppen von Sektoren mit relativ homogenen Verhaltensmustern erkennen:

- In solchen traditionellen Sektoren wie Landwirtschaft, Baugewerbe, Einzelhandel, Hotel- und Gaststättengewerbe oder häusliche Dienste (gekennzeichnet durch arbeitsintensive Produktion und lokale Wirtschaftskreisläufe). Im Baugewerbe wird ein großer Teil des Auftragsvolumens häufig an Subunternehmen vergeben, so daß die Möglichkeiten für öffentliche Kontrollen begrenzt sind. Schwierig gestaltet sich auch die Kontrolle des Umsatzes und der Beschäftigtenzahl der vielen Kleinunternehmen im Hotel- und Gaststättengewerbe. Bei den privaten Dienstleistungen besteht eine starke Abhängigkeit von kulturellen Traditionen und kultureller Akzeptanz. Bei einigen personengebundenen Dienstleistungen gibt es überhaupt keine offiziellen Beschäftigungsverhältnisse.
- Im verarbeitenden Gewerbe und bei den Dienstleistungen für Unternehmen, wo die Kosten den größten Wettbewerbsfaktor darstellen. In Südeuropa gilt der Textilsektor mit seinen Möglichkeiten für Heimarbeit als besonders stark betroffen.
- In den modernen innovativen Wirtschaftszweigen (vorwiegend von selbständiger Tätigkeit geprägt), wo der Einsatz von Computern und die Möglichkeiten der elektronischen Datentransfer das Ordern und die Erbringung von Dienstleistungen an verschiedenen Orten erleichtern, was die Nicht-Anmeldung dieser Tätigkeiten erleichtert.

Die ersten beiden Gruppen können nach wie vor als diejenigen Bereiche gelten, auf die sich der größte Teil der nicht angemeldeten Erwerbstätigkeit konzentriert und in denen diese Art von Tätigkeit den Charakter von Ausbeutung annehmen kann. Die dritte Gruppe schließt einen Anteil von hochqualifizierten Freiberuflern ein, die sich aus eigenem Entschluß für diese Art Tätigkeit entscheiden. Dieses letztere Phänomen kann Folge unzureichender oder nicht durchgesetzter gesetzlicher Bestimmungen sein. Wenn diese Tätigkeiten aber einmal keine Sonderstellung mehr einnehmen, ergeben sich bestimmte Anreize zur ordnungsgemäßen Anmeldung der Wirtschaftstätigkeit. Viele Unternehmen beteiligen sich nur während der Anfangsphase an nicht angemeldeter Wirtschaftstätigkeit und melden ihre Geschäftstätigkeit später, nachdem sie sich etabliert haben, offiziell an.

Anhand der auf nationaler Ebene erfaßten Informationen über die Situation in den Mitgliedstaaten wird deutlich, daß sich für Europa hinsichtlich der nicht angemeldeten Erwerbstätigkeit kein einheitliches Bild bietet und daß es zwischen den Ländern in der Tat eine Vielzahl von Unterschieden gibt.

- In den skandinavischen Ländern, in den Niederlanden, in Belgien, Frankreich und im Vereinigten Königreich werden nicht angemeldete Erwerbstätigkeiten tendenziell von qualifizierten jungen männlichen Arbeitskräften ausgeübt.

- Im südlichen Europa sind im Bereich der nicht angemeldeten Beschäftigung vorwiegend jüngere Menschen, Frauen (in Form von Heimarbeit) und illegale Einwanderer tätig.
- In Deutschland und Österreich ist die Zahl der illegalen Einwanderer, die eine nicht angemeldete Erwerbstätigkeit aufnehmen, hoch, obwohl diese nicht die dominierende Gruppe darstellen.

2.5. Bürger aus Drittstaaten und nicht angemeldete Erwerbstätigkeit

Schätzungen über die Beteiligung von illegal in Europa lebenden Bürgern aus Drittstaaten (in diesem Dokument als illegale Einwanderer bezeichnet) an der Schattenwirtschaft bereiten noch größere Probleme als die Bestimmung des Ausmaßes der Untergrundwirtschaft insgesamt. Die von diesen Personen ausgeübte nicht angemeldete Erwerbstätigkeit wird von allen Mitgliedstaaten als ein gravierendes Problem angesehen, mit dem sie sich im Rahmen ihrer jeweiligen Gesamtstrategie zur Bekämpfung der illegalen Einwanderung auseinandersetzen müssen.

Für viele illegale Einwanderer ist die Aufnahme einer nicht angemeldeten Erwerbstätigkeit eine Strategie zum Überleben. Im Vergleich zu anderen Personengruppen befinden sich diese Menschen in einer besonders prekären Situation, da sie bei einem Verstoß gegen die Bestimmungen des Aufenthaltsrechts mit einer Abschiebung rechnen müssen. Arbeitgeber können illegale Einwanderer deshalb zu Bedingungen beschäftigen, die sonst niemand akzeptieren würde. Dazu kommt, daß Bürger aus Drittstaaten häufig auf illegalen Wegen in das Staatsgebiet der Mitgliedstaaten eingeschleust werden und dann eine nicht angemeldete Tätigkeit aufnehmen. Auf der anderen Seite liegen auch Hinweise dafür vor, daß die guten Chancen, eine inoffizielle Beschäftigung zu finden, der illegalen Einwanderung ihrerseits einen neuen „Schub“ verleihen.

Während die inoffizielle Beschäftigung illegaler Einwanderer früher vor allem auf das Baugewerbe konzentriert war, zeichnet sich jetzt offenbar ein Trend in Richtung nicht angemeldeter Tätigkeiten im Dienstleistungssektor ab.

3. DIE FOLGEN DER NICHT ANGEMELDETEN ERWERBSTÄTIGKEIT

3.1. Soziale Sicherheit und die Folgen für die öffentlichen Haushalte

Auf dem Gebiet der sozialen Sicherheit ergeben sich aus der nicht angemeldeten Erwerbstätigkeit Folgen für die Kranken- und Rentenversicherung sowie für die Versicherung gegen Arbeitsunfälle. Im letztgenannten Bereich besteht für Personen, die einer nicht angemeldeten Beschäftigung nachgehen, in der Regel kein Versicherungsschutz.

In Ländern, in denen ein allgemeiner Anspruch auf Sozialschutz besteht, kann nicht angemeldete Erwerbstätigkeit gravierende Auswirkungen auf die öffentlichen Haushalte haben. Für inoffiziell beschäftigte Arbeitnehmer gilt in diesen Ländern im Prinzip der gleiche Versicherungsschutz wie für alle anderen Arbeitnehmer. Sie können zwar keine freiwillige Zusatzrentenversicherung abschließen, doch wird diese Möglichkeit ohnehin nur selten genutzt, so daß zwischen dem offiziell und dem inoffiziell Beschäftigten praktisch kein Unterschied besteht. Allgemein läßt sich feststellen, daß die nicht angemeldete Erwerbstätigkeit die öffentlichen Haushalte in allen Mitgliedstaaten belastet. Aufgrund von geringeren Steuereinnahmen und Einnahmeverlusten bei den Sozialabgaben müssen die aus Steuermitteln finanzierten staatlichen Leistungen in den einzelnen Mitgliedstaaten entsprechend gekürzt werden. Wenn dann der Staat die Steuern erhöht, um sein Leistungsniveau aufrechtzuerhalten, entsteht ein

Teufelskreis insofern als damit wiederum neue Anreize für die Ausübung nicht angemeldeter Tätigkeiten geschaffen werden.²

3.2. Die Folgen für den einzelnen

Gesundheitsschutz und Rentenversorgung werden in den Mitgliedstaaten entweder nach dem Wohnortprinzip gewährt (allgemeiner Anspruch) oder sind von vom Beschäftigten selbst (oder vom Ehepartner) entrichteten Beiträgen abhängig oder aber unterliegen einer Kombination aus beiden Systemen. Personen, die neben ihrem offiziellen Arbeitsverhältnis eine Nebentätigkeit ausüben, sind in allen Mitgliedstaaten in der Regel in jedem Falle sozialversichert. In Ländern, in denen hinsichtlich Renten- und/oder Krankenversicherung ein allgemeiner Versicherungsschutz besteht, werden davon auch alle inoffiziell beschäftigten Personen mit erfaßt. In Ländern, in denen der Anspruch auf Altersrente oder Krankenversicherung oder auf beides beitragsabhängig ist, erstreckt sich dieser Schutz auch auf solche inoffiziell beschäftigten Personen, die über ihren Ehepartner versichert sind. Offiziell nicht erwerbstätige Personen (hauptsächlich Frauen) sind durch eine nicht angemeldete Beschäftigung stärker von ihrem Ehepartner abhängig als dies bei einem regulären Arbeitsverhältnis der Fall wäre. Andere inoffiziell Beschäftigte und natürlich illegale Einwanderer haben in diesen Ländern überhaupt keinen entsprechenden Schutz.

Da eine freiwillige Zusatzrentenversicherung für inoffiziell beschäftigte Personen in keinem der Mitgliedstaaten möglich ist, besteht für diesen Personenkreis allenfalls der Anspruch auf eine Grundrente. Außerdem bietet eine nicht angemeldete Erwerbstätigkeit natürlich keinerlei Versicherungsschutz gegen Arbeitslosigkeit oder Arbeitsunfälle.

Auf Personen, die ihre nicht angemeldete Erwerbstätigkeit nicht als Zweit- oder Mehrfachstätigkeit ausüben, kommen weitere Konsequenzen zu. Da ihre Tätigkeit offiziell nicht anerkannt ist, müssen sie auf sämtliche Leistungen, die sich aus einem regulären Arbeitsverhältnis ergeben würden, verzichten. Das betrifft beispielsweise Ausbildungsmaßnahmen, den Aufbau eines speziellen Laufbahnprofils, Erhöhungen des Arbeitsentgelts und das Gefühl der Verbundenheit mit dem Unternehmen. Wer sich einmal zur Aufnahme einer nicht angemeldeten Tätigkeit entschieden hat, ist also gewissermaßen an diese Art von Tätigkeit gefesselt, so daß sich ein Wechsel in andere Beschäftigungsbereiche schwierig gestaltet. Hier ist in der Tat festzustellen, daß Beschäftigte in Tätigkeiten, die als ultimative Form der Flexibilisierung der Arbeit bezeichnet werden, am Ende diejenigen sind, die bei einem Wechsel der Tätigkeit die größeren Probleme haben.

Auch die Verbraucher stehen auf der Verliererseite, weil sie nicht dieselben Schutzgarantien für evtl. auf diese Weise gelieferte Waren und Dienstleistungen haben, obwohl sie nicht angemeldete Tätigkeit gleichzeitig tolerieren oder sogar fördern.

3.3. Auswirkungen auf die Wettbewerbsbedingungen

Aus der Tatsache, daß nicht angemeldete Erwerbstätigkeit in einem Unternehmen zur Kostensenkung beiträgt, läßt sich schlußfolgern, daß dadurch die Wettbewerbsbedingungen beeinflußt werden, und zwar sowohl innerhalb der Mitgliedstaaten (zwischen Unternehmen, die inoffiziell Arbeitskräfte beschäftigen, und jenen, die sich an die geltenden Regeln halten) als auch zwischen den Mitgliedstaaten (geringere Produktionskosten in einigen Mitgliedstaaten als mögliche Folge von nicht angemeldeter Erwerbstätigkeit).

² Untersuchungen auf EU-Ebene über den Zusammenhang zwischen Besteuerung und Beschäftigung werden seit 1996 in der Arbeitsgruppe auf hoher Ebene sowie in der als Nachfolgeeinrichtung gebildeten Arbeitsgruppe Steuerpolitik - beide Male unter dem Vorsitz von Kommissar Monti - angestellt.

Allerdings sind diese beiden Fälle differenziert zu betrachten. Der Handel wird auf internationaler Ebene eindeutig von einer ganzen Reihe von Faktoren beeinflusst. Da die nicht angemeldete Erwerbstätigkeit in den verschiedenen Bereichen des Handels nur einen Bruchteil der Gesamttätigkeit ausmacht und da neben den „Arbeitskosten“ noch andere Faktoren eine Rolle spielen, können wir davon ausgehen, daß die nicht angemeldete Erwerbstätigkeit im Handel nur in einem sehr geringen Maße wettbewerbsverzerrend wirkt. (Die Vorteile niedriger Kosten in der Textilindustrie, wo die Arbeitskräfte in hohem Maße ausgebeutet werden, lassen sich vor allem dann nutzen, wenn sich die Standorte nahe an den Märkten befinden, entfallen jedoch, wenn die Exportwege zu lang werden.)

Der größte Teil der nicht angemeldeten Erwerbstätigkeit findet jedoch in Sektoren statt, die insbesondere den lokalen Markt versorgen und für die der Handel keine Rolle spielt. Wie sich gezeigt hat, schaffen sich die offiziell registrierten und die inoffiziell tätigen Unternehmen jeweils ihre eigenen Marktnischen, wobei die Wettbewerbsbedingungen auf der mikroökonomischen Ebene aber in stärkerem Maße durch die informell tätigen Unternehmen beeinflusst werden. Da die betreffenden Unternehmen jedoch normalerweise nur einen Teil ihrer Geschäfte im Rahmen der informellen Wirtschaft betreiben, beschränkt sich der Spielraum für Kostensenkungen auf den Umfang der so ausgeübten Tätigkeiten. Auswirkungen zeigen sich hier also vor allem auf der Einnahmenseite der öffentlichen Haushalte.

4. POLITISCHE FRAGEN

4.1. Politische Optionen

Wie aus den bisherigen Ausführungen deutlich wird, ist die nicht angemeldete Erwerbstätigkeit Teil einer problematischen Entwicklung, die sich auf das Funktionieren des europäischen Arbeitsmarktes auswirkt. Durch die Schaffung entsprechender Anreize könnte man möglicherweise erreichen, daß inoffiziell ausgeübte Tätigkeiten offiziell angemeldet werden, und auch die Kunden wären bei Vorhandensein eines strukturierten Angebots bereit, mehr Dienstleistungen auf legalem Wege zu beziehen.

Das Problem läßt sich von zwei Seiten betrachten. Wenn es vor allem darum geht, daß einzelne Personen oder Firmen das bestehende System zu Lasten des Allgemeinwohls ausnutzen, dann sollten die zu ergreifenden Maßnahmen auf Sanktionen abzielen und sich auf folgende Schwerpunkte konzentrieren:

- Konsequenter Durchsetzung der geltenden Bestimmungen. Wenn die Umverteilung von Einkommen und die Gewährung von Sozialleistungen Bestandteile des gesellschaftlichen Wertesystems sind, muß der Staat dafür sorgen, daß die Anzahl der Trittbrettfahrer begrenzt wird.
- Förderung solcher Versorgungssysteme, in denen ein Anspruch auf Leistungen im Rahmen der sozialen Sicherung an tatsächlich gezahlte Beiträge gekoppelt ist.
- Sensibilisierungskampagnen mit dem Schwerpunkt unsoziales Verhalten und Schädigung des Allgemeinwohls durch Sozialbetrug.

Wenn sich das Problem aber vor allem aus neuen Arbeitsformen oder -gewohnheiten und der vergleichsweise schleppenden Anpassung der bestehenden Gesetze an diese Veränderungen ergibt, sollte sich die Politik auf Präventivmaßnahmen wie diese konzentrieren:

- Liberalisierung der Produkt- und Dienstleistungsmärkte und Vereinfachung der Verfahren bei der Gründung kleiner Unternehmen;

- Förderung einer besseren Strukturierung der Angebotsseite für einige Sektoren (z.B. bei Pflege- und Reinigungstätigkeiten) und der Anerkennung neuer Abschlüsse und Kompetenzen;
- stärkere Beteiligung der Sozialpartner an der Informationstätigkeit, an der Durchsetzung der geltenden Bestimmungen und an Kontrollmaßnahmen auf sektoraler, lokaler und europäischer Ebene;
- Anpassung nicht mehr zeitgemäßer arbeitsrechtlicher Bestimmungen an die Entwicklung neuer Arbeitsformen;
- Reform des Sozialschutzsystems im Sinne einer Berücksichtigung kurzer Beschäftigungszeiten, unregelmäßiger Tätigkeit, mehrfachen Wechsels zwischen Arbeitslosigkeit und Beschäftigung, von Pflegezeiten usw.;
- Geringere Besteuerung der Arbeit sowohl hinsichtlich der Kosten für den Arbeitgeber (Sozialabgaben) als auch in bezug auf das verfügbare Einkommen der einzelnen Arbeitnehmer.
- Senkung der Mehrwertsteuersätze für arbeitsintensive Dienstleistungen.

Es kommt darauf an, die finanziellen Anreize für die Nicht-Anmeldung einer Erwerbstätigkeit zu verringern und die Attraktivität einer Beschäftigung in der regulären Wirtschaft zu erhöhen, um so das Verhältnis Gesamtrisiko/Gesamtvorteil zu verändern. Wesentliche Voraussetzung für die wirksame Bekämpfung der nicht angemeldeten Erwerbstätigkeit ist die Entwicklung einer umfassenden und gezielten Strategie. Dazu ist ein Mix aus Maßnahmen in beiden genannten Richtungen erforderlich, damit es zu einem Zusammenspiel unterschiedlicher Maßnahmen kommt und andere politische Initiativen nicht im Gegensatz zu den zur Bekämpfung der nicht angemeldeten Erwerbstätigkeit ergriffenen Maßnahmen stehen.

4.2. Überblick über politische Maßnahmen in den Mitgliedstaaten

Um den verschiedenen kurz- und langfristigen Folgen der nicht angemeldeten Erwerbstätigkeit entgegenzuwirken, haben die Mitgliedstaaten eine Reihe von Maßnahmen ergriffen, die jeweils auf die verschiedenen Ausprägungen dieses Phänomens und deren Verbreitung zugeschnitten sind (Tabellen 1 - 3). Während sich die Initiativen in einigen Mitgliedstaaten auf eine nicht angemeldete Nebenerwerbstätigkeit konzentrierten, stand in anderen Ländern die stärker „gewerblich“ ausgerichtete Beschäftigungsform im Mittelpunkt. In diesem Zusammenhang muß allerdings darauf hingewiesen werden, daß einige Initiativen ursprünglich andere Ziele verfolgten, aber dennoch einige positive Nebeneffekte auch hinsichtlich der nicht angemeldeten Erwerbstätigkeit hatten. Für konkrete Aussagen über die Auswirkungen dieser politischen Maßnahmen ist es jedoch in vielen Fällen jetzt noch zu früh.

Neue gesetzliche Bestimmungen und ihre Durchsetzung:

Um die nicht angemeldete Erwerbstätigkeit zu bekämpfen, haben die meisten Mitgliedstaaten den gesetzlichen Rahmen im Hinblick auf die Kriterien und Sanktionen bei Verstößen gegen die Steuergesetze und die Bestimmungen für die Entrichtung von Sozialabgaben sowie bei Sozialbetrug entsprechend ausgebaut und verschärft. In einigen Mitgliedstaaten sind die arbeitsrechtlichen Bestimmungen im Sinne einer Verbesserung des Zugangs zum regulären Arbeitsmarkt geändert worden, so z.B. in Spanien, wo es bestimmte Veränderungen im Hinblick auf neue Formen der Beschäftigung gegeben hat, und in Italien, wo ein neuer Arbeitsvertrag eingeführt worden ist, der den Zugang auf den regulären Arbeitsmarkt ermöglicht. Auch die Umset-

zung der Richtlinie Nr. 91/533³, die ursprünglich nicht direkt auf eine Bekämpfung der nicht angemeldeten Erwerbstätigkeit abzielte, hat einigen Mitgliedstaaten als Anlaß gedient, entsprechende Schritte zu unternehmen.

Da man nicht davon ausgehen kann, daß Gesetze an sich bereits nennenswerte Veränderungen bewirken, sind in einigen Mitgliedstaaten im Nachgang Vorkehrungen für eine verstärkte Kontrolle ihrer Umsetzung und für eine Intensivierung der Inspektionstätigkeit auf verschiedenen Ebenen getroffen worden. Das dazu eingesetzte Instrumentarium ist von Mitgliedstaat zu Mitgliedstaat unterschiedlich. In Ländern, in denen die Gewerkschaften einen großen Einfluß auf die Arbeitnehmerschaft haben, spielen diese auch eine aktive Rolle bei der Kontrolltätigkeit. In anderen Ländern kommt dagegen der Gewerbeaufsicht eine größere Bedeutung zu.

Als Präventivmaßnahmen wurden direkte und indirekte Kontrollen unter Beteiligung der Steuerbehörden und der Arbeitsämter eingeleitet, die häufig zu positiven Ergebnissen geführt haben. Auch die verstärkte Koordinierung zwischen verschiedenen Bereichen der öffentlichen Verwaltung hat zur besseren Durchsetzung der geltenden Bestimmungen beigetragen. Schließlich läßt sich eine verstärkte Zusammenarbeit auf europäischer Ebene feststellen, die sich vor allem auf dem Gebiet des Informationsaustauschs bemerkbar macht⁴.

In den meisten Ländern sind die Sanktionen für nicht angemeldete Erwerbstätigkeit oder Sozialbetrug verschärft worden. Überdies sind in einigen Ländern Maßnahmen eingeleitet worden, die die Bekämpfung der nicht angemeldeten Erwerbstätigkeit in Ketten von Subunternehmen auf alle Ebenen ausdehnen. In einigen Ländern wurden verstärkte Kontrollmaßnahmen auch für den Dienstleistungssektor (Hotel- und Gaststättengewerbe) eingeführt. Die positiven Ergebnisse aus der Zusammenarbeit zwischen Arbeitsämtern und Steuerbehörden betrafen sowohl diesen Wirtschaftszweig direkt als auch andere Fälle von „organisierter“ nicht gemeldeter Erwerbstätigkeit.

Aufklärung und Sensibilisierung

Ein weiteres Gebiet, auf dem einige Mitgliedstaaten entsprechende Aktivitäten entfaltet haben, sind die Kampagnen gegen die nicht gemeldete Erwerbstätigkeit. Im Mittelpunkt steht dabei die Verstärkung des Gefühls, einer Gemeinschaft anzugehören, aus der jeder einen Nutzen zieht und für die jeder seinen Beitrag leisten sollte. Das Beispiel der in Deutschland durchgeführten Kampagne „Illegal ist unsozial“ kann als ein allgemeiner Appell an die Bevölkerung gewertet werden, jedwede Erwerbstätigkeit offiziell anzumelden. In einigen Mitgliedstaaten wurden Informationskampagnen, z.B. zu den Risiken einer nicht angemeldeten Beschäftigung im Baugewerbe, durchgeführt. Wenn in diesem Bereich mit offiziell nicht angemeldeten Beschäftigten gearbeitet wird, dann besteht bei einer mangelhaften Ausführung der Arbeiten kein Regreßanspruch. Außerdem entfällt bei einer Beteiligung nicht autorisierter Unternehmen ohne festen Standort der Versicherungsschutz gegen Einbruch und Sachbeschädigung.

Schaffung von Anreizen durch Beihilfen bzw. Reduzierung der Gemeinkosten:

Belgien, Dänemark, Finnland, Deutschland, Schweden und Frankreich haben sich speziell mit dem Problem der Nebentätigkeit und der nicht angemeldeten Erwerbstätigkeit im Bereich der privaten Dienstleistungen (im Haushalt) auseinandergesetzt. Als Maßnahmen zur Senkung des bürokratischen Aufwandes sind in diesem Zusammenhang beispielsweise Dienstleistungsgutscheine und *zentrale Anlaufstellen* für

³ Richtlinie über die Pflicht des Arbeitgebers zur Unterrichtung des Arbeitnehmers über die für seinen Arbeitsvertrag oder sein Arbeitsverhältnis geltenden Bedingungen. Richtlinie Nr. 91/533 EWG, ABl. Nr. L 288/32 vom 18.10.91

⁴ Vgl. Artikel 4 der Richtlinie über die Entsendung von Arbeitnehmern im Rahmen der Erbringung von Dienstleistungen. Richtlinie 96/71/EG, ABl. Nr. L 18/1, 21.01.97

KMU zu nennen. So können Haushalte in Belgien, Deutschland und Frankreich Haushaltsdienstleistungen gegen Gutschein zu einem günstigeren Preis erwerben, in dem Steuern und Sozialabgaben dennoch bereits enthalten sind.

In den nordeuropäischen Ländern standen sowohl Steuersenkungen als auch Beihilfen für bestimmte Dienstleistungen im Mittelpunkt. Man wollte damit an die Haushalte appellieren, die von ihnen beschäftigten Personen offiziell als Erwerbstätige registrieren zu lassen. In diesem Zusammenhang haben sich Steuervergünstigungen und Beihilfen für Renovierungs- und Modernisierungsarbeiten in Wohnungen als ein besonders erfolgreiches Mittel erwiesen, um mehr Menschen dazu zu bewegen, Instandsetzungsarbeiten auf legalem Wege durchführen zu lassen. Diese Maßnahme hatte zur Folge, daß Arbeiten, die sonst vielleicht inoffiziell ausgeführt worden wären, nun ganz offiziell angemeldet und registriert wurden.

In Dänemark, Finnland und Deutschland sind außerdem Beihilfen für häusliche Dienste eingeführt worden. Dabei ging es darum, daß Tätigkeiten im Haushalt (Reinigungs- und Gartenarbeiten) nicht mehr - wie es häufig der Fall ist - im Rahmen der Schattenwirtschaft, sondern als offiziell angemeldete Erwerbstätigkeit ausgeübt werden. Die Beihilfen werden vom Staat als Teil des an den Arbeitnehmer zu zahlenden Lohns gewährt und bewirken auf diese Weise für die Nutzer der erbrachten Dienstleistung eine Senkung der Kosten. Der Staat seinerseits kann auf diese Weise gewährleisten, daß die betreffende Tätigkeit angemeldet (und somit auch versteuert) wird, da für den Nutzer ein deutlicher Anreiz für die Beantragung der Beihilfe besteht.

Steuerliche Maßnahmen:

In den meisten Ländern wurden die Steuergesetze hinsichtlich der Höhe der persönlichen Steuern und der möglichen Steuervergünstigungen geändert. Diese Gesetzesänderungen hatten in einigen Fällen auch positive Nebeneffekte für die Bekämpfung der nicht angemeldeten Erwerbstätigkeit.

Die implizite Besteuerung von Arbeit (Steuern und Sozialabgaben) ist in der EU von 35% im Jahr 1981 auf mehr als 42% im Jahr 1995 angestiegen. Dies ist darauf zurückzuführen, daß bewegliche Steuerbemessungsgrundlagen, wie z.B. Kapital, eine immer geringere Rolle spielen. Untersuchungen auf EU-Ebene über die Notwendigkeit, diesem langfristigen Trend entgegenzuwirken, und ganz allgemein über den Zusammenhang zwischen Besteuerung und Beschäftigung werden seit 1996 in der Arbeitsgruppe auf hoher Ebene sowie in der als Nachfolgeeinrichtung gebildeten Arbeitsgruppe Steuerpolitik - beide Male unter dem Vorsitz von Kommissar Monti - durchgeführt. Im Ergebnis dieser Bemühungen kam es zur Annahme der Entschließung des Rates und der im Rat vereinigten Vertreter der Regierungen der Mitgliedstaaten über einen Verhaltenskodex für die Unternehmensbesteuerung - Besteuerung von Zinserträgen, ABl. Nr. C 002, 06.01.1998 (98/C 2/01).

In den beschäftigungspolitischen Leitlinien für 1998 werden die Mitgliedstaaten außerdem dazu aufgefordert, die Zweckmäßigkeit einer Senkung des MwSt.-Satzes für arbeitsintensive Dienstleistungen zu prüfen.

Angebotsseitige Interventionen

Eine weitere Art der Intervention besteht darin, in bestimmten Sektoren die Umstrukturierung der Angebotsseite und die entsprechende Profilierung von Berufen zu fördern. So hat beispielsweise das gut ausgebaute Netz an öffentlichen Einrichtungen zur Kinderbetreuung in einigen Ländern dazu geführt, daß dieser Sektor jetzt nicht mehr Bestandteil der Schattenwirtschaft ist. Auch die Liberalisierung der Produkt- und Dienstleistungsmärkte dient als strukturspezifische Intervention und trägt dazu bei, daß bestimmte Tätigkeiten jetzt in stärkerem Maße offiziell gemeldet werden.

Die Tatsache, daß die administrativen und rechtlichen Formalitäten heute zu den größten Belastungen für Unternehmen zählen, ist von der Kommission in ihrer *Empfehlung zur Verbesserung und Vereinfachung des Umfelds von Unternehmensgründungen*⁵ anerkannt worden. Ausgehend von der besten Praxis in den Mitgliedstaaten werden dort Maßnahmen formuliert, mit deren Hilfe die administrative Belastung für neugegründete Unternehmen einschließlich der Belastungen durch Steuern und Sozialabgaben gesenkt werden sollen.

Sozialer Dialog

Die Sozialpartner können bei der Bekämpfung der nicht angemeldeten Erwerbstätigkeit eine wichtige Rolle spielen. So kann beispielsweise durch Kontrollen an einzelnen Arbeitsplätzen dafür Sorge getragen werden, daß die gesetzlichen und arbeitsvertraglichen Bestimmungen eingehalten werden. In einigen Ländern besteht auch bereits eine Zusammenarbeit mit den Wirtschaftsverbänden und Gewerkschaften der betroffenen Sektoren. So beteiligten sich beispielsweise in Frankreich die Regierung und bestimmte Branchen gemeinsam an Informationskampagnen, mit denen erreicht werden sollte, daß bei der Inanspruchnahme von Leistungen des Baugewerbes und bei Umzügen auf offiziell angemeldete Arbeitskräfte zurückgegriffen wird. Außerdem werden Strategien zur Förderung der Wiedereingliederung von Personen, die eine nicht angemeldete Erwerbstätigkeit ausüben, überall dort, wo weitreichende dreiseitige Vereinbarungen bestehen, durch die Sozialpartner ausgehandelt und entsprechend überwacht.

Maßnahmen in bezug auf Bürger aus Drittstaaten

Hinsichtlich des Problems der Beteiligung von Bürgern aus Drittstaaten an der nicht angemeldeten Erwerbstätigkeit hat insbesondere Frankreich spezielle Maßnahmen eingeleitet, die zum größten Teil die Kontrolltätigkeit betreffen, aber auch eine Beobachtung und Überwachung der aktuellen Entwicklungen beinhalten. Im Vereinigten Königreich müssen die Arbeitgeber nach einem 1996 in Kraft getretenen Gesetz sicherstellen, daß die von ihnen beschäftigten Arbeitnehmer über eine Aufenthalts- und Arbeitserlaubnis verfügen. In den Niederlanden gilt eine ähnliche Regelung bereits seit Anfang der 90er Jahre. In Portugal und Griechenland sind die Einwanderergesetze geändert worden.

Auf der europäischen Ebene wird die Bekämpfung der nicht angemeldeten Erwerbstätigkeit von Bürgern als Drittstaaten auf dem Gebiet der Mitgliedstaaten als eine Angelegenheit von gemeinsamem Interesse betrachtet und fällt unter den Titel VI des EU-Vertrags. Vor diesem rechtlichen Hintergrund und aufgrund des beträchtlichen gemeinsamen Interesses an einer Bewältigung dieses Problems hat der Rat zwei Empfehlungen zur Bekämpfung der illegalen Beschäftigung angenommen⁶. Der Vertrag von Amsterdam enthält ein spezielles Kapitel über Freiheit, Sicherheit und Recht mit einer spezifischen Gemeinschaftskompetenz in Fragen der Einwanderung.

4.3. Drei Länderbeispiele für eine integrierte Strategie

In einigen Ländern wurden im Rahmen eines integrierten Ansatzes koordinierte Anstrengungen unternommen, an denen sich verschiedene Dienststellen der öffentlichen Verwaltung beteiligen. Die Effizienz derartiger Maßnahmen hängt weitgehend von **breit angelegten politischen Initiativen ab, die für verschiedene Bereiche - vom Arbeitsrecht bis zur Steuerpolitik - ergriffen werden und die sich in ihrer Zielsetzung an**

⁵ ABl. Nr. L 145 vom 05.06.1997

⁶ Empfehlung des Rates vom 22. Dezember 1995 zur Harmonisierung der Mittel zur Bekämpfung der illegalen Einwanderung und der illegalen Beschäftigung sowie zur Verbesserung der einschlägigen Kontrollverfahren, ABl. Nr. C 005, 10.01.1996; Empfehlung des Rates vom 27. September 1996 zur Bekämpfung der illegalen Beschäftigung von Drittstaatsangehörigen, ABl. Nr. C 304, 14.10.1996

den besonderen Erscheinungsformen des Problems in den einzelnen Mitgliedstaaten orientieren.

Dänemark

In Dänemark wurden bereits mehrere Initiativen ergriffen, um der nicht angemeldeten Erwerbstätigkeit entgegenzuwirken. Einige andere Maßnahmen, die eigentlich auf andere Ziele gerichtet waren, lagen auf der Linie der politischen Schritte zur Bekämpfung der illegalen Beschäftigung und führten hier zu einer Anzahl von positiven Nebeneffekten.

Zunächst wurden zusätzliche Kontrollen in den Bereichen Steuer- und Gewerbeaufsicht mit dem Ziel der Aufdeckung von Sozialbetrug durchgeführt. Dabei kam es zu einer Zusammenarbeit der Steuerbehörden mit den Arbeitsämtern. Angesichts der Tatsache, daß die nicht angemeldete Erwerbstätigkeit in einigen Sektoren (insbesondere im Bereich der häuslichen Dienste) offenbar keine Ausnahmeerscheinung mehr war, wurde dann dazu übergegangen, verschiedene Anreizsysteme zur Förderung offiziell registrierter Tätigkeit zu schaffen:

- Bereich häusliche Dienste: 1994 wurde in diesem Bereich ein System von Beihilfen für Verbraucherdienstleistungen eingerichtet.
- Beihilfen für die Instandsetzung von Wohnungen.

Als letzter Punkt ist hier die 1994 durchgeführte Steuerreform zu nennen, die zu einer Herabsetzung der Steuern im unteren Einkommensbereich führte und als Nebeneffekt eine Verringerung der Anreize für Tätigkeiten in der Untergrundwirtschaft zur Folge hatte.

Niederlande

Schwerpunkt der in den Niederlanden unternommenen Initiativen ist das Problem des Sozialbetrugs. Nach Maßgabe eines vor kurzem verabschiedeten Gesetzes müssen Empfänger von Sozialleistungen jetzt bestimmte Kriterien erfüllen und dürfen keine Nebenbeschäftigungen bzw. illegalen Tätigkeiten ausüben, die den Voraussetzungen für den Bezug dieser Leistungen widersprechen. Man ist der Ansicht, daß sich die nicht angemeldete Erwerbstätigkeit am besten über die Steuergesetzgebung und durch eine Senkung der Mehrwertsteuersätze bekämpfen läßt. Auf Initiativen zur Bewältigung dieses Problems durch erhöhte Strafen und verschärfte Kontrollen wurde aus diesem Grunde verzichtet.

Ein weiterer Schritt in diesem Zusammenhang war die Senkung der Lohnnebenkosten insbesondere für Personen mit niedrigem Einkommen. Diese Maßnahme, die in erster Linie der Beschäftigungsförderung dienen sollte, hatte auch einige positive Nebeneffekte für die Einschränkung der nicht angemeldeten Erwerbstätigkeit.

Frankreich

In Frankreich wurde mit der MILUTMO (Mission de liaison Interministérielle pour la lutte contre le travail clandestin, l'emploi non déclaré et le trafic de main-d'oeuvre) eine eigene Behörde zur Bekämpfung der nicht angemeldeten Erwerbstätigkeit geschaffen, die sämtliche diesbezüglichen Maßnahmen auf nationaler Ebene koordiniert. Auf regionaler und lokaler Ebene finden jetzt verschärfte Kontrollen statt.

Man hat sich hier für eine Verfahrensweise entschieden, die sich vor allem auf Gesetzesinitiativen stützt und vorrangig auf die Verfolgung und Bestrafung von Verstößen gegen die geltenden Rechtsvorschriften abzielt. Die entsprechenden Maßnahmen

richten sich nicht nur gegen die Person, die eine nicht angemeldete Erwerbstätigkeit ausübt, sondern auch gegen den „donneur-d'ordre“ (Auftraggeber), der als Nutznießer der inoffiziellen Beschäftigung angesehen wird.

Um die Anmeldung von Tätigkeiten im Haushalt als offizielle Erwerbstätigkeit zu unterstützen, wurde ein Gutscheinsystem für Dienstleistungen eingeführt. Darüber hinaus wurden die steuerlichen Vergünstigungen für die Instandsetzung von Wohnungen und die Beschäftigung von Haushaltshilfen erhöht.

Erwähnung verdienen schließlich die Informationskampagnen, die von der Regierung und den Sozialpartnern bestimmter Wirtschaftszweige gemeinsam mit dem Ziel durchgeführt wurden, die Bevölkerung für bestimmte Risiken in Verbindung mit der nicht angemeldeten Beschäftigung von Arbeitskräften zu sensibilisieren. Außerdem wurden ein sozialer Dialog in Gang gesetzt und eine Vereinbarung zwischen den Sozialpartnern und dem Arbeitsministerium getroffen.

5. SCHLUSSFOLGERUNGEN

Die nicht angemeldete Erwerbstätigkeit bildet einen Störfaktor, der das reibungslose Funktionieren der Produkt-, Dienstleistungs- und Arbeitsmärkte erheblich beeinträchtigt. Sie birgt die Gefahr einer Unterminierung der Finanzierung des Sozialschutzes und der aus Steuermitteln gespeisten staatlichen Leistungen.

Die nicht angemeldete Erwerbstätigkeit läßt sich in zwei Formen unterteilen: zum einen die hauptsächlich der Vermeidung von Steuern und Sozialbeiträgen dienende Ausübung einer inoffiziellen Nebentätigkeit durch Personen, die sich bereits in einem Beschäftigungsverhältnis befinden, zum anderen die Art von „organisierter“ nicht angemeldeter Erwerbstätigkeit, die einen Verstoß gegen die Arbeitsgesetzgebung darstellt. Obwohl derzeit noch die erste Form stärker ins Gewicht fällt, konzentriert sich die Arbeitsmarktpolitik eher auf die zweite Form.

Eine Initiative, die auf dem Gebiet der nicht angemeldeten Erwerbstätigkeit etwas bewirken soll, müßte aus einem Mix der in Abschnitt 4.1. genannten Elemente bestehen. Dieser *policy mix* wird zwangsläufig von Mitgliedstaat zu Mitgliedstaat unterschiedlich zusammengesetzt sein. Die wirksame Implementierung und Durchsetzung der jeweiligen Maßnahmen bleibt ein wichtiger Bestandteil der Gesamtstrategie, unabhängig davon, welche konkrete Form diese haben.

Ziel dieses Dokumentes ist es, eine Debatte über die Ursachen der nicht angemeldeten Erwerbstätigkeit und über die möglichen politischen Optionen für deren Bekämpfung in Gang zu setzen. Dazu müssen zum einen Ursachen und Ausmaß des Problems genau bestimmt und zum zweiten der Kampf gegen die nicht angemeldete Erwerbstätigkeit als Teil der gesamten Beschäftigungsstrategie begriffen werden.

Die Kommission hofft und erwartet, daß sich die Institutionen der Gemeinschaft und die Sozialpartner lebhaft an dieser Debatte beteiligen werden. In diesem Zusammenhang ist an eine stärkere Bewußtmachung der Ursachen und des Ausmaßes der nicht angemeldeten Erwerbstätigkeit, an die Ermittlung von Beispielen der besten Praxis bei deren Bekämpfung und an die Möglichkeit koordinierter Aktionen auf EU-Ebene gedacht. Die Umsetzung einiger der beschäftigungspolitischen Leitlinien für 1998, so z.B. die Entwicklung des Unternehmergeistes und die Förderung der Anpassungsfähigkeit der Unternehmen und ihrer Arbeitnehmer, werden dazu beitragen, der nicht angemeldeten Erwerbstätigkeit ihre Attraktivität zu nehmen. Wenn sich im Ergebnis dieser Debatte zeigt, daß weitere Aktionen auf EU-Ebene angezeigt wären, dann könnten diese im Zusammenhang mit dem Gemeinsamen Bericht für 1998 und den beschäftigungspolitischen Leitlinien für 1999 geprüft werden.

6. TABELLE 1: GESETZLICHE MASSNAHMEN UND KONTROLLTÄTIGKEIT

	Verstärkte Kontrollen durch Steuerbehörden	Verstärkte Kontrollen durch Arbeitsämter	Verschärfung der Sanktionen	Änderungen im Arbeitsrecht oder in anderen Bereichen
Belgien	ja	ja	höhere Bußgelder	
Dänemark	ja	ja		
Deutschland	ja	ja, durch mehr Personal in den Arbeitsämtern zur Durchführung von Außenkontrollen	ja, höhere Bußgelder	restriktivere Bestimmungen hinsichtlich Schwarzarbeit
Finnland	Verstärkung der Maßnahmen und Kontrollen durch den Fiskus	Verstärkte Kontrollen bei Arbeitslosen	ja	Änderung der Bestimmungen für atypische Beschäftigung
Frankreich	Verstärkte Kontrollen	- Verstärkte Inspektions- und Kontrolltätigkeit - Einrichtung der MILUTMO	ja	
Griechenland	Verstärkte Kontrollen durch den Fiskus		ja, höhere Bußgelder	Registrierung illegaler Einwanderer zur Legalisierung ihres Aufenthalts für 9-12 Monate
Irland	Striktere Anwendung der Steuergesetze		ja	
Italien	ja			
Luxemburg				
Niederlande	ja	ja	ja	Liberalisierung im Bereich der privaten Arbeitsvermittlungen
Österreich		ja	ja	Vereinfachung des Handelsrechts und der Gewerbeordnung sowie flexiblere Arbeitszeitregelungen
Portugal			ja, für Kinderarbeit	Deregulierung der Bestimmungen für die Aufenthaltsmöglichkeiten von illegalen Einwanderern
Schweden	Mehr Kontrollen durch den Fiskus			
Spanien				Änderung der Bestimmungen für atypische Beschäftigung
Vereinigtes Königreich	Verstärkte Kontrollen			

TABELLE 2: MASSNAHMEN BEZÜGLICH BEIHILFEN ODER KOSTENSENKUNGEN

	Dienstleistungs- gutscheine	Beihilfen für die Instandsetzung von Wohnungen oder häusliche Dienste	Änderungen im Steu- errecht	Steuerliche Ver- günstigungen (Dienstleistun- gen)	Senkung der Lohnnebenkosten
Belgien	Einführung von Dienstleistungs- schecks				
Dänemark		ja, Regelungen für häusliche Dienste.	ja (Senkung der Steu- ern für niedrige Ein- kommen)		
Deutschland	Einführung von Dienstleistungs- schecks			ja (häusliche Dienste)	
Finnland		ja			
Frankreich	Einführung von Dienstleistungs- schecks				ja (Loi Robien)
Griechenland			Steuerreform mit Einschränkung der Möglichkeiten zur Steuervermeidung	ja	ja
Irland			ja, Senkung der Per- sonensteuern		ja, Senkung der Sozialversiche- rungs-beiträge für bestimmte Arbeit- nehmergruppen
Italien		Steuersenkungen für die Wohnungs- instandsetzung		ja (freiberufliche Dienstleistungen)	ja
Luxemburg		Beihilfen zur Wohnungsinstand- setzung, steuerliche Vergünstigungen			
Niederlande		Beihilfen für die Erbringer be- stimmter Dienstlei- stungen	ja		
Österreich		Pilotprojekte für Arbeitslose			ja
Portugal			ja		
Schweden			Steuerreform mit Senkung der Steuern für niedrige Ein- kommen)	ja (Renovierung von Wohnungen)	ja
Spanien			Steuerreform mit geringerer Besteue- rung der Arbeit		
Vereinigtes Königreich			ja		

8. TABELLE 3: SONSTIGE MASSNAHMEN

Land	Reduzierung des bürokratischen Aufwands für die Arbeitgeber	Informationskampagnen	Sonstige Kampagnen	Zusammenarbeit mit den Wirtschaftszweigen
Belgien				
Dänemark		ja		
Deutschland		ja („Illegal ist unsozial“)		
Finnland	ja	ja (1996)		Zusammenarbeit mit Industrie und Handel
Frankreich	ja, für Saisonarbeiter in der Landwirtschaft			Beteiligung der Sozialpartner
Griechenland		Information über strengere Kontrollen und Sanktionen		
Irland				
Italien	ja		ja (1 spezielle Telefonnummer zur Meldung von Steuerbetrug)	neue vertragliche Vereinbarungen (contratti di riallineamento)
Luxemburg				
Niederlande	ja, PMA fördern Beschäftigung im Rahmen des geltenden Rechts	ja		zunehmend
Österreich	Vereinfachung der Verwaltungsverfahren			
Portugal	Vereinfachung der Verwaltungsverfahren			
Schweden				
Spanien				
Vereinigtes Königreich			ja (Aufforderung zur Meldung mutmaßlichen Steuerbetrugs)	

9. ANHANG 2: LÄNDERÜBERBLICK⁷

Belgien

Charakterisierung der Personen, die eine nicht gemeldete Erwerbstätigkeit ausüben: angelernte Arbeitskräfte und Arbeitskräfte mit geringem Qualifikationsniveau, Männer, Jugendliche

Verteilung der nicht gemeldeten Erwerbstätigkeit nach Sektoren: Gaststättengewerbe, Einzelhandel, Baugewerbe, Textilsektor, Verkehr und Transport, Dienstleistungen im Haushalt (Reinigungsarbeiten in Privathaushalten usw.), Landwirtschaft (Obstpflücken)

Maßnahmen/Politiken: Maßnahmen auf dem Gebiet der Rechtsvorschriften; Erweiterung der Inspektionstätigkeit; mehr Kontrollen in bestimmten Wirtschaftszweigen; Anhebung der Bußgelder; Bemühungen zur Senkung der Arbeitskosten durch verschiedene Initiativen (Textilplan, Maribel); Gutscheinsystem für Dienstleistungen.

Dänemark

Charakterisierung der Personen, die eine nicht gemeldete Erwerbstätigkeit ausüben: gelernte und ungelernte Arbeitskräfte, Studenten, Männer (doppelt soviel wie Frauen). Es besteht eine Differenzierung in geographischer (kultureller) Hinsicht (junge männliche Arbeitskräfte mit Berufsausbildung und mit Wohnort außerhalb von Kopenhagen)

Verteilung der nicht gemeldeten Erwerbstätigkeit nach Sektoren: 33% im Baugewerbe, 50% im Bereich der privaten Dienstleistungen (Betreuung von Kleinkindern, Reinigungsarbeiten, Reparatur von Kraftfahrzeugen, Gartenarbeiten usw.)

Maßnahmen/Politiken: Strengere Sanktionen bei Verstößen gegen die Steuergesetze. Senkung der Steuern für niedrige Einkommen, Beihilfen für die Instandsetzung von Wohnungen, Beihilfen für Verbraucherdienstleistungen, verstärkte Kontrolltätigkeit durch den Fiskus und die Arbeitsämter.

Deutschland

Charakterisierung der Personen, die eine nicht gemeldete Erwerbstätigkeit ausüben: illegale Einwanderer; Personen, die eine illegale Nebentätigkeit ausüben, sowie Personen, die ausschließlich schwarz arbeiten

Verteilung der nicht gemeldeten Erwerbstätigkeit nach Sektoren: Baugewerbe, Hotel- und Gaststättengewerbe, Verkehrssektor (Personen- und Güterverkehr), Reinigungstätigkeiten, Unterhaltung/Kunst/Kultur

Maßnahmen/Politiken: Verstärkte Kontrollen, Stärkung der Rechtsinstrumente, Anhebung der Bußgelder. Informationskampagne („Illegal ist unsozial“)

Finnland

Charakterisierung der Personen, die eine nicht gemeldete Erwerbstätigkeit ausüben: jüngere männliche Arbeitskräfte mit Berufsausbildung

Verteilung der nicht gemeldeten Erwerbstätigkeit nach Sektoren: Baugewerbe, Hotel- und Gaststättengewerbe, Einzelhandel (einschließlich Reparatur von Kraftfahrzeugen), Immobiliendienstleistungen

Maßnahmen/Politiken: Leistungen zur Gewährleistung des Existenzminimums (in Vorbereitung); Beihilfen für spezielle Dienstleistungen in privaten Haushalten; verstärkte Kontrollmaßnahmen - auch

⁷ Quelle: Nationale Arbeitsmarktexperten der EG-Netzwerke SYSDM (Système d'évaluation et de monitoring) und MISEP (Mutual Information System on Employment Policy).

bei Arbeitslosen; Verschärfung der Maßnahmen und Kontrollen durch den Fiskus; Änderung der gesetzlichen Bestimmungen für atypische Beschäftigung; Zusammenarbeit mit Industrie und Handel; Reduzierung des bürokratischen Aufwands für die Arbeitgeber; umfassende Informationskampagne.

Frankreich

Charakterisierung der Personen, die eine nicht gemeldete Erwerbstätigkeit ausüben: französische Staatsangehörige, legale Einwanderer, illegale Einwanderer

Verteilung der nicht gemeldeten Erwerbstätigkeit nach Sektoren: 60% im Dienstleistungssektor (vorwiegend Hotels, Cafés, Gaststätten), 27% im Baugewerbe, 13% in anderen Sektoren

Maßnahmen/Politiken: Verschärfung der rechtlichen Rahmenbestimmungen; Einrichtung der MILUTMO; Einführung eines Gutscheinsystems für Dienstleistungen; verstärkte Kontrollen durch die Arbeitsinspektion; Erweiterung der Befugnisse der staatlichen Behörden bezüglich der illegalen Beschäftigung; intensivere Zusammenarbeit zwischen Arbeitsämtern und anderen Bereichen der öffentlichen Verwaltung; Verschärfung der Sanktionen; Beitrag der Sozialpartner; Vereinfachung der Genehmigungsverfahren für Saisonarbeiter in der Landwirtschaft.

Griechenland

Charakterisierung der Personen, die eine nicht gemeldete Erwerbstätigkeit ausüben: illegale/legale Einwanderer, Rentner, Frauen/Heimarbeiter, Jugendliche - vor allem Saisonarbeit

Verteilung der nicht gemeldeten Erwerbstätigkeit nach Sektoren: Sektoren mit der Möglichkeit von Heimarbeit (Textilindustrie), Hotel-/Gaststättengewerbe/Fremdenverkehr, Dienstleistungen, Dienstleistungen für private Haushalte, Verkehrswesen

Maßnahmen/Politiken: Rechtliche Schritte: Verschärfung der Sanktionen/Anhebung der Bußgelder; effektivere Durchsetzung der Steuergesetze; Steuerreform zur Einschränkung der Möglichkeiten für Steuervermeidung; Steuernachlässe bei Vorlage von Quittungen für Käufe von Waren und Dienstleistungen; Deregulierung der Bestimmungen für die Aufenthaltsmöglichkeiten von Einwanderern.

Irland

Charakterisierung der Personen, die eine nicht gemeldete Erwerbstätigkeit ausüben: Studenten; Personen, die zwei Tätigkeiten ausüben. Keine illegalen Einwanderer

Verteilung der nicht gemeldeten Erwerbstätigkeit nach Sektoren: Baugewerbe, Handel und Vertrieb

Maßnahmen/Politiken: striktere Anwendung der geltenden gesetzlichen Bestimmungen zur Steuerhinterziehung usw.; Senkung der Personensteuern; Senkung der Sozialversicherungsbeiträge für bestimmte Arbeitnehmergruppen.

Italien

Charakterisierung der Personen, die eine nicht gemeldete Erwerbstätigkeit ausüben: Personen mit einer illegalen Nebenbeschäftigung, Jugendliche, Frauen, Rentner

Verteilung der nicht gemeldeten Erwerbstätigkeit nach Sektoren: Landwirtschaft, Baugewerbe, Bereich der privaten Dienstleistungen, Textilsektor (Heimarbeit)

Maßnahmen/Politiken: Verstärkte Kontrollen durch Steuerbehörden; steuerliche Vergünstigungen für freiberufliche Dienstleistungen; Senkung der Lohnnebenkosten; Vereinfachung der Verwaltungsverfahren; neue vertragliche Vereinbarungen (contratti di riallineamento)

Luxemburg

Nicht gemeldete Erwerbstätigkeit, wenn überhaupt, nur im Baugewerbe vorhanden. Keine Maßnahmen.

Niederlande

Charakterisierung der Personen, die eine nicht gemeldete Erwerbstätigkeit ausüben: Männer mit Berufsausbildung und offiziellem Arbeitsverhältnis

Verteilung der nicht gemeldeten Erwerbstätigkeit nach Sektoren: Hotel- und Gaststättengewerbe, Taxibetriebe, Kurierdienste, Busunternehmen, Metallindustrie, Konfektionsindustrie

Maßnahmen/Politiken: Verstärkte Kontrollen durch Steuerbehörden und Arbeitsinspektion; Verschärfung der Sanktionen; Liberalisierung im Bereich der privaten Arbeitsvermittlungen; Änderung der Steuergesetze; Änderung des Arbeitsrechts; verstärkte Zusammenarbeit mit Wirtschaftszweigen; Informationskampagnen; Beihilfen für die Erbringer bestimmter Dienstleistungen.

Österreich

Charakterisierung der Personen, die eine nicht gemeldete Erwerbstätigkeit ausüben: 1/10 aller Personen im erwerbsfähigen Alter haben eine Nebenbeschäftigung. Der Schwerpunkt liegt auf der illegalen Beschäftigung ausländischer Arbeitskräfte.

Verteilung der nicht gemeldeten Erwerbstätigkeit nach Sektoren: 40% im Baugewerbe und Handwerk, 16% in anderen Gewerbe- und Industrieunternehmen (Autowerkstätten, Maschinenbau usw.), 16% im Dienstleistungssektor, 13% in der Unterhaltungsindustrie und 15% in anderen gewerblichen und Dienstleistungsbranchen (Förderunterricht, Frisiersalons, Betreuung von Kleinkindern)

Maßnahmen/Politiken: Verstärkte Kontrolltätigkeit durch die Arbeitsinspektion; Vereinfachung des Handelsrechts und der Gewerbeordnung; flexiblere Arbeitszeitregelungen; Vereinfachung der Verwaltungsverfahren. Außerdem wurden Pilotprojekte für Arbeitslose im Bereich der häuslichen Dienste eingerichtet. Die Lohnnebenkosten für Auszubildende und bei der Einstellung älterer arbeitsloser Personen werden gesenkt.

Portugal

Charakterisierung der Personen, die eine nicht gemeldete Erwerbstätigkeit ausüben: illegale Einwanderer, Frauen, nicht registrierte Arbeitskräfte

Verteilung der nicht gemeldeten Erwerbstätigkeit nach Sektoren: Baugewerbe, Textilsektor, Einzelhandel

Maßnahmen/Politiken: Gesetzesinitiativen zur illegalen Einwanderung und zur Kinderarbeit; Steuerreform; teilweise Vereinfachung der Verwaltungsverfahren.

Schweden

Charakterisierung der Personen, die eine nicht gemeldete Erwerbstätigkeit ausüben: keine charakteristischen Personengruppen, vorwiegend Selbständige und männliche Arbeitskräfte mit Berufsausbildung

Verteilung der nicht gemeldeten Erwerbstätigkeit nach Sektoren: Bereich der privaten Dienstleistungen, Gaststättengewerbe, Reinigungsfirmen

Maßnahmen/Politiken: Mehr Kontrollen durch den Fiskus; Steuerreform zur Senkung der Steuern für niedrige Einkommen; steuerliche Vergünstigungen für die Renovierung von Wohnungen; Senkung der Lohnnebenkosten.

Spanien

450/98

Charakterisierung der Personen, die eine nicht gemeldete Erwerbstätigkeit ausüben: Personen unter 25 Jahre, Frauen mit Berufsausbildung in KMU

Verteilung der nicht gemeldeten Erwerbstätigkeit nach Sektoren: Landwirtschaft, Dienstleistungssektor (Hotel- und Gaststättengewerbe), Bereich der privaten Dienstleistungen

Maßnahmen/Politiken: Veränderungen bei den Regelungen für atypische Beschäftigung

Vereinigtes Königreich

Charakterisierung der Personen, die eine nicht gemeldete Erwerbstätigkeit ausüben: Männer (im Alter von 25 bis 55 Jahren) mit Berufsausbildung

Verteilung der nicht gemeldeten Erwerbstätigkeit nach Sektoren: Baugewerbe; Straßenmärkte; Hotel- und Gaststättengewerbe

Maßnahmen/Politiken: Verstärkte Kontrollen und zusätzliches Personal zur Verfolgung von Sozialbetrug; Maßnahmen der Steuergesetzgebung.

10.07.98**Beschluß
des Bundesrates**

Mitteilung der Kommission der Europäischen Gemeinschaften zur nicht angemeldeten Erwerbstätigkeit

KOM(98) 219 endg.; Ratsdok. 7663/98

Der Bundesrat hat in seiner 728. Sitzung am 10. Juli 1998 gemäß §§ 3 und 5 EUZBLG die folgende Stellungnahme beschlossen:

1. Der Bundesrat begrüßt die Mitteilung der Kommission der Europäischen Gemeinschaften zur nicht angemeldeten Erwerbstätigkeit als einen wichtigen Beitrag, das europäische Sozialstaatsmodell zu sichern.
2. Die Mitteilung enthält eine zutreffende Analyse der Gründe, die zu einem Rückgang der Steuer- und/oder Beitragseinnahmen der Sozialversicherungssysteme führen und in deren Folge wegen sinkender Einnahmen Leistungseinschränkungen bei gleichzeitiger Anhebung von Steuern und/oder Beiträgen erfolgen.
3. Der Bundesrat teilt die Auffassung der Kommission, daß nur ein Mix aus Sanktionen und Präventivmaßnahmen, der von Mitgliedstaat zu Mitgliedstaat unterschiedlich zusammengesetzt sein kann, geeignet ist, die Aushöhlung der Systeme der sozialen Sicherheit und die damit verbundenen Wettbewerbsverzerrungen zu verhindern.
4. Der Bundesrat begrüßt es, daß die Kommission sich in ihrer Mitteilung nicht nur auf illegale Beschäftigungsformen beschränkt, sondern mit dem (sprachlich nicht geglückten) Begriff der "nicht angemeldeten Erwerbstätigkeit" auch jene Dienstleistungen in modernen innovativen Wirtschaftszweigen erfaßt, die vorwiegend von selbständiger Tätigkeit und Computereinsatz geprägt sind. Damit wird deutlich, daß es nicht nur um die Problematik des Mißbrauchs geht, sondern daß es einer weitaus gründlicheren Auseinandersetzung um die künftige Ausgestaltung der sozialen Sicherungssysteme bedarf.

5. Der Bundesrat fordert die Bundesregierung auf, mit den Ländern und den Sozialpartnern in eine intensive Debatte über die Ursachen der nicht angemeldeten Erwerbstätigkeit und mögliche Handlungsoptionen einzutreten, wobei die Erfahrungen anderer Mitgliedstaaten in Zusammenhang mit der "best practice" genutzt werden sollten. Insbesondere ist ein Gesamtkonzept zur Bekämpfung illegaler Beschäftigung zu entwickeln.
6. Der Bundesrat fordert die Bundesregierung ferner auf, sich dafür einzusetzen, daß unter Beachtung des Subsidiaritätsprinzips auf EU-Ebene Maßnahmen entwickelt werden, die einer Aushöhlung nationaler sozialer Standards durch ausländische Anbieter entgegenwirken, wie dies z.B. mit der EU-Entsende-Richtlinie geschehen ist.