

## Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zu dem Thema „Die Rolle der Zivilgesellschaft bei der Verhinderung von Schwarzarbeit“

(2005/C 255/12)

Der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss beschloss am 28. Januar 2004 gemäß Artikel 29 Absatz 2 seiner Geschäftsordnung, eine Stellungnahme zu folgender Vorlage zu erarbeiten: „Die Rolle der Zivilgesellschaft bei der Verhinderung von Schwarzarbeit“.

Die mit der Vorbereitung der Arbeiten beauftragte Fachgruppe Beschäftigung, Sozialfragen, Unionsbürgerschaft nahm ihre Stellungnahme am 15. März 2005 an. Berichterstatter war Herr HAHR.

Der Ausschuss verabschiedete auf seiner 416. Plenartagung am 6./7. April 2005 (Sitzung vom 7. April) mit 112 Stimmen gegen 1 Stimme bei 2 Stimmenthaltungen folgende Stellungnahme:

### 1. Zusammenfassung der EntschlieÙung des Rates

1.1 Der Rat (Beschäftigung, Sozialpolitik, Gesundheit und Verbraucherschutz) nahm am 20. Oktober 2003 eine EntschlieÙung über nicht angemeldete Erwerbstätigkeit an <sup>(1)</sup>. Mit dieser EntschlieÙung will der Rat die Mitgliedstaaten für eine durchdachte Strategie zur Bekämpfung der nicht angemeldeten Arbeit in der Union gewinnen. Die Strategie ist als fester Bestandteil der europäischen Beschäftigungsstrategie gedacht. Leitlinie 9 der beschäftigungspolitischen Leitlinien 2003 beschäftigt sich ausschließlich mit nicht angemeldeter Erwerbstätigkeit <sup>(2)</sup>.

1.2 In seinem Aufruf an die Mitgliedstaaten empfiehlt der Rat, dass diese die EntschlieÙung als einen Bezugsrahmen betrachten, innerhalb dessen sie im Kontext der europäischen Beschäftigungsstrategie unter Berücksichtigung ihrer nationalen Prioritäten und Gegebenheiten Maßnahmen entwickeln und durchführen können. Die EntschlieÙung baut in weiten Teilen auf der Mitteilung der Kommission von 1998 <sup>(3)</sup> zu diesem Thema auf.

1.3 Ferner werden die Mitgliedstaaten aufgefordert, in ihren künftigen einzelstaatlichen Aktionsplänen bei der Berichterstattung über die wichtigsten Maßnahmen, die sie zur Durchführung ihrer Beschäftigungspolitik im Lichte der spezifischen beschäftigungspolitischen Leitlinie zur nicht angemeldeten Erwerbstätigkeit getroffen haben, auf die in dieser EntschlieÙung genannten Maßnahmen einzugehen.

1.4 Es wird für eine Zusammenarbeit plädiert, um die in den Mitgliedstaaten bestehenden gemeinsamen Merkmale der nicht angemeldeten Erwerbstätigkeit zu untersuchen. Die beste Herangehensweise wäre ein gemeinsames Konzept im Rahmen der europäischen Beschäftigungsstrategie.

<sup>(1)</sup> Ratsdokument Nr. 13538/1/03.

<sup>(2)</sup> Beschluss des Rates vom 22. Juli 2003 über Leitlinien für beschäftigungspolitische Maßnahmen der Mitgliedstaaten, Leitlinie 9: „Die Mitgliedstaaten sollten umfassende Aktionen und Maßnahmen zur Beseitigung von nicht angemeldeter Erwerbstätigkeit ausarbeiten und durchführen, die die Vereinfachung des Unternehmensumfelds, die Beseitigung von Hemmnissen und die Schaffung geeigneter Anreize in den Steuer- und Sozialleistungssystemen, den Ausbau der Strafverfolgungskapazitäten und die Anwendung von Sanktionen verknüpfen. Sie sollten die erforderlichen Anstrengungen auf nationaler und auf Ebene der Europäischen Union unternehmen, um das Ausmaß des Problems und die auf nationaler Ebene erzielten Fortschritte erfassen zu können“.

<sup>(3)</sup> Mitteilung der Kommission zur nicht angemeldeten Erwerbstätigkeit (KOM(1998) 219).

1.5 In Sachen Vorbeugungsmaßnahmen und Sanktionen empfiehlt der Rat, ein umfassendes Konzept im Einklang mit der europäischen Beschäftigungsstrategie zu entwickeln, das sich auf Vorbeugemaßnahmen stützt und alle Arbeitgeber und Arbeitnehmer dazu anregt, im Rahmen der offiziellen Wirtschaft und der regulären Beschäftigung tätig zu sein; diese Maßnahmen, in deren Rahmen die Nachhaltigkeit der öffentlichen Finanzen und der Sozialschutzsysteme beachtet werden soll, können Folgendes einschließen:

- Schaffung eines der Anmeldung der Wirtschaftstätigkeit und Beschäftigung zuträglichen rechtlichen und administrativen Umfelds durch Vereinfachung der Verfahren und den Abbau der Kosten und Zwänge, die die Gründung und den Ausbau von Unternehmen — insbesondere Jungunternehmen und Kleinbetrieben — einschränken;
- Stärkung der Anreize und Beseitigung der Hürden für die Regularisierung von Beschäftigung sowohl auf der Nachfrage- als auch auf der Angebotsseite, indem
- die Steuer- und Sozialleistungssysteme sowie ihre Wechselwirkungen überprüft und falls erforderlich einer Reform unterzogen werden, damit die hohen effektiven Grenzsteuersätze und gegebenenfalls die Steuer- und Abgabenbelastung des Arbeitsentgelts von Niedriglohnbeziehern reduziert werden,
- angemessene Beschäftigungsmaßnahmen ausgearbeitet werden, die den Empfängern von Sozialleistungen bessere Chancen auf eine Integration in den regulären Arbeitsmarkt bieten,
- durch Unterbindung unerwünschter Wechselwirkungen zwischen dem Steuer- und dem Sozialleistungssystem das Risiko von Arbeitslosigkeit und Armutsfällen verringert wird.

1.6 Die Überwachung — erforderlichenfalls mit aktiver Unterstützung durch die Sozialpartner — der Umsetzung der gesetzlichen Bestimmungen und die Sanktionen insbesondere gegen Organisatoren oder NutznieÙer der illegalen Beschäftigung müssen verstärkt werden. Das soziale Bewusstsein für die negativen Auswirkungen der nicht angemeldeten Erwerbstätigkeit auf die soziale Sicherheit und in Bezug auf Solidarität und Fairness ist zu stärken, um die Wirksamkeit dieses Maßnahmenpakets zu erhöhen. Der Kenntnisstand in Bezug auf die negativen Folgen der Schwarzarbeit muss verbessert werden.

1.7 Um ein genaueres Bild der Schwarzarbeit zu erhalten, muss auf einzelstaatlicher Ebene eine Schätzung des Umfangs der Schattenwirtschaft und der Schwarzarbeit vorgenommen werden. Dies kann anhand von Daten, auf die Einrichtungen der sozialen Sicherheit, Finanzämter, Ministerien oder einzelstaatliche Statistikämter Zugriff haben, geschehen. Wichtig ist auch, dass die Mitgliedstaaten gegebenenfalls bei der Entwicklung von Verfahren zur Erfassung nicht angemeldeter Erwerbstätigkeit auf EU-Ebene mit dem Ziel mitwirken, Fortschritte bei der Verwirklichung des Ziels der Überführung von nicht angemeldeter Erwerbstätigkeit in reguläre Beschäftigung zu messen. Die Zusammenarbeit zwischen den einzelstaatlichen Statistikämtern im Bereich der Methodik und die Intensivierung des Wissens- und Erfahrungsaustauschs in diesem Bereich ist anzustreben.

1.8 Schließlich ersucht der Rat die Sozialpartner auf europäischer Ebene, das Problem der nicht angemeldeten Erwerbstätigkeit im Kontext ihrer gemeinsam festgelegten mehrjährigen Arbeitsprogramme konsequent anzugehen und sich mit der nicht angemeldeten Erwerbstätigkeit weiterhin auf sektorieller Ebene im Kontext der jeweiligen Ausschüsse für den sozialen Dialog zu befassen. Auf nationaler Ebene sollten die Sozialpartner darauf hinarbeiten, die Anmeldung der Wirtschaftstätigkeit und Beschäftigung zu fördern und das Ausmaß nicht angemeldeter Erwerbstätigkeit zu verringern. Dies soll durch Sensibilisierungsaktionen und andere Maßnahmen (wie gegebenenfalls Kollektivverhandlungen im Einklang mit den nationalen Traditionen und Gepflogenheiten) erreicht werden, so dass unter anderem zu einer Vereinfachung des Geschäftsumfelds insbesondere für kleine und mittlere Unternehmen beigetragen wird.

## 2. Einleitung

2.1 Durch Schwarzarbeit werden der Allgemeinheit Steuern und Sozialabgaben vorenthalten. Die Einkünfte werden in den Geschäftsunterlagen nicht ausgewiesen und dadurch auch nicht besteuert. Die Mehrwertsteuer wird weder ausgewiesen noch entrichtet. Die Arbeit wird „schwarz“ erledigt. Auf Schwarzarbeit werden auch keine Arbeitgeberabgaben entrichtet. Auch die Arbeitnehmer geben diese Einkommen nicht steuerlich an — damit unterbleibt die Zahlung der Einkommensteuer.

2.2 Folglich entgehen der Allgemeinheit Mittel, aus denen unter anderem die Systeme der sozialen Sicherung finanziert werden. Dabei handelt es sich alljährlich um Milliardenbeträge.

2.3 Erfolgreiche, seriöse Unternehmen werden durch diese Praktiken aus dem Rennen geworfen oder sehr stark in Bedrängnis gebracht, während sich die „schwarzen Schafe“ auf dem Markt behaupten oder sogar noch expandieren. Der Leistungsfähigkeit der Wirtschaft droht durch Schwarzarbeit Schaden. Auch die Produktivitätssteigerung, die Voraussetzung für den Fortbestand des Sozialstaates, bleibt aus.

2.4 Nicht angemeldete Arbeit ist ein gesamtgesellschaftliches Problem, das sowohl auf der Arbeitgeber- als auch auf der Arbeitnehmerseite anzutreffen ist. Es lassen sich in der Hauptsache drei Gruppen ausmachen:

2.5 Zur ersten Gruppe gehören Unternehmen, die systematisch der organisierten Schwarzarbeit nachgehen — oftmals betreiben sie diese neben einer angemeldeten Tätigkeit. Ihre Beschäftigten bezahlen sie oft „schwarz“ mit nicht angemeldeten Löhnen.

2.6 Die zweite Gruppe bilden Personen, die zwei oder mehrere Beschäftigungen haben, von denen eine nicht angemeldet ist. In dieser Gruppe finden sich nicht selten gut ausgebildete Arbeitnehmer, die ihr Einkommen aus der regulären Arbeit mit „Schwarzgeld“ aufbessern wollen.

2.7 Die dritte Gruppe sind erwerbslose Arbeitnehmer, die aus verschiedenen Gründen genötigt sind, schwarz zu arbeiten, da ihnen der reguläre Arbeitsmarkt keine Beschäftigung bietet. Diese Gruppe ist besonders exponiert: Die Arbeitnehmer arbeiten oft unter schlechten Bedingungen und zu niedrigen Löhnen. Für gewöhnlich stehen sie außerhalb der Systeme der sozialen Sicherheit.

2.8 Neben diesen drei unterscheidbaren Hauptgruppen tritt die nicht angemeldete Arbeit auch in anderen Formen auf:

2.9 Bezug von Leistungen von zum Beispiel der Arbeitslosenversicherung oder der Krankenkasse bei gleichzeitigen nicht angemeldeten Einkünften.

2.10 Haus- bzw. Wohnungsbesitzer beauftragen mit der Durchführung kleinerer Reparaturarbeiten Arbeitskräfte, die ihre hierbei verdienten Einkünfte nicht anmelden. Dasselbe gilt beispielsweise auch für Umzüge. Die Ursache für diese Art der Schwarzarbeit ist vielfach darin zu suchen, dass die jeweiligen Unternehmen die Arbeitsaufträge als nicht lukrativ genug betrachten. Statt dessen verweisen sie auf Arbeitnehmer, die bereit sind, die Arbeit in ihrer Freizeit schwarz auszuführen.

2.11 Die Situation in den neuen Mitgliedstaaten der EU stellt sich ähnlich wie in der EU-15 dar. In dem im Mai 2004 veröffentlichten Bericht wird jedoch besonders auf ein Phänomen aufmerksam gemacht: Bei den Behörden geben die Arbeitgeber nur einen bestimmten Teil des Lohnes an. Den Rest erhält der Arbeitnehmer schwarz in einem Umschlag zugesteckt (\*).

2.12 Es bleibt die wichtige Feststellung, dass es sich in allen Fällen um nicht angemeldete Arbeit handelt, die in nicht unbedeutendem Maße mit Steuer- und Abgabenhinterziehung einhergeht.

2.13 Dieses unlautere Gebaren untergräbt die gesellschaftliche Moral und Verantwortlichkeit, die die Grundlage eines Gemeinwesens bildet, das nicht unbedeutende Anteile seiner Mittel für Transfer- und Sozialleistungen aufwendet. Die Steuerhinterziehung ist zudem eine Quelle gesellschaftlicher Spannungen. Große Teile der Bevölkerung zahlen Steuern, während sich einige das Recht herausnehmen, eigenmächtig über die Höhe ihrer Steuern und Abgaben zu bestimmen.

(\*) „Undeclared work in an enlarged Union“, Europäische Kommission, Generaldirektion Beschäftigung und soziale Angelegenheiten (2004). Der Bericht liegt nur auf Englisch vor (mit Zusammenfassungen in FR und DE) und ist im Internet zugänglich unter: [http://europa.eu.int/comm/employment\\_social/employment\\_analysis/work/undecl\\_work\\_final\\_en.pdf](http://europa.eu.int/comm/employment_social/employment_analysis/work/undecl_work_final_en.pdf).

2.14 Nicht angemeldete Arbeit fügt der Gesellschaft großen Schaden zu, und zwar in einer Weise, die über den bloßen finanziellen Schaden hinaus geht: Auf allen Ebenen tritt ein Vertrauensverlust ein. In weiten Kreisen ist Schwarzarbeit salonfähig und wird damit gerechtfertigt, dass das Arbeitslosengeld zu gering sei, legale Dienstleistungen im häuslichen Bereich zu teuer seien usw.

2.15 Der Rechtsstaat und die Systeme der sozialen Sicherung werden in Frage gestellt, falls der Respekt vor Rechts- und Verwaltungsvorschriften nicht aufrecht gehalten werden kann. Deshalb müssen diese Probleme durch umfassende, zielführende Maßnahmen angegangen werden. Bei den Sozialpartnern, Politikern und in der Gesellschaft wächst jedoch allmählich die Einsicht in Bezug auf die negativen Auswirkungen nicht angemeldeter Arbeit; die Notwendigkeit, dass die nicht angemeldete Erwerbstätigkeit in reguläre Beschäftigung zu überführen ist, wird zunehmend anerkannt.

### 3. Allgemeine Bemerkungen

3.1 Der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss hatte 1999 ausführlich zu der diesbezüglichen Kommissionsmitteilung Stellung genommen <sup>(5)</sup>. Ziel der Kommissionsmitteilung war, sowohl in der Europäischen Union als auch in den Mitgliedstaaten eine breit angelegte Diskussion anzuregen. Auf die Mitteilung folgte später eine von der Kommission in Auftrag gegebene Studie <sup>(6)</sup>.

3.2 Deshalb begrüßt der Ausschuss, dass der Rat die Frage durch die Entschließung vorantreiben möchte.

3.3 Der Ausschuss stellt ferner fest, dass die Kommission im Jahr 2003 eine breit angelegte Untersuchung zu nicht angemeldeter Erwerbstätigkeit in der erweiterten EU durchgeführt hat. Die Ergebnisse dieser im Mai 2004 veröffentlichten Untersuchung <sup>(7)</sup> sind nach Auffassung des Ausschusses ein wichtiger Beitrag zum Verständnis des Phänomens der Schwarzarbeit und zu Eindämmungsmöglichkeiten. Die Untersuchung stellt deshalb eine wichtige Entscheidungsgrundlage für die Regierungen und Behörden der Mitgliedstaaten bei der Ermittlung adäquater Methoden zur Unterbindung von Schwarzarbeit dar.

#### 3.4 Teil der Beschäftigungsstrategie

3.4.1 Die Bekämpfung der nicht angemeldeten Erwerbstätigkeit soll nach Auffassung des Rates fester Bestandteil der europäischen Beschäftigungsstrategie sein, deren Ziel die Schaffung von mehr und besseren Arbeitsplätzen ist. Auch die Kommission hatte diesen Denkansatz bereits verfolgt, und er wurde von den Arbeits- und Sozialministern der Union im Juli 2003 auf der informellen Tagung in Varese bekräftigt: Die Minister erinnerten daran, dass mit der Überführung von Schwarzarbeit in reguläre Beschäftigung ein Beitrag zur Vollbeschäftigung, zur Verbesserung der Qualität und der Produktivität der Arbeit, zur Förderung des sozialen Zusammenhalts und der sozialen Integration sowie zur Beseitigung von Armutfallen und zur Vermeidung von Marktverzerrungen geleistet wird.

<sup>(5)</sup> KOM(1998) 219 endg., Stellungnahme des EWSA, ABl. C 101 vom 12.4.1999, S. 30-37. Berichterstatte: Herr Giron.

<sup>(6)</sup> Regioplan Research Advice and Information (Mateman, Sander & Renooy, Piet): „Undeclared labour in Europe - Towards an integrated approach of combatting undeclared labour“ (in englischer Sprache mit Zusammenfassung in DE und FR). Amsterdam, 2001.

<sup>(7)</sup> Siehe Fußnote 4.

3.4.2 In seiner Stellungnahme zur Mitteilung der Kommission (1998) befürwortete der Ausschuss die Herangehensweise an das Problem der Schwarzarbeit aus einer Beschäftigungsperspektive heraus. Der Ausschuss hält weiterhin an dieser Sichtweise fest.

3.4.3 Das Ziel, nicht angemeldete Arbeit in angemeldete bzw. Schwarzarbeit in reguläre Arbeit im Sinne des Gesetzes zu überführen, erfordert ein umfangreiches Maßnahmenbündel.

3.4.4 Zunächst muss eine Untergliederung geschaffen werden, die es erlaubt, zwischen denen zu unterscheiden, die auf dem regulären Arbeitsmarkt beschäftigt werden sollten, und jenen, die vorsätzlich ihre Tätigkeit nicht anmelden.

3.4.5 Außerdem muss Klarheit darüber bestehen, welche Tätigkeiten der informellen, schwarzen Wirtschaft in den regulären „weißen“ Sektor überführt werden können.

3.4.6 Es ist davon auszugehen, dass für bestimmte schwarz ausgeübte Tätigkeiten oder Dienstleistungen auf dem „weißen“ Markt keine Nachfrage vorhanden ist. Dieser Situation ist nach Auffassung des Ausschusses besondere Aufmerksamkeit zu widmen, denn auch solche Tätigkeiten können mit Hilfe von Stützmaßnahmen möglicherweise in den offiziellen Sektor überführt werden.

3.4.7 Eine Vorbedingung zur Umsetzung der Lissabon-Strategie ist unter anderem, dass sich in der Union neue lebens- und wettbewerbsfähige Unternehmen etablieren und weiterentwickeln, wodurch für mehr Arbeitsplätze gesorgt wird.

3.4.8 Der Weg von der Unternehmensidee zu einem funktionierenden und produzierenden Betrieb mit einer festen Belegschaft ist ein äußerst langwieriger und komplizierter Prozess.

3.4.9 Deshalb ist die Schaffung eines wachstums- und entwicklungsfreundlichen Umfelds, das für neu gegründete Unternehmen die erforderlichen Voraussetzungen bietet, unabdingbar.

3.4.10 Die Arbeitnehmer müssen fordern können, dass der Arbeitgeber die geltenden arbeitsmarktsrechtlichen und steuerlichen Bestimmungen kennt und anwendet.

3.4.11 Zwischen beiden Forderungen muss ein Ausgleich gefunden werden. Ansonsten besteht die große Gefahr, dass viele Unternehmen gar nicht erst gegründet und viele gute Ideen niemals verwirklicht werden.

3.4.12 Der visionäre Eindruck, den die Äußerungen der Arbeits- und Sozialminister in Varese im Juli 2003 hinterlassen haben, erweckt zu leicht den Anschein, es handele sich bei der Umwandlung nicht angemeldeter Arbeit in reguläre Arbeitsverhältnisse im Wesentlichen um ein rein beschäftigungspolitisches Problem. Schwarzarbeit, besonders wenn sie systematisch und in organisierter Form verrichtet wird, geht jedoch häufig mit anderen Formen der Wirtschaftskriminalität einher. Diese Kriminalität erfordert besondere gesellschaftliche Anstrengungen und muss wie sonst auch verfolgt werden.

### 3.5 Definition der nicht angemeldeten Arbeit

3.5.1 Zur Abgrenzung der nicht angemeldeten Arbeit von anderen Formen der Wirtschaftskriminalität verwendet der Rat dieselbe Definition wie die Kommission in ihrer Mitteilung von 1998. Seinerzeit hielt der Ausschuss die Definition von nicht angemeldeter Arbeit — „jegliche Art von bezahlten Tätigkeiten, die von ihrem Wesen her keinen Gesetzesverstoß darstellen, den staatlichen Behörden aber nicht gemeldet werden“ —, angesichts der Tatsache, dass eine für alle Mitgliedstaaten gültige Definition notwendig ist, für vertretbar. Der Ausschuss hält weiterhin an dieser Sichtweise fest.

### 3.6 Illegale Zuwanderung und nicht angemeldete Arbeit

3.6.1 Der Ausschuss hat sich bereits mehrfach mit dem Phänomen und den Ursachen illegaler Zuwanderung befasst und ging dabei auch auf die Beziehungen zwischen illegaler Zuwanderung und Schwarzarbeit ein. Da den illegalen Zuwanderern weder der normale Arbeitsmarkt noch die Systeme der sozialen Sicherung offen stehen, müssen sie ihren Unterhalt anderweitig verdienen: dabei sind sie zumeist auf den „schwarzen“ Arbeitsmarkt angewiesen. Dieser ist u.a. für weite Teile des Baugewerbes, der Landwirtschaft und des Gartenbausektors charakteristisch. Daraus können in vielen Fällen unangemeldete Beschäftigungsverhältnisse entstehen, die von unseriösen Arbeitgebern ausgenutzt werden.

3.6.2 Eine Maßnahme der Mitgliedstaaten müsste deshalb darin bestehen, der illegalen Einwanderung im Rahmen einer gemeinsamen Zuwanderungspolitik Einhalt zu gebieten<sup>(8)</sup>. Dies hat durch die Anwendung verschiedener Strategien zu geschehen, die von Mitgliedstaat zu Mitgliedstaat variieren können. Eine der Strategien besteht selbstverständlich darin, dafür zu sorgen, dass illegale Einwanderer in ihr Herkunftsland zurückkehren. Eine andere ist es, die Grenzkontrollen erheblich zu verschärfen.

3.6.3 Ein Mensch, der zur Aufgabe seiner Heimat bereit ist, um anderweitig eine neue Existenz aufzubauen, wird freilich von einer Kraft getrieben, die nur sehr schwer gebremst werden kann.

3.6.4 Es ist zu berücksichtigen, dass es auch Personen gibt, denen die Papiere gestohlen bzw. weggenommen werden, um die Bezahlung ihrer „Beförderung“ zu erzwingen. Die hierdurch zustande kommende Versklavung ermöglicht es den Schleusernetzen, ihre Opfer zur Bezahlung ihrer „Schulden“ zu zwingen. Hiervon können sowohl von Privatpersonen (als Hausangestellte usw.) als auch auf Baustellen (normalen Baustellen oder z.B. Schiffswerften) oder in der Landwirtschaft, im Hotel- und Gaststättengewerbe etc. beschäftigte Personen betroffen sein. Es ist eine erschreckende Feststellung, dass die Kriminalität auf verschiedenen Ebenen der Gesellschaft vor unseren Augen organisiert werden kann. Diese Tatsache muss man sich bewusst machen und eingestehen, um den Missstand bekämpfen und alle Opfer schützen zu können, indem man ihnen Rechte einräumt und die Wahrung dieser Rechte sicherstellt.

<sup>(8)</sup> Siehe auch „Grünbuch über ein EU-Konzept zur Verwaltung der Wirtschaftsmigration“, KOM(2004) 811 endg.

3.6.5 Aus humanitären, rechtlichen oder praktischen Gründen ist es vielfach nicht möglich, den illegalen Einwanderer in seine Heimat zurückzuführen. In diesen Fällen muss natürlich versucht werden, ihn durch verschiedene Maßnahmen in die Gesellschaft zu integrieren.

3.6.6 Bei der Bewertung der Übergangsmaßnahmen in Bezug auf die „Freizügigkeit der Arbeitnehmer“ oder besser die fehlende Freizügigkeit für die Staatsangehörigen der Beitrittsländer vom 1. Mai 2004 müssen die unnötigen Schwierigkeiten erfasst werden, mit denen Arbeitgeber und Arbeitnehmer zu kämpfen hatten, wobei die Entwicklungen bei den Befähigungsnachweisen, die demographischen und kulturellen Entwicklungen sowie die Entwicklungen beim Mobilitätsbedarf zu berücksichtigen sind.

3.6.7 Ansonsten besteht das Risiko, dass sich aus diesen Gruppen ein Reservoir von „Schwarzarbeitern“ heranbildet — mit negativen Auswirkungen für den regulären Arbeitsmarkt.

3.6.8 Eine wichtige Ergänzung zu den Maßnahmen zur Bekämpfung von nicht angemeldeter Arbeit wurde vom Ausschuss bereits in seiner Initiativstellungnahme zum Thema „Einwanderung, Eingliederung und Rolle der organisierten Zivilgesellschaft“ erwähnt: die Integration der Zuwanderer durch verschiedene Maßnahmen; am Ende dieses Prozesses steht die Eingliederung in die Zivilgesellschaft mittels Verleihung der Staatsangehörigkeit<sup>(9)</sup>.

3.6.9 Die Behörden haben die Pflicht, dem Zuwanderer seine Rechte und Pflichten unmissverständlich klar zu machen und ihm Zugang zum regulären Arbeitsmarkt und zur Aus- und Weiterbildung zu verschaffen. Das Gesundheitssystem und andere Leistungen der Daseinsvorsorge müssen ihm zu denselben Bedingungen wie der einheimischen Bevölkerung zugänglich sein. In Wohngebieten ist der Gettobildung entgegenzuwirken.

### 3.7 Vorbeugende Maßnahmen

3.7.1 In seiner Entschließung fordert der Rat die Mitgliedstaaten unter anderem dazu auf, ein rechtliches und administratives Umfeld zu schaffen, das der Anmeldung der Wirtschaftstätigkeit und der Beschäftigung zuträglich ist. Im Kern geht es darum, der Schwarzarbeit ihre Attraktivität zu entziehen.

3.7.2 Der Ausschuss möchte einige denkbare Alternativen aufzeigen, die einzeln oder in Kombination zum Ziel führen könnten:

3.7.3 Im Wege von Vergleichsstudien sollte ermittelt werden, welche Besteuerungsgrundlagen besonders anfällig für Schwarzarbeit sind und welche Handlungsoptionen zu Gebote stehen, um dem entgegenzuwirken.

3.7.4 Die Mitgliedstaaten brauchen ein gut funktionierendes Rechtssystem, um Schwarzarbeiter aufzuspüren, sie strafrechtlich zu verfolgen und zu bestrafen. Dies gilt besonders dann, wenn es sich um systematische Schwarzarbeit handelt bzw. wenn Arbeitnehmer ausgebeutet werden.

<sup>(9)</sup> ABl. C 125 vom 27.5.2002, S. 112 - 122, Berichterstatter: Herr Pariza Castaños, Mitberichterstatter: Herr Melcias.

3.7.5 Umfassende Informations- und Bildungsanstrengungen müssen unternommen werden, um die Schädwirkungen der nicht angemeldeten Erwerbstätigkeit sowohl für die Gesellschaft als auch für den einzelnen Bürger aufzuzeigen.

### 3.8 Steuerliche Aspekte

3.8.1 In Untersuchungen zur Schwarzarbeit geht man im Allgemeinen davon aus, dass Schwarzarbeit aufgrund der durch sie verursachten Steuerausfälle ein Problem darstellt.

3.8.2 Die in mehreren Ländern durchgeführten Untersuchungen über den Umfang der Schwarzarbeit bieten jedoch keine Anhaltspunkte für einen statistischen Zusammenhang zwischen dem Umfang nicht angemeldeter Erwerbstätigkeit und dem Gesamtniveau des Steuerdrucks.

3.8.3 Der Zusammenhang zwischen nicht angemeldeter Arbeit und Steuerlast ist kompliziert. Nach Ansicht des Ausschusses kann hier von einem simplen Ursachenzusammenhang nicht die Rede sein, wonach niedrige Steuern automatisch zu weniger Steuerhinterziehung führen. Auch in Ländern mit niedriger Steuer- und Abgabenlast wird schwarz gearbeitet.

3.8.4 Der Ausschuss würde eine Tiefenstudie begrüßen, die das Verhältnis zwischen Steuern und Abgaben sowie dem Auftreten der Schwarzarbeit beleuchtet.

3.8.5 Der Umstand, dass nicht angemeldete Arbeit erfahrungsgemäß oft in sehr kleinen Betrieben mit beschränkten Management-Kapazitäten geleistet wird, wirft die Frage auf, ob die Ursachen in der Unkenntnis der geltenden Bestimmungen liegen, ob die Vorschriften zu kompliziert sind oder ob der nicht angemeldeten Arbeit ein vorsätzliches Streben nach Wettbewerbsvorteilen zugrunde liegt.

3.8.6 Heutzutage werden in der Gesellschaft hohe Ansprüche an die Gerechtigkeit gestellt, was sich in detaillierten Regelwerken niederschlägt. Ein Beispiel hierfür sind die Steuersysteme. Die hohen Gerechtigkeitsansprüche führen zur Bindung erheblicher Ressourcen, nicht zuletzt bei den Behörden, die die Einhaltung der Bestimmungen kontrollieren müssen.

3.8.7 Wenn in einer Branche, die für Schwarzarbeit anfällig ist, ein nicht unbedeutender Teil der Gewerbetreibenden und der Arbeitnehmer Einkommen und Löhne steuerlich nicht angibt, werden seriöse Gewerbetreibende das Steuersystem als ungerecht empfinden; mitunter sind sie sogar gezwungen, die eigene Geschäftstätigkeit aufgrund unlauterer Konkurrenz einzustellen.

3.8.8 Aus diesem Grund sollte eine Straffung, die zu einem einfacheren System führt, dessen Handhabung sowohl dem Einzelnen als auch den Behörden leichter fällt, untersucht werden. Dadurch werden die Möglichkeiten der Manipulierung des Systems eingeschränkt. Parallel dazu würden bei den Behörden Kräfte frei, die im Kampf gegen schwere Wirtschaftskriminelle gebraucht werden.

### 3.9 Überwachung und Kontrolle

3.9.1 Ein zentraler Punkt der Entschließung des Rates bei der Überführung von nicht angemeldeter Arbeit in reguläre Wirtschaftstätigkeit ist die geplante Verstärkung der Überwachung und Sanktionierung. Der Ausschuss ist diesbezüglich

ebenso der Auffassung, dass Schwarzarbeit natürlich auch durch eine stärkere staatliche Regulierung und Kontrolle bekämpft werden muss. Das Nichtanmelden von Erwerbsarbeit darf nicht als Kavaliersdelikt angesehen werden. Wie in den aktuellen beschäftigungspolitischen Leitlinien festgelegt, müssen daher die entsprechenden Strafverfolgungskapazitäten ausgebaut und mit effektiven Sanktionen verknüpft werden, damit sich gewerbsmäßig betriebene Schwarzarbeit nicht lohnt. Die Maßnahmen zur Bekämpfung der nicht angemeldeten Arbeit müssen stets auf zwei Pfeilern ruhen: Sanktion und Prävention. Beide schließen sich nicht gegenseitig aus, sondern müssen einander ergänzen. Diese Doppelstrategie mit einer Kombination aus Kontrollmaßnahmen und Anreizen wird auch in der Ratsentschließung und den aktuellen beschäftigungspolitischen Leitlinien verfolgt. Der Ausschuss schließt sich dieser Sichtweise an.

3.9.2 Vom einzelnen Unternehmer werden Regeln und Kontrollen oft als Bevormundung empfunden. Verbesserungen in moralischer Hinsicht sind nicht alleine durch mehr staatliche Vorschriften zu erreichen. In mehreren Branchen wird heute zur Eigeninitiative gegriffen, und ethische Fragen erlangen in verschiedenen Organisationen eine immer größere Bedeutung. Solche freiwilligen Maßnahmen zur Bekämpfung der Schwarzarbeit sind zu begrüßen, können jedoch die Kontrolle durch entsprechende Behörden nicht ersetzen.

### 3.10 Informations- und Ausbildungsbedarf

3.10.1 Schwarzarbeit bedeutet für einen Erwerbstätigen oft ein unsicheres und kurzfristigeres Erwerbsverhältnis ohne Entwicklungsmöglichkeiten. Unternehmen, die mit unangemeldeter Erwerbstätigkeit operieren, können aus Angst vor Aufdeckung ihrer Steuerflucht nicht nennenswert wachsen. Schwarzarbeiter haben keine Karrieremöglichkeiten. Die Lohnentwicklung entspricht nicht der des regulären Arbeitsmarktes, und es werden keine Krankenversicherungs- und Rentenbeiträge gezahlt.

3.10.2 Wer unangemeldete Arbeit verrichtet oder organisiert, verfolgt damit normalerweise ein Ziel: er will keine Steuern und Sozialabgaben zahlen. Daher muss der Zusammenhang zwischen der Entrichtung von Sozialabgaben und künftigen Sozialleistungen unbedingt stärker ins Bewusstsein gebracht werden.

3.10.3 Nach Ansicht des Ausschusses verdeutlichen diese beiden Beispiele, dass umfassende Anstrengungen in puncto Information und Ausbildung erforderlich sind. Es gilt aufzuzeigen, welche negativen Folgen unangemeldete Erwerbstätigkeit für den Einzelnen und die Gesellschaft sowohl kurz- als auch langfristig mit sich bringt.

3.10.4 Die Sozialpartner, aber auch die Wirtschaftsverbände können in diesem Zusammenhang eine außerordentlich wichtige Rolle spielen. Es könnte dazu beigetragen werden, Schwarzarbeit den Nährboden zu entziehen, indem die Sozialpartner auf die korrekte Einhaltung der Tarifverträge achten und gemeinsam mit den betrieblichen Interessenvereinigungen dafür sorgen, dass keine Schwarzarbeiter beschäftigt werden. Arbeitgebervereinigungen und Wirtschaftsverbände sollten ihre Mitglieder zur Einhaltung von Verhaltenskodizes auffordern, wobei eine unzureichende Anwendung verschiedene Arten von Sanktionen nach sich ziehen können sollte.

3.10.5 Der Preis für Ehrlichkeit darf allerdings nicht zu hoch sein, denn sonst läuft man Gefahr, dass Schwarzarbeit immer mehr um sich greift. In manchen Branchen ist Schwarzarbeit stärker verbreitet als in anderen. Natürlich gelten einige Branchen stereotyp auch deshalb als schwarze Schafe, weil dort Schwarzarbeit leichter aufzudecken ist als in anderen Wirtschaftszweigen.

3.10.6 Letzten Endes muss sich immer auch der Einzelne selbst mit Fragen der Moral, der Ethik und des Rechts auseinandersetzen.

#### 4. Zusammenfassung und Schlussfolgerungen

4.1 Auf nicht angemeldete Arbeit stößt man in allen Geschäftsbereichen. Es ist jedoch sehr schwer, den Gesamtumfang der Schwarzarbeit zu beziffern; Schätzungen mancher Studien beziffern ihn auf durchschnittlich 7 bis 16 % des BIP der Europäischen Union. Durch die Bekämpfung der nicht angemeldeten Arbeit und ihrer Ursachen wäre daher viel zu gewinnen.

4.2 An dieser Stelle möchte der Ausschuss auf mehrere Bereiche hinweisen, die eingehender untersucht und beachtet werden müssen, um geeignete Wege zur erfolgreichen Eindämmung des Problems zu finden:

- Es müssen mehr Anreize für angemeldete Arbeitsverhältnisse geschaffen werden.
- Nicht angemeldete Arbeit und niedrige Löhne sind eine Problematik, von der besonders Frauen betroffen sind. Daher muss ihre Situation genauer beleuchtet werden, damit gezielte Maßnahmen ergriffen werden können.
- Die Bestimmungen für Unternehmen sollten geändert werden, um Bürokratie abzubauen, vor allem bei Unternehmensgründungen. Aber auch Inhaber neuer Unternehmen müssen die betriebswirtschaftlichen Grundlagen beherrschen. Es ist wichtig, dass sie wissen, welche rechtlichen

Anforderungen die Gesellschaft an die Führung eines Unternehmens stellt, u.a. hinsichtlich der für die Arbeitnehmer geltenden arbeitsrechtlichen Bestimmungen und des Sozial-schutzes.

- Hersteller und Verbraucher müssen umfassend informiert werden, um ihnen die negativen Auswirkungen der nicht angemeldeten Arbeit auf die Staatseinnahmen, die Systeme der sozialen Sicherung sowie auf Solidarität und Gerechtigkeit bewusst zu machen.
- Die effektive Kontrolle durch die zuständigen Behörden muss unter anderem durch den Ausbau von Strafverfolgungskapazitäten sowie eine nationale, internationale und grenzüberschreitende Zusammenarbeit der zuständigen Behörden verbessert werden.
- Schwarzarbeit darf nicht als Kavaliersdelikt gesehen werden. Sanktionen müssen daher derart wirkungsvoll gestaltet sein, dass sich insbesondere gewerbsmäßig betriebene Schwarzarbeit nicht auszahlt.
- Der Ausschuss macht schließlich darauf aufmerksam, dass einige Drittstaaten die allgemein akzeptierten Sozialstandards nicht einhalten, und empfiehlt den in solchen Ländern tätigen Unternehmern aus den Mitgliedstaaten der Europäischen Union, dies zu berücksichtigen.

4.3 Abschließend möchte der Ausschuss unterstreichen, dass er der größtmöglichen Senkung der hohen Arbeitslosigkeit in den Mitgliedstaaten — die zum großen Teil das Reservoir ist, aus dem Schwarzarbeiter kommen und sich die nicht angemeldete Arbeit speist — das größte Gewicht beimisst. Daher ist es wichtig, dass die europäische Beschäftigungsstrategie mit Hilfe der nationalen Aktionspläne auch tatsächlich umgesetzt wird. Ein gut funktionierender Arbeitsmarkt mit Vollbeschäftigung und qualitativ hochwertigen Arbeitsplätzen ist der beste Schutz gegen Schwarzarbeit und nicht angemeldete Arbeit.

Brüssel, den 7. April 2005

Die Präsidentin  
des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses  
Anne-Marie SIGMUND