

Wahrnehmung und Akzeptanz von Schwarzarbeit in der Ukraine und in der Europäischen Union

Oksana Nezhyvenko (Nationale Universität Kiew-Mohyla-Akademie)

Zusammenfassung

In diesem Beitrag sollen die Ergebnisse des »Ukrainian Undeclared Work Survey« (UUDWS) zusammengefasst werden, der ersten Studie, die unmittelbar das Wesen und die Wahrnehmung von Schwarzarbeit in der Ukraine untersucht. Dem werden die Daten des Eurobarometers zur Europäischen Union gegenübergestellt. Der Vergleich zeigt, dass Schwarzarbeit – folgt man der Wahrnehmung – in der Ukraine mit weniger Risiken assoziiert wird als in der EU. Die Gründe, die für Schwarzarbeit angegeben werden, zeigen ein geringes Vertrauen der ukrainischen Bevölkerung in den Staat auf. Gleichzeitig überwiegt als Grund für Schwarzarbeit sowohl in der Ukraine als auch in der EU die Not (Mangel an regulären Arbeitsplätzen, mangelndes Einkommen), die Menschen dazu drängt, nichtangemeldete Erwerbstätigkeiten einzugehen. Zudem wird in der Ukraine Schwarzarbeit als weniger inakzeptabel empfunden als in der EU.

Die Schwarzarbeitsstudie in der Ukraine und deren wichtigste Ergebnisse

Der von der Internationalen Arbeitsorganisation (IAO) herausgegebene »Ukrainian Undeclared Work Survey« wurde Ende 2017 durchgeführt und untersucht das Wesen und die öffentliche Wahrnehmung von nicht-angemeldeter Erwerbstätigkeit (Schwarzarbeit) in der Ukraine. Die Stichprobe ist repräsentativ für die erwachsene Bevölkerung (Personen über 15 Jahre) und umfasst 1.000 persönliche Interviews. Die Befragung wurde landesweit sowohl in Städten, wie auch in ländlichen Regionen durchgeführt (ausgenommen waren lediglich die von Russland annektierte Krim und die vorübergehend besetzten Gebiete Donezk und Luhansk).

Im Folgenden werden die Ergebnisse der UUDWS-Studie zur Wahrnehmung und Akzeptanz von Schwarzarbeit in der Ukraine vorgestellt. Dem werden die Einstellungen zur Schwarzarbeit in der EU aus dem Eurobarometer gegenübergestellt. Da die UUDWS-Studie sich auf die Methodologie des Eurobarometers stützt sowie den gleichen Fragenkatalog und die gleiche Definition von Schwarzarbeit verwendet, ist ein Vergleich der UUDWS von 2017 mit dem aktuellsten Eurobarometer zum Thema Schwarzarbeit von 2013 möglich.

Der Europäischen Kommission zufolge, die seit 1973 das Eurobarometer erhebt, ist nichtangemeldete Erwerbstätigkeit »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«. Schwarzarbeit umfasst also nicht illegale Arbeit und irreguläre Tätigkeiten, die nicht den Behörden angezeigt werden müssen (zum Beispiel Haushaltstätigkeiten für den eigenen Bedarf). In der Ukraine besteht keine offizielle Definition von Schwarzarbeit;

Begriffe wie »Schattenwirtschaft«, »informelle Beschäftigung« oder »versteckte Arbeit« werden oft zur Beschreibung des gleichen Phänomens gebraucht. Der übernommenen Definition zufolge kann eine Person (formal) eingestellt sein und dennoch eine bezahlte, wenn auch nicht deklarierte (»schwarze«) Tätigkeit ausüben. Der primäre Fokus auf die Art der Tätigkeit – und nicht die Art der Anstellung – gilt bei der Untersuchung von Schwarzarbeit als präziser. Die UUDWS-Studie ist die erste in der Ukraine, die speziell diesen Aspekt (Art der bezahlten Tätigkeit) untersucht.

Die Studie zeigt, dass in der Ukraine die meisten schwarz Arbeitenden zwischen 30 und 50 Jahre alt sind, in städtischen Gegenden leben, entweder selbständig, offiziell nicht beschäftigt, oder anderweitig beschäftigt sind. Zu den vorrangigen Tätigkeiten der Schwarzarbeit gehören Haushaltshilfe, häusliche Handwerkerarbeiten, Verkauf landwirtschaftlicher Produkte, Gartenarbeit, Autoreparaturen und Verkauf von Waren und Dienstleistungen, die den Hobbies der Betroffenen entspringen. Zu den Hauptgründen schwarz zu arbeiten zählen: Schwierigkeiten, eine reguläre Arbeit zu finden, Saisonarbeit, die allgemeine Praxis schwarz zu arbeiten, die allgemeine Wahrnehmung, dass der Staat nichts für die Menschen macht, sowie der gegenseitige Nutzen für jene, die Schwarzarbeit anbieten bzw. in Anspruch nehmen.

Aus den Ergebnissen der Studie geht hervor, dass die monatlichen Einkünfte aus Schwarzarbeit mit Stand vom November 2017 bei 1.480 Hrywnja (45,50 Euro) liegen. Das entspricht 46 % des Mindestlohns und 20 % der Durchschnittslöhne und -gehälter in der Ukraine. Die Studie zeigt auch, dass es in der Ukraine verbreitete Praxis ist, als offiziell deklarierte Bezahlung den Mindestlohn zu zahlen und die übrige Entlohnung dann unter der Hand »w konverte« (»im Briefumschlag«) zu begleichen. Ein Vergleich der durchschnittlichen Ein-

kommen aus formaler und informeller Beschäftigung zeigt, dass in der Ukraine informell Arbeitende weniger verdienen als formal Beschäftigte.

Vergleicht man die UUDWS-Studie von 2017 mit dem Eurobarometer 2013 wird deutlich, dass Ukrainer lieber auf der Nachfrageseite von Schwarzarbeit stehen. Gleichzeitig ist in der EU das Phänomen verbreiteter, dass Waren oder Dienstleistungen schwarz von Bekannten erworben werden, während Schwarzarbeit in der Ukraine mehrheitlich nicht von Privathaushalten oder Haushalten aus dem Bekanntenkreis geleistet wird. Gleiches gilt für die Kunden: In der EU scheinen diese eher aus dem Bekanntenkreis zu stammen, was in der Ukraine nicht der Fall ist. Die Gründe, die EU-Europäer wie auch Ukrainer Schwarzarbeit in Anspruch nehmen lassen, sind ähnlich: niedrigere Kosten, schnellere und bessere Leistungen.

Der Vergleich der UUDWS-Studie mit dem Eurobarometer zeigt auch, dass Ukrainer in höherem Maße bereit sind, auf der Angebotsseite zu stehen. Während in der EU der Hauptgrund für Schwarzarbeit in dem gegenseitigen Nutzen gesehen wird, gilt in der Ukraine als wichtigster Grund, dass es schwierig ist, eine reguläre Anstellung zu finden. Der Überhang der unter der Hand gezahlten Löhne ist in der Ukraine drei Mal höher. Arbeiter, die unter der Hand bezahlt werden, scheinen in der Ukraine in stärkerem Maße abhängig zu sein als in der EU, da in der Ukraine mehr als die Hälfte der Arbeiter für reguläre Arbeit oder Überstunden unter der Hand bezahlt werden. In der EU erfolgt eine solche Zahlung meist für irreguläre Arbeit.

Im Weiteren vergleicht dieser Beitrag zunächst die Wahrnehmungen in der Ukraine und der EU hinsichtlich der mit Schwarzarbeit verknüpften Risiken. Anschließend erfolgt ein Vergleich der erwarteten Sanktionen. Abschließend werden die angenommenen Gründe für die Ausübung von Schwarzarbeit und deren Akzeptanz erörtert.

Wahrnehmungen zu den mit Schwarzarbeit verknüpften Risiken

In der Ukraine ist fast die Hälfte der Befragten (48 %) der Ansicht, dass Menschen, die schwarz arbeiten, nur ein geringes Risiko eingehen, von den Steuer- oder Sozialbehörden entdeckt zu werden, wobei die meisten meinen, das Risiko sei eher »ziemlich gering« (25 %) als »sehr gering« (23 %). Ein knappes Drittel der Befragten (28 %) meinen, das Risiko entdeckt zu werden sei hoch, wobei die meisten sagen, es sei »ziemlich hoch« (21 %) und der geringere Teil (7 %) meint, es sei »sehr hoch«. Fast jeder Fünfte (22 %) gab an, nicht zu wissen, wie hoch das Risiko ist.

Der Vergleich der Wahrnehmungen in der Ukraine und in der EU hinsichtlich des Entdeckungsrisikos liefert interessante Ergebnisse (s. Grafik 1). Erstens können wir sehen, dass sowohl in der Ukraine, wie auch in der EU die meisten Befragten das Risiko eher als gering einschätzen (48 % bzw. 53 %). 28 % der Befragten in der Ukraine und 36 % in der EU sind der Ansicht, schwarz Arbeitende gingen ein hohes Risiko ein, entdeckt zu werden. Der Anteil jener, die keine Angaben machten, ist in beiden Fällen gleich und liegt bei 2 %. Allerdings ist der Anteil derjenigen, die angaben, dass sie die Höhe des Risikos nicht wüssten, in der Ukraine doppelt so hoch ist wie in der EU (22 % und 9 %). Das könnte darauf hindeuten, dass die Befragten in der Ukraine weniger gewillt waren, die Frage offen zu erörtern. Zudem wurde in beiden Fragebögen die Frage nach der Einschätzung der Risiken am Anfang des Interviews gestellt, weil sie im Vergleich zu der (erst später gestellten) Frage, ob die Respondenten selbst schwarz arbeiteten, weniger heikel ist.

Zu erwartende Sanktionen...

Die Steuer- und Sozialabgaben belaufen sich auf 22 % (Sozialversicherung) plus 18 % Einkommensteuer sowie 1,5 % Militärsteuer, also insgesamt 41,5 % des offiziellen Lohns. In der Ukraine meinen die meisten Befragten (41 %), falls die entsprechenden Behörden jemand entdecken, der Einkommen aus Schwarzarbeit bezieht, würden als Strafe die normalen Steuer- und Sozialabgaben plus eine Geldstrafe folgen (s. Grafik 2). Die Höhe der Geldstrafe variiert in Abhängigkeit von der Steuer, die hinterzogen wurde, und beginnt gewöhnlich bei 340 Hrywnja (10,50 Euro). Ein Drittel der Befragten (34 %) denkt, dass die Strafe nur aus den normalen Steuer- und Sozialabgaben besteht. Nur eine kleine Minderheit (2 %) geht davon aus, dass die Betroffenen im Gefängnis landen könnten. Ungefähr jeder sechste Befragte (18 %) weiß nicht, welche Strafen drohen.

In der EU wird eine Strafe in Form der fälligen normalen Steuer- und Sozialabgaben plus einer Geldstrafe von einem größeren Teil der Befragten (56 %) erwartet. Im Vergleich zu der Ukraine erwarten erheblich weniger (21 %), dass die Strafe aus den normalen Steuern und Sozialabgaben bestehen werde – ohne Geldstrafe. Von einer Freiheitsstrafe gehen 6 % in der EU aus. Schließlich gaben 12 % an, nicht zu wissen, welche Strafen für Schwarzarbeit drohen könnten.

Gründe für die Aufnahme von Schwarzarbeit

In der Wahrnehmung der ukrainischen Befragten liegen die Gründe für Schwarzarbeit in Folgendem: Mangel an regulären Arbeitsplätzen (20 %), mangelndes Vertrauen

in den Staat (»der Staat macht nichts für die Menschen, warum sollten wir da Steuern zahlen« – 19%), unzureichendes Einkommen durch reguläre Beschäftigung (16%) und die extensive Bürokratie in Zusammenhang mit formaler Beschäftigung (13%) (s. Tabelle 1). In der EU gelten als die wichtigsten Gründe: Unzureichendes Einkommen aus regulärer Arbeit (18%), Mangel an regulären Jobs auf dem Arbeitsmarkt (15%), übermäßige Steuern und/oder Sozialabgaben (13%) und mangelnde Kontrolle durch die Behörden (11%).

Hieraus ergeben sich zwei Schlussfolgerungen: Zum einen gibt es deutliche Unterschiede hinsichtlich des Vertrauens in den Staat: In der Ukraine ist dieses erheblich geringer, da 19% der Befragten glauben, der Staat sorge nicht für sie (zweitwichtigster Grund). In der EU teilen nur 5% diese Ansicht (neuntwichtigster Grund). Zweitens wird in der EU wie auch in der Ukraine angenommen, dass Menschen notgedrungen schwarz arbeiten: Unzureichendes Einkommen aus regulärer Arbeit und der Mangel an regulären Stellen auf dem Arbeitsmarkt werden in der EU als der wichtigste und zweitwichtigste Grund für die Aufnahme von Schwarzarbeit wahrgenommen, in der Ukraine als wichtigster und drittwichtigster Grund.

Akzeptanz von Schwarzarbeit

Den Respondenten wurden sechs unterschiedliche »Umgehungstaktiken« genannt, und sie wurden gebeten, sie auf einer Skala von »1« für »absolut inakzeptabel« bis »10« für »absolut akzeptabel« zu bewerten. Die Antworten wurden in drei Gruppen zusammengefasst: »inakzeptabel« (von 1 bis 4), »einigermaßen akzeptabel« (5 und 6) und »akzeptabel« (7 bis 10).

Laut UUDWS-Studie findet die Mehrheit der Befragten fünf der sechs Umgehungstaktiken »inakzeptabel« (s. Grafik 3). Unter anderem tendieren die Befragten am stärksten zu der Ansicht, dass der Bezug von Wohlfahrtsleistungen ohne Berechtigung inakzeptabel sei (72%), nur 13% betrachten dies als »akzeptabel«. Eines der Szenarien, bei dem eine Firma von einer anderen Firma mit einer Arbeit beauftragt wird, ihre Tätigkeit jedoch nicht an zuständige Behörden meldet, wird weithin als »inakzeptabel« betrachtet (59%) und ist nur für jeden siebten »akzeptabel« (14%). Eine Privatperson anzustellen und den gesamten oder einen Teil des Lohnes inoffiziell auszuzahlen wird ebenfalls mehrheitlich als »inakzeptabel« betrachtet (57%), lediglich 17% der Befragten finden das »akzeptabel«. Mehr als die Hälfte der Befragten (56%) sind der Ansicht, dass es für eine Firma, die von einem privaten Haushalt beauftragt wurde, »inakzeptabel« sei, die erhaltenen Zahlungen nicht den Steuer- und Sozialbehörden zu melden, während 18% finden, dass das »akzeptabel« sei.

Ein Szenario, bei dem jemand Steuern hinterzieht, indem er sein Einkommen nicht oder nur teilweise deklariert, wird ebenfalls von der Mehrheit als »inakzeptabel« betrachtet (54%). Nur 18% empfinden dies als »akzeptabel«. Der Fall, dass eine Privatperson von einem privaten Haushalt zur Arbeit angestellt und die erhaltene Entlohnung nicht gegenüber den Steuer- und Sozialbehörden deklariert wird, wird von weniger als der Hälfte der Befragten (43%) als »inakzeptabel« und von jedem vierten (23%) als »akzeptabel« wahrgenommen.

Ein Vergleich der Akzeptanz solcher »Umgehungstaktiken« in der Ukraine und der EU fördert ein klares Muster zutage, wobei in der Ukraine eine erheblich größere Akzeptanz festzustellen ist (s. Grafik 3). Der größte Anteil jener in der Ukraine, die ein bestimmtes Verhalten als »inakzeptabel« wahrnehmen, liegt bei 72%, der geringste bei 43%. In der EU sind die entsprechenden Anteile signifikant höher (90% bzw. 67%). Wenn wir die Antworten »ziemlich akzeptabel« und »akzeptabel« zusammenfassen, ergibt sich, dass die Befragten in der Ukraine solchem Verhalten sehr viel toleranter gegenüberstehen als die in der EU. So wurde beispielsweise das Szenario, dass jemand ohne Berechtigung Sozialleistungen erhält, von Respondenten in der Ukraine zu 72% als inakzeptabel wahrgenommen und zu 21% als akzeptabel (»ziemlich akzeptabel« und »akzeptabel«). In der EU hingegen betrachten 90% der Befragten dieses Szenario als inakzeptabel und nur 9% als akzeptabel. Ein anderes Szenario, bei dem jemand von einem Privathaushalt angestellt wurde und das erzielte Einkommen nicht deklariert, wird in der Ukraine von 43% als inakzeptabel und von 44% als akzeptabel betrachtet (21% fanden es »ziemlich akzeptabel«, 23% »inakzeptabel«). In der EU wird dieses Szenario von 67% der Befragten als inakzeptabel und von 29% als akzeptabel betrachtet. Das macht deutlich, dass die Verschleierung von persönlichem Einkommen in der Ukraine als akzeptabel eingeschätzt wird und als allgemeine Praxis gelten kann. Die Respondenten in der EU scheinen diesen Fragen in der Tendenz mit stärkeren Gefühlen gegenüberzustehen.

Schlussfolgerungen

In diesem Beitrag wurden die Ergebnisse der UUDWS-Studie zusammengefasst sowie die Wahrnehmung von und die Einstellungen zu Schwarzarbeit in der Ukraine und der EU verglichen. Das Risiko, in Zusammenhang mit Schwarzarbeit entdeckt zu werden, wird in der EU höher eingeschätzt. Hieraus lässt sich ableiten, dass den Befragten in der EU das potenzielle Risiko, von den Aufsichtsbehörden entdeckt zu werden, bewusster ist, während in der Ukraine jeder fünfte angibt, sich in dieser Frage nicht auszukennen. Das Gleiche gilt für die zu

erwartenden Sanktionen. Ein größerer Anteil der Ukrainer ist sich der möglichen Sanktionen für Schwarzarbeit nicht bewusst. In der EU werden die Strafen als schwerwiegender eingeschätzt.

Die von den Befragten angegebenen Gründe für Schwarzarbeit machen deutlich, dass in der Ukraine das Vertrauen in den Staat gering ist (jeder fünfte Respondent meinte, dass der Staat nichts für die Menschen tue); in der EU ist nur jeder zwanzigste dieser Ansicht. Gleichzeitig wird sowohl in der Ukraine, wie auch in der EU angenommen, dass Menschen notgedrungen schwarz arbeiten: Unzureichende Einkommen aus regulärer Arbeit und der Mangel an regulären Stellen auf dem Arbeitsmarkt werden in der EU als wichtigster

und zweitwichtigster sowie in der Ukraine als wichtigster und drittwichtigster Grund genannt.

Schließlich lässt sich anhand der Bewertungen der verschiedenen »Umgehungstaktiken« die Akzeptanz von Schwarzarbeit in der Ukraine und in der EU vergleichen: Im Durchschnitt nehmen Respondenten in der Ukraine – verglichen mit denen in der EU – Schwarzarbeit erheblich weniger als »inakzeptabel« wahr. Der Fall, dass jemand von einem Privathaushalt angestellt wird und sein Einkommen nicht deklariert, wird in der Ukraine fast schon als akzeptabel betrachtet, während das in der EU nicht der Fall ist.

Übersetzung aus dem Englischen: Hartmut Schröder

Über die Autorin

Dr. Oksana Nezhyvenko ist als Wirtschaftswissenschaftlerin an der Nationalen Universität Kiew-Mohyla-Akademie tätig und ist Mitglied im Forschungsteam von ERUDITE an der Universität Paris-Est Creteil. Zu ihren Forschungsschwerpunkten zählen Arbeitsökonomie (informelle Beschäftigung) und Entwicklungsökonomie mit einem Schwerpunkt auf der Ukraine und den Staaten Ost- und Mitteleuropas, insbesondere innerhalb der EU.

Lesetipps

- European Commission: Undeclared Work in the EU [= Special Eurobarometer 402], European Commission, Directorate General for Communication, März 2014, <http://ec.europa.eu/commfrontoffice/publicopinion/archives/ebs/ebs_402_en.pdf>
- International Labour Organization: Undeclared Work in Ukraine: Nature, Scope and Measures to Tackle It (EU-ILO Project "Enhancing the Labour Administration Capacity to Improve Working Conditions and Tackle Undeclared Work"), Kiew, April 2018, <https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_dialogue/---lab_admin/documents/projectdocumentation/wcms_630068.pdf>
- Oksana Nezhyvenko: Ukrainian Undeclared Work Survey: First Findings. Scientific Notes NaUKMA / Economic Sciences, 2018 (im Ersch.)

GRAFIKEN ZUM TEXT

Schwarzarbeit und ihre gesellschaftliche Wahrnehmung

Grafik 1: Wie hoch schätzen Sie das Risiko ein, in Ihrem Land von den Steuerbehörden oder Sozialversicherungsträgern beim Nachgehen einer nicht angemeldeten Erwerbstätigkeit erwischt zu werden? (%)

* Summe der Befragten, die mit »Sehr hoch« und »Ziemlich hoch« geantwortet haben

** Summe der Befragten, die mit »Sehr gering« und »Ziemlich gering« geantwortet haben

Quelle: UUDWS und European Commission, Special Eurobarometer 402 »Undeclared Work in the EU«, <http://ec.europa.eu/commfrontoffice/publicopinion/archives/ebs/ebs_402_en.pdf>, veröffentlicht 2014, S. T3

