Europäische Stiftung zur Verbesserung der Lebens- und Arbeitsbedingungen

Maßnahmen zur Bekämpfung der Schwarzarbeit in der Europäischen Union

Zusammenfassung

Einleitung

In den 27 Mitgliedstaaten der Europäischen Union (EU-27) und Norwegen werden erhebliche Anstrengungen unternommen, um politische Maßnahmen zur Bekämpfung der Schwarzarbeit zu entwickeln und zu testen. Zwar wurde bereits in der Vergangenheit wiederholt versucht, die Bandbreite der in den einzelnen Ländern ergriffenen Maßnahmen zu beschreiben, es fehlte jedoch eine „Wissensdatenbank“, in der insbesondere die erwiesenermaßen wirksamsten Maßnahmen dargestellt werden. Um diese Lücke zu schließen, hat die Europäische Stiftung zur Verbesserung der Lebens- und Arbeitsbedingungen (Eurofound) ein Projekt ins Leben gerufen, um eine solche Informationsquelle zu erarbeiten. Hierzu wurde eine Forschungsarbeit in Auftrag gegeben, in deren Rahmen die Wirksamkeit der politischen Maßnahmen geprüft und ihre Übertragbarkeit beurteilt werden sollte.

In einem ersten Schritt wurde zunächst die Wirksamkeit der politischen Maßnahmen in fünf Ländern (Belgien, Dänemark, Italien, Polen und Vereinigtes Königreich) untersucht. Der entsprechende Bericht wurde im Jahr 2008 veröffentlicht. Der vorliegende Bericht erweitert den Erfassungsbereich der Studie und beleuchtet die einschlägigen politischen Maßnahmen in 28 Ländern (EU-Mitgliedstaaten und Norwegen). Darüber hinaus beinhaltet dieser Bericht ein neues Kapitel, das sich mit dem Wesen und dem Ausmaß der Schwarzarbeit in der EU-27 befasst, wobei die Ergebnisse der Eurobarometer-Umfrage 2007 als Grundlage herangezogen wurden. Das Ergebnis dieser Untersuchung ist eine stark erweiterte Wissensdatenbank, in der bis zu drei politische Maßnahmen in jedem der 28 erfassten Länder dargestellt werden. Diese Wissensdatenbank stellt somit den ersten wichtigen Schritt bei der Schaffung einer umfassenden Wissensplattform bzw. Informationsquelle dar, die es den Sozialpartnern erlaubt, ihre Kenntnisse über die Bekämpfung der Schwarzarbeit zu bündeln und auszutauschen, Evaluierungen politischer Initiativen einzusehen und deren Durchführbarkeit und Übertragbarkeit auf andere Branchen, Länder oder Berufsgruppen zu überprüfen.

Politischer Hintergrund

Schwarzarbeit betrifft alle EU-Mitgliedstaaten und stellt somit im Beschäftigungsbereich ein Thema von gemeinsamem Interesse dar, zumal die mit ihr verbundenen Verluste an Steuereinnahmen und Sozialabgaben erhebliche Auswirkungen auf die öffentlichen Haushalte haben können. Darüber hinaus ist die Schwarzarbeit auch für den Einzelnen mit negativen Folgen im Hinblick auf den Sozialversicherungsschutz verbunden. Um die Schwarzarbeit sowohl in der EU-27 insgesamt als auch in den einzelnen Ländern zu bekämpfen, ist es wichtig, die wirtschaftlichen Anreize für die Schwarzarbeit abzubauen und eine Änderung der diesbezüglichen Einstellungen herbeizuführen. In ihrer zweiten Mitteilung zur Schwarzarbeit mit dem Titel *Die Bekämpfung der nicht angemeldeten Erwerbstätigkeit verstärken* forderte die Europäische Kommission im Jahr 2007 einen vermehrten Einsatz sowohl von positiven Anreizen als auch von abschreckenden Maßnahmen und Sanktionen. Die Kommission stellte fest, dass zwar Abschreckungs-, Abhilfe- und Vorbeugemaßnahmen verabschiedet wurden, jedoch nur wenige Länder Maßnahmen zur Verbesserung der Steuermoral ergreifen. Daher empfahl sie, verstärkt auf Sensibilisierungsmaßnahmen zu setzen, um die Einstellungen gegenüber der Schwarzarbeit zu verändern.

Da seit der Jahrtausendwende zunehmend unterschiedliche politische Ansätze und Maßnahmen getestet wurden, ist es für die Sozialpartner noch wichtiger geworden, voneinander zu lernen und zu erfahren, welche Konzepte funktionieren und welche nicht. Während in den einzelnen Mitgliedstaaten die unterschiedlichsten politischen Maßnahmen ergriffen wurden, mangelt es jedoch ganz offensichtlich an Evaluierungen der Ergebnisse und einer Bündelung des einschlägigen Fachwissens. Die aus dem Fehlen eines koordinierten wechselseitigen Lernens resultierende Problematik wurde auch in einer Entschließung des Europäischen Parlaments aus dem Jahr 2008 unterstrichen, in der die Mitgliedstaaten aufgefordert wurden, die Bekämpfung der nicht angemeldeten Erwerbstätigkeit zu verstärken. In dieser Entschließung wurde die Kommission ferner aufgefordert, „die Einrichtung

einer Datenbank zu den verschiedenen in den einzelnen Mitgliedstaaten praktizierten Ansätzen und Maßnahmen ins Auge zu fassen, mit der deren Durchführbarkeit und Übertragbarkeit auf andere Sektoren und Arbeitsbereiche in anderen Mitgliedstaaten möglich wird“.

Wesentliche Erkenntnisse

Bisher war eine fundierte Erörterung der Möglichkeiten zur Bekämpfung der Schwarzarbeit sowohl in der EU-27 als auch in den einzelnen Ländern kaum möglich, da zu wenig über das Wesen der Schwarzarbeit bekannt war. Die Studie ergab, dass Schwarzarbeit keineswegs ein homogenes Phänomen darstellt und beispielsweise Unterschiede hinsichtlich ihrer Form, ihrer Verteilung auf die einzelnen Branchen und der Motive bestehen, aus denen Menschen dieser Form der Erwerbstätigkeit nachgehen. Es ist also durchaus möglich, dass eine politische Maßnahme, die in einem Land oder einer Region ein wichtiges Instrument für die Bekämpfung der Schwarzarbeit darstellt, andernorts weniger wirksam ist. Ein „allgemeingültiger“ Ansatz ist daher für die Bekämpfung der Schwarzarbeit ungeeignet. Stattdessen müssen die politischen Ansätze und Maßnahmen auf die gegebenen Umstände in den einzelnen Ländern oder Regionen zugeschnitten werden.

Um die derzeit in den einzelnen Ländern angewandten Verfahren zu verstehen, wurde eine Typologie der möglichen verfügbaren politischen Ansätze und Maßnahmen herangezogen. Dabei wird zwischen zwei großen politischen Ansätzen unterschieden: Der Abschreckung, die auf das Aufspüren und die Ahndung von Verstößen gegen Rechtsvorschriften abzielt, und einem Ansatz, der den Schwerpunkt auf positive Anreize für vorschriftsmäßiges Verhalten legt. Die zentrale Schlussfolgerung lautet, dass in den untersuchten Ländern traditionell auf abschreckende Maßnahmen zurückgegriffen wird, um die tatsächliche oder wahrgenommene Wahrscheinlichkeit einer Entdeckung und Bestrafung zu erhöhen. In den letzten Jahren, insbesondere seit der Veröffentlichung der beschäftigungspolitischen Leitlinie Nr. 9 im Jahr 2003, war jedoch eine spürbare Zunahme positiver Maßnahmen zu beobachten, die weniger darauf abzielen, rechtswidriges Verhalten zu bestrafen, sondern eher darauf, eine Legalisierung der Beschäftigung zu erleichtern. Hierzu zählen vorbeugende Maßnahmen, um Verstöße gegen Rechtsvorschriften von Anfang an zu unterbinden, Anreize für nicht angemeldete Beschäftigte, in den regulären Beschäftigungsbereich zu wechseln, und Maßnahmen zur Stärkung der Steuermoral. Ungeachtet dieser Maßnahmen werden Initiativen zur Stärkung der Steuermoral bisher nur zögerlich angenommen.

Die im Rahmen des Berichts vorgenommene Evaluierung der vielfältigen politischen Ansätze und Maßnahmen in der EU-27 und in Norwegen bietet einen Einblick in vorbildliche Verfahren und beinhaltet zudem einige einschlägige praktische Beispiele. Zu den Initiativen zählen abschreckende und vorbeugende Maßnahmen, Abhilfemaßnahmen zur Legitimierung von Schwarzarbeit sowie Maßnahmen, die auf eine Veränderung der Einstellungen und eine Stärkung der Bereitschaft abzielen, der Verpflichtung zur Entrichtung von Steuern nachzukommen. Eine zentrale Schlussfolgerung lautet, dass bewährte Verfahren nicht nur die Auswahl bestimmter politischer Maßnahmen für eine wirksame Bekämpfung der Schwarzarbeit umfassen, sondern auch die Frage berücksichtigen, wie und in welcher Abfolge diese Maßnahmen kombiniert werden können, um eine größtmögliche Wirkung zu erzielen. Die Evaluierung der Wirksamkeit und Übertragbarkeit der verschiedenen Kombinationen und Abfolgen von Maßnahmen sollte daher einen integralen Bestandteil der Überprüfung bilden.

Politische Empfehlungen

- Die Evaluierungen der einzelnen Maßnahmen bilden eine tragfähige Evidenzbasis, auf deren Grundlage die einzelnen Länder über die Erprobung bestimmter Initiativen entscheiden können.

- Es sind weitere Forschungsarbeiten über die Wirksamkeit und Übertragbarkeit bestimmter politischer Maßnahmen zur Bekämpfung der Schwarzarbeit erforderlich.

- Es muss mehr darüber in Erfahrung gebracht werden, wie und in welcher Abfolge politische Maßnahmen kombiniert werden können, um in unterschiedlichen Kontexten eine größtmögliche Wirkung zu erzielen.

- Die Studie zeigt, dass die Länder nur in Ausnahmefällen die Erfahrung anderer Länder berücksichtigen, bevor sie politische Maßnahmen ergreifen. Um einen länderübergreifenden, interregionalen Ansatz zu realisieren, müssen daher die Bemühungen um einen aktiven Erfahrungsaustausch und wechselseitiges Lernen gefördert werden.

- Darüber hinaus muss der Informationsrahmen über politische Maßnahmen erweitert werden, indem Daten aus weiteren Ländern erhoben werden, darunter aus Australasien, Nordamerika und dem „globalen Süden“.

- Es müssen verstärkt Sensibilisierungsmaßnahmen durchgeführt werden, um die Einstellungen gegenüber der Schwarzarbeit zu verändern, insbesondere im Hinblick auf die Stärkung der Steuermoral.

Weitere Informationen

Der Bericht *Measures to tackle undeclared work in the European Union* [Maßnahmen zur Bekämpfung der Schwarzarbeit in der Europäischen Union] steht unter der Adresse http://www.eurofound.europa.eu/publications/htmlfiles/ef0925.htm zur Verfügung. Die „Wissensdatenbank“ mit Fallstudien zur Schwarzarbeit ist ebenfalls online verfügbar unter http://www.eurofound.europa.eu/areas/labourmarket/tackling/search.php.

Radoslaw Owczarzak, Forschungsleiter
row@eurofound.europa.eu.