



Hier, aber nicht um zu bleiben – Die Entsendung von Drittstaatsangehörigen aus Bosnien und Herzegowina, über Slowenien nach Österreich*

Sonila Danaj und Leonard Geyer

*Sonila Danaj und
Leonard Geyer sind
WissenschaftlerInnen
in der Abteilung Arbeit
und Wohlfahrt des
Europäischen Zentrums
für Wohlfahrtspolitik und
Sozialforschung
danaj@euro.centre.org
geyer@euro.centre.org*

Einleitung

Entsendungen beschreiben einen im EU-Recht verankerten Prozess, über welchen in einem EU-Mitgliedsstaat ansässige Unternehmen ihre Angestellten für einen begrenzten Zeitraum (bis zu 12 Monaten) in ein anderes EU-Land „entsenden“ können, um dort Dienstleistungen zu erbringen. Entsandte ArbeitnehmerInnen sind meist europäische Staatsbürger. Die Entsendung von Drittstaatsangehörigen (DSA) – also von Personen, die nicht Staatsbürger eines EU-Staates sind – hat jedoch seit 2010 erheblich zugenommen. Insbesondere die Zahl der entsandten ArbeitnehmerInnen aus einigen nicht-EU Ländern des westlichen Balkans (Bosnien und Herzegowina, Kosovo, Nordmazedonien, Montenegro, Serbien), ist gestiegen (Danaj et al., 2019).

Schlüsselwörter:
Entsendung von
Arbeitnehmern,
Arbeitsmigration,
Sozialdumping,
Arbeitnehmerrechte

Dieser Policy Brief basiert auf Daten, die im Rahmen von Fokusgruppen und Foresight-Diskussionen mit VertreterInnen von Behörden, Sozialpartnern und anderen ExpertInnen aus Österreich, Bosnien und Herzegowina sowie Slowenien im Jahr 2019 gesammelt wurden. Er beschreibt den Trend der Entsendung von ArbeitnehmerInnen aus Bosnien und Herzegowina über Slowenien nach Österreich, und seine Triebkräfte (Push- und Pullfaktoren). Es wird untersucht, warum ArbeitnehmerInnen aus Bosnien und Herzegowina sich bereit erklären, über Slowenien nach Österreich entsandt zu werden, welche Herausforderungen für entsandte Drittstaatsangehörige bestehen und welche Auswirkungen die Entsendung von Drittstaatsangehörigen auf das Zielland (das Land, in welchem die entsandten Personen arbeiten) hat. Der Policy Brief schließt mit Empfehlungen, wie die beobachteten Herausforderungen angegangen werden können.

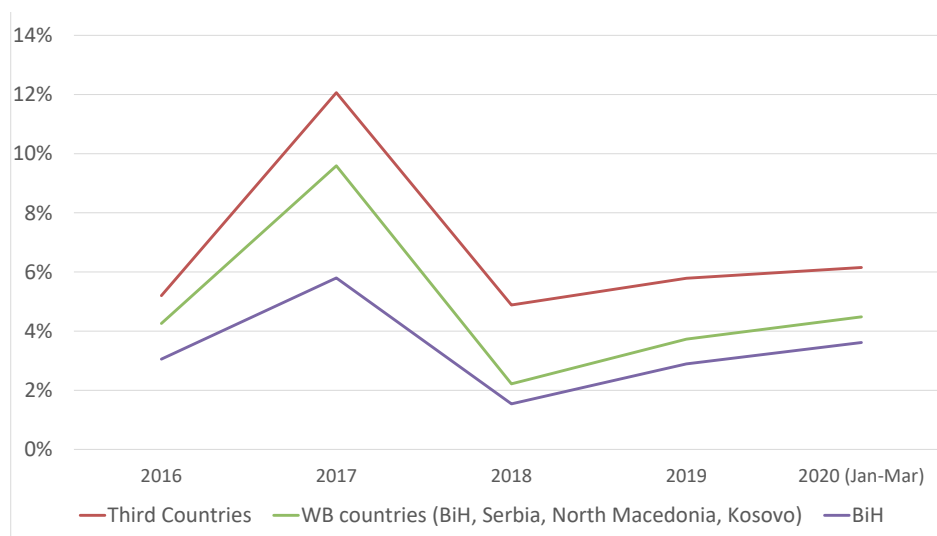
* Der Policy Brief basiert auf dem kürzlich veröffentlichten Bericht ‘Von Bosnien und Herzegowina über Slowenien nach Österreich: Migration und Entsendung von Drittstaatsangehörigen in die EU’ (Danaj et al., 2020), der im Rahmen des Projekts ‘Entsendung von Drittstaatsangehörigen: Abbildung des Trends im Bausektor (Con3Post)’ erstellt wurde, finanziert von der Europäischen Kommission, GD Beschäftigung, Soziales und Inklusion (siehe die Projektwebseite: <https://www.euro.centre.org/projects/detail/3346>). Die in diesem Policy Brief geäußerten Meinungen sind die der Autoren und entsprechen nicht unbedingt denen der Förderorganisation. Wir sind dankbar für die Kommentare von Anette Scoppetta und Rahel Kahlert und möchten uns auch bei Willem Stamatiou für die Übersetzung und das Layout bedanken.

Bosnisch-herzegowinische ArbeiterInnen, die über Slowenien nach Österreich entsandt werden

Der größte Teil der nach Österreich entsandten Drittstaatsangehörigen sind BürgerInnen von Bosnien und Herzegowina.

Gemessen an der Anzahl der ZKO3-Formulare, mit welchen ausländische Unternehmen die Entsendung von ArbeitnehmerInnen nach Österreich bei der österreichischen Finanzpolizei melden müssen, waren in den letzten Jahren zwischen 5 und 12% der nach Österreich entsandten Personen Drittstaatsangehörige (siehe Abbildung 1). Die meisten nach Österreich entsandten Drittstaatsangehörigen kommen aus Staaten des westlichen Balkans, insbesondere aus Bosnien und Herzegowina. Von 2016 bis 2019 hatten zwischen einem Drittel und der Hälfte aller nach Österreich entsandten Drittstaatsangehörigen die bosnisch-herzegowinische Staatsangehörigkeit. Insgesamt wurden in diesem Zeitraum jährlich zwischen 3.100 und 38.000 BosnierInnen und HerzegowinerInnen nach Österreich entsandt. Die meisten von ihnen wurden von in Slowenien ansässigen Unternehmen entsandt.

Abbildung 1: Staatsangehörigkeit der nach Österreich entsandten ArbeitnehmerInnen (eingereichte ZKO3-Formulare)



Quelle: Daten der österreichischen Finanzpolizei, 2020.

Historische Arbeitsmigrationsströme

Migration aus den westlichen Balkanländern nach Slowenien und Österreich ist kein neues Phänomen: Von 1867 bis 1918 waren alle drei Länder Teil des österreichisch-ungarischen Kaiserreichs. Nach dem Zweiten Weltkrieg umfasste der neu geschaffene Staat Jugoslawien die Gebiete des heutigen Bosnien und Herzegowinas, Kroatiens, des Kosovos, Montenegros, Nordmazedoniens, Serbiens und Sloweniens, was den freien Verkehr der BürgerInnen in der gesamten Region ermöglichte. In der Nachkriegszeit nutzte Österreich wie

Deutschland das Gastarbeitersystem, wonach GastarbeiterInnen (wie der Name des Systems andeutet) aus anderen Ländern vorübergehend Dienstleistungen in Österreich erbringen würden. Viele dieser ArbeiterInnen ließen sich schließlich in Österreich nieder (Bauer, 2008). Während und nach den Kriegen sowie nach dem Zerfall Jugoslawiens in den 1990er Jahren, flohen viele Menschen aus Ländern des westlichen Balkans in andere europäische Länder, einschließlich Österreich. Infolgedessen gibt es sowohl in Slowenien als auch in Österreich eine große Gemeinschaft von BürgerInnen aus den ehemaligen jugoslawischen Republiken. Von 2016 bis 2018 waren bosnisch und herzegowinische Staatsangehörige die größte Gruppe der jüngsten (2018) Einwanderer nach Slowenien, gefolgt von Personen aus Kroatien, dem Kosovo, Serbien, Bulgarien und Nordmazedonien (Eurostat, 2020). Die Zahl der in Österreich lebenden bosnisch und herzegowinischen Staatsangehörigen schwankt seit 2002 zwischen 89.000 und 107.000. Neben Deutschen, Türken und Serben bilden sie die größte Gruppe der in Österreich lebenden Ausländer (Statistik Austria, 2020).

BürgerInnen Bosnien und Herzegowinas haben einfachen Zugang zum slowenischen Arbeitsmarkt. Von dort aus können sie in andere EU-Länder entsandt werden.

Slowenien hat bilaterale Abkommen mit Bosnien und Herzegowina (2013) und mit Serbien (2019), die BürgerInnen beider Länder den Zugang zum slowenischen Arbeitsmarkt stark vereinfachen. Um in Slowenien zu arbeiten, müssen lediglich folgende Bedingungen erfüllt sein: Die arbeitssuchende Person muss beim Arbeitsamt in ihrem Heimatland gemeldet sein, in Slowenien besteht eine berechtigte Nachfrage nach Arbeitskräften im Ausland und der arbeitssuchenden Person wird ein Arbeitsvertrag für mindestens ein Jahr durch einen slowenischen Arbeitgeber angeboten (Danaj et al., 2020, S. 26).

Aktuelle Push- und Pull-Faktoren

Politische Instabilität und eine, im Vergleich zu vielen EU-Ländern schlechte, wirtschaftliche Lage Bosnien und Herzegowinas führen zu (Arbeits-) Migration in EU-Länder.

Die Arbeitsmigration vom westlichen Balkan nach Österreich wird von Push- und Pull-Faktoren bestimmt (Danaj et al., 2020). In den neunziger Jahren waren die Jugoslawienkriege der offensichtlich stärkste Pushfaktor. Seitdem bestehen durch die anhaltenden wirtschaftlichen Unterschiede zwischen den Ländern des westlichen Balkans und ihren reicheren EU-Nachbarn starke Anreize für Arbeitsmigration. So hat zum Beispiel der Arbeitsmarkt in Bosnien und Herzegowina stark unter politischer und wirtschaftlicher Instabilität, dem Zusammenbruch von Schlüsselindustrien und -kompetenzen sowie einem Ungleichgewicht zwischen dem Qualifikationsangebot und der Qualifikationsnachfrage (Skills Mismatch) auf dem Arbeitsmarkt gelitten (ILO, 2011; Friedrich Ebert Stiftung, 2020). In den letzten zehn Jahren lag die Arbeitslosenquote meist über 25% (ILO, 2020) und die Löhne liegen deutlich unterhalb des Lohnniveaus von Slowenien und Österreich (Danaj et al., 2020, p. 16).

Bis zum Ausbruch der COVID-19-Krise standen den schwierigen wirtschaftlichen Bedingungen in Bosnien und Herzegowina eine hohe Nachfrage nach Arbeitskräften, insbesondere nach BauarbeiterInnen, in Slowenien und Österreich gegenüber (Danaj et al., 2020). Die stärksten Pull-Faktoren sind daher die besseren Beschäftigungsmöglichkeiten – sowohl in Bezug auf die Bezahlung als auch auf die Arbeitsbedingungen – in reicheren europäischen Ländern. Im Falle Sloweniens sind die vorher genannten historischen Bindungen, die geografische Nähe und die relativ einfachen Migrationsverfahren weitere wichtige Pull-Faktoren.

Warum lassen sich Drittstaatsangehörige entsenden?

Entsendung über ein Vermittlerland kann für Drittstaatsangehörige eine mit wenig Aufwand verbundene Form temporärer Arbeitsmigration sein.

Bauunternehmen in der EU lagern Teile ihrer Arbeit an Unternehmen aus, die entsandte Arbeitskräfte einsetzen, um ihren Fachkräftebedarf zu decken und um Zugang zu flexibleren und häufig günstigeren Arbeitskräften zu erhalten (Cremers, 2011). Die Vorteile der Nutzung entsandter ArbeitnehmerInnen für Unternehmen sind somit klar. Die Perspektive von Drittstaatsangehörigen hingegen ist weniger offensichtlich. BosnierInnen und HerzegowinerInnen haben verschiedene Möglichkeiten, in Hochlohnländern innerhalb der EU, wie Österreich, zu arbeiten. Sie können direkt eine Arbeitserlaubnis im Zielland (z.B. Österreich) beantragen und dort eine reguläre Anstellung suchen oder sie suchen eine Anstellung bei einem in einem anderen EU-Land ansässigen Unternehmen und lassen sich von diesem in das Zielland entsenden. Dies wirft folgende Frage auf: Warum wählen Drittstaatsangehörige die zweite Option und gehen den Umweg über eine Entsendung aus einem anderen EU-Land?

Bei der regulären Arbeitsmigration, d.h. der Beantragung einer Arbeitserlaubnis und der Arbeitssuche im Zielland, können Personen aus Bosnien und Herzegowina auf die Unterstützung der großen bosnisch-herzegowinischen Gemeinschaft in Österreich zurückgreifen. In Österreich ansässige Landsleute können z.B. bei der Beantragung eines Visums und anderer rechtlicher Formalitäten Hilfe leisten. Die direkte Migration bleibt jedoch oft ein langer und bürokratischer Prozess mit ungewissem Ausgang. MigrantInnen wissen nicht, ob ihr Visumantrag erfolgreich sein wird und wenn ja, ob sie nach ihrer Ankunft eine Beschäftigung finden werden.

Aus diesen Gründen werden zweckmäßigere Wege gesucht. Die Ergebnisse der Fokusgruppen mit slowenischen und bosnisch-herzegowinischen Interessengruppen, die von unseren KollegInnen am ZRC SAZU (Danaj et al., 2020, S. 26) durchgeführt wurden, zeigen, dass Entsendung eine sicherere und einfacherere Möglichkeit der Arbeitsmigration darstellt bzw. als solche wahrgenommen

wird, als die direkte Arbeitsmigration in das Zielland. Die rechtlichen Rahmenbedingungen in Slowenien erleichtern den Entsendungsprozess aus Sicht der zu entsendenden Personen stark. Eine Arbeitserlaubnis in Slowenien zu erhalten ist, wie oben beschrieben, aufgrund des bilateralen Abkommens zwischen den beiden Ländern für BürgerInnen von Bosnien und Herzegowina ein einfacher und schneller Prozess (Danaj et al., 2020, S. 26).

In Slowenien hat sich über die Jahre zudem eine Vielzahl spezialisierter Beratungsunternehmen, Anwaltskanzleien und Briefkastenunternehmen, angesiedelt, die Entsendung von ArbeitnehmerInnen, häufig Drittstaatsangehörigen, aus Slowenien in andere EU-Länder unterstützen. Ein Vertreter einer österreichischen Gewerkschaft und ein Vertreter der österreichischen Finanzpolizei beschreiben diese Unternehmen als eine 'Entsendungsindustrie', die Unternehmen, die aus Slowenien entsandte ArbeitnehmerInnen einstellen möchten, einen 'Full-Service' bietet (Danaj et al., 2020).

Unternehmen innerhalb dieser Entsendungsindustrie rekrutieren auch aktiv ArbeitnehmerInnen direkt vom westlichen Balkan und erledigen für diese alle notwendigen Formalitäten. Abgesehen von bürokratischen Prozessen (z.B. Arbeitserlaubnis beantragen), kümmern sich diese Unternehmen auch um den gesamten Entsendungsprozess, d.h. sie setzen Dienstverträge auf, organisieren den Transport zwischen Slowenien und dem Zielland, stellen Unterkünfte am Zielort bereit, usw. Entsandte ArbeitnehmerInnen müssen sich nicht selbst um diese Aspekte kümmern, aber haben dennoch die Möglichkeit, in einem Hochlohnland zu Arbeiten und in kürzerer Zeit mehr als in ihrem Heimat- oder in dem Entsendeland (Slowenien) zu verdienen.

Kurz gesagt, die Entsendung aus Slowenien in andere EU-Länder bietet Menschen in Bosnien und Herzegowina eine wirtschaftlich attraktive und eine mit wenig Aufwand verbundene Möglichkeit der Arbeitsmigration.

Herausforderungen, die durch die Entsendung von Drittstaatsangehörigen entstehen

Neben den genannten Vorteilen einer Entsendung in Hochlohnländer für Drittstaatsangehörige (höheres Einkommen, einfache Verfahren), zeigen die Literatur und die, von uns im Rahmen von Fokusgruppen, erhobenen Daten jedoch auch erhebliche Herausforderungen für die entsandten Personen und für die Länder, in die sie entsandt werden. Beide Herausforderungen werden im Folgenden diskutiert.

Die Vulnerabilität von entsandten ArbeitnehmerInn aus Drittländern

Entsandte ArbeitnehmerInnen aus Drittländern sind anfällig für Ausbeutung.

Entsandte Personen, insbesondere Personen aus Drittstaaten, sind sehr vulnerabel: Sie haben ein erhöhtes Risiko, ausgebeutet und gefährlichen Arbeitsbedingungen ausgesetzt zu werden (Danaj & Zólyomi, 2018; Danaj et al., 2019; Danaj et al., 2020).

Nach dem österreichischen Lohn- und Sozialdumping-Bekämpfungsgesetz von 2017 und der überarbeiteten Entsendungsrichtlinie von 2018 haben entsandte ArbeitnehmerInnen Anspruch auf die gleichen Löhne und Leistungen und das gleiche Maß an Arbeitsschutz, wie inländische ArbeitnehmerInnen. Es zeigt sich jedoch, dass diese gesetzlichen Vorgaben oftmals nicht eingehalten bzw. auf 'kreative' Weise umgangen werden.

Sie arbeiten häufig länger und bekommen weniger Lohn als inländische ArbeiterInnen.

Aus Slowenien nach Österreich entsandte Personen arbeiten vornehmlich in der Bauindustrie. In dieser Branche sind die häufigsten **Verstöße gegen die Arbeitsrechte**, die Nichtzahlung von Teilen des Gehalts oder die Unterzahlung von Löhnen und die Nichteinhaltung der Arbeitszeitbestimmungen. Im Besonderen:

- Nichtzahlung von Leistungen wie Urlaubsgeld oder Krankengeld (Danaj et al., 2020).
- Qualifizierte entsandte ArbeitnehmerInnen werden fälschlicherweise als ungelernte ArbeitnehmerInnen eingestuft, um die Zahlung tariflich vereinbarter Zuschläge (bis zu 30% zusätzlich zum regulären Lohn) zu vermeiden (Krings, 2019; Gagawczuk, 2019).
- Unternehmen senken den effektiven Lohn, indem sie illegal hohe 'Ausgaben' abziehen, beispielsweise für Unterbringung (Schmatz & Wetzels, 2014).
- Angabe von Teilzeit- bei Vollzeitbeschäftigung oder Angabe von weniger Stunden als tatsächlich gearbeitet (Hollan und Danaj, 2018).

Sprachbarrieren, Informationsprobleme und wirtschaftliche Abhängigkeiten verursachen Vulnerabilität.

Die Vulnerabilität der entsandten ArbeitnehmerInnen bedingt sich durch den eingeschränkten Zugang zu **Informationen** und durch **Sprachbarrieren**. In vielen Fällen sprechen ArbeitnehmerInnen aus Drittländern nicht die Sprache des Ziellandes und sind sich ihrer Rechte im Zielland nicht bewusst. Beispielsweise sprechen BauarbeiterInnen aus Bosnien und Herzegowina möglicherweise kein Deutsch und sind sich nicht bewusst, dass ihnen aufgrund ihres Qualifikationsniveaus Lohnzuschläge zustehen. Unternehmen können diesen Wissensmangel und den durch Sprachbarrieren erschwerten Zugang zu Informationen ausnutzen, um entsandte ArbeitnehmerInnen ohne deren Wissen auszubeuten.

Selbst wenn entsandte ArbeitnehmerInnen wissen, dass sie Anspruch auf höhere Löhne haben, werden sie sich möglicherweise jedoch aufgrund ihrer **wirtschaftlichen Abhängigkeit** und der Angst vor dem Verlust ihrer Beschäftigung nicht beschweren. Die wirtschaftlichen Unterschiede zwischen dem Heimat-, dem Sende- und dem Zielland sind oft so groß, dass entsandte Personen selbst Bezahlungen unter dem Mindestlohn des Ziellandes der Beschäftigung (oder Arbeitslosigkeit) im Heimatland vorziehen. Im Fall von Entsendungen aus Slowenien sind entsandte Drittstaatsangehörige außerdem oftmals auf ihren Vertrag mit dem entsendenden Unternehmen angewiesen, um ihre Arbeitserlaubnis in Slowenien aufrechtzuerhalten. Es kommt sogar vor, dass entsandte ArbeitnehmerInnen teilweise mit ihrem Arbeitgeber zusammenarbeiten, um Arbeitszeitregelungen zu umgehen (Danaj et al., 2020). Viele entsandte ArbeitnehmerInnen werden stundenweise bezahlt und sehen in ihrer Entsendung die Möglichkeit, in einem begrenzten Zeitraum so viel Geld wie möglich zu verdienen. Vor diesem Hintergrund sind entsandte ArbeitnehmerInnen häufig bereit, sehr lange und auch an Ruhetagen zu arbeiten. Zudem arbeiten sie eher, wenn sie krank oder leicht verletzt sind. All diese Faktoren erhöhen das Unfallrisiko und die negativen langfristigen Auswirkungen auf die Gesundheit.

Darüber hinaus führen große Unterschiede in den Beschäftigungsstandards und den **Arbeitsschutzbestimmungen** zwischen Heimat-, Sende- und Zielland dazu, dass entsandte ArbeitnehmerInnen in den Zielländern teilweise unterdurchschnittliche Arbeitsbedingungen akzeptieren, da diese Bedingungen immer noch besser sind als die Standards im Sende- oder Heimatland. Auch die zeitliche Beschränkung von Entsendungen trägt dazu bei, dass entsandte ArbeitnehmerInnen sich seltener gegen problematische Arbeitsbedingungen zur Wehr setzen (Lillie, 2016). Schließlich werden sie bald für einen anderen Job eingesetzt, sodass es möglicherweise einfacher erscheint, die bestehenden Bedingungen vorerst einfach zu ertragen.

Selbst wenn entsandte ArbeitnehmerInnen beschließen, für ihre Rechte zu kämpfen, kann es sehr schwierig sein, **diese durchzusetzen** (Gagawczuk, 2019; Gagawczuk, 2019a). Große Probleme stellen Entsendungen über Briefkastenfirmen dar, die bei einer Klage schnell Insolvenz anmelden. Bei ArbeitnehmerInnen, die aus Slowenien nach Österreich entsandt wurden, besteht ein weiteres Problem darin, dass die Zahlungen aus dem slowenischen Insolvenzfonds an das slowenische Lohnniveau gebunden sind (Gagawczuk, 2019a). Nach Österreich entsandte ArbeitnehmerInnen, deren ArbeitgeberInnen Insolvenz angemeldet hat, können daher vom slowenischen Fonds nicht die höheren Löhne verlangen, die ihnen für die Arbeit in Österreich zustehen.

Entsandte ArbeitnehmerInnen können die auftraggebenden Unternehmen in Österreich wegen unbezahlter Löhne verklagen. Dies geschieht jedoch selten, da die Verfahren für ArbeitnehmerInnen höchst impraktikabel sind.

Ein Mechanismus zum Schutz der finanziellen Ansprüche von ArbeitnehmerInnen ist die **Generalunternehmerhaftung**, die es entsandten Personen ermöglicht, die AuftraggeberIn der entsendenden Firma zu verklagen, falls die entsendende Firma selbst ihren Zahlungsverpflichtungen nicht nachkommt. Das Lohn- und Sozialdumpingbekämpfungsgesetz ermöglicht entsandten ArbeitnehmerInnen grundsätzlich AuftraggeberInnen zum Beispiel auf unbezahlte Löhne zu verklagen. Die Durchsetzung der Ansprüche ist jedoch schwierig (Gagawczuk, 2019a). Ein Problem ist, dass die ArbeitnehmerInnen die Identität der AuftraggeberIn oftmals nicht kennen und daher nicht wissen, an wen sie ihre Ansprüche richten sollen. Im einfachsten Fall einer Entsendung von Drittstaatsangehörigen beauftragt ein österreichisches Unternehmen ein slowenisches Unternehmen, welches dann ArbeitnehmerInnen aus einem Drittland wie Bosnien und Herzegowina entsendet, um vereinbarte Leistungen in Österreich zu erbringen. In vielen Fällen sind jedoch eine große Anzahl an Subunternehmen involviert, wodurch die Identität des auftraggebenden Unternehmens verschleiert wird. Zudem müssen ArbeitnehmerInnen, nach österreichischem Recht, innerhalb von acht Wochen nach Fälligkeit der Zahlung des Lohns ihren Anspruch geltend machen. Für Personen, die wie oben erwähnt oftmals nur geringe Deutschkenntnisse und wenig Wissen über die Rechtslage in Österreich haben, ist dies eine äußerst knappe Frist.

Entsandte Arbeitnehmer aus Drittländern sind daher anfällig für Ausbeutung und ihre Möglichkeiten sich rechtlich zur Wehr zu setzen sind begrenzt.

Sozialdumping und Scheinentsendungen

Sozialdumping besteht, wenn Unternehmen Entsandte anstelle von inländischen ArbeitnehmerInnen beschäftigen, um von niedrigeren Sozialabgaben im Entsendeland zu profitieren.

Sozialdumping beschreibt die Praxis von Unternehmen, regulär im Inland beschäftigte ArbeitnehmerInnen durch aus dem Ausland entsandte Personen zu ersetzen, um von niedrigeren Sozialversicherungsbeiträgen im Entsendungsland zu profitieren (Gagawczuk, 2019; Danaj et al., 2020).

Mit der Entsendung soll die grenzüberschreitende Erbringung von Dienstleistungen innerhalb der Europäischen Union ermöglicht werden. Zu diesem Zweck bleiben entsandte ArbeitnehmerInnen in der Sozialversicherung ihres Heimatlandes versichert. Mit anderen Worten, sie wechseln beispielsweise nicht ihre Krankenkasse, wenn sie von Slowenien nach Österreich ziehen, um dort Dienstleistungen zu erbringen. Dies bedeutet auch, dass Unternehmen, die ArbeitnehmerInnen entsenden, weiterhin in das Sozialversicherungssystem des Entsendelandes einzahlen. Diese Beiträge sind in der Regel niedriger als im Empfangsland. Beispielsweise zahlen in Slowenien beschäftigte (oder aus Slowenien entsandte) BauarbeiterInnen niedrigere Beitragssätze als in Österreich Beschäftigte. Selbst wenn entsandte ArbeitnehmerInnen dieselben Löhne und Leistungen erhalten wie Personen, die direkt im Aufnahmeland

beschäftigt sind – was, wie oben erläutert, häufig nicht der Fall ist –, können daher ihre *Beschäftigungskosten* dennoch erheblich niedriger sein. Unternehmen, die ArbeitnehmerInnen aus Ländern mit niedrigeren Beitragsniveaus entsenden, haben daher einen Kostenvorteil gegenüber Unternehmen, die direkt Arbeitnehmer im Aufnahmeland beschäftigen.

Eine besonders schädliche Form des Sozialdumpings ist die Verwendung von Scheinentsendungen. Bei Scheinentsendungen werden im Zielland (z.B. Österreich) ansässige ArbeitnehmerInnen über ein Vermittlerunternehmen in einem anderen Land mit niedrigeren Sozialbeiträgen ‘eingestellt’ und dann wieder in das Land, indem sie bereits wohnen ‘entsandt’ (Gagawczuk, 2019; Haidinger, 2018; Krings, 2019). Beispielsweise kann eine österreichische Firma in Slowenien eine Briefkastenfirma gründen, die die bisher bei der österreichischen Firma beschäftigten ArbeitnehmerInnen anstellt. Diese ArbeitnehmerInnen werden dann nach Österreich entsandt, um Dienstleistungen für das Unternehmen zu erbringen, in dem sie bereits beschäftigt waren. Diese ArbeiterInnen verlassen weder Österreich noch ändert sich ihre Arbeit, auf dem Papier sind sie jedoch in Slowenien beschäftigt, was es dem Arbeitgeber – d.h. den Personen, die sowohl das österreichische als auch das slowenische Unternehmen kontrollieren – ermöglicht, niedrigere Sozialversicherungsbeiträge zu zahlen.

**Sozialdumping und
Scheinentsendungen
führen zu
Einkommensausfällen
für die Finanzierung von
Sozialpolitik in den
Zielländern.**

Sozialdumping und Scheinentsendungen schaden dem Sozialstaat des Ziellandes. Wenn Unternehmen (schein-) entsandte ArbeitnehmerInnen anstelle von regulär beschäftigten ArbeitnehmerInnen einsetzen, zahlen sie nicht in das Sozialversicherungssystem des Ziellandes ein, wodurch die Finanzierung von sozialpolitischen Maßnahmen gefährdet wird. Um Scheinentsendungen und Sozialdumping entgegenzuwirken, können Zielländer ihre Sozialversicherungsbeiträge senken, um die reguläre Beschäftigung für Unternehmen billiger und attraktiver zu machen. Niedrigere Beitragssätze reduzieren jedoch auch die Einnahmen und damit den Handlungsspielraum des Sozialstaats. Zudem können Nachbarländer jederzeit ihrerseits ihre Beitragssätze noch weiter absenken, was zu einer gefährlichen Abwärtsspirale in Beitragssätzen und schlussendlich in den Ausgaben für Sozialpolitik führen kann.

Entsendungen stellen die beteiligten Länder daher vor eine Reihe von Herausforderungen, um entsandte ArbeitnehmerInnen zu schützen und schädlichen Wettbewerb zwischen den Sozialsystemen unterschiedlicher EU-Staaten zu verhindern. Die niedrigeren Lohnniveaus und die oftmals schlechteren Arbeitsbedingungen in den Heimatländern tragen, neben dem oben beschriebenen Problem bei der Rechtsdurchsetzung, dazu bei, dass sich entsandte ArbeitnehmerInnen aus Drittstaaten nur selten gegen Ausbeutung zur Wehr setzen. Entsendungen sind somit für Unternehmen, die günstige und flexible

Arbeitskräfte suchen, von Vorteil. Die Ausnutzung des Entsendungssystems durch die Ausbeutung, Sozialdumping und Scheinentsendungen hat jedoch negative Auswirkungen auf entsandte ArbeitnehmerInnen (niedrigerer Lohn, gefährliche Arbeitsbedingungen) und die Sozialsysteme der Zielländer (Einkommensausfall durch nicht gezahlte Sozialabgaben).

Handlungsempfehlungen

ArbeitgeberInnen, Behörden und Sozialpartner in den Heimat-, Entsendungs- und Zielländern sowie auf EU-Ebene können verschiedene Maßnahmen ergreifen, um die negativen Auswirkungen der Entsendung von Drittstaatsangehörigen auf die entsandten ArbeitnehmerInnen selbst und auf die Wohlfahrtsstaaten der Zielländer zu verringern. Einige davon sind:

- **Entsandten ArbeitnehmerInnen den Zugang zu Informationen über ihre Rechte im Zielland erleichtern.** Beispielsweise sollten ArbeitnehmerInnen über Mindestlohnlevels, geltende Zulagen oder einen möglichen Rechtsweg gegen das entsendende Unternehmen und den haftenden Auftraggeber im Sinne des Lohn- und Sozialdumpingbekämpfungsgesetz informiert werden. Nach der Durchsetzungsrichtlinie für die Entsendungsrichtlinie 96/71/EK (2014/67/EU) müssen die EU-Länder mehrsprachige Websites mit Informationen zu Entsendungsverfahren und Rechten von entsandten Arbeitnehmern einrichten. Entsandte ArbeitnehmerInnen konsultieren diese Websites jedoch eher selten und verwenden keine anderen öffentlich zugänglichen Informationen (z. B. die EFBWW-Webseite construction-workers.eu mit Informationen zu den Tarifen des Bausektors und anderen Ansprüchen für 36 EU- und Kandidatenländer). Daher ist mehr Öffentlichkeitsarbeit erforderlich. Insbesondere sollten ArbeitnehmerInnen bereits in ihrem Heimatland über die Arbeitsbedingungen und ihre Rechte in dem jeweiligen Zielland, in welches sie sich entsenden lassen wollen, informiert werden, damit sie bereits vor der Unterzeichnung eines Arbeitsvertrags über alle notwendigen Informationen verfügen. Auch in den Sende- und Zielländern besteht Verbesserungspotential bei der Unterstützung von entsandten ArbeitnehmerInnen. So ist zum Beispiel darauf zu achten, dass relevante Informationen für entsandte Personen aus Drittstaaten leicht zugänglich und in für sie verständlichen Sprachen angeboten werden.
- **Die Zusammenarbeit zwischen den Vollzugsbehörden und Sozialversicherungsträgern** der Heimat-, Sende- und Zielländern sollte verbessert werden, um Scheinentsendungen zu verhindern und ausgebeuteten ArbeitnehmerInnen bei der Durchsetzung ihrer Rechte zu helfen.

- **Verbesserung der regulären Migrationswege für Drittstaatsangehörige:** Erleichterungen bei der Vergabe von Arbeitsvisa in Entsendeländern, wie Slowenien, können die Abhängigkeit von ArbeitnehmerInnen aus Drittländern, wie Bosnien und Herzegowina, von den Unternehmen, die sie entsenden, verringern und damit ihre Vulnerabilität reduzieren. Auch Erleichterungen der direkten Arbeitsmigration aus Drittstaaten wie Bosnien und Herzegowina in Hochlohnländer wie Österreich sind hilfreich.

Drittstaatsangehörige, die direkt in ihr Zielland emigrieren und dort arbeiten, also sich nicht über ein anderes EU-Land entsenden lassen, sind im Zielland regulär beschäftigt und zahlen damit in das dortige Sozialversicherungssystem ein. Die unmittelbare Beschäftigung bei Unternehmen im Zielland reduziert auch die Vulnerabilität von ArbeitnehmerInnen aus Drittstaaten, da sie im Falle eines Rechtsstreits keine grenzüberschreitenden Gerichtsverfahren führen müssen und sie nicht dem, im Entsendungsbereich verbreiteten Problem von Briefkastenfirmen und der Vergabe von Aufträgen an Subunternehmen ausgesetzt sind, welche Gerichtsverfahren für entsandte ArbeitnehmerInnen weiter erschweren.

Einfachere legale Wege (vorübergehender) Arbeitsmigration würden es ArbeitnehmerInnen aus Drittstaaten ermöglichen, die Mittelsmänner – entsendende Betriebe – zu umgehen und damit ihre Abhängigkeit und das Risiko, von diesen Mittelsmännern ausgebeutet zu werden, zu reduzieren.

Unsere Forschungsergebnisse zur Entsendung von Drittstaatsangehörigen aus Nachbarländern, wie Bosnien und Herzegowina, in die EU zeigen die starke Vulnerabilität transnationaler ArbeitnehmerInnen aus Drittstaaten. Das komplexe Zusammenspiel von nationaler Migration, Arbeitsmarkt, Wohlfahrtsregimen und EU-Vorschriften, wie der Entsendung von Arbeitnehmern, führt dazu, dass diese Gruppe von entsandten ArbeitnehmerInnen zusätzlichen Ungleichheiten ausgesetzt ist, die eine Stärkung der Präventions- und Durchsetzungsmaßnahmen zwischen den Ländern und auf EU-Ebene erfordern.

Literatur

Bauer, W. (2008). *Zuwanderung nach Österreich*. Wien: Österreichische Gesellschaft für Politikberatung und Politikentwicklung – ÖGPP. Available at: http://www.forschungsnetzwerk.at/downloadpub/zuwanderung_nach_oesterreich_studie2008_oegpp.pdf

Cimerman, M. (2017). *Exported social dumping: Posted work from Slovenia* (unpublished Working Paper).

Cremers, J. (2011). *In search of cheap labour in Europe. Working and living conditions of posted workers*. Brussels: CLR Studies 6/EFBWW/International Books.

Danaj, S., Geyer, L., Cukut Krilić, S., Toplak, K. & Jevšnik, M. (2020). Regional Case Study. *From Bosnia and Herzegovina to Austria via Slovenia: Migration and posting of third-country nationals in the EU*. Available at: <https://www.euro.centre.org/downloads/detail/3797>

Danaj, S. & Zólyomi, E. (2018). *Occupational Health and Safety of Posted Workers in the EU: A comparative report*. POOSH – Occupational Safety and Health of Posted Workers: Depicting the existing and future challenges in assuring decent working conditions and wellbeing of workers in hazardous sectors. Vienna: European Centre. Available at: <https://www.euro.centre.org/publications/detail/3354>

Danaj, S., Zólyomi, E., Vah Jevšnik, M. & Cukut Krilić, S. (2019). *Implementing the Posting of Workers Directive in the Western Balkans: An institutional analysis*. EEPOW Comparative Working Paper. Vienna: European Centre for Social Welfare Policy and Research.

Eurostat (2020). *Emigration by age group, sex and citizenship* [migr_emi1ctz]. Available at: http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=migr_emi1ctz&lang=en

Friedrich Ebert Stiftung (2020). *Five points on the social dimension of enlargement policy*. Available at: <http://library.fes.de/pdf-files/bueros/sarajevo/16004.pdf>

Gagawczuk, W. (2019). Grenzüberschreitendes Lohn- und Sozialdumping: Wie können faire Arbeitsbedingungen sichergestellt werden? In: Soukup, N. (Ed.), *Neoliberale Union oder Soziales Europa? Ansätze und Hindernisse für eine soziale Neuausrichtung der EU*. AK Wien: Sozialpolitik in Diskussion – Band 20.

Gagawczuk, W. (2019a). *Guaranteeing Posted Workers' Rights and Access to Social Welfare. Social Partners' Contribution*. Presentation at the EEPOW Peer Review on February 28, 2019, Vienna.

Haidinger, B. (2018). *Enhancing economic democracy for posted workers: The case of Austria*. PROMO Report.

Hollan, K. & Danaj, S. (2018). *POOSH Country Report in Austria*. Euro.Centre.Report. Vienna: European Centre.

International Labour Organisation (ILO) (2011). *A comparative overview of informal employment in Albania, Bosnia and Herzegovina, Moldova and Montenegro*. Available at: https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/@europe/@ro-geneva/@sro-budapest/documents/publication/wcms_167170.pdf

ILO (2020). *ILO statistics. Unemployment by sex and age (thousands) – Annual*. Available at: https://www.ilo.org/shinyapps/bulkexplorer3/?lang=en&segment=indicator&id=UNE_TUNE_SEX_AGE_NB_A

Krings, T. (2019). Posted Workers in Österreich: Grenzüberschreitende Entsendearbeit im Spannungsfeld von offenen Märkten und (supra-)nationaler Regulierung. *Österreichische Zeitschrift für Soziologie*, 44, 21-41.

Lillie, N. (2016) The right not to have rights: Posted worker acquiescence and the European Union labor rights framework. *Theoretical Inquiries in Law*, 17(1).

Schmatz, S. & Wetzel, P. (2014). *Entwicklungen im Bereich des Lohndumping* [Developments related to wage dumping in Austria] (Report). Together with Sorger, C. & Danzer, L., L&R Sozialforschung.

Statistik Austria (2020). *Bevölkerung zu Jahresbeginn 2002-2020 nach detaillierter Staatsangehörigkeit*. Available at: https://www.statistik.at/wcm/idc/idcplg?IdcService=GET_NATIVE_FILE&RevisionSelectionMethod=LatestReleased&dDocName=071715

About the European Centre for Social Welfare Policy and Research

The Policy Briefs series
of the European Centre
is edited by
Rahel Kahlert and
Sonila Danaj

The European Centre for Social Welfare Policy and Research is an intergovernmental organisation affiliated to the United Nations. Its purpose is to foster the collaboration between governments, research and other stakeholders in the field of social welfare.

Core Functions

- Providing applied social science and comparative empirical research on social policy in the UN-European Region
- Forging the evidence-base for social policy making and mutual learning on social welfare issues
- Initiating future-oriented public policy debates on social welfare issues by networking across the UN-European Region

Research Focus

The European Centre provides expertise in the fields of welfare and social policy development in a broad sense – in particular in areas where multi- or interdisciplinary approaches, integrated policies and inter-sectoral action are called for.

European Centre expertise includes issues of demographic development, work and employment, incomes, poverty and social exclusion, social security, migration and social integration, human security, care, health and well-being through the provision of public goods and personal services. The focus is on the interplay of socio-economic developments with institutions, public policies, monetary transfers and in-kind benefits, population needs and the balance of rights and obligations of all stakeholders involved.

European Centre Publications

- ‘Policy Briefs’ contain recent research and policy advice results
- ‘European Centre Reports’ expose results of studies or research carried out in the context of national or international projects
- ‘European Centre Working Papers’ comprise preliminary findings or innovative ideas to be shared with a wider public
- The European Centre Newsletter is published in English on a bi-monthly basis and synthesizes the news published regularly on our website

Furthermore, scientific staff of the European Centre regularly publish books, peer-reviewed articles or contributions to books.

Please contact us (stamatiou@euro.centre.org) if you want to get informed on a regular basis about our activities and publications.

Contact
Berggasse 17
A – 1090 Vienna
Tel: +43/1/319 45 05 -0
Email: ec@euro.centre.org

More information:

<http://www.euro.centre.org>