



# THEMENBLATT EUROPÄISCHES SEMESTER

## SCHWARZARBEIT

### 1. EINFÜHRUNG

Schwarzarbeit, also nicht angemeldete Erwerbstätigkeit, ist zwar offiziell nicht als Begriff definiert, bedeutet in der EU jedoch „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“<sup>1,2</sup>.

Die Bereitstellung von rechtswidrigen Waren und Dienstleistungen (z. B. Herstellung von oder Handel mit Drogen oder Waffen, Menschenhandel, Geldwäsche) zählt zu den kriminellen

---

<sup>1</sup> Mitteilung der Europäischen Kommission „Die Bekämpfung der nicht angemeldeten Erwerbstätigkeit verstärken“ (KOM(2007) 628, S. 2).

<sup>2</sup> Es gibt keine einheitliche, EU-weit verwendete Definition von Schwarzarbeit bzw. nicht angemeldeter Erwerbstätigkeit. Manchmal umfasst die Definition vielerlei Möglichkeiten der Schwarzarbeit, wie Tätigkeiten, die den Sozialversicherungsträgern nicht gemeldet werden, nicht gezahlte Beiträge und Steuern, die Verletzung der Aufzeichnungspflicht oder nicht angemeldete Wirtschaftstätigkeiten, oder es stehen bestimmte Verpflichtungen im Fokus, wie die Anforderung, die zuständigen Behörden zu Beginn des Arbeitsvertrags förmlich zu benachrichtigen. Siehe: 2016, Europäische Beobachtungsstelle für Beschäftigungspolitik, Europäische Plattform zur Bekämpfung nicht angemeldeter Erwerbstätigkeit, Factsheets und Synthesebericht der Mitgliedstaaten.

Wirtschaftstätigkeiten im weiteren Sinne. „Schattenwirtschaft“ wird oft so definiert, dass sowohl einfach amtlich nicht erfasste Erwerbstätigkeiten als auch tatsächlich kriminelle Wirtschaftstätigkeiten darunterfallen.

Schwarzarbeit stellt die Politik aus verschiedenen Gründen vor Herausforderungen:

- Sie ist eine Form der **Steuerhinterziehung** und untergräbt daher die langfristige Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen und die fiskale Stabilität.<sup>3</sup>
- Sie dämpft die Wachstumsaussichten, da die **Beschäftigungsqualität sinkt** (z. B. können die Arbeitskräfte nicht an Angeboten des lebenslangen Lernens teilnehmen) und der Wettbewerb unter den Unternehmen verzerrt wird, was zu Produktionsineffizienzen führt: nicht angemeldete Unternehmen verzichten gewöhnlich auf die Inanspruchnahme regulärer Dienstleistungen und haben keinen angemessenen Zugang zu Darlehen.
- Sie bedeutet in sozialer Hinsicht Folgendes:
  - schlechte Arbeitsbedingungen
  - Mängel bei Anforderungen im Bereich Gesundheitsschutz und Sicherheit
  - niedrigere Einkommen
  - keine soziale Sicherheit.

---

<sup>3</sup> Siehe auch Themenblatt Europäisches Semester „Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen“.

Diese Defizite führen zu Sozialdumping und **schlechteren sozialen Bedingungen**.

Die folgenden sozioökonomischen Trends begünstigen die Zunahme von Schwarzarbeit:

- die wachsende Flexibilität der Vertragsverhältnisse, insbesondere die Zunahme von selbstständiger Erwerbstätigkeit, der Vergabe von Unteraufträgen und von Outsourcing;
- Anstieg der Geschäfte mit dem Ausland, sodass die Monitoring- und Durchsetzungsstellen effizient über Landesgrenzen hinweg zusammenarbeiten müssen;
- Neuausrichtung der Wirtschaft auf die Bereiche, die am stärksten von Schwarzarbeit betroffen sind (Haushalts- und Betreuungsdienste);
- Zunahme der sozialen Not in einigen EU-Ländern, weshalb einige Menschen versuchen könnten, Einkommenseinbußen durch Schwarzarbeit auszugleichen.

Schwarzarbeit gliedert sich in drei Grundkategorien:

1. **Schwarzarbeit im offiziellen Geschäftsumfeld** – die Arbeit wird gar nicht angemeldet oder aber nur teilweise, wobei der Lohn zum Teil offiziell und zum Teil in bar ohne Nachweis gezahlt wird;
2. **Schwarzarbeit durch Selbstständige**, die Dienstleistungen für reguläre Unternehmen oder andere Kunden (z. B. Haushalte) erbringen;
3. **Bereitstellung von Waren und Dienstleistungen an Nachbarn, Familienangehörige, Freunde oder Bekannte** – Bau- oder Reparaturarbeiten, Reinigung, Kinderbetreuung oder Pflege älterer Menschen. Dabei handelt es sich bisweilen um eine Art gegenseitiger Unterstützung.

Dass Schwarzarbeit so vielschichtig ist, liegt an den verschiedenen Produktionsstrukturen, den unter-

schiedlich starken öffentlichen Einrichtungen und Regulierungssystemen oder den nicht deckungsgleichen staatlichen Sozialsystemen. Für jedes Land ist zu analysieren, wie weit Schwarzarbeit um sich greift und wie sie strukturiert ist, denn das kann die Schwachstellen im jeweiligen regulären Arbeitsmarkt widerspiegeln. Das eigentliche Ziel besteht eindeutig darin, die Schwarzarbeit insgesamt einzudämmen. Dazu soll sie nach Möglichkeit in angemeldete Arbeit umgewandelt werden.

Das vorliegende Themenblatt ist wie folgt aufgebaut: In Abschnitt 2 wird untersucht, wie die EU-Länder den politischen Herausforderungen begegnen. In Abschnitt 3 werden politische Strategien zur Bewältigung dieser Herausforderungen erörtert, und Abschnitt 4 skizziert gute politische Verfahren in den EU-Ländern.

## 2. ERMITTLUNG VON HERAUSFORDERUNGEN

Anhand mehrerer Indikatoren kann ermittelt werden, welche Herausforderungen im Bereich Schwarzarbeit auftreten. Da es sich bei Schwarzarbeit um eine unbeobachtete Variable handelt, werden diese Indikatoren wie nachstehend erläutert mit den verschiedenen Faktoren in Verbindung gebracht, die sie begünstigen.

### (1) Strukturelle wirtschaftliche Faktoren:

- Hohe Steuersätze und Befolgungskosten (einschließlich derjenigen, die sich aus arbeitsrechtlichen Vorschriften ergeben). Eurofound-Studien haben jedoch ergeben, dass Arbeits- und Sozialsysteme, die für Steuersenkung, Deregulierung und Minimierung des staatlichen Eingreifens stehen sollen, im Durchschnitt den Anteil der Schwarzarbeit in der Wirtschaft nicht verringern. Eine stärkere Triebfeder ist die Wahrnehmung hoher Steuern und Befolgungskosten: Es ist nicht

unbedingt so, dass die Menschen in den Ländern mit den höchsten Steuersätzen die Steuern als einen die Schwarzarbeit begünstigenden Faktor sehen. Die Entscheidung, Arbeit nicht anzumelden, kann auch Unzufriedenheit mit den öffentlichen Dienstleistungen, die man für die gezahlten Steuern erhält, bedeuten (siehe gesellschaftliche Faktoren weiter unten). Bürokratie lässt sich anhand des Länderrankings in der „Doing business“-Umfrage der Weltbank einschätzen.

- Die Zusammensetzung der Wirtschaft: In manchen Bereichen<sup>4</sup> kommt es besonders häufig zu Schwarzarbeit. Auch auf die Unternehmensgröße kommt es an – bar bezahlte abhängig Beschäftigte gibt es eher in kleineren Unternehmen; zu 56 % arbeiten sie in Firmen mit weniger als 20 Beschäftigten.

---

<sup>4</sup> Bausektor; Dienstleistungen im Haushalt, einschließlich Reinigungsdienste, Kinderbetreuung und Altenpflege; persönliche Dienstleistungen; private Sicherheitsdienste; industrielle Reinigung; Landwirtschaft; Hotel-, Restaurant- und Verpflegungssektor.

Abbildung: Geschätzter Umfang der Schattenwirtschaft und der Schwarzarbeit in der EU

Land	Schwarzarbeit (% des Arbeitseinsatzes, Schätzungen nach der Arbeitseinsatzmethode für 2013)	Schattenwirtschaft (in % des BIP), 2015 <sup>1</sup>	Schwarzarbeit (% des BIP), 1992-2006 <sup>2</sup>	Schwarzarbeit, Länderdaten oder -schätzungen <sup>3</sup> (% des BIP)	Informelle Arbeit <sup>4</sup> (% der erweiterten Erwerbsbevölkerung)	Nachfrage nach Schwarzarbeit <sup>5</sup> (% der Befragten der Eurobarometerumfrage 2013)	Angebot an Schwarzarbeit <sup>6</sup> (% der Befragten der Eurobarometerumfrage 2013)	Bar ausgezahlte Löhne <sup>7</sup> (Anteil der bar ausbezahlten Beschäftigten, in %, EBS 2013) / Anteil des bar ausbezahlten Bruttogehalts, in %
Österreich	8,7	8,2	1,5 (1995)	keine Daten	19,7	14	5	2 / 10
Belgien	11,9	16,2	6-20	keine Daten	10,5	15	4	4 / 5
Bulgarien	17,8	30,6	22-30 (2002)	20 (2011)	13,2	16	5	6 / 30
Zypern	13,8	24,8	10 (2007)	19,1 (2012)	53,0	16	2	2 / 50
Kroatien	14,2	27,7	keine Daten	keine Daten	keine Daten	17	7	8 / 35
Tschechische Republik	7,7	15,1	9-10 (1998)	keine Daten	12,5	19	4	5 / 25
Dänemark	9,6	12,0	3 (2005)	keine Daten	11,5	23	9	2 / 1
Estland	14,8	26,2	7-8 (2007)	8 (2011)	9,8	12	11	5 / 40
Finnland	9,3	12,4	4,2 (1992)	keine Daten	11,2	11	3	1 / 4
Frankreich	8,8	12,3	4-6,5 (1998)	keine Daten	10,3	9	5	1 / 6
Deutschland	4,4	12,2	7 (2007)	keine Daten	11,9	7	2	1 / 30
Griechenland	12,4	22,4	24-30 (2007)	36,3 (2012)	46,7	30	3	7 / 10
Ungarn	17,3	21,9	18 (1998)	16-17 (2006)	9,4	11	4	6 / 20
Irland	8,6	11,3	8 (2002)	keine Daten	33,0	10	2	2 / 8
Italien	12,9	20,6	6,4 (2006)	12,1 (2011)	22,4	12	2	2 / 65
Lettland	18,3	23,6	16-18 (2007)	keine Daten	8,0	28	11	11 / 50
Litauen	19,8	25,8	15-19 (2003)	keine Daten	6,4	14	8	620
Luxemburg	5,4	8,3	keine Daten	keine Daten	keine Daten	14	5	3 / 11
Malta	keine Daten	24,3	25 (1998)	keine Daten	keine Daten	23	1	keine Daten
Niederlande	5,2	9,0	2 (1995)	keine Daten	12,6	29	11	3 / 5
Polen	20,8	23,3	12-15 (2007)	4,6 (2010)	21,6	5	3	5 / 20
Portugal	6,6	17,6	15-37 (2004)		22,4	10	2	3 / 100
Rumänien	18,9	28,0	16-21 (2007)	31,4	11,8	10	3	7 / 9
Slowakei	13,4	14,1	13-15	keine Daten	12,2	17	5	7 / 20
Slowenien	13,2	23,3	17 (2003)	keine Daten	14,1	22	7	4 / 20
Spanien	8,8	18,2	12,3 (2006)	17 (2011)	18,8	8	5	5 / 100
Schweden	7,7	13,2	5 (2006)	keine Daten	8,2	16	7	1 / 5
Vereinigtes Königreich	2,7	9,4	2 (2000)	keine Daten	21,7	8	3	2 / 20

Quellen: 1: Williams, C. C., Bejakovic, P., Mikulic, D., Franic, J., Kedir, A., Horodnic, I. A. (2017), „An evaluation of the scale of undeclared work in the European Union and its structural determinants: estimates using the Labour Input Method“; 2: Schneider, F. (2015), „Size and development of the Shadow Economy of 31 European and 5 other OECD Countries from 2003 to 2015: Different Developments“; 3: Europäische Kommission (2004, 2007), Berichte des Europäischen Beschäftigungsobservatoriums, Frühjahr 2004 und Frühjahr 2007; 4: Eurofound (2012), „EU Member States and Norway fact sheets on estimates and approaches to measure undeclared work“; 5: Hazans, M. (2011), „Informal workers across Europe: Evidence from 30 European countries“, World Bank Policy Research Working Paper Nr. 5912; 6: Eurobarometer 2013, Antworten auf die Frage, ob man selbst in den letzten zwölf Monaten für Waren oder Dienstleistungen bezahlt hat, bei denen davon ausgegangen werden konnte, dass Schwarzarbeit im Spiel war (z. B. weil keine Rechnung oder MwSt-Bescheinigung ausgestellt wurde); 7: Eurobarometer 2013, Antworten auf die Frage, ob man neben der regulären Beschäftigung in den vergangenen zwölf Monaten bezahlte, nicht versteuerte Tätigkeiten ausgeübt hat; 8: Eurobarometer 2013, Antworten auf die Frage, ob, da Arbeitgeber manchmal Gehälter oder Vergütungen (z. B. für Extraarbeiten, Überstunden oder den Überschuss über einem rechtlich festgesetzten Minimum) lieber ganz oder teilweise bar auszahlen, ohne es den Steuer- oder

Sozialversicherungsbehörden zu melden, der eigene Arbeitgeber in den letzten zwölf Monaten das Einkommen auf diese Art gezahlt hat; / Williams, C., Horodnic A. (2017) „Under-declaring work, falsely declaring work: under-declared employment in the European Union“.

Weitere Informationen zu den verschiedenen Methoden finden sich im Anhang „Methoden zur Einschätzung der Schwarzarbeit“.

**(2) Zyklische wirtschaftliche Faktoren:** Ein schwieriges Geschäftsumfeld kann Arbeitgeber dazu verleiten, Steuern zu hinterziehen oder steuerliche Verpflichtungen zu umgehen. Beschäftigte halten Schwarzarbeit im Allgemeinen unter folgenden Umständen für eine Alternative:

- immer längere Zeiten in der Arbeitslosigkeit<sup>5</sup> und steigende Zahl der demotivierten Arbeitskräfte;
- die Lage benachteiligter Bevölkerungsgruppen, einschließlich illegaler Einwanderer;
- Abwärtsdruck auf die Löhne.

Die Eurobarometer-Umfrage von 2013 zeigt, dass Schwarzarbeit eher von jungen Menschen, Arbeitslosen oder Studierenden angeboten wird.

**Kasten: Teilweise nicht angemeldete Erwerbstätigkeit / Barzahlungen**

Eine teilweise nicht angemeldete Beschäftigung liegt vor, wenn ein formaler Arbeitgeber seinen formalen Beschäftigten einen offiziell versteuerten Lohn zahlt, diesen jedoch mit einem nicht angemeldeten Lohn (Barzahlung) aufstockt, um so teilweise die Zahlung von Sozialversicherungsbeiträgen und Steuerschulden zu vermeiden. Die Analyse zeigt, dass die Löhne am ehesten teilweise nicht angemeldet werden in Volkswirtschaften mit:

- niedrigerem Pro-Kopf-BIP;
- nicht modernisierten staatlichen Bürokratien mit mehr Korruption im öffentlichen Bereich;
- stärkerer materieller Deprivation;
- höherer Einkommensungleichheit;

<sup>5</sup> Gemäß der Analyse der Kommission aus dem Jahr 2013 „Employment and Social Developments in Europe“ (Bericht zur Beschäftigung und zur sozialen Lage in Europa) hängt die Langzeitarbeitslosigkeit im Verhältnis zur Arbeitslosigkeit insgesamt etwas stärker mit der Schwarzarbeit zusammen als die Langzeitarbeitslosigkeit im Verhältnis zur Erwerbsbevölkerung (vgl. Tabelle 12 dort).

- geringeren Ausgaben für arbeitsmarktpolitische Maßnahmen zum Schutz benachteiligter Bevölkerungsgruppen.

Soll die teilweise nicht angemeldete Beschäftigung bekämpft werden, so müssen auch diese systemimmanenten Faktoren angegangen werden. Innerhalb der EU schwanken die Werte erheblich – der Anteil der bar bezahlten Beschäftigten ist in Mittel- und Osteuropa (6 % der Beschäftigten) und in Südeuropa (4 %) höher als in den nordischen Ländern und in Westeuropa (jeweils 1 %).<sup>6</sup>

**(3) Rechtliche Faktoren.** Darunter fallen beispielsweise die relative Klarheit der Rechtsvorschriften oder die Anpassung der Rechtsvorschriften bei neuen Arbeitsformen.

**(4) Institutionelle Faktoren.** Diese umfassen u. a. die Strafverfolgung und insbesondere eine zentrale Organisation oder Koordinierungsstelle zur Bekämpfung von Schwarzarbeit. Gibt es keine Kontrollmechanismen oder sind diese unklar und/oder ineffizient, so werden die Menschen eher dazu verleitet, schwarz zu arbeiten und dadurch Steuern zu hinterziehen.

**(5) Soziale Faktoren** mit einem gemeinsamen Verständnis des gesamten institutionellen, steuerlichen und sozialen Rahmens und der wahrgenommenen Gerechtigkeit und Transparenz dieses Rahmens, wodurch die Einhaltung von steuerlichen Verpflichtungen gefördert wird. Beispielsweise besteht ein starker negativer Zusammenhang zwischen Schwarzarbeit und Ausgaben für den Sozialschutz (Ruhestandsleistungen ausgenommen). Analysen haben ergeben: Je höher der Korruptionswahrnehmungsindex (Transparency International), also je schwächer die Wahrnehmung von Korruption, desto niedriger die

<sup>6</sup> Williams, C., Horodnic, A. (2017), „Under-declaring work, falsely declaring work: under-declared employment in the European Union“.

Wahrscheinlichkeit, dass ein Teil der Löhne den Beschäftigten bar auf die Hand gezahlt wird. Dies zeigt deutlich, dass das Vorhandensein eines öffentlichen Sektors, dem die Bürgerinnen und Bürger trauen können, Schwarzarbeit entgegenwirkt.

### **3. ERMITTLUNG POLITISCHER HEBEL ZUR BEWÄLTIGUNG DER HERAUSFORDERUNGEN**

Prävention und Abschreckung von Schwarzarbeit obliegen vor allem den nationalen Regierungen. Wie bereits erwähnt, ist Schwarzarbeit ein vielschichtiges Problem, das eine passgenaue und umfassende Reaktion erfordert.

Die Politik muss den richtigen Maßnahmen-Mix finden, wenn Schwarzarbeit bekämpft und gleichzeitig die formelle Beschäftigung attraktiver gestaltet werden soll. Der Ansatz sollte auf die jeweiligen institutionellen Merkmale der einzelnen Länder (Verwaltungsorganisation, sektorale Zusammensetzung der Wirtschaft, Beschäftigungsformen) zugeschnitten sein und die spezifischen Faktoren berücksichtigen, die Schwarzarbeit begünstigen.

Die **Europäische Plattform zur Stärkung der Zusammenarbeit bei der Bekämpfung nicht angemeldeter Erwerbstätigkeit**, die mit dem Beschluss (EU) 2016/344 vom 9. März 2016 <sup>7</sup>eingerrichtet wurde, bringt Behörden und Organisationen, die sich gegen Schwarzarbeit stellen, zusammen. So soll das Problem wirksamer und effizienter angegangen werden. Die Plattform

---

<sup>7</sup> ABL. L 65 vom 11. März 2016.

- hilft den EU-Ländern, wirksamer gegen die verschiedenen Formen von Schwarzarbeit vorzugehen;
- treibt den Wandel auf nationaler Ebene voran;
- fördert bessere Arbeitsbedingungen und reguläre Beschäftigung.

Die Plattform hat sich dem Lernen voneinander und dem Informationsaustausch verschrieben.<sup>8</sup> Künftig kann sie an nachweisbasierten Instrumenten arbeiten, vergleichende Analysen und relevante methodische Instrumente fördern und Wirksamkeitsanalysen der verschiedenen politischen Maßnahmen ausarbeiten.

Vor kurzem für die Plattform durchgeführte Arbeiten<sup>9</sup> ergaben einen engen Zusammenhang zwischen Schwarzarbeit und

- dem **Pro-Kopf-BIP in Kaufkraftstandards** (je höher das BIP in KKS, desto seltener kommt es zu Schwarzarbeit); siehe Abbildung 1;
- der **Regierungsqualität** (auf der Grundlage des Europäischen Index für Regierungsqualität): je besser die Regierungsqualität, desto seltener

kommt es zu Schwarzarbeit; siehe Abbildung 2; Es besteht ein mäßig starker Zusammenhang mit

- dem Korruptionswahrnehmungsindex von Transparency International (Ranking der Länder nach der wahrgenommenen Korruption im öffentlichen Sektor);
- dem Index der Indikatoren für Vertrauen in Behörden basierend auf den Indikatoren des Weltwirtschaftsforums;
- den Auswirkungen von Sozialtransferleistungen auf die Armutssenkung;
- den staatlichen Ausgaben für arbeitsmarktpolitische Maßnahmen zum Schutz benachteiligter Bevölkerungsgruppen;
- der Migrationsrate;
- dem Gini-Koeffizienten und der Einkommensungleichheit.

Je stärker der subjektive Eindruck von Korruption ist, desto weniger Vertrauen wird in die Behörden gesetzt, und je stärker Ungleichheit wahrgenommen wird, desto höher der Anteil an Schwarzarbeit.

Abbildung 1 zeigt, wie unterschiedlich das Ausmaß amtlich nicht angemeldeter Wirtschaftstätigkeiten (anhand der Schätzungen nach der Arbeitseinsatzmethode als Prozentsatz des Arbeitseinsatzes insgesamt im Privatsektor) und das Pro-Kopf-BIP in Kaufkraftstandards (KKS) je nach Land sind. Je höher das Pro-Kopf-BIP in KKS, desto seltener kommt es zu Schwarzarbeit.

**Abbildung 1. Zusammenhang zwischen Schwarzarbeit und Pro-Kopf-BIP, 2013<sup>10</sup>**

<sup>8</sup> <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1299&langId=en>

<sup>9</sup> Williams, C. C., Horodnic, I. A., Bejakovic, P., Mikulic, D., Franic, J., Kedir, A. (2017), „An evaluation of the scale of undeclared work in the European Union and its structural determinants: estimates using the Labour Input Method“.

<sup>10</sup> Um einen übermäßigen Einfluss zu vermeiden, wurde das BIP Luxemburgs in den hier vorgestellten Analysen bei 150 gekappt. Bei Verwendung des eigentlichen Werts (262) ergibt sich derselbe Korrelationskoeffizient.

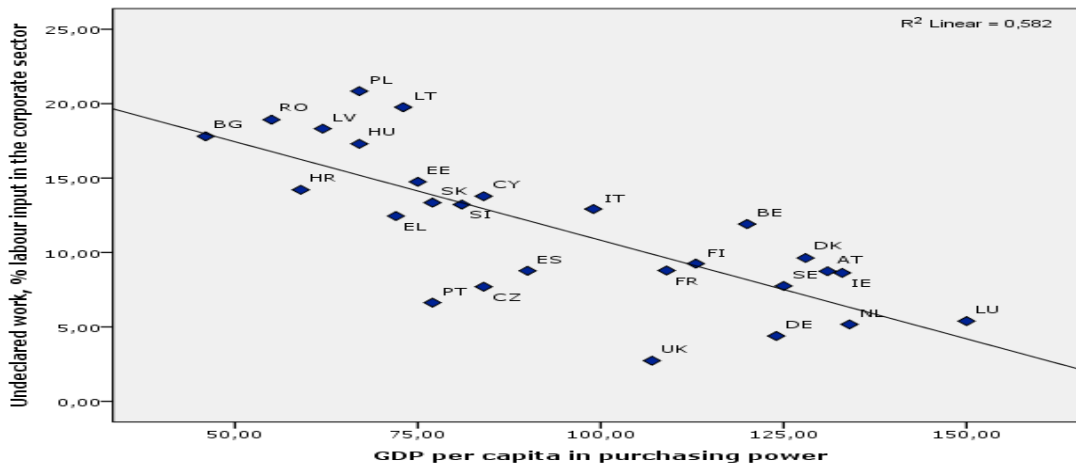
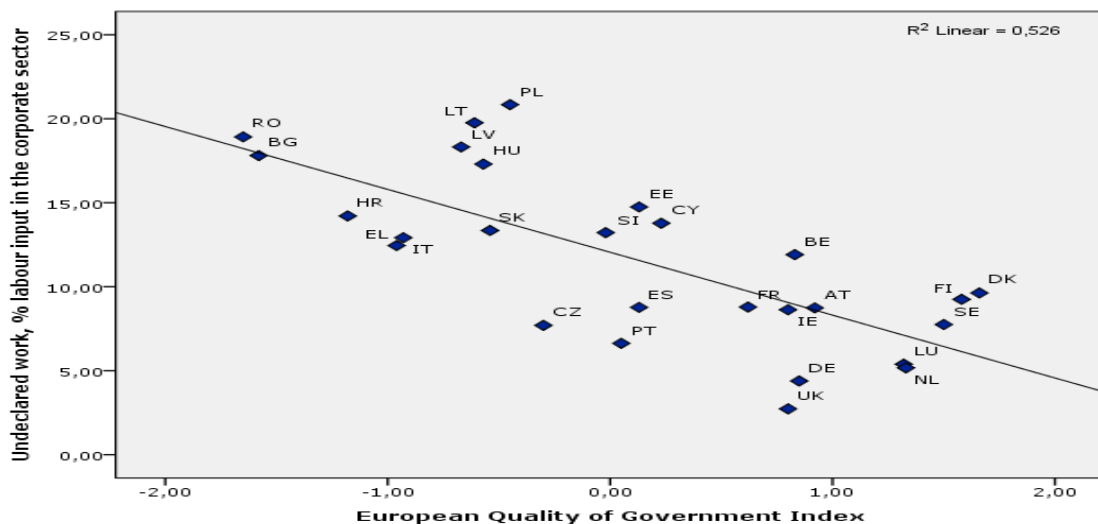


Abbildung 2 zeigt: Je besser die Regierungsqualität (gemessen durch den gleichnamigen Europäischen Index (EQI))<sup>11</sup>, desto seltener kommt es zu Schwarzarbeit. In Ländern wie RO und BG, die in Bezug auf die Regierungsqualität einen der hinteren Plätze einnehmen, kommt es vermehrt zu Schwarzarbeit, ganz im Gegensatz zu Ländern wie DK, FI und SE mit einer besseren EQI-Einstufung.

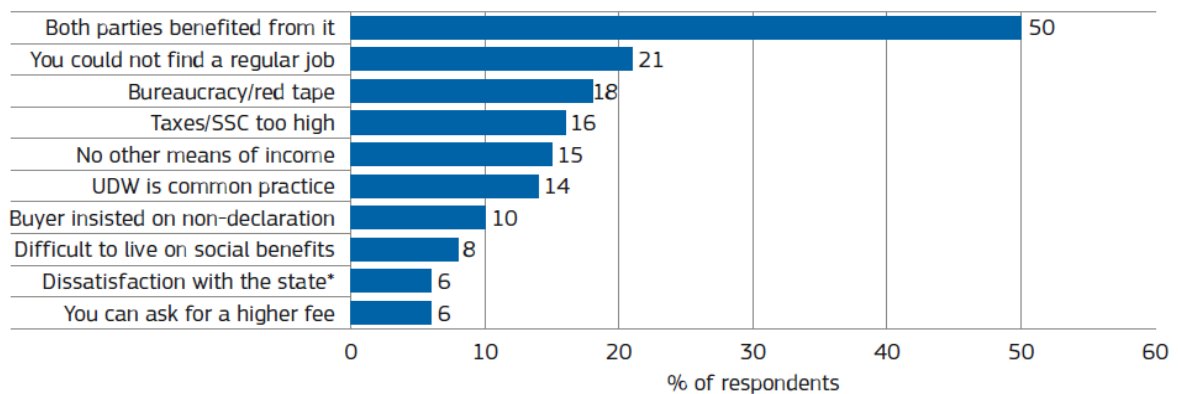
**Abbildung 2: Zusammenhang zwischen Schwarzarbeit und dem Europäischen Index für Regierungsqualität, 2013**



<sup>11</sup> Charron, N., Dijkstra, L. und Lapuente, V. (2015), „Mapping the Regional Divide in Europe: A Measure for Assessing Quality of Government in 206 European Regions“. *Social Indicators Research*. 122(2): 315-346.



Abbildung 3: Gründe für Schwarzarbeit in der EU-27



Source: Eurobarometer 2013 (1).

(1) Based on question 17, 'Among the following, what were the reasons for doing these activities undeclared? (MULTIPLE ANSWERS POSSIBLE)'. \* The exact wording is 'The state does not do anything for you, so why should you pay taxes'.

Die Politik bemüht sich verstärkt darum, die Schwarzarbeit in angemeldete Erwerbstätigkeiten zu überführen, anstatt die nicht angemeldeten Erwerbstätigkeiten auszumerzen. Folglich wird der derzeit EU-weit vorherrschende politische Ansatz – Abschreckung durch ein höheres Risiko der Aufdeckung und Bestrafung – vermehrt durch eine breite Palette an Maßnahmen ergänzt, zu denen auch Ansätze gehören, die die Befolgung der Vorschriften ermöglichen und Verpflichtungen ausweisen. Ein ganzheitlicher politischer Ansatz gegen nicht angemeldete Erwerbstätigkeiten beinhaltet die strategische und koordinierte Nutzung der umfassenden Ansätze zu Abschreckung, Befolgung und Verpflichtungen:

- Auf der „Kostenseite“ der Gleichung zielt der erforderliche Ansatz der Abschreckung darauf ab, durch Inspektionen am Arbeitsplatz, administrative und strafrechtliche Sanktionen für Unternehmen und Beschäftigte, Registrierung der Arbeitskräfte vor Arbeitsbeginn oder am ersten Arbeitstag, Zertifizierung der Unternehmen, Bescheinigung der Entrichtung von Sozialbeiträgen und Steuern, obligatorische ID am Arbeitsplatz, Koordinierung des Datenaustauschs und der Tätigkeiten zwischen den Regierungen das Risiko subjektiv

größer erscheinen zu lassen. Es hat sich gezeigt, dass es seltener zu Schwarzarbeit kommt, wenn die Wahrscheinlichkeit der Aufdeckung steigt.

- Es wird zunehmend anerkannt, dass das Kosten-Nutzen-Verhältnis auch durch eine Änderung der „Nutzenseite“ der Gleichung beeinflusst werden kann. Mit dem Ansatz zur Ermöglichung der Befolgung, der seit kurzem an Einfluss gewinnt<sup>12</sup>, sollen die bestehenden Vorschriften leichter einzuhalten sein, indem entweder Unternehmen und Arbeitskräfte von Schwarzarbeit abgehalten werden, oder aber indem sie ermutigt und in die Lage versetzt werden, Schwarzarbeit in angemeldete Tätigkeiten umzuwandeln. Eingeschlossen sind dabei Präventions- und Abhilfemaßnahmen, auch wenn in bestimmten Fällen Kompromisse eingegangen werden, beispielsweise wenn es durch

<sup>12</sup> Zwar herrscht der Ansatz der Abschreckung in den meisten EU-Ländern immer noch vor, doch wird seit der Rezession vermehrt der Ansatz zur Ermöglichung der Befolgung verfolgt. (Eurofound (2013), „Tackling undeclared work in 27 EU Member States and Norway: Approaches and measures since 2008“.

Rechtsvorschriften für neue Arbeitsformen (Sicherstellung, dass neue Arbeitsmuster rechtlich berücksichtigt werden) zu einer weiteren Segmentierung des Arbeitsmarkts kommen kann. Zu beachten ist, dass Straferlass, der bisweilen allgemein oder für Einzelfälle denen gewährt wird, die ihre Geschäfte in Ordnung bringen, zu weiteren Steuerhinterziehungen verleiten kann, wenn er missbräuchlich eingesetzt wird oder schlecht konzipiert ist.

- Der Ansatz der Verpflichtungen umfasst Maßnahmen zur Förderung einer moralisch vertretbareren Einstellung zu Steuern und einer Kultur der Verpflichtung, z. B. durch Sensibilisierungskampagnen zu den Folgen der Schwarzarbeit für Einzelpersonen und die Gesellschaft. Auch soll die Wahrnehmung der Steuer- sowie der Verfahrens- und Verteilungsgerechtigkeit verbessert werden.

Mit der Entschließung des Rates zur Überführung von nicht angemeldeter Erwerbstätigkeit in reguläre Beschäftigung<sup>13</sup> wird ein Bezugsrahmen vorgeschlagen, innerhalb dessen die EU-Länder im Kontext der europäischen Beschäftigungsstrategie Maßnahmen entwickeln und durchführen können.

#### 4. VERGLEICHENDE UNTERSUCHUNG DES POLITISCHEN STATUS QUO

Verschiedene Länder haben zur Bekämpfung von Schwarzarbeit politische Maßnahmen ganz unterschiedlicher Art ergriffen.<sup>14</sup>

Italien hat eine neue nationale Behörde eingerichtet, das Nationale

---

<sup>13</sup> (2003/C 260/01).

<sup>14</sup> Siehe bewährte Verfahren, die von der Europäischen Plattform zur Bekämpfung nicht angemeldeter Erwerbstätigkeit ermittelt wurden (<http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1299&langId=en>) und Fallstudien von Eurofound (<http://www.eurofound.europa.eu/areas/labourmarket/tackling/search.php>).

Arbeitsaufsichtsamt (NLI). Darin kommen drei Akteure zusammen: das Ministerium für Arbeit und Sozialpolitik, die staatliche Sozialversicherungsanstalt (INPS) und die nationale Versicherungsanstalt. Im Jahr 2012 begann das französische Ministerium für Arbeit, Beschäftigung, berufliche Bildung und sozialen Dialog, die Arbeitsinspektion zu reformieren und regionale Stellen einzurichten, um Maßnahmen zur Bekämpfung von Schwarzarbeit zu unterstützen und zu überwachen. Ziel dieser Reform war eine bessere Koordinierung auf verschiedenen Ebenen.

Das Aufdeckungsverfahren könnte durch Peer-to-Peer-Überwachung verbessert werden. In den Niederlanden beispielsweise richtete die Inspektion des Sozialministeriums 2012 eine Hotline zur Meldung illegaler oder unseriöser Leiharbeitsfirmen ein.

Als hilfreich könnte sich auch eine engere Zusammenarbeit der öffentlichen Einrichtungen (mit gemeinsamen Inspektionen und Datenaustausch) und auch der Arbeitgeberorganisationen und Gewerkschaften erweisen. So richtete Finnland zur Informationserhebung und für Untersuchungen eine Dienststelle für Informationen zur Schattenwirtschaft ein. In Deutschland gingen das Bundesfinanzministerium und die Sozialpartner Aktionsbündnisse gegen Schwarzarbeit und illegale Beschäftigung ein. Dänemark stellte ein Aktionsprogramm für gemeinsame Inspektionen auf, in das die Steuerbehörde, die Gewerbeaufsichtsbehörde und die Polizei einbezogen sind.

Dank eines stetigen Einsatzes automatisierter Instrumente und Risikomanagementtechniken können begrenzte personelle und finanzielle Ressourcen auf Untersuchungs- und Innovationsaufgaben mit hoher Wertschöpfung konzentriert werden.

Die grenzübergreifende Zusammenarbeit im Rahmen formalisierter Vereinbarungen wie die zwischen der portugiesischen Arbeitsaufsichtsbehörde und der spanischen Aufsichtsbehörde für Arbeit und soziale Sicherheit kann dazu

beitragen, den Informationsaustausch zu verbessern.

Das Aufdeckungsverfahren kann auch durch die Kalibrierung von Benchmarkindikatoren für Arbeitskosten verbessert werden, die ggf. nach Branche, Unternehmenskategorie und Region aufgeschlüsselt und von Arbeitgeberverbänden und Gewerkschaften vereinbart werden.

Präventivmaßnahmen sind vielschichtig:

- Nutzung technologischer Innovationen für eine bessere Überwachung – z. B. gibt es in Schweden seit 2010 zertifizierte Registrierkassen;
- Anpassungen des Rechtsrahmens an neue Tätigkeitskategorien, um Missbrauch zu verhindern, aber den Unternehmen und Arbeitskräften die Möglichkeit zu bieten, ihre Bedürfnisse miteinander in Einklang zu bringen;
- Vereinfachungen und elektronische Behördendienste für selbstständige Erwerbstätigkeit oder die Gründung neuer Unternehmen. Ein Beispiel hierfür ist das portugiesische Simplex-Programm, mit dem ein Unternehmen an einem einzigen Tag an einem einzigen Schalter eingerichtet werden kann;
- Mindestlohn und eine Einkommensunterstützung können auch zu einer Verringerung des Anteils der nicht angemeldeten Löhne beitragen, indem Arbeitgeber daran gehindert werden, offizielle Löhne unter dem Akzeptanzlohn<sup>15</sup> zu zahlen, oder indem Schwarzarbeit für Arbeitskräfte weniger attraktiv gemacht wird. In Estland wurde beispielsweise die Anhebung des Mindestlohns u. a. damit begründet, dass der Anteil der nicht angemeldeten Löhne verringert werden muss.<sup>16</sup>

---

<sup>15</sup> Lohn, ab dem die Menschen bereit sind zu arbeiten.

<sup>16</sup> Für weitere Beispiele siehe Eurofound (2013).

Abhilfemaßnahmen umfassen Maßnahmen, die mittels gezielter Steuererleichterungen oder -senkungen, Subventionen oder Gutscheinen zum Kauf von Waren oder Dienstleistungen veranlassen sollen, bei denen keine Schwarzarbeit im Spiel war. Beispiele: in Dänemark wurde es ab 2011 ermöglicht, im Rahmen des Projekts „Home-Job Plan“ (Bolig-Jobplan) bis zu 2000 EUR der Kosten für Haushaltshilfen abzusetzen, in Österreich gibt es Zuschüsse für die private Altenpflege, und Frankreich und Belgien führten ein Gutscheinsystem ein.

Sensibilisierungskampagnen wurden in Portugal, Slowenien, Lettland, Litauen und Estland durchgeführt, die an ganz konkreten Beispielen öffentliche Dienstleistungen im täglichen Leben erläuterten (Gesundheitswesen, Polizei, Bildungswesen usw.).

Datum: 10.11.2017

### **ANHANG: METHODEN ZUR EINSCHÄTZUNG DER SCHWARZARBEIT**

Es liegen keine zuverlässigen und harmonisierten aggregierten Daten zur Schwarzarbeit auf EU-Ebene vor. Allerdings gibt es unterschiedliche Methoden zur Einschätzung des Ausmaßes der Schwarzarbeit und auch der Schattenwirtschaft. Eine solche Einschätzung ist durchaus wichtig – erstens, um den Charakter der Schwarzarbeit und einschlägige neue Entwicklungen zu verstehen, und zweitens, um den Fortschritt bei der Bekämpfung hervorzuheben.

Indirekte Methoden basieren häufig auf dem Vergleich makroökonomischer Aggregate (volkswirtschaftliche Gesamtrechnung, Stromverbrauch, Bargeschäfte). Sie erfassen eher breit angelegte Aspekte der „nicht beobachteten Wirtschaftstätigkeit“ und gehen über die Standarddefinition der Schwarzarbeit hinaus, da sie auch illegale Tätigkeiten oder die Produktion für den Eigengebrauch für Haushalte umfasst. Daher wird das Ausmaß der Schwarzarbeit häufig zu hoch eingeschätzt. Bei diesen internationalen

Vergleichen wird oftmals ein Ansatz zugrunde gelegt, der auf dem **MIMIC-Modell** (Multiple Indicators Multiple Causes) basiert, welches die unbeobachteten Schattenwirtschaft in Beziehung zu einem Satz beobachtbarer Makrovariablen setzt. Diese Methode wird jedoch heftig kritisiert. Beanstandet werden zwei angebliche Schwachpunkte: das Ausmaß der Schwarzarbeit werde eher überschätzt und ein Ländervergleich erweise sich als schwierig. Die gemeinsame Arbeitsgruppe der Sekretariate für Fragen der volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung (ISWGNA)<sup>17</sup> warnte 2006 vor der Verwendung des „Makromodell“-Methodenindikators.

Direkte Methoden basieren auf statistischen Erhebungen, was zu detaillierteren Informationen und einer besseren Vergleichbarkeit führt, aber sie tendieren dazu, Schwarzarbeit schwächer einzuschätzen – sie konzentrieren sich in der Regel auf Schwarzarbeit von Einzelpersonen, die häufig nicht vollumfassend gemeldet wird, und versagen oftmals bei der Erfassung nicht angemeldeter Tätigkeiten von Unternehmen, z. B. bei der Vergabe von Unteraufträgen. Eine europaweite Erhebung wurde erstmals 2007 durchgeführt (Eurobarometer Spezial 284) und 2013 wiederholt (Eurobarometer Spezial 402), und das europäische Beobachtungsgremium für die Beschäftigung erhob nationale Daten über den Anteil der Schwarzarbeit in den Jahren 2004 und 2007 (da die entsprechenden Zahlen auf einer Kombination direkter und indirekter Methoden basieren, sind sie deutlich niedriger als im Rahmen der MIMIC-Methode). Auf globaler Ebene berücksichtigen die von der Weltbank durchgeführten Forschungsarbeiten zu

informellen Arbeitskräften auch die Arbeit ohne Arbeitsvertrag, informelle selbstständige Erwerbstätigkeit und die unbezahlte Arbeit von mitarbeitenden Familienangehörigen. Dieser Ansatz dürfte jedoch für fortgeschrittene Volkswirtschaften weniger geeignet sein als für aufstrebende.

Der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss (EWSA) empfahl, eine gemeinsame indirekte Methode zur Bestimmung von Ausmaß, Auswirkungen und Entwicklung der Schwarzarbeit einzuführen. Diese vom italienischen Statistikinstitut entwickelte Methode basiert auf dem Arbeitseinsatz: die tatsächlichen

Sozialversicherungsangaben werden mit den auf der Grundlage der Europäischen Arbeitskräfteerhebung zugeschriebenen Versteuerungen verglichen.<sup>18</sup> Die Arbeitseinsatzmethode (siehe Abbildung 1 Spalte 1) verwendet makroökonomische Daten, um für jedes Land die Diskrepanz zwischen dem gemeldeten Arbeitseinsatz (aus der Arbeitskräfteerhebung) und den Daten der Nachfrageseite über die verzeichnete Arbeitskräftenachfrage (z. B. aus Unternehmenserhebungen, Unternehmensmeldungen an Steuer- oder Sozialversicherungsbehörden oder nationale statistische Ämter) zu bestimmen. Diese Diskrepanz lässt auf den Umfang der Schwarzarbeit schließen.

Im Allgemeinen sind die von amtlichen nationalen Quellen veröffentlichten Zahlen tendenziell niedriger als die aus von Experten und internationalen Organisationen durchgeführten Studien.

---

<sup>17</sup> Erklärung der ISWGNA (2006), „Estimates of the unrecorded economy and national accounts“. Die ISWGNA besteht aus Vertretern der fünf internationalen Organisationen (Europäische Kommission, IWF, OECD, UN, Weltbank), die gemeinsam das internationale Handbuch „System of National Accounts“ (1993) unterzeichnet haben.

---

<sup>18</sup> Ciccarone, G. et al. (2009), „Study on indirect measurement methods for undeclared work in the EU“, GHK & Fondazione G. Brodolini, Abschlussbericht für die Europäische Kommission, GD Beschäftigung, Soziales und Chancengleichheit.

Die verwendete genaue Definition hat erhebliche Auswirkungen.<sup>19</sup>

---

<sup>19</sup> Für einen Überblick über die offiziellen statistischen Schätzungen siehe Gyomai, G. und van de Ven, P. (2014), „The non-observed economy in the system of national accounts“, OECD Stat. Brief, 18 (2014), und Eurostat (2013) „Essential SNA: „Building the Basics“, Eurostat, Luxemburg.

## 5. NÜTZLICHE INFORMATIONSQUELLEN

### Kommissionsdokumente

2014 „Employment and social developments in Europe 2013“ Kapitel IV:  
<http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=738&langId=de&pubId=7684>

2013, Eurobarometer Spezial 402 „Undeclared work in the European Union“:  
[http://ec.europa.eu/public\\_opinion/archives/ebs/ebs\\_402\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/ebs/ebs_402_en.pdf)

2012, Beschäftigungspaket: Mitteilung der Kommission „Einen arbeitsplatzintensiven Aufschwung gestalten“  
<http://ec.europa.eu/social/main.jsp?langId=de&catId=101&newsId=1270&furtherNews=yes>

2012, Progress-Programm für gegenseitiges Lernen, Peer-Review zu „Combating undeclared work as a growing challenge in the context of high unemployment“:

<http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1047&langId=de>

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

2007, Eurobarometer Spezial zu Schwarzarbeit:  
[http://ec.europa.eu/public\\_opinion/archives/ebs/ebs\\_284\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/ebs/ebs_284_en.pdf)

### Studien

2017, Europäische Plattform zur Bekämpfung nicht angemeldeter Erwerbstätigkeit, Studien, bewährte Verfahren usw.:  
<http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1299&langId=en>

2017, Williams, C. C., Horodnic, I. A., Bejakovic, P., Mikulic, D., Franic, J., Kedir, A. (2017), „An evaluation of the scale of undeclared work in the European Union and its structural determinants: estimates using the Labour Input Method“, in Vorbereitung, später abrufbar auf: <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1299&langId=en>

2017, Williams, C., Horodnic, A.: „Under-declaring work, falsely declaring work: under-declared employment in the European Union“, in Vorbereitung, später abrufbar auf: <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1299&langId=en>

2016, Europäische Beobachtungsstelle für Beschäftigungspolitik, Europäische Plattform zur Bekämpfung nicht angemeldeter Erwerbstätigkeit, Factsheets und Synthesebericht der Mitgliedstaaten:  
<http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=706&intPageId=2983&langId=de>

2013, „Labour Inspection and Undeclared Work in the EU“, (gemeinsames Projekt der IAO und der Europäischen Kommission):  
[http://www.ilo.org/labadmin/info/pubs/WCMS\\_220021/lang--en/index.htm](http://www.ilo.org/labadmin/info/pubs/WCMS_220021/lang--en/index.htm)

2013, „Tackling undeclared work in 27 European Union Member States and Norway“, Eurofound: <https://www.eurofound.europa.eu/de/publications/report/2013/labour-market/tackling-undeclared-work-in-27-eu-member-states-and-norway-approaches-and-measures-since-2008>

2013, „Tackling undeclared work in Croatia in four EU candidate countries“, Eurofound: <https://www.eurofound.europa.eu/de/publications/report/2013/labour-market/tackling-undeclared-work-in-croatia-and-four-eu-candidate-countries>

2012, Bericht der Weltbank: „In From the Shadow, Integrating Europe's Informal Labor.“

2012, Studie von Prof. F. Schneider, „Size and development of the shadow economy of 31 European and 5 other OECD countries from 2003 to 2012: some new facts“:  
<http://www.econ.jku.at/members/Schneider/files/publications/2012/ShadEcEurope31.pdf>

2008, Eurofound-Bericht „Tackling undeclared work in the European Union“:  
<http://www.eurofound.europa.eu/pubdocs/2009/25/en/1/EF0925EN.pdf>

2010, „Feasibility of establishing a European platform for cooperation between labour inspectorates, and other relevant monitoring and enforcement bodies with the aim of preventing and fighting undeclared work“ (Regioplan-Studie):  
<http://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=6676&langId=en>

2010, „Indirect measurements methods for undeclared work in EU“:  
[ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=4546&langId=en](http://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=4546&langId=en)