

Lohn- und Sozialdumping in Österreich. Eine Studie vor dem Hintergrund der 10- jährigen Arbeitsmarktöffnung

Andreas Riesenfelder, Helga Reichert

IMPRESSUM

VerfasserInnen: Dieser Bericht wurde von L&R Sozialforschung im Auftrag der Kammer für Arbeiter und Angestellte Wien erstellt.

MedieninhaberIn:

L&R Sozialforschung, Liniengasse 2A, 1060 Wien

Alle Rechte vorbehalten, Nachdruck – auch auszugsweise nur mit Quellenangabe gestattet

Wien, April 2021

Inhalt

1	Einleitung	6
2	Entwicklungstrends im Bereich der Entsende- und Überlassungsmeldungen an die ZKO	7
2.1	Meldungen zu Entsendungen aus dem Ausland nach Österreich	8
2.2	Meldungen zu Überlassungen aus dem Ausland nach Österreich	14
3	Entwicklungstrends im Bereich der A1-Sozialversicherungsformulare	19
3.1	Europaweiter Vergleich	19
3.2	Österreich als Entsendeland im europaweiten Vergleich	22
3.3	Österreich als Empfängerland im europaweiten Vergleich	23
4	Bilanz der Überprüfungen im Rahmen des LSDB-G und des LSD-BG	24
4.1	Daten der Bauarbeiter-Urlaubs- und Abfertigungskasse (BUAK)	25
4.1.1	Baustellenkontrollen, Verdachtsfälle und Anzeigen wegen Unterentlohnung	25
4.1.2	Baustellenkontrollen, Verdachtsfälle und Anzeigen wegen Unterentlohnung – Zeitverläufe	28
4.2	Daten des Kompetenzzentrums LSDB	31
4.2.1	Anzeigen wegen Unterentlohnung	31
4.2.2	Rechtskräftige Entscheidungen wegen Unterentlohnung	32
5	Übersicht über die Entwicklung der Maßnahmen zur Bekämpfung von Lohn- und Sozialdumping	36
5.1	Die Lohn- und Sozialdumping-Bekämpfungsbestimmungen LSDB-G und das Lohn- und Sozialdumping-Bekämpfungsgesetz LSD-BG	36
5.2	Haftungsbestimmungen im LSD-BG	37
5.3	Überarbeitungen der Melderegungen im LSD-BG für den Transportbereich	38
5.4	Abgrenzung Arbeitsvertrag/Werkvertrag im Bereich von Bautätigkeiten	39
5.5	Inbetriebnahme der Baustellendatenbank	39
5.6	Einführung der Teilzeitmeldung für Bautätigkeiten	39
5.7	Verpflichtende Meldung von Bauaufträgen durch öffentliche AuftraggeberInnen	40
5.8	Zusätzlicher Prüfschwerpunkt der BUAK: Öffentliche AuftraggeberInnen	40
5.9	Entsenderichtlinie der EU 2018/97	40
5.10	Das Binnenmarkt-Informationssystem für den Informationsaustausch zwischen den Behörden der EU-Mitgliedstaaten (IMI)	41
5.11	Der elektronische Austausch von Sozialversicherungsdaten via EESSI	43
5.12	Das EU-Mobilitätspaket	43
5.13	Die Europäische Arbeitsbehörde ELA	44
6	Probleme bei der Durchsetzung von Ansprüchen entsendeter Personen aus dem Insolvenz-Entgelt-Fonds (IEF)	46

7 Zentraler Push-Faktor für Überlassung oder Entsendung aus dem Ausland: Entlohnung	48
8 Lohn- und Sozialdumping in der Bauwirtschaft	51
8.1 Verstöße gegen das LSD-BG in der Bauwirtschaft im Überblick	52
8.2 Fallbeispiele zu Verstößen gegen das LSD-BG in der Bauwirtschaft	55
8.2.1 Unterentlohnung	56
8.2.2 Nichtbereithaltung und Nichtübermittlung der Lohnunterlagen	59
8.2.3 Nichtbereithaltung ZKO3-Meldungen/Nichtbereithaltung der Meldeunterlagen	61
8.2.4 Keine Meldung der Entsendung	62
8.2.5 Verweigerung der Einsichtnahme in Melde- und Lohnunterlagen	64
8.2.6 Untersagung der Dienstleistung	65
9 Lohn- und Sozialdumping im Transportsektor	67
9.1 Kabotage	68
9.2 Fallbeispiel: Umgehung der Kabotagebestimmungen durch in Österreich zugelassenes Fahrzeug	70
9.3 Exkurs: Die Situation bei Paketzustelldiensten	71
9.4 Löhne und Gehälter im Transportsektor	71
9.5 Preisdruck und Konkurrenz aus dem Ausland	72
9.6 Beschäftigte und Betriebe im Transportwesen in Österreich	73
9.7 Methoden zur Umgehung der gesetzlichen Bestimmungen	74
10 Lohn- und Sozialdumping in der landwirtschaftlichen Produktion	75
10.1 Fallbeispiel: Miniwassermelonen in Österreich	76
10.2 Pflanzliche Produktion	77
10.2.1 Unterschreitung der Mindestlohnstandards	77
10.2.2 Inkorrekte An-/Abmeldung von ErntearbeiterInnen	77
10.2.3 Mangelnde Dokumentation der Arbeitsverhältnisse	78
10.2.4 Sprachbarrieren und Abhängigkeit von VorarbeiterInnen	78
10.2.5 Substandard-Unterkünfte und soziale Isolation	79
10.2.6 Kein Wissen über und kein Vertrauen in Unterstützungsangebote	80
10.2.7 Exkurs: „Sezonieri – Kampagne für die Rechte von Erntearbeiter_innen“	80
10.3 Fleischproduktion	81
10.3.1 Verfestigte Arbeitskräfteüberlassung	81
10.3.2 Unterentlohnung bzw. falsche Einstufung	82
10.3.3 Massenquartiere	82
10.3.4 Das neue Arbeitsschutzkontrollgesetz in Deutschland	83
11 Handlungsoptionen	85
12 Literatur	89
13 Erläuterungen	92
14 Abbildungsverzeichnis	94
15 Tabellenverzeichnis	95

16	Abkürzungsverzeichnis	96
17	Tabellenanhang	98

1 Einleitung

Thema dieser Studie ist das Feld des Lohn- und Sozialdumping durch Entsendung und Überlassung aus dem Ausland nach Österreich. Seit der Öffnung des österreichischen Arbeitsmarktes im Jahr 2011 sind 10 Jahre verstrichen – ein Anlass für eine resümierende Aufarbeitung der Entwicklung des Lohn- und Sozialdumping und für die Suche nach Verbesserungsmöglichkeiten. Konkret vollzog sich die Öffnung in drei Etappen, wobei der erste Termin zur gleichen Zeit auch die größten Auswirkungen nach sich zog:

- Seit 1. Mai 2011 wurde der österreichische Arbeitsmarkt für acht der 2004 zur EU beigetretenen Staaten – Tschechien, Slowakei, Ungarn, Slowenien, Polen, Estland, Lettland und Litauen – geöffnet. Mit diesem Datum traten auch die Lohn- und Sozialdumping-Bekämpfungsbestimmungen in Kraft.
- Ab dem 1. Jänner 2014 galt die volle ArbeitnehmerInnenfreizügigkeit auch für ArbeitnehmerInnen aus den beiden EU-Ländern Rumänien und Bulgarien.
- Mit 1. Juli 2020 wurde der heimische Arbeitsmarkt nach einer siebenjährigen Übergangsfrist für kroatische StaatsbürgerInnen geöffnet.

Die Studie baut auf den Erkenntnissen und empirischen Befunden von fünf Vorgängerstudien von L&R Sozialforschung zum Thema Lohn- und Sozialdumping auf (Matt et al. 2011, Riesenfelder et al. 2012, Schmatz et al. 2014, Danzer et al. 2017 und Danzer et al. 2019). Ausgewählte Erkenntnisse dieser Studien wurden aufgegriffen, um rezente Daten ergänzt und hinsichtlich neuester Entwicklungen und Themenstellungen überarbeitet. In Anbetracht der problematischen Lage wurden zusätzlich zum Bausektor zwei weitere Branchen in die Analysen einbezogen: der Transportbereich und die landwirtschaftliche Produktion.

Neben fundierten Datenaufbereitungen und -analysen wurden Dokumentenanalysen und 20 qualitative Interviews mit insgesamt 24 ExpertInnen geführt.^{1 2} Die ExpertInnen stammen aus den Branchen Bau, Transport, Produktion bzw. landwirtschaftliche Produktion sowie aus relevanten branchenübergreifenden Bereichen (z.B. Arbeiter- und Wirtschaftskammer, Gewerkschaften, Europäische Arbeitsbehörde, Insolvenzentgeltfonds, wissenschaftliche und gewerkschaftliche Expertise aus dem Ausland). Bei der Auswahl der ExpertInnen wurde darauf geachtet, die Sichtweisen sowohl von Gewerkschaften und Betriebsräten als auch von Geschäftsführungen einzuholen.

¹ Bei zwei der Interviews handelte es sich um Mehrpersoneninterviews. 18 der 20 qualitativen ExpertInnen-Interviews wurden per Online-Videokonferenz oder Telefon abgehalten, zwei weitere konnten – unter strenger Einhaltung aller Maßnahmen zur Eindämmung des Coronavirus – face-to-face durchgeführt werden.

² Die ExpertInnen-Statements – gekennzeichnet mit „Exp. Int. 1-20“ – dienen der Untermauerung von Ergebnissen oder bringen neue Blickwinkel auf bestimmte Themen ein.

2 Entwicklungstrends im Bereich der Entsende- und Überlassungsmeldungen an die ZKO

Im Rahmen dieser Studie wurden dem Forschungsteam seitens des Sozialministeriums Tabellendaten zu Entsende- und Überlassungsmeldungen an die Zentrale Koordinationsstelle des Bundesministeriums für Finanzen (ZKO) zur weiteren Verarbeitung und Analyse zur Verfügung gestellt. Gegenüber der vorhergehenden Studie³ zum Thema Lohn- und Sozialdumping konnte hier nicht nur die Zeitreihe um das Jahr 2019 ergänzt werden, sondern auch eine Sonderauswertung zu Einsatzfeldern ohne Zuordnung getätigt werden.

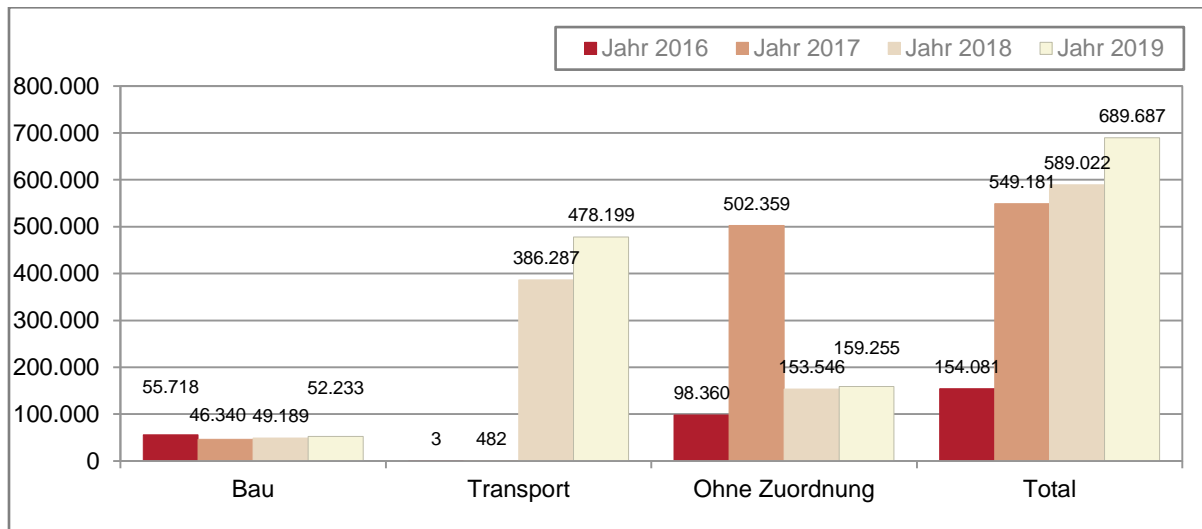
Wie bei der vorhergehenden Studie mussten die Daten einem umfangreichen und mehrstufigen Aufbereitungsprozess unterzogen werden, um Doppeleinträge zusammenzuführen. Hierfür wurde sowohl für die ZKO3- als auch für die ZKO4-Datenbestände unter Zuhilfenahme von Levenshtein-Algorithmen ein Datenabgleich vorgenommen (nähere Informationen hierzu siehe Danzer et al. 2019:19).

Als Ergebnis der umfangreichen Datenbereinigung ist davon auszugehen, dass die Validität der hier dargestellten Ergebnisse in hohem Maße gewährleistet ist – dies ist auch beim allfälligen Vergleich der hier vorgelegten Befunde mit Ergebnissen aus nicht bereinigten Datenbeständen zu berücksichtigen.

Im Folgenden sollen die Entwicklungstrends für Entsendungen (ZKO3) und Überlassungen (ZKO4) aus dem Ausland nach Österreich dargestellt werden. Unter dem Sammelbegriff „**Entsendungen im weiteren Sinn**“ ist zunächst der folgenden Abbildung 1 die Summe der Entsende- und Überlassungsmeldungen aus dem Ausland nach Österreich zu entnehmen. Demnach ist das Jahr 2017 durch einen überaus starken Anstieg der Gesamt-Meldezahlen zu charakterisieren; im weiteren Text wird herausgearbeitet, dass dieser Trend darauf zurückzuführen ist, dass der Transportbereich erstmals im Jahr 2017 in das Meldesystem integriert wurde, zunächst aber noch in der allgemeinen Kategorie „ohne Zuordnung“ gelistet wurde. Im darauffolgenden Jahr 2018 zeigt sich das extrem hohe Meldevolumen des Transportbereichs im Detail: Mit mehr als 386.000 Entsendemeldungen im weiteren Sinn ist das Volumen der Transport-Meldungen um ein Vielfaches höher im Baubereich mit einer Zahl von etwas mehr als 49.000 Meldungen.

³ Danzer et al. 2019

Abbildung 1: Anzahl zur Entsendung oder Überlassung („Entsendung im weiteren Sinn“) gemeldeter Arbeitskräfte der Jahre 2016 bis 2019 nach Kategorie



Quelle: ZKO-Rohdaten des Sozialministeriums 2020, aufbereitet durch L&R Sozialforschung

Im weiteren Text sollen Meldungen zu Entsendungen und Überlassungen aus dem Ausland nach Österreich getrennt und im Detail dargestellt werden.

2.1 Meldungen zu Entsendungen aus dem Ausland nach Österreich

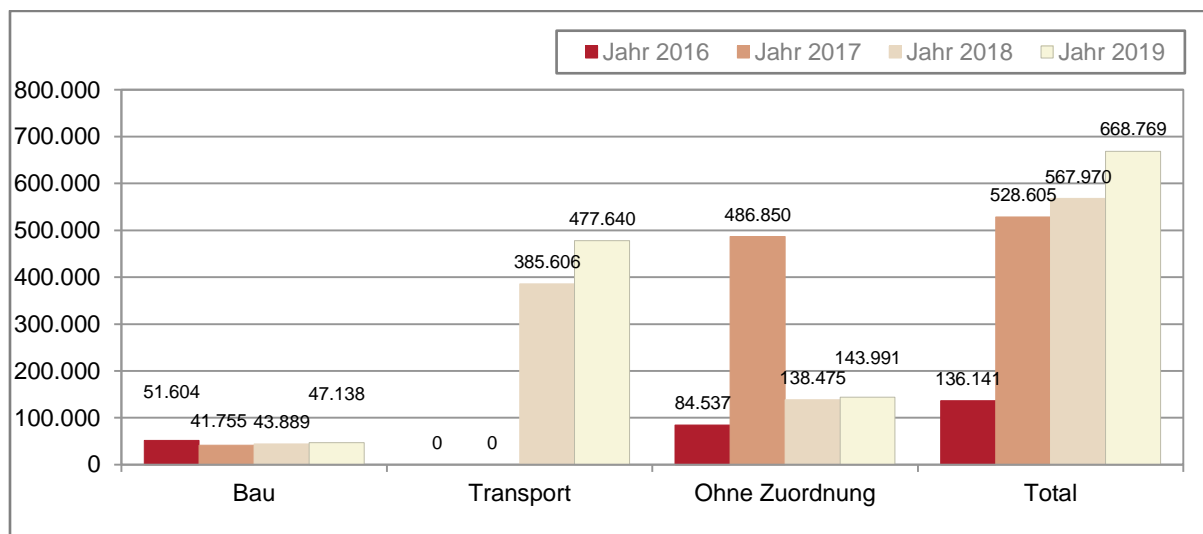
Wie bereits in der vorhergehenden Studie festgestellt wurde, zeigt sich im Bereich der Entsendung im engeren Sinn (zur Entsendung im weiteren Sinn siehe oben) ein überaus starker Anstieg der Meldezahlen beginnend mit dem Jahr 2017. Waren im Jahr 2016 noch 136.141 Meldungen registriert, so brachte das Jahr 2017 einen sprunghaften Anstieg auf 528.605 Meldungen. Der Zuwachs setzte sich auch im folgenden Jahr 2018 mit 567.970 Meldungen und im Jahr 2019 mit 668.796 Meldungen fort (siehe Abbildung 2).

Der sprunghafte Anstieg im Jahr 2017 wird vor allem durch den Bereich „ohne Zuordnung“ verursacht; ein Umstand, welcher dadurch bedingt ist, dass mit Beginn des Jahres 2017 mobile ArbeiterInnen im Transportbereich in das Meldesystem integriert wurden, allerdings während des Jahres in den Datenbeständen noch nicht eigens dem Transportbereich zugerechnet wurden. Ab dem Jahr 2018 kann der Transportbereich hingegen in der Auswertung isoliert werden. In diesem Jahr zeigt sich erstmals auch das enorme Aufkommen von Transport-Meldungen. Von insgesamt 567.970 Entsendemeldungen entfielen allein gut 385.600 Meldungen auf den Transportbereich (siehe Abbildung 2 und Tabelle 24). Im Folgejahr 2019 war noch einmal ein deutlicher Zuwachs im Transportbereich gegeben mit knapp 477.700 Meldungen; dies entspricht einem Plus gegenüber dem Vorjahr in der Höhe von 24%.

Demgegenüber bleiben Meldungen im Baubereich während der Jahre 2017 bis 2019 unterhalb des Niveaus von 2016 (51.604 Meldungen). Zuletzt im Jahr 2019 sind 47.138 Entsendemeldungen registriert, in den beiden Jahren davor waren es 41.755 und 43.889 Meldungen.

Auch der Bereich ohne Zuordnung hat in den Jahren 2018 und 2019⁴ gegenüber dem Jahr 2016 ein sehr starkes Plus zu verzeichnen. Ausgehend von rund 84.500 Meldungen im Jahr 2016 waren im Jahr 2018 bereits knapp 138.500 Meldungen und im Jahr 2019 noch etwas mehr mit knapp 144.000 Meldungen verzeichnet. In diesem Bereich ist somit ebenfalls eine relativ starke Zuwachsdynamik gegeben. Da keine Erkenntnisse zu den Tätigkeitsfeldern vorliegen, welche dem Bereich „ohne Zuordnung“ zugewiesen sind, wird im Rahmen dieser Studie im Folgenden eine Sonderauswertung der Struktur der Tätigkeiten vorgenommen (siehe unten).

Abbildung 2: Anzahl zur Entsendung gemeldeter Arbeitskräfte der Jahre 2016 bis 2019 nach Kategorie



Quelle: ZKO-Rohdaten des Sozialministeriums 2020, aufbereitet durch L&R Sozialforschung

Eine Analyse der Meldezahlen für den Baubereich in Abhängigkeit vom Entsendeland im Vergleich der Jahre 2016 bis 2019 zeigt mit Ausnahme von Deutschland, Italien und Polen relativ deutliche Rückgänge. Diese Verlaufsform findet sich etwa in Ungarn (2016: 11.607, 2019: 5.990), in der Slowakischen Republik (2016: 4.858 2019: 3.931) und in Slowenien (2016: 12.507, 2019: 9.729), weiters auch in Bulgarien, Irland, Litauen, Spanien und UK.

Auffällig ist demgegenüber der starke Zuwachs von Meldungen aus den Entsendestaaten Deutschland (2016: 10.571, 2019: 14.991), Italien (2016: 1.791, 2019: 2.460) und Polen (2016: 2.543, 2019: 4.382).

⁴ Das Jahr 2017 kann diesbezüglich nicht beurteilt werden, weil im Jahr 2017 Transport in diesem Sektor inkludiert ist.

Tabelle 1: Anzahl Entsendemeldungen im Bereich Bau nach Entsendestaat für die Jahre 2016 bis 2019

Zuordnung	Entsendebetrieb Staat	Jahr			
		2016	2017	2018	2019
Bau	Belgien	3	7	37	6
Bau	Bulgarien	224	292	337	170
Bau	Dänemark	0	6	8	4
Bau	Deutschland	10.571	10.502	13.425	14.991
Bau	Estland	2	0	0	3
Bau	Finnland	16	9	0	0
Bau	Frankreich	10	0	12	16
Bau	Griechenland	2	0	0	7
Bau	Irland	71	0	0	1
Bau	Island	0	0	9	0
Bau	Italien	1.791	1.952	2.263	2.460
Bau	Kroatien	220	137	237	204
Bau	Lettland	5	7	0	25
Bau	Liechtenstein	19	0	0	26
Bau	Litauen	149	84	43	74
Bau	Luxemburg	9	1	3	4
Bau	Malta	0	1	0	0
Bau	Niederlande	132	115	61	119
Bau	Norwegen	0	1	0	2
Bau	Polen	2.543	1.905	3.184	4.382
Bau	Portugal	2.203	1.577	2.001	1.736
Bau	Rumänien	415	307	391	434
Bau	Schweden	2	1	0	11
Bau	Schweiz	413	348	350	413
Bau	Slowakische Republik	4.858	4.152	4.420	3.931
Bau	Slowenien	12.507	9.815	8.308	9.729
Bau	Spanien	254	200	81	47
Bau	Tschechische Republik	3.449	2.679	2.589	2.301
Bau	Ungarn	11.607	7.637	6.017	5.990
Bau	Vereinigtes Königreich	125	20	112	51
Bau	Zypern	4	0	1	1
Bau	TOTAL	51.604	41.755	43.889	47.138

Quelle: ZKO-Rohdaten des Sozialministeriums 2020, aufbereitet durch L&R Sozialforschung

Was die Verteilung der Entsendestaaten im Transportbereich im Jahr 2019 betrifft, muss Polen mit dem weitaus größten Aufkommen mit knapp 128.250 Meldungen und einer starken Zuwachsdynamik gegenüber dem Vorjahr mit rund 32% herausgestrichen werden. An zweiter Stelle folgt Litauen mit fast 67.400 Entsendemeldungen im Jahr 2019 und einem sehr starken Zuwachs von 140% im Vergleich zum Vorjahr.

Zu weiteren relevanten Entsendestaaten sind Deutschland (2019: 47.733), Ungarn (47.302), Rumänien (2019: 37.250), die Slowakische Republik (2019: 27.547), Slowenien (2019: 23.999) und die Tschechische Republik (2019: 20.272) zu zählen.

Tabelle 2: Anzahl Entsendemeldungen im Bereich Transport nach Entsendestaat für die Jahre 2018 bis 2019

Zuordnung	Entsendebetrieb Staat	Jahr			
		2016	2017	2018	2019
Transport	Andorra	0	0	197	0
Transport	Belgien	0	0	1.415	1.560
Transport	Bulgarien	0	0	9.950	12.718
Transport	Dänemark	0	0	311	424
Transport	Deutschland	0	0	42.802	47.733
Transport	Estland	0	0	378	345
Transport	Finnland	0	0	4	3
Transport	Frankreich	0	0	56	61
Transport	Irland	0	0	96	88
Transport	Italien	0	0	11.019	12.997
Transport	Kroatien	0	0	7.256	7.556
Transport	Lettland	0	0	2.460	3.305
Transport	Liechtenstein	0	0	113	141
Transport	Litauen	0	0	28.139	67.397
Transport	Luxemburg	0	0	404	731
Transport	Malta	0	0	929	901
Transport	Niederlande	0	0	21.227	23.397
Transport	Norwegen	0	0	7	13
Transport	Polen	0	0	96.837	128.247
Transport	Portugal	0	0	1.879	2.402
Transport	Rumänien	0	0	35.090	37.250
Transport	Schweden	0	0	11	2
Transport	Schweiz	0	0	762	943
Transport	Slowakische Republik	0	0	27.691	27.547
Transport	Slowenien	0	0	23.455	23.999
Transport	Spanien	0	0	5.045	7.258
Transport	Tschechische Republik	0	0	15.272	20.272
Transport	Ungarn	0	0	49.739	47.302
Transport	Vereinigtes Königreich	0	0	1.427	1.315
Transport	Zypern	0	0	1.635	1.733
Transport	TOTAL	0	0	385.606	477.640

Quelle: ZKO-Rohdaten des Sozialministeriums 2020, aufbereitet durch L&R Sozialforschung

Der Bereich „ohne Zuordnung“ kann wie bereits dargestellt nur für die Jahre 2016, 2018 und 2019 nach dem Sitzstaat des Entsendebetriebs differenziert werden. Daten zum Jahr 2017 sind hingegen aufgrund der oben beschriebenen Umstellungen der Meldungen für den Transportsektor nicht aussagekräftig.

Zu den wichtigsten Sitzstaaten sind den rezentesten Daten des Jahres 2019 zufolge Deutschland mit knapp 57.900 Meldungen, mit einigem Abstand Slowenien mit etwas mehr als 23.700 Meldungen und Ungarn mit etwas mehr als 23.600 Meldungen anzuführen (siehe Tabelle 3). Auf alle anderen Entsendestaaten entfallen im Jahr 2019 deutlich weniger als jeweils 10.000 Meldungen.

Tabelle 3: Anzahl Entsendemeldungen im Bereich „Ohne Zuordnung“ nach Entsendestaat für die Jahre 2016 bis 2019

Zuordnung	Entsendebetrieb Staat	Jahr			
		2016	2017	2018	2019
Ohne Zuordnung	Belgien	18	341	67	194
Ohne Zuordnung	Bulgarien	222	7.564	813	508
Ohne Zuordnung	Dänemark	43	402	111	39
Ohne Zuordnung	Deutschland	25.850	70.702	45.368	57.890
Ohne Zuordnung	Estland	22	182	5	8
Ohne Zuordnung	Finnland	55	67	132	654
Ohne Zuordnung	Frankreich	42	59	168	90
Ohne Zuordnung	Griechenland	4	1	7	1
Ohne Zuordnung	Irland	21	2	6	6
Ohne Zuordnung	Island	0	3	0	0
Ohne Zuordnung	Italien	2.483	8.355	4.454	3.982
Ohne Zuordnung	Kroatien	944	20.212	2.247	1.223
Ohne Zuordnung	Lettland	11	477	124	221
Ohne Zuordnung	Liechtenstein	18	446	17	39
Ohne Zuordnung	Litauen	22	3.372	372	272
Ohne Zuordnung	Luxemburg	9	293	18	25
Ohne Zuordnung	Malta	768	619	126	0
Ohne Zuordnung	Niederlande	458	1.063	546	879
Ohne Zuordnung	Norwegen	11	60	37	3
Ohne Zuordnung	Polen	4.346	64.466	7.254	6.719
Ohne Zuordnung	Portugal	34	1.457	133	153
Ohne Zuordnung	Rumänien	704	15.571	4.358	3.207
Ohne Zuordnung	Schweden	8	139	158	186
Ohne Zuordnung	Schweiz	472	949	846	878
Ohne Zuordnung	Slowakische Republik	8.516	33.638	10.014	9.592
Ohne Zuordnung	Slowenien	16.491	109.180	22.848	23.733
Ohne Zuordnung	Spanien	465	2.954	1.227	1.659
Ohne Zuordnung	Tschechische Republik	4.685	16.970	6.578	7.833
Ohne Zuordnung	Ungarn	15.800	123.745	28.671	22.633
Ohne Zuordnung	Vereinigtes Königreich	1.261	1.875	1.461	1.042
Ohne Zuordnung	Zypern	754	1.686	309	322
Ohne Zuordnung	TOTAL	84.537	486.850	138.475	143.991

Quelle: ZKO-Rohdaten des Sozialministeriums 2020, aufbereitet durch L&R Sozialforschung

Eine nähere Analyse des Bereichs „Ohne Zuordnung“ fokussiert auf eine Aufarbeitung der in den Meldeformularen der ZKO oftmals auch in Muttersprache angegebenen Tätigkeiten. Zu diesem Zweck wurde eine gut gewählte Zufallsstichprobe von insgesamt 1.000 Entsende- und Überlassungsmeldungen einer Textanalyse unterzogen. Der Bereich der Entsendemeldungen wurde – da hier eine deutlich größere Grundgesamtheit zugrunde liegt – mit einem Sample-Umfang von 600 Fällen definiert, der Bereich der Überlassungsmeldungen mit einem Umfang von 400 Fällen.

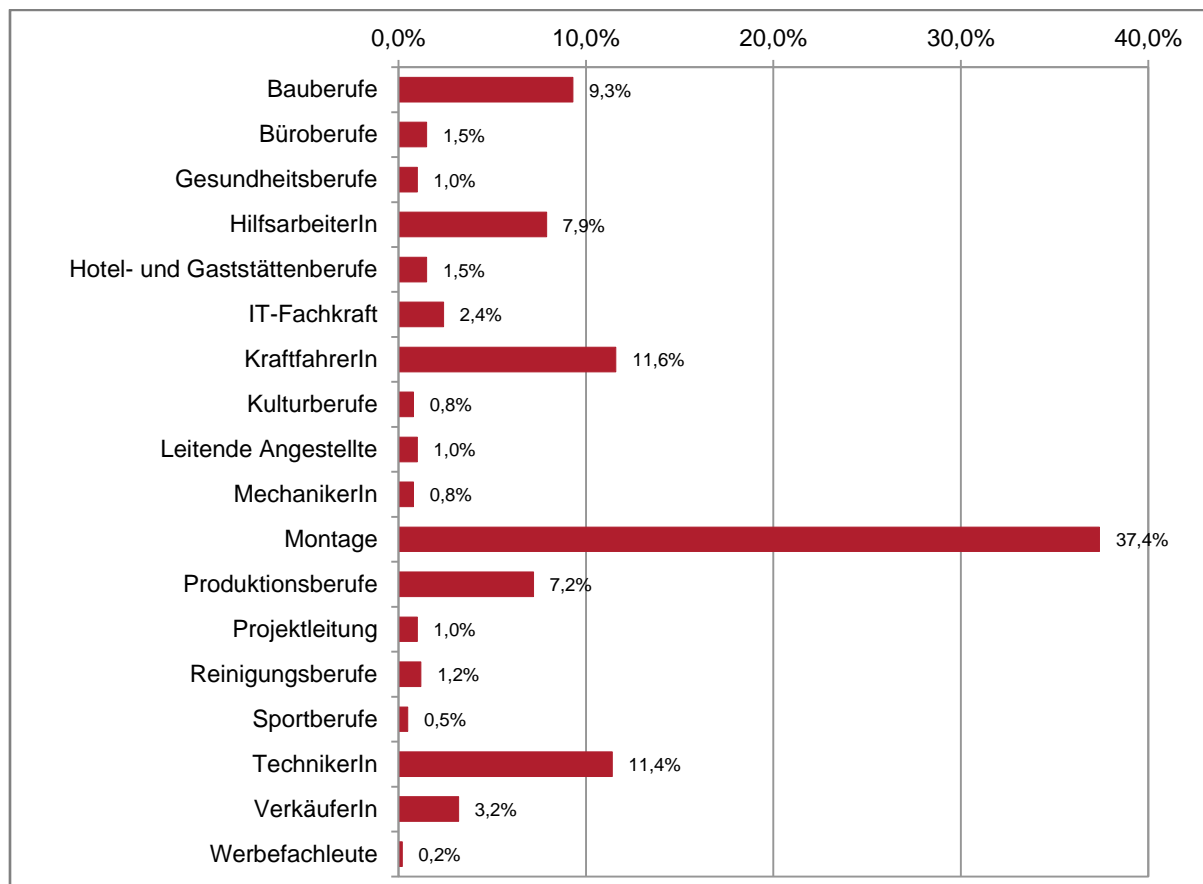
In weiterer Folge wurden die Texteinträge mittels Übersetzungshilfen und der unterstützenden Expertise von muttersprachlichen Fachkräften interpretiert und zu Tätigkeitsgruppen zusammengefasst.

Für den Bereich der Entsendungen (ZKO3) ist das Ergebnis der Aufarbeitung Abbildung 3 und Tabelle 25 zu entnehmen. Dabei zeigt sich eine relativ große Bandbreite der zur Entsendung gemeldeten Tätigkeiten. Ein relativ starkes Segment bilden dabei Montagetätigkeiten mit rund 37% Anteil, gefolgt mit größerem Abstand von Einsätzen als TechnikerIn mit rund 11% Anteil. Die Vermutung liegt nahe, dass es im Zuge des Meldeverfahrens nicht in jedem Fall eindeutig gelingt, die drei Segmente Bau, Transport und die Restkategorie „ohne Zuordnung“ zu trennen. Schließlich sind auch in der Restkategorie immerhin rund 12% der Meldungen dem Bereich des Transports zuzurechnen, wobei hier nicht eindeutig geklärt werden kann, ob es sich um Personentransporte oder Gütertransporte handelt. Weiters sind 9% der Tätigkeiten als Bauberufe ausgewiesen – somit ist auch die Abgrenzung vom Bausegment nicht ganz

trennscharf, wobei hier auch nicht auszuschließen ist, dass ein Bauberuf gewählt wurde, welcher nicht in der Liste der ZKO als dem Bau zugehörig⁵ definiert wird.

Interessanterweise relativ gering besetzt sind die Bereiche Verkauf mit rund 3% Anteil und Hotel- und Gaststättenberufe mit rund 1,5% Anteil. Hilfstätigkeiten, sofern sie nicht dem Bau zugerechnet werden können, machen rund 8% der Meldungen aus. Auf der anderen Seite finden sich auch einige Profile, die mit höherer Wahrscheinlichkeit dem hoch- oder höherqualifizierten Segment zuzurechnen sind, wie IT-Fachkraft (2,4%), Projektleitung (1,0%), leitende Angestellte (1,0%) und TechnikerIn (11,4%).

Abbildung 3: Überblick Verteilung des Berufsprofils bei Entsendemeldungen ohne Zuordnung



Quelle: L& ZKO-Rohdaten des Sozialministeriums 2020, aufbereitet durch L&R Sozialforschung; Zufallsstichprobe von n=594 Entsendemeldungen des Jahres 2019.

⁵ siehe hierzu die Liste der Bautätigkeiten im Abschnitt „Was sind Bautätigkeiten (Bauarbeiten)“ unter [Zentrale Koordinationsstelle - Entsendemeldungen und Meldungen von Überlassungen \(bmf.gv.at\)](#) (Abfrage 10.3.2021)

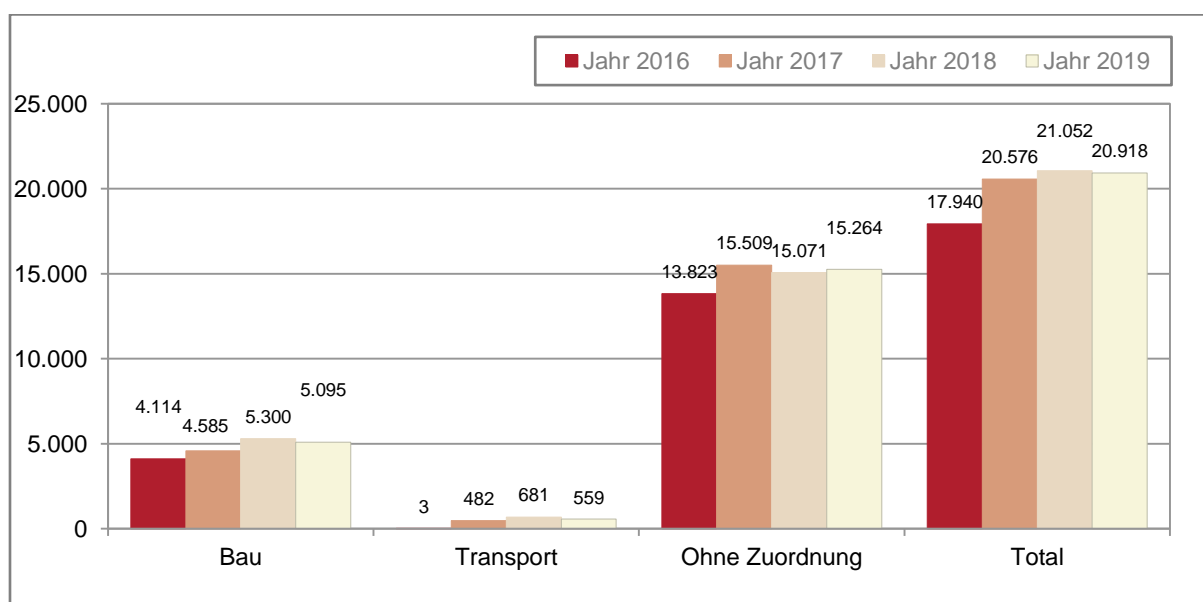
2.2 Meldungen zu Überlassungen aus dem Ausland nach Österreich

Meldungen aus dem Bereich der Überlassungen (ZKO4) im engeren Sinn (im weiteren Sinn siehe oben) unterscheiden sich von den Entsendemeldungen insofern, als die Überlassungsmeldungen auch bereits im Jahr 2017 den Transportbereich getrennt ausweisen, anstelle diesen wie im ZKO3-Bereich dem Segment „ohne Zuordnung“ zuzurechnen. Ein weiterer – sofort ins Auge stechender – Unterschied ist jener, dass im Bereich der Überlassungsmeldungen um vieles geringere Fallzahlen als bei den Entsendemeldungen registriert sind. Am Beispiel 2019 etwa ist zu konstatieren, dass die insgesamt 20.918 Überlassungsmeldungen lediglich 3% gemessen an der Gesamtzahl der 689.687 Entsende- und Überlassungsmeldungen betragen (siehe Abbildung 4 und Abbildung 1).

Wie bereits im Rahmen der vorhergehenden Studie (Danzer et al. 2019) festgestellt wurde, unterscheidet sich der ZKO4-Bereich auch insofern von den Entsendedaten, als der Transportbereich bei den Überlassungen aus dem Ausland nach Österreich einen weitaus geringeren Stellenwert hat. Um dies am Beispiel des Jahres 2019 zu verdeutlichen: Von 668.769 Entsendemeldungen insgesamt sind 477.640 Entsendemeldungen dem Segment „Transport“ zuzurechnen; dies entspricht einem Anteil von rund 71%. Im Bereich der Überlassungsmeldungen hingegen sind im Jahr 2019 559 von 20.918 Meldungen dem Transportsegment zuzurechnen – entsprechend einem Anteil von 2,7%. Dementsprechend höher fällt auch der Stellenwert des Segments „ohne Zuordnung“ bei den Überlassungsmeldungen aus: Mit 15.264 Meldungen entspricht dies einem Anteil von rund 73% am Gesamtaufkommen der Überlassungsmeldungen.

Neben den weitaus geringeren Fallzahlen im Vergleich mit den Entsendemeldungen lassen sich Überlassungsmeldungen durch ein weiteres Charakteristikum beschreiben: Im Jahresvergleich 2016 bis 2019 zeigen die Überlassungsmeldungen weder für den Baubereich, noch für den Transportbereich und ebenso auch nicht für den Bereich ohne Zuordnung so rasante Zuwächse wie im Entsendebereich.

Abbildung 4: Anzahl zur Überlassung gemeldeter Arbeitskräfte für die Jahre 2016 bis 2019



Quelle: ZKO-Rohdaten des Sozialministeriums 2020, aufbereitet durch L&R Sozialforschung

Betrachten wir den Sitzstaat der Überlasserbetriebe zunächst für den Baubereich: hier zeigen sich etwas andere Schwerpunkte als im Bereich der Entsendungen nach Österreich. Am Beispiel des Jahres 2019 steht Deutschland nicht an vorderster Stelle, sondern rangiert nach Polen mit 1.437 gemeldeten Überlassungen, Slowenien mit 1.246, der Slowakischen Republik mit 739 und Ungarn mit 645 gemeldeten Überlassungen erst an fünfter Stelle mit 482 Meldungen.

Interessant sind auch die zeitlichen Trends im Vergleich der Jahre 2016 bis 2019: Das Volumen der Entsendungen aus Liechtenstein geht auf Null zurück, während Polen und Slowenien, aber auch Italien (wenngleich von einem niedrigen Niveau ausgehend) starke Zuwachsraten zu verzeichnen haben.

Tabelle 4: Anzahl Überlassungsmeldungen im Bereich Bau nach Sitzstaat des Überlasserbetriebs für die Jahre 2016 bis 2019

Zuordnung	Überlasserbetrieb Staat	Jahr			
		2016	2017	2018	2019
Bau	Belgien	5	0	0	0
Bau	Bulgarien	5	63	47	0
Bau	Dänemark	0	1	0	0
Bau	Deutschland	522	578	440	482
Bau	Frankreich	0	1	0	0
Bau	Griechenland	0	0	2	0
Bau	Irland	1	0	0	0
Bau	Italien	36	79	378	350
Bau	Kroatien	0	20	0	0
Bau	Liechtenstein	549	775	150	0
Bau	Malta	10	0	0	0
Bau	Niederlande	8	6	2	1
Bau	Polen	780	760	1.543	1.437
Bau	Portugal	33	39	83	77
Bau	Rumänien	12	29	38	14
Bau	Schweiz	1	27	95	76
Bau	Slowakische Republik	844	884	780	739
Bau	Slowenien	672	807	1.084	1.246
Bau	Tschechische Republik	30	21	26	26
Bau	Ungarn	606	493	623	645
Bau	Vereinigtes Königreich	0	2	9	2
Bau	TOTAL	4.114	4.585	5.300	5.095

Quelle: ZKO-Rohdaten des Sozialministeriums 2020, aufbereitet durch L&R Sozialforschung

Die Sitzstaaten der Überlasserbetriebe im Transportbereich zeigen ebenfalls eine radikal andere Struktur als jene der Entsendebetriebe. Wo unter letzteren Polen und Litauen an vorderster Stelle zu reihen sind, verteilen sich die Meldungen der Überlasserbetriebe im Transportbereich nur auf wenige Staaten. Mit 306 Meldungen steht Rumänien an erster Stelle, gefolgt von Deutschland mit 148 Meldungen (siehe Tabelle 5). Andere Staaten folgen erst mit großem Abstand, hierunter Slowenien mit 30 Meldungen und Bulgarien mit 21 Meldungen.

Tabelle 5: Anzahl Überlassungsmeldungen im Bereich Transport nach Sitzstaat des Überlasserbetriebs für die Jahre 2017 bis 2019

Zuordnung	Überlasserbetrieb Staat	Jahr			
		2016	2017	2018	2019
Transport	Belgien	0	0	0	2
Transport	Bulgarien	0	43	5	21
Transport	Deutschland	0	117	172	148
Transport	Estland	0	3	0	0
Transport	Frankreich	0	2	9	7
Transport	Italien	0	2	2	0
Transport	Kroatien	0	5	1	0
Transport	Liechtenstein	0	3	2	0
Transport	Litauen	0	0	10	0
Transport	Niederlande	0	4	0	1
Transport	Polen	0	24	9	0
Transport	Portugal	0	30	39	9
Transport	Rumänien	0	121	363	306
Transport	Schweiz	0	0	4	2
Transport	Slowakische Republik	0	15	9	6
Transport	Slowenien	2	98	37	30
Transport	Spanien	1	0	1	0
Transport	Tschechische Republik	0	5	2	8
Transport	Ungarn	0	10	9	18
Transport	Vereinigtes Königreich	0	0	7	1
Transport	TOTAL	3	482	681	559

Quelle: ZKO-Rohdaten des Sozialministeriums 2020, aufbereitet durch L&R Sozialforschung

Der zuletzt im Jahr 2019 mit fast 15.300 Meldungen vergleichsweise umfangreiche Sektor der Überlassungsmeldungen ohne nähere Zuordnung streut hingegen deutlich breiter über die verschiedenen Sitzstaaten. Deutschland ist dabei an erster Stelle mit gut 6.000 Überlassungsmeldungen zu reihen, gefolgt von der Slowakischen Republik mit gut 2.200 Meldungen, Polen mit etwas mehr als 1.700 Meldungen, Slowenien mit knapp 1.300 Meldungen und Ungarn mit etwas mehr als 1.000 Meldungen (siehe Tabelle 6). Ähnlich wie im Baubereich hat Lichtenstein einen fast vollständigen Rückgang zu verzeichnen, geringe Reduktionseffekte zeigen sich auch bei Slowenien. Dem steht ein starker Aufwärtstrend im Falle niederländischer Überlasserbetriebe, weiters auch Überlasserbetrieben mit Sitz in der Slowakischen Republik, Deutschland und Italien (hier aber von einem niedrigen Niveau ausgehend) entgegen.

Tabelle 6: Anzahl Überlassungsmeldungen im Bereich „ohne Zuordnung“ nach Sitzstaat des Überlasserbetriebs für die Jahre 2016 bis 2019

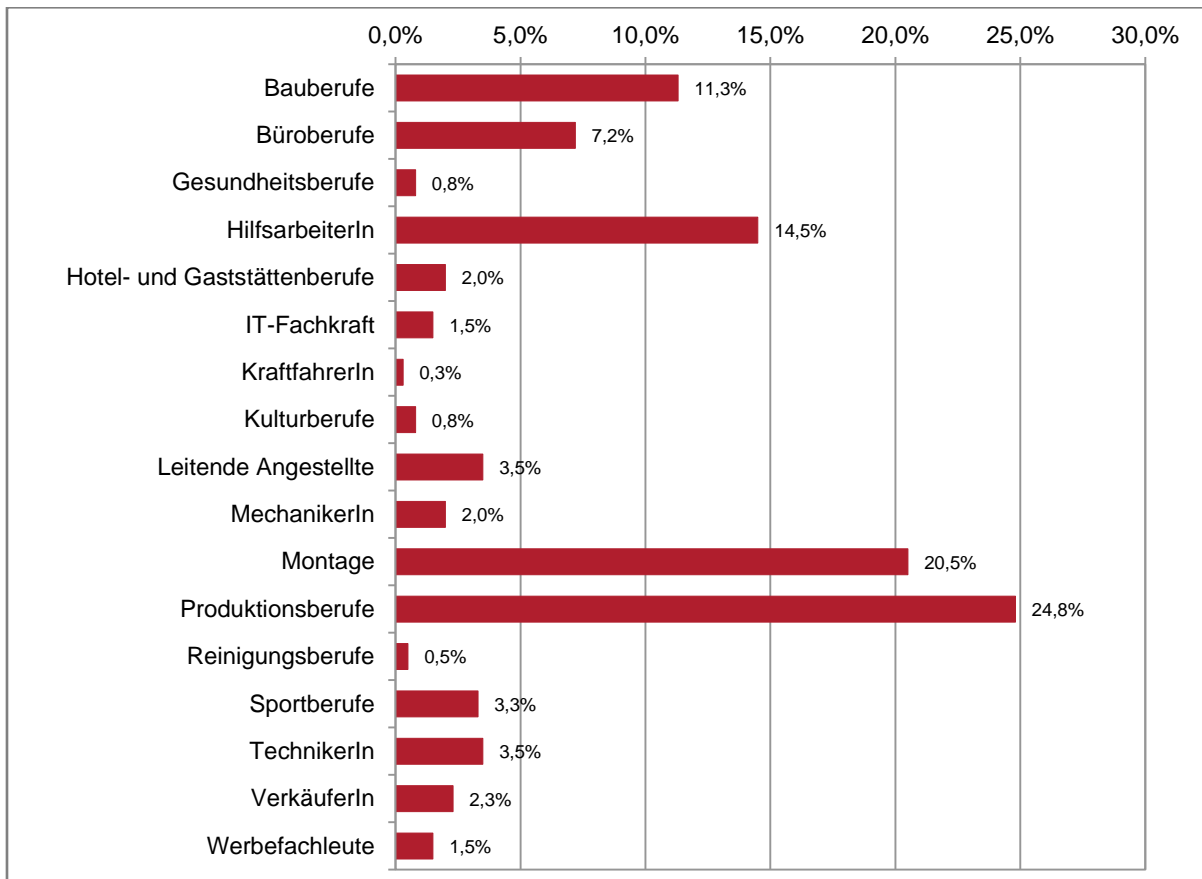
Zuordnung	Überlasserbetrieb Staat	Jahr			
		2016	2017	2018	2019
Ohne Zuordnung	Belgien	12	20	12	14
Ohne Zuordnung	Bulgarien	69	93	25	70
Ohne Zuordnung	Dänemark	1	2	4	11
Ohne Zuordnung	Deutschland	5.283	5.788	6.251	6.020
Ohne Zuordnung	Estland	0	24	2	0
Ohne Zuordnung	Finnland	2	35	38	56
Ohne Zuordnung	Frankreich	10	15	55	31
Ohne Zuordnung	Griechenland	1	4	4	9
Ohne Zuordnung	Irland	2	7	9	7
Ohne Zuordnung	Italien	73	108	138	198
Ohne Zuordnung	Kroatien	6	14	37	49
Ohne Zuordnung	Lettland	2	7	10	8
Ohne Zuordnung	Liechtenstein	1.561	2.439	644	151
Ohne Zuordnung	Litauen	0	3	6	5
Ohne Zuordnung	Luxemburg	1	1	0	0
Ohne Zuordnung	Malta	2	0	3	2
Ohne Zuordnung	Niederlande	439	579	808	975
Ohne Zuordnung	Norwegen	1	1	2	45
Ohne Zuordnung	Polen	973	1.286	1.338	1.741
Ohne Zuordnung	Portugal	177	109	100	100
Ohne Zuordnung	Rumänien	515	710	655	513
Ohne Zuordnung	Schweden	2	12	5	16
Ohne Zuordnung	Schweiz	323	173	101	150
Ohne Zuordnung	Slowakische Republik	1.417	1.344	2.034	2.211
Ohne Zuordnung	Slowenien	1.584	1.188	1.072	1.272
Ohne Zuordnung	Spanien	11	15	22	32
Ohne Zuordnung	Tschechische Republik	313	339	461	378
Ohne Zuordnung	Ungarn	992	1.130	1.097	1.035
Ohne Zuordnung	Vereinigtes Königreich	41	38	77	104
Ohne Zuordnung	Zypern	10	25	61	61
Ohne Zuordnung	TOTAL	13.823	15.509	15.071	15.264

Quelle: ZKO-Rohdaten des Sozialministeriums 2020, aufbereitet durch L&R Sozialforschung

Angesichts des recht hohen Aufkommens in dem Sektor „ohne Zuordnung“ stellt sich ähnlich wie im Falle der Entsendungen aus dem Ausland auch im Falle der Überlassungen aus dem Ausland die Frage, welche Berufs- oder Tätigkeitsprofile in diesem Bereich gemeldet werden. Hierzu wurde ähnlich wie zuvor beschrieben eine Stichprobe von 400 Meldungen des Jahres 2019 per Zufall selektiert und inhaltlich untersucht. Wie Abbildung 5 und Tabelle 27 zu entnehmen ist, kann jede vierte Meldung (25%) dem Bereich der Produktionsberufe zugeordnet werden, jede fünfte Meldung (21%) entfällt auf den Bereich der Montagetätigkeiten. Eine von sieben Meldungen (15%) weist Hilfstätigkeiten aus, eine von neun Meldungen (11%) ist im Bereich der Bauberufe anzusiedeln. Andere Tätigkeitsprofile finden sich in vergleichsweise geringerem Ausmaß.

Zusammengefasst kann das folgende Bild gezeichnet werden: Überlassungen aus dem Ausland nach Österreich sind durch einen relativ hohen Anteil an nicht näher zugeordneten Meldungen zu kennzeichnen. Die Ergebnisse der Detailanalysen wiederum zeigen, dass in diesem nicht zugeordneten Bereich Produktions-, Montage- und Hilfsberufe den größten Stellenwert haben.

Abbildung 5: Überblick Verteilung des Berufsprofils bei Überlassungsmeldungen ohne Zuordnung



Quelle: ZKO-Rohdaten des Sozialministeriums 2020, aufbereitet durch L&R Sozialforschung; Zufallsstichprobe von n=400 Überlassungsmeldungen des Jahres 2019.

3 Entwicklungstrends im Bereich der A1-Sozialversicherungsformulare

3.1 Europaweiter Vergleich

Auf Basis der in Europa⁶ ausgestellten Sozialversicherungsformulare („**Portable documents**“, kurz: „**PD A1**“) werden von der Europäischen Kommission in regelmäßigen Abständen Entsendestatistiken erstellt. Die PDs A1 verweisen jeweils auf eine Person und bestätigen, dass diese Person nicht dazu verpflichtet ist, Beiträge in einem anderen Staat zu entrichten. Dies lässt die Vermutung zu, dass die jeweilige Person ordnungsgemäß im Sozialversicherungssystem desjenigen Staates eingebunden ist, durch welches das Formular ausgestellt wurde. An dieser Stelle ist es wichtig festzuhalten, dass die auf Basis der PDs A1 erstellten Statistiken **lediglich einen Richtwert** in Bezug auf die tatsächliche Anzahl der Entsendungen darstellen (siehe hierzu auch Europäische Kommission 2019:21). Die Anzahl der PDs A1 ist nämlich nicht zwingend ident mit der Anzahl der damit involvierten Personen. So kann es beispielsweise der Fall sein, dass einige PD A1 für dieselbe Person (also mehrmals) ausgestellt werden, weiters bestehen gewisse Lücken in den Datenbeständen insbesondere im Bereich der in zwei oder mehrere Mitgliedstaaten entsandten ArbeitnehmerInnen. Die geschätzte Anzahl der tatsächlich betreffenden Personen beträgt rund 60% der Anzahl der PDs A1 (De Wispelaere/Pacolet 2017 und 2018). Diese von den Nationalstaaten ausgestellten Sozialversicherungsformulare stellen die einzige Quelle für die Verortung der Anzahl der Entsendungen in den EU-Mitgliedstaaten dar, auch wenn **diverse Limitierungen** – sowohl in quantitativer als auch qualitativer Hinsicht – zu bedenken sind (siehe auch Riesenfelder et al. 2012). Nicht zuletzt ist dabei unklar, wie groß das Ausmaß der Entsendungen ist, welche nicht gemeldet werden oder auch, bei wie vielen gemeldeten Entsendungen in der Realität kein Arbeitsverhältnis im Meldezeitraum zustande kommt. Die im Folgenden dargestellten Ergebnisse müssen auch aufgrund fehlender Daten aus manchen Staaten als „vorläufig“ betrachtet werden.

Anzahl der ausgestellten Formulare: Im Jahr 2016 wurden europaweit 2,3 Millionen PDs A1 ausgestellt, im darauffolgenden Jahr 2017 betrug die Zahl bereits 2,8 Mio. PDs A1. Der Anstieg im Jahr 2016 gegenüber dem Vorjahr ist mit rund 12% zu beziffern, im Jahr 2017 sogar mit rund 22%, was auf eine hohe Dynamik schließen lässt. Im darauffolgenden Jahr 2018 setzt sich diese Entwicklung nicht mehr in dem starken Umfang fort, wenngleich auch keineswegs von einer Trendumkehr gesprochen werden kann: Im Jahr 2018 beläuft sich die Zahl auf knapp 3 Mio. PD A1, entsprechend einer Steigerung von 6% gegenüber dem Vorjahr.

Als bedeutsam muss eingeschätzt werden, dass die Anzahl der Formulare, die EU-weit für zwei oder mehrere Staaten gelten, in den vergangenen Jahren stark gestiegen ist: So stieg deren Zahl von 623.778 im Jahr 2016 auf 1.025.377 im Jahr 2017, gleichbedeutend einem Zuwachs um 64,4%. Dieser starke Anstieg wird unter anderem auf den Zuwachs im Transportsektor zurückzuführen sein. Im darauffolgenden Jahr 2018 ist nur mehr ein leichter Anstieg auf 1.099.035 Formulare zu beobachten, entsprechend einem Anstieg um 7% gegenüber dem Vorjahr.

Spitzen-Entsende- und Empfänger-Länder: In Absolutzahlen wurden die meisten PDs A1 von Polen ausgestellt (im Jahr 2016 rund 510.000, im Jahr 2017 rund 573.000 und im Jahr 2018 rund 606.000 Formulare), gefolgt von Deutschland (im Jahr 2016 rund 260.000, im Jahr

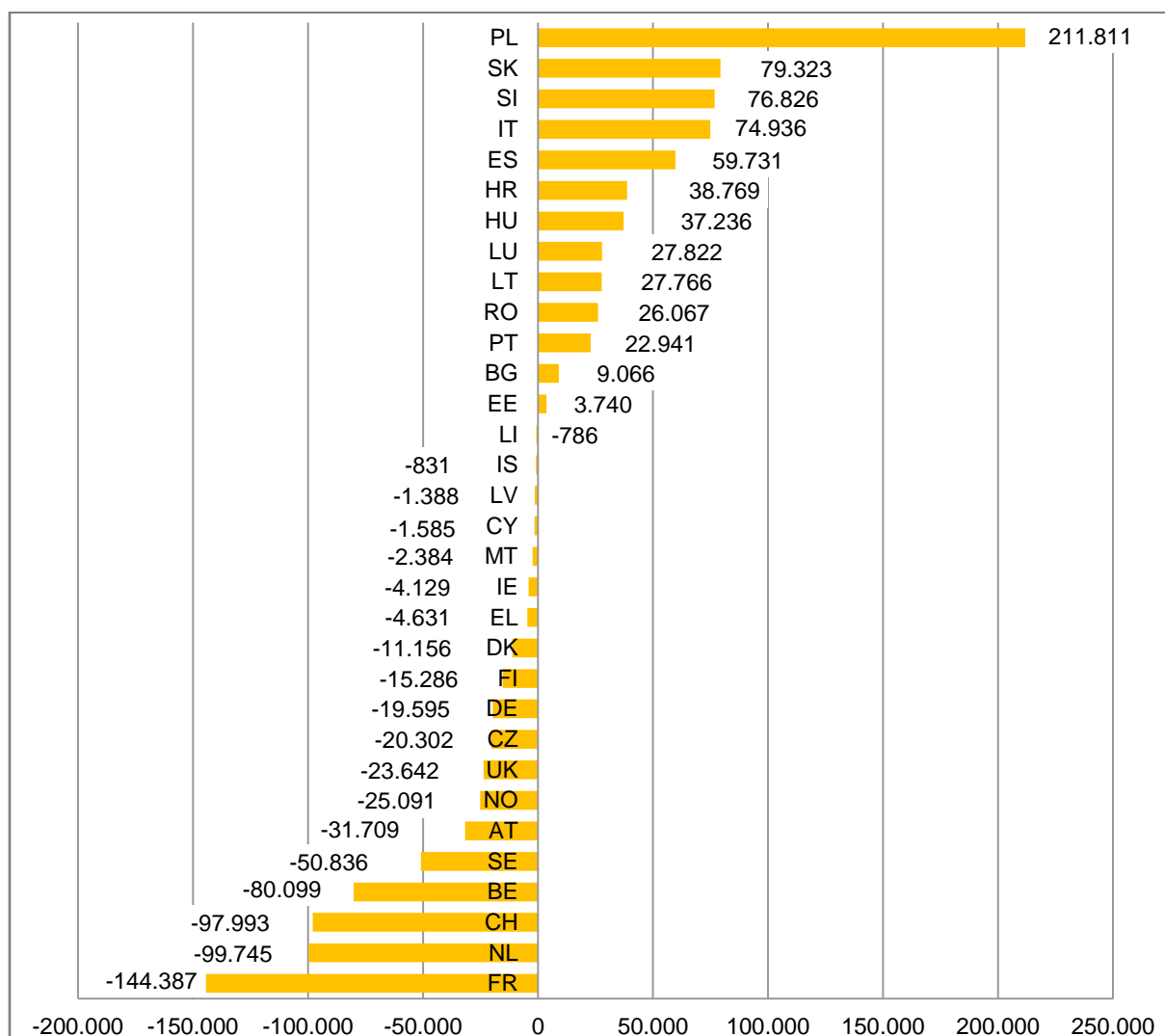
⁶ „Europa“ bzw. „europaweit“ bezieht sich im Folgenden auf die 28 EU-Staaten sowie die 4 EFTA-Staaten für die von der Europäischen Kommission Statistiken zu Entsendungen erstellt wurden.

2017 rund 400.000 und im Jahr 2018 rund 476.000) und Spanien (im Jahr 2016 rund 147.000, im Jahr 2017 rund 191.000 und im Jahr 2018 rund 249.000 Formulare). Slowenien steht damit nur mehr an siebter Stelle im Jahr 2018, ganz im Gegensatz zum Vorjahr, an dem es noch an dritter Stelle unter den Entsende-Ländern zu reihen war.

Aus „Empfänger“-Sicht hat Deutschland in Absolutzahlen die meisten (im Jahr 2016 rund 440.000, im Jahr 2017 rund 427.000 und im Jahr 2018 rund 429.000) PDs A1 erhalten, gefolgt von Frankreich (im Jahr 2016 rund 203.000, im Jahr 2017 rund 241.000 und im Jahr 2018 rund 262.000) und Belgien (im Jahr 2016 rund 178.000, im Jahr 2017 rund 167.000 und im Jahr 2018 rund 157.000).

Netto-Balance: Wird die Netto-Balance zwischen den PD A1, welche als Entsendeland ausgestellt werden und den PD A1, welche empfangen werden, berechnet, so findet sich Österreich im Jahr 2018 an sechster Stelle mit einem Überschuss von rund 31.700 empfangenen Entsendungen hinter dem erstgereihten Staat Frankreich, gefolgt von Niederlanden, Schweiz, Belgien und Schweden. Deutschland liegt mit einem Überschuss von rund 19.600 empfangenen Entsendungen im Jahr 2018 damit deutlich hinter Österreich an zehnter Stelle.

Abbildung 6: Netto-Balance zwischen ausgestellten PD A1 Formularen und empfangenen PD A1 Formularen im Jahr 2018 nach Staat



Quelle: De Wispelaere/Pacolet 2019

Anteil der entsendeten Personen an der Gesamt-Arbeitskraft: Der Anteil aller entsendeten Personen machte im Jahr 2016 0,6%, in den beiden folgenden Jahren 2017 und 2018 0,8% der gesamten Arbeitskraft Europas aus. Umgerechnet in Vollzeitäquivalente (VZÄ) beträgt dieser Anteil für das Jahr 2016 0,4%, für die Jahre 2017 und 2018 0,6% (De Wispelaere et al. 2017, 2018 und 2019). Die EU-weite Zuwachsdynamik bleibt zuletzt somit auf hohem Niveau konstant.

Entsendungen/Empfänge innerhalb der EU-15: Im Jahr 2016 wurden 56% der PDs A1 von EU-15-Staaten ausgestellt, im darauffolgenden Jahr betrug der Anteil 58%. Ein etwas stärkerer Anstieg war 2018 gegeben: nunmehr beträgt der Anteil der EU-15-Staaten 64%.

Sowohl 2016 als auch 2017 betrug der Anteil der Entsendungen, die von EU-15-Staaten empfangen wurden, rund 85%. Im Jahr 2018 zeigt sich hier nur ein geringer Rückgang auf den Anteilswert von 84%.

High-wage-/Low-wage-Staaten: Rund 38% der Entsendungen erfolgen im Jahr 2016 von einem „high-wage“- zu einem anderen „high-wage“-Staat, im darauffolgenden Jahr belief sich der Anteil auf rund 40%. Die Entsendungen von einem „low-wage“- zu einem „high-wage“-Staat machen 2016 ein Drittel aller Entsendungen im Jahr aus, im Jahr 2017 nur mehr 29%. Für das Jahr 2018 wurde die Unterteilung der Statistiken nach High-wage, Medium-wage und Low-wage nicht mehr fortgesetzt. Anstelle dessen findet sich eine Differenzierung nach EU-15-Staaten, EU-13-Staaten und EFTA-Staaten. Den Ergebnissen zufolge belaufen sich Entsendungen innerhalb der EU-15-Staaten im Jahr 2018 auf 52% Anteil, Entsendungen von einem EU-13 zu einem EU-15-Staat auf rund 32% Anteil.

Entsende-Dauer: Die durchschnittliche Entsende-Dauer beträgt, ähnlich wie in vorangegangenen Jahren, auch in den Jahren 2016 und 2017 rund 100 Tage (Wert für Entsendungen nach Artikel 12, also für Entsendungen in einen einzigen Mitgliedstaat). Für das Jahr 2018 ist ein deutlicher Rückgang zu bemerken auf den Durchschnittswert von 91 Tagen. Auch im Jahr 2018 zeigt sich eine starke Variation der Entsende-Dauer unter den Staaten. Unter Entsendestaaten mit einem vergleichsweise hohen Mittelwert finden sich Lettland (260 Tage), Irland (220 Tage), Estland (215 Tage) und Ungarn (211 Tage).

Bausektor: 45% der ausgestellten PDs A1 betreffen im Jahr 2016 Personen, die im Bausektor tätig sind, im darauffolgenden Jahr 2017 sind es rund 47%. Für das Jahr 2018 zeigt sich ein Rückgang des Bausektors auf rund 40% Anteil. Anstelle dessen erfährt der Dienstleistungsbereich einen leichten Zuwachs, insbesondere der Bereich der Finanz- und Versicherungsdienstleistungen, Gesundheitsbereich und die grenzüberschreitende Arbeitskräfteüberlassung. Eine hohe Anzahl an entsandten Personen im Bausektor zeigt sich im Jahr 2018 vor allem in den Staaten Slowenien (59%), Rumänien (55%), Ungarn (54%) und Portugal (53%). Aus „Empfänger“-Sicht führen in den Jahren 2016 und 2017 Luxemburg, Belgien und Österreich (verglichen mit der nationalen Arbeitskraft) mit den meisten an empfangenen im Bausektor tätigen Personen an. Für das Jahr 2018 liegen keine diesbezüglichen Auswertungen vor (De Wispelaere et al. 2017, 2018 und 2019).

3.2 Österreich als Entsendeland im europaweiten Vergleich

Anzahl der Entsendungen aus Österreich: Was die Anzahl der Entsendungen angeht, liegt Österreich im europaweiten Vergleich auf Platz 9. In Österreich wurden im Jahr 2016 75.132 Entsendeformulare (PDs A1) ausgestellt, im darauffolgenden Jahr 2017 betrug deren Zahl 68.956, im Jahr 2018 zeigte sich eine deutliche Steigerung auf die Zahl von 110.687 Entsendungen.

Der Anteil Österreichs als Entsendeland an den europaweit ausgestellten Entsendeformularen beträgt 3,3% für das Jahr 2016 bzw. 2,5% für das Jahr 2017 und 3,7% für das Jahr 2018. Der Großteil der Entsendeformulare in Österreich betrifft nicht-selbständig Beschäftigte, nämlich 66.736 PDs A1⁷ für das Jahr 2016, 60.528 PDs A1 für das Jahr 2017 und 103.491 PDs A1 für das Jahr 2018.

Der Anteil der Entsendungen in Österreich an der Gesamtbeschäftigung beträgt 1,8% im Jahr 2016, 1,6% im Jahr 2017 und 2,5% im Jahr 2018 (De Wispelaere et al. 2018, 2019). Europaweit ist dies für das Jahr 2016 der 9.-höchste Anteil an Entsendungen an der Gesamtbeschäftigung pro Staat, für das Jahr 2017 der 12.-höchste Anteil, wobei Slowenien und Luxemburg im Jahr 2016 mit hohen rund 18% und rund 16% und im Jahr 2017 mit 19,9% und 17,1% die Spitze anführen. Für das Jahr 2018 weist Österreich den neunthöchsten Anteil an Entsendungen an der Gesamtbeschäftigung auf. Der erste Rang entfällt dabei auf Luxemburg mit 28,1% Anteil, gefolgt von Slowenien mit 12,9% Anteil und Litauen mit 5,6% Anteil.

Aus Österreich werden die meisten Personen nach Deutschland, Schweiz und Italien entsendet. Die Zahl der Entsendungen nach Deutschland beläuft sich auf 32.420 Fälle bzw. rund 52%⁸ im Jahr 2016, 24.153 bzw. 48% im Jahr 2017 und 26.108 Fälle bzw. 29,6% im Jahr 2018. Im Jahr 2018 werden die zweitmeisten Fälle nach Italien entsendet mit einer Zahl von 3.638 Fällen bzw. 4,1%, die drittmeisten Fälle entfallen auf die Schweiz mit einer Zahl von 3.274 Fällen bzw. 3,7% Anteil.

Zuwachs der entsandten Personen: Im Jahresvergleich 2016 und 2017 steigt die Anzahl der entsandten Personen in Europa um 6,6%. Österreich verzeichnet im Gegensatz zum Gesamttrend ein negatives Wachstum von -19,5%. Der Jahresvergleich 2017 und 2018 zeigt auf europäischer Ebene einen Zuwachs an entsandten Personen um 4,7%; bemerkenswert ist allerdings der sehr starke Anstieg der Entsendungen aus Österreich mit einem Zuwachs von 75,2%, welcher den negativen Trend des Vorjahrs wieder ausgleicht.

Entsendedauer: Die durchschnittliche europaweite Entsendedauer betrug im Jahr 2016 101 Tage, im darauffolgenden Jahr 2017 rund 98 Tage und im Jahr 2018 rund 91 Tage. Durchschnittlich wurde eine Person im Jahr 2016 1,7-Mal, im Jahr 2017 1,9-Mal und im Jahr 2018 1,8-Mal entsendet. Eine Person verbrachte im Jahr 2016 durchschnittlich 170 Tage entsendet im Ausland, im darauffolgenden Jahr vergrößerte sich die Dauer auf rund 191 Tage, im Jahr 2018 war eine starke Reduktion auf 165 Tage zu verzeichnen. Aufgrund nicht übermittelter Daten konnten die Anteile für Österreich in diesen Fällen nicht berechnet werden (De Wispelaere et al. 2017, 2018 und 2019).

⁷ Der Rest entfällt auf Selbständige und andere Kategorien.

⁸ Ausgangsbasis ist die Annahme, dass z.B. im Jahr 2016 62.526 Personen aus Österreich in andere Staaten entsandt wurden (Aufgrund von Doppelungen ist diese Anzahl geringer als die Anzahl der ausgestellten Entsendeformulare von 75.132 – siehe Einleitung des Kapitels).

3.3 Österreich als Empfängerland im europaweiten Vergleich

Anzahl der PD A1 als Empfängerland: Die Anzahl der für Österreich als Empfängerland ausgestellten PD A1 beläuft sich für das Jahr 2016 auf die Zahl von 120.150 Dokumenten, für das Jahr 2017 auf 141.046 Dokumente und für das Jahr 2018 auf 119.907 Dokumente. In der europaweiten Statistik kommt somit Österreich für die Jahre 2016 und 2017 der vierte Rang zu, nach den beiden um vieles wirtschaftsstärkeren Staaten Deutschland und Frankreich, gefolgt von Belgien an dritter Stelle. Im Jahr 2018 liegt Österreich an fünfter Stelle hinter den Niederlanden. Deutschland, Frankreich und Belgien belegen wie zuvor die ersten Plätze.

Zuwachs im Bereich der PD A1 als Empfängerland: Das Wachstum der empfangenen PD A1 betrug europaweit im Jahr 2017 gegenüber dem Vorjahr durchschnittlich 6,6%. Österreich lag diesbezüglich im Mittelfeld mit einem Zuwachs von +17,4%. Im Jahr 2019 belief sich der Zuwachs europaweit gegenüber dem Vorjahr auf 4,9% (eigene Berechnungen). Ganz im Gegensatz zum Gesamttrend hat Österreich in diesem Zeitraum eine deutliche Reduktion zu verzeichnen. Wurden im Jahr 2017 noch 141.046 PDs A1 mit Zielland Österreich ausgestellt, so belief sich deren Zahl im Jahr 2018 auf 119.907 Dokumente, entsprechend einem Rückgang um 15,0%. Ausgehend von einem sehr hohen Niveau weist Österreich somit erstmals seit 2011 einen negativen Trend auf (De Wispelaere et al. 2017, 2018 und 2019).

Selbständig/Unselbständig: Von allen europaweit empfangenen Personen sind im Jahr 2016 pro Staat durchschnittlich rund 93% unselbständig und 7% selbständig Beschäftigte, für das Jahr 2017 liegen diesbezüglich keine Daten vor. Für das Jahr 2018 ergeben eigene Berechnungen einen Anteil von 93,3%. Österreich liegt im Jahr 2016 gering unter dem Gesamtdurchschnitt mit einem Anteil von rund 91% unselbständig Beschäftigten, im darauffolgenden Jahr 2017 beläuft sich der Anteil an unselbständig Beschäftigten empfangenen Personen in Österreich auf rund 92%, im darauffolgenden Jahr auf 93,0%.

Bausektor: Europaweit sind im Jahr 2016 rund 69% der empfangenen PD A1 dem Industriebereich zurechenbar, auf den Bau entfällt ein Anteil von rund 45%. Im Jahr 2017 beläuft sich der Anteil des Industriebereichs auf rund 73%, der Anteil des Bausektors beträgt mittlerweile rund 47%. Im darauffolgenden Jahr 2018 entfällt europaweit ein Anteil von 67,1% auf die Industrie und 40,2% auf den Bau. Somit hat der Bau deutlich an Gewicht verloren.

Im Jahr 2016 beträgt der Anteil der in Österreich empfangenen PD A1, welche der Industrie zurechenbar sind, rund 73%, auf den Bausektor entfällt ein Anteil von rund 56%. Im darauffolgenden Jahr beläuft sich für Österreich als Empfängerland der Anteil der Industrie auf rund 86%, des Bausektors auf rund 64%, liegt also weit über dem europäischen Durchschnitt. Für das Jahr 2018 wurden keine Daten zum Bausektor aus Empfängerperspektive veröffentlicht (De Wispelaere et al. 2017, 2018 und 2019).

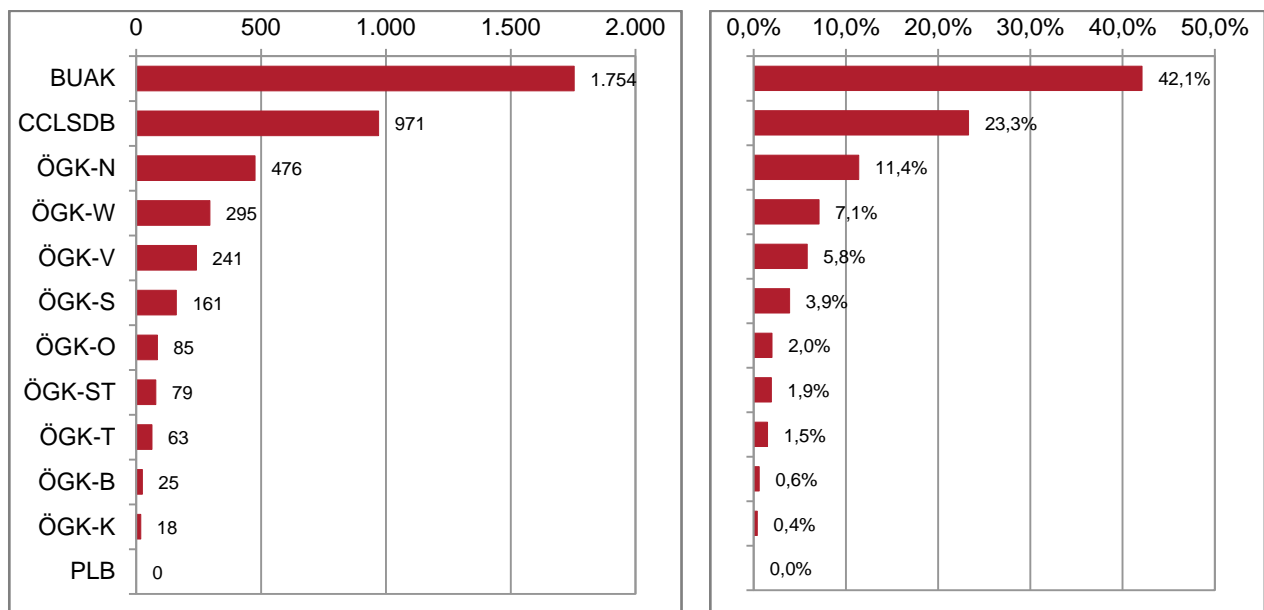
Schätzungen zum Einfluss auf den Arbeitsmarkt: Berechnungen zum geschätzten Anteil der empfangenen PD A1 an der Zahl der Beschäftigten im Baubereich für das Jahr 2017 weisen Österreich mit einem Anteil von 21% die zweithöchste Rate nach Luxemburg mit einem Anteil von rund 26% zu (siehe De Wispelaere/Pacolet 2018). An gleicher Stelle wie Österreich liegt Belgien mit einem Anteilswert von ebenfalls rund 21%. Der EU-Durchschnitt liegt demgegenüber bei rund 5%. Allerdings darf nicht unerwähnt bleiben, dass diese Statistik lediglich den Charakter einer groben Schätzung hat, da durch Heranziehung der Zahl der PD A1 es zu einer Überschätzung des tatsächlichen Anteils der entsendeten Personen kommt. Für das Jahr 2018 wurden offensichtlich aus diesem Grund keine Schätzungen zum Baubereich veröffentlicht (De Wispelaere et al. 2017, 2018 und 2019).

4 Bilanz der Überprüfungen im Rahmen des LSDB-G und des LSD-BG

Das Kompetenzzentrum LSDB der Österreichischen Gesundheitskasse verwaltet die zentrale Strafevidenz, in der Anzeigen wegen Unterentlohnung und rechtskräftige Bescheide (wegen Unterentlohnung, Untersagung der Dienstleistung, Vereitelung der Kontrolle bzw. Verweigerung der Einsichtnahme in Unterlagen und Nicht-Bereithaltung von Unterlagen) erfasst werden. Anzeigen wegen Nicht-Bereithaltung von Unterlagen seitens der BUAK und der Finanzpolizei werden nicht im Kompetenzzentrum zentral abgelegt.

Kontrolltätigkeiten werden von der Österreichischen Gesundheitskasse (ArbeitnehmerInnen, die dem ASVG unterliegen), der Finanzpolizei (ArbeitnehmerInnen, die nicht dem ASVG unterliegen) und der Bauarbeiter-Urlaubs- und Abfertigungskasse (BUAK) durchgeführt. Der Großteil der 4.168 Anzeigen wegen Unterentlohnung, nämlich 42,1% (n = 1.754) im Zeitraum 1.5.2011 bis 31.12.2020 ist auf die Kontrolltätigkeit der BUAK zurückzuführen (siehe Abbildung 7 und Tabelle 28).

Abbildung 7: Anzeigen wegen Unterentlohnung lt. LSDB-Statistik nach Institution (1.5.2011 bis 31.12.2020)



Quelle: „Zusammenfassung der LSDB-Statistik (kumulierter Datenbestand 01.05.2011 bis 31.12.2020)“ des Kompetenzzentrums LSDB der Österreichischen Gesundheitskasse.

Im Folgenden werden Daten der BUAK und anschließend Daten aller Kontrollorgane analysiert.

4.1 Daten der Bauarbeiter-Urlaubs- und Abfertigungskasse (BUAK)

Die Bauarbeiter-Urlaubs- und Abfertigungskasse (BUAK) ist auf Basis des Bauarbeiter-Urlaubs- und Abfertigungsgesetzes (BUAG) zur Durchführung von Baustellenkontrollen berechtigt, um die Einhaltung von Meldepflichten zu überprüfen, die bei der Erbringungen von Bauleistungen gegenüber der BUAK entstehen. In diesem Zusammenhang vollziehen die Kontrollorgane der BUAK auch das Lohn- und Sozialdumping-Bekämpfungsgesetz. Sie verfügen über relativ umfassende Betretungs-, Auskunfts- und Einsichtsrechte sowie das Recht, die Identität der ArbeitnehmerInnen festzustellen. ArbeitgeberInnen sind verpflichtet, den Bediensteten der BUAK erforderliche Auskünfte zu erteilen und Einsicht in die erforderlichen Unterlagen zu gewähren, und zwar bezogen auf die Arbeitsverhältnisse, die Art der Beschäftigung sowie die Lohnunterlagen (BUAG § 23a Abs. 3). Die Kontrollorgane prüfen also bei jeder Baustellenkontrolle das Vorliegen von eventuellen Lohnunterschreitungen nach dem Lohn- und Sozialdumping-Bekämpfungsbestimmungen und die Einhaltung der Bestimmungen des BUAG.

4.1.1 Baustellenkontrollen, Verdachtsfälle und Anzeigen wegen Unterentlohnung

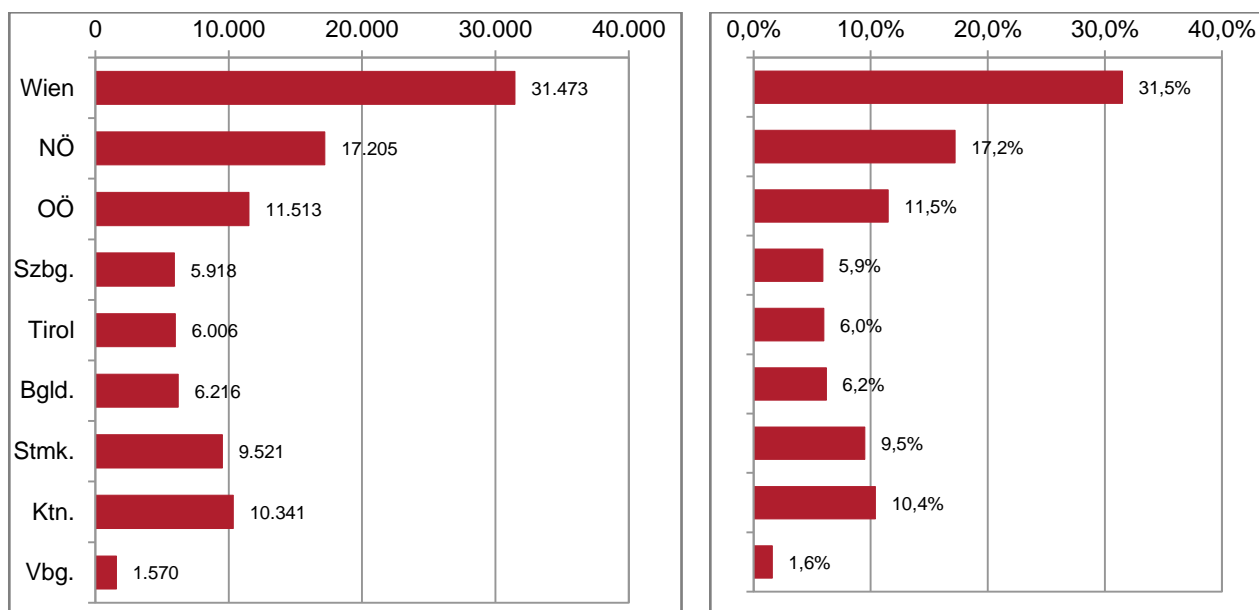
Laut den Überprüfungsstatistiken der BUAK⁹ haben im Zeitraum von 1. Mai 2011 bis 31. Dezember 2020, also über den Zeitraum von rund neuneinhalb Jahren seit der Arbeitsmarktliberalisierung für die EU-10-Staaten, österreichweit 68.400 Baustellenkontrollen stattgefunden¹⁰, im Zuge derer 99.763 Unternehmen (davon 15% bzw. 14.898 ausländische Betriebe) und insgesamt 364.491 ArbeitnehmerInnen (davon 18% bzw. 64.785 ArbeitnehmerInnen ausländischer Betriebe) kontrolliert wurden (siehe Tabelle 7).

Der Bundesländervergleich in Abbildung 8 und Tabelle 29 zeigt, dass die meisten der 99.763 Kontrollen, nämlich knapp ein Drittel, in Wien stattfanden (rund 32% bzw. 31.473 aller kontrollierten Unternehmen). Am zweitmeisten Betriebe wurden in Niederösterreich kontrolliert (rund 17% bzw. 17.205 aller kontrollierten Unternehmen) und am drittmeisten in Oberösterreich (rund 12% bzw. 11.513 aller kontrollierten Unternehmen) dicht gefolgt von den Bundesländern Kärnten (rund 10% bzw. 10.341 aller kontrollierten Unternehmen) und Steiermark (rund 10% bzw. 9.521 aller kontrollierten Unternehmen).

⁹ „Statistik Überprüfung LSDB-G aufgrund von Baustellenkontrollen“ der BUAK.

¹⁰ Aufgrund von Covid-19 und der damit verhängten Ausgangsbeschränkungen konnten im Zeitraum vom 16.3.2020 bis 30.4.2020 keine Kontrollen durchgeführt werden.

Abbildung 8: Anzahl der durch die BUAK kontrollierten Unternehmen im Bundesländervergleich (1.5.2011 bis 31.12.2020)



Quelle: Zusammenfassung der LSDB-Statistik (kumulierter Datenbestand 01.05.2011 bis 31.12.2020)¹¹ des Kompetenzzentrums LSDB der Österreichischen Gesundheitskasse.

Von den insgesamt 99.763 kontrollierten Unternehmen bestand in 6.141 Fällen – also bei rund 6% – der Verdacht auf Unterentlohnung (siehe Tabelle 8). Bei diesen Verdachtsfällen handelt es sich bei einem Großteil, nämlich bei 5.409 Fällen bzw. rund 88%, um ausländische Firmen (siehe Tabelle 7). Allerdings kam es in den 6.141 Verdachtsfällen nur bei rund 28% (1.748 Unternehmen) schlussendlich zu einer Anzeige wegen Unterentlohnung.

123 Anzeigen bzw. rund 7% der insgesamt 1.748 Anzeigen richteten sich an inländische Unternehmen, 1.625 Anzeigen betrafen ausländische Firmen; dies entspricht einem Anteil von rund 93%.¹¹ Der Großteil, nämlich etwa zwei Drittel der Anzeigen, ergingen an Firmen aus Slowenien (29,9%), Ungarn (19,4%) und der Slowakei (15,5%).

Tabelle 7: Baustellenkontrollen, Verdachtsfälle und Anzeigen (1.5.2011 bis 31.12.2020)

	Inländisch		Ausländisch		Gesamt	
	Anzahl	Anteil	Anzahl	Anteil	Anzahl	Anteil
Kontrollierte Unternehmen	84.865	85,1%	14.898	14,9%	99.763	100%
Kontrollierte ArbeitnehmerInnen	299.706	82,2%	64.785	17,8%	364.491	100%
Anzahl der Unternehmen mit Verdacht auf Unterentlohnung	732	11,9%	5.409	88,1%	6.141	100%

Quelle: Zusammenfassung der LSDB-Statistik (kumulierter Datenbestand 01.05.2011 bis 31.12.2020)¹¹ des Kompetenzzentrums LSDB der Österreichischen Gesundheitskasse.

Wie aus Tabelle 8 ersichtlich ist, beträgt der Anteil der Verdachtsfälle an den kontrollierten Unternehmen durchschnittlich 6,2%, d.h. bei etwa jedem 17. kontrollierten Unternehmen besteht ein Verdacht auf Unterentlohnung. Der Anteil der Verdachtsfälle bei ausländischen Unternehmen fällt mit rund 36% um vieles höher aus als der Anteil der Verdachtsfälle bei

¹¹ Schätzwerte auf Basis vorhergehender Studien.

inländischen Unternehmen mit rund 1%. Trotz dieser großen Differenz ist die Anzahl der Verdachtsfälle auch bei inländischen Unternehmen nicht unerheblich, stehen doch immerhin 732 inländische Unternehmen unter Verdacht.

Nicht jeder Verdacht führt letztlich auch zu einer Anzeige. Dementsprechend geringer ist auch die Zahl der tatsächlichen Anzeigen: Von 2011 bis 2020 gab es insgesamt 1.748 Anzeigen wegen Unterentlohnung bei in- und ausländischen Unternehmen. Der Anteil der Anzeigen an der Anzahl aller kontrollierten Firmen beträgt demnach 1,8%, d.h. rund jedes 56. kontrollierte Unternehmen wurde schlussendlich mit einer Anzeige konfrontiert (siehe Tabelle 8).

Schätzungen auf Basis vorhergehender Studien zufolge berechnet sich die Zahl von Anzeigen bei inländischen Betrieben auf 123. Daraus resultiert eine Rate von 0,1% an Anzeigen je kontrolliertem Unternehmen. Im Bereich ausländischer Betriebe ist von einem Aufkommen von 1.625 Anzeigen auszugehen; dies entspricht einer Rate von rund 11%.

Tabelle 8: Anzahl und Anteile von Verdachtsfällen und Anzeigen an der Anzahl kontrollierter Unternehmen (1.5.2011 bis 31.12.2020)

	Inländisch	Ausländisch	Gesamt
Anzahl kontrollierter Unternehmen	84.865	14.898	99.763
Anzahl der Unternehmen mit Verdacht auf Unterentlohnung	732	5.409	6.141
Anteil der Verdachtsfälle an der Anzahl der kontrollierten Unternehmen	0,9%	36,3%	6,2%
Anzahl der Anzeigen wegen Unterentlohnung in Unternehmen	123*	1.625*	1.748
Anteil der Anzeigen an der Anzahl der kontrollierten Unternehmen	0,1%	10,9%	1,8%

Quelle: Zusammenfassung der LSDB-Statistik (kumulierter Datenbestand 01.05.2011 bis 31.12.2020)⁴ des Kompetenzzentrums LSDB der Österreichischen Gesundheitskasse; *Schätzwerte auf Basis vorhergehender Studien.

Die beträchtliche Differenz zwischen der Zahl der Verdachtsfälle und der Zahl der Anzeigen kann ExpertInnen zufolge unterschiedliche Gründe haben (siehe hierzu auch Danzer et al. 2019). So kommt es in den folgenden Fällen zu keiner Anzeige:

- Wenn das Unternehmen vollständige und nachvollziehbare (Lohn-)Unterlagen nachliefert, die auf keine Unterentlohnung etc. hinweisen.
- Wenn es sich um „Doppelbestrafungsfälle“ handelt (d.h. wenn ein Unternehmen im Zuge einer früher stattgefundenen Kontrolle bereits angezeigt wurde, die Straferkenntnis jedoch noch nicht rechtskräftig ist, kann dem Doppelbestrafungsverbot zufolge für ein- und dieselbe Verwaltungsübertretung nicht abermals eine Strafe beantragt werden).
- Wenn das Unternehmen „lediglich“ vergessen hat, einzelne Unterlagen zu übermitteln/beitrzuhalten.
- Wenn das Ausmaß der Unterentlohnung gering ist und es zu einer Nachzahlung seitens des Unternehmens kommt.

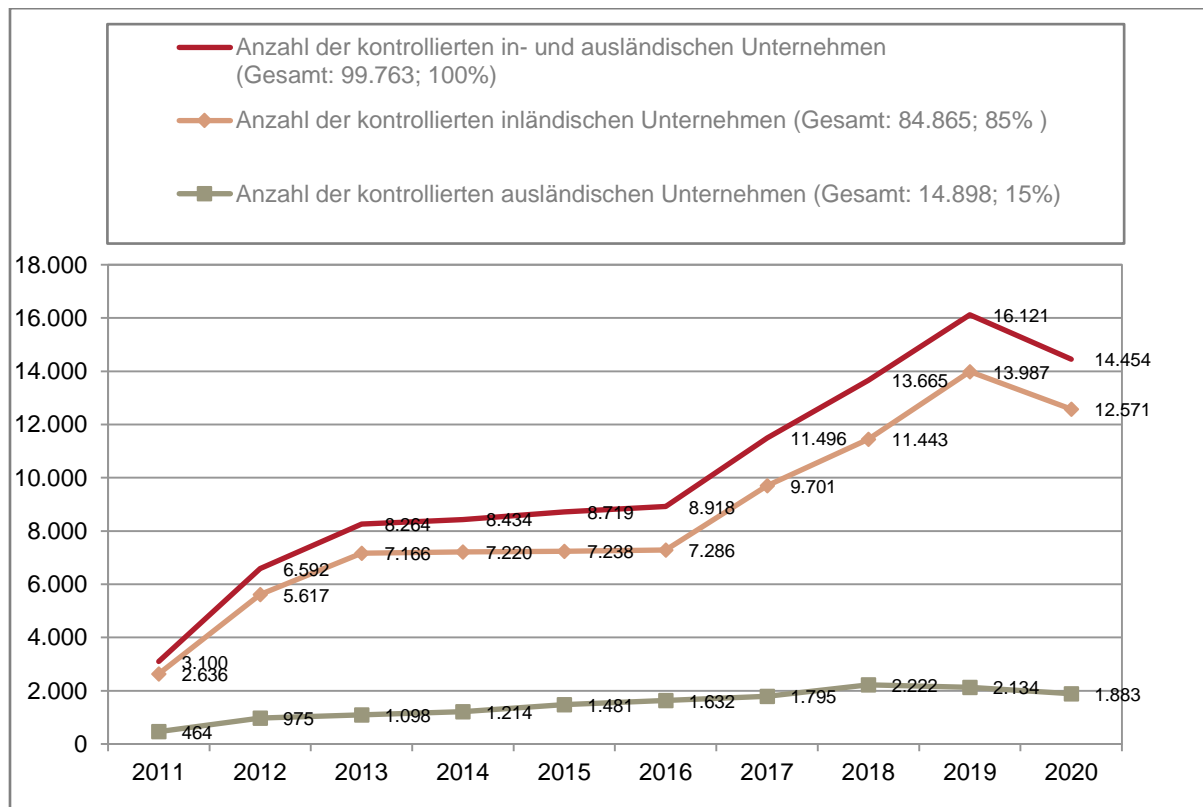
4.1.2 Baustellenkontrollen, Verdachtsfälle und Anzeigen wegen Unterentlohnung – Zeitverläufe

Im Folgenden wird ein Überblick zu den Entwicklungen in Bezug auf die Anzahl der Baustellenkontrollen, der Verdachtsfälle und der Anzeigen im Zeitverlauf von 1. Mai 2011 bis 31. Dezember 2020 beschrieben.

Wie in Abbildung 9 ersichtlich, ist die Anzahl der jährlich durch die BUAK kontrollierten Unternehmen von 2011 mit 3.100 bis 2019 mit 16.121 stark angestiegen. Der Rückgang im Jahr 2020 auf 14.454 kontrollierte Unternehmen ist darauf zurückzuführen, dass im Zeitraum vom 16.3.2020 bis 30.4.2020 aufgrund von Covid-19 und der damit verhängten Ausgangsbeschränkungen keine Kontrollen durchgeführt werden konnten.

Der Anteil der kontrollierten ausländischen Unternehmen liegt in jedem der abgebildeten Jahre weit unter dem der kontrollierten inländischen Unternehmen. Der Gesamtanteil der von 2011 bis 2020 kontrollierten ausländischen Firmen liegt (wie bereits in Tabelle 7 dargestellt) bei rund 15%.

Abbildung 9: Anzahl der kontrollierten Unternehmen (1.5.2011 bis 31.12.2020)



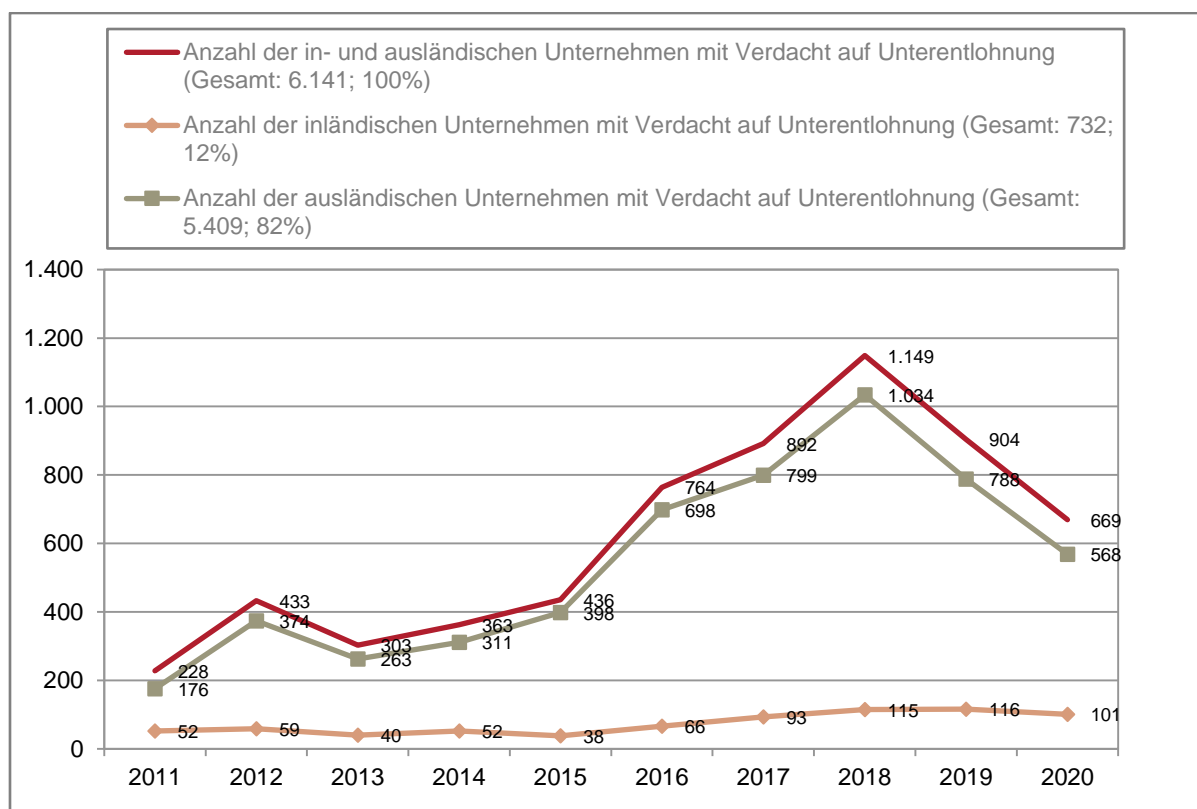
Quelle: Zusammenfassung der LSDB-Statistik (kumulierter Datenbestand 01.05.2011 bis 31.12.2020)⁴ des Kompetenzzentrums LSDB der Österreichischen Gesundheitskasse.

Bei der Anzahl der Unternehmen mit Verdacht auf Unterentlohnung zeigt sich im Zeitvergleich ein entgegengesetztes Bild (siehe Abbildung 10). Während die Anzahl der kontrollierten ausländischen Unternehmen weitaus niedriger liegt als die der inländischen, ist die Anzahl der Verdachtsfälle bei ausländischen Unternehmen höher als bei inländischen. Der Gesamtanteil

der ausländischen Unternehmen, bei denen im Zeitraum von 2011 bis 2020 Verdacht auf Unterentlohnung bestand, beträgt rund 88% (siehe Tabelle 7)¹².

Insgesamt ist mit dem jährlichen Anstieg der Anzahl der Kontrollen auch die Anzahl der Verdachtsfälle auf Unterentlohnung gestiegen. Die Anzahl der Verdachtsfälle hat im Jahr 2018 mit insgesamt 1.149 einen Höhepunkt erreicht und nimmt seither wieder ab. Im Jahr 2019 gab es laut BUAK 904 und im Jahr 2020 nur noch 669 Verdachtsfälle (siehe Tabelle 30). Die Abnahme der Verdachtsfälle seit dem Jahr 2018 wird vonseiten der BUAK durch einen neuen Prüfungsschwerpunkt (siehe auch Kapitel 5.8) sowie verschärfte Meldeverpflichtungen und Wechselprozesse (siehe auch Kapitel 8.1) begründet.

Abbildung 10: Anzahl der Unternehmen mit Verdacht auf Unterentlohnung (1.5.2011 bis 31.12.2020)

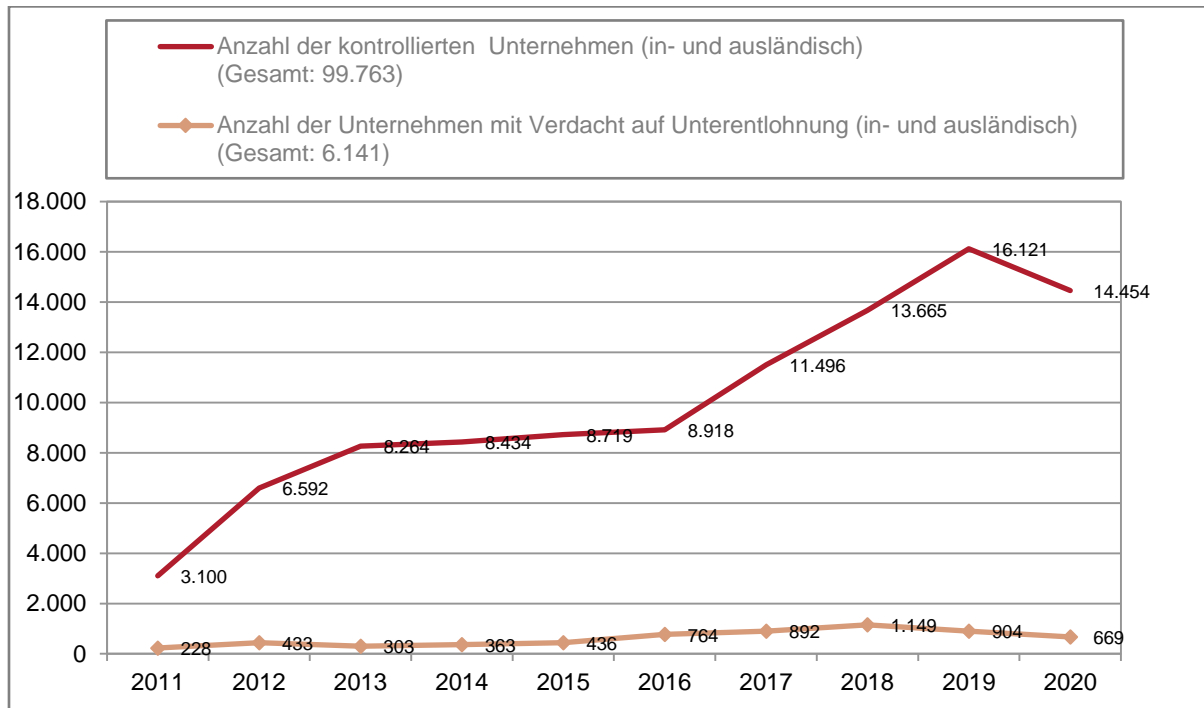


Quelle: Zusammenfassung der LSDB-Statistik (kumulierter Datenbestand 01.05.2011 bis 31.12.2020)“ des Kompetenzzentrums LSDB der Österreichischen Gesundheitskasse.

Abbildung 11 zeigt eine Gegenüberstellung der Anzahl der kontrollierten Unternehmen und der Anzahl der Unternehmen mit Verdacht auf Unterentlohnung. Durch die graphische Darstellung wird deutlich, wie gering der Anteil der Verdachtsfälle an der Gesamtzahl der kontrollierten in- und ausländischen Betriebe ist. Zudem zeigt sich auch der Rückgang der Verdachtsfälle beginnend mit dem Jahr 2019.

¹² Die Differenz zwischen in- und ausländischen Firmen verringert sich in der LSDBG-Gesamtstatistik wesentlich (siehe Kapitel 4.2).

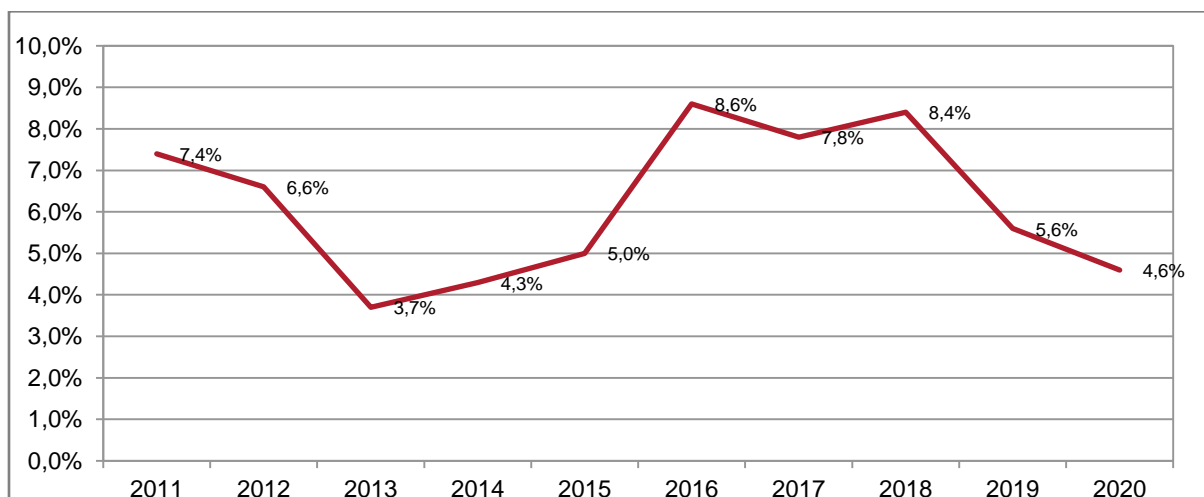
Abbildung 11: Gegenüberstellung: Anzahl der kontrollierten Unternehmen und Anzahl der Unternehmen mit Verdacht auf Unterentlohnung (1.5.2011 bis 31.12.2020)



Quelle: Zusammenfassung der LSDB-Statistik (kumulierter Datenbestand 01.05.2011 bis 31.12.2020)⁴ des Kompetenzzentrums LSDB der Österreichischen Gesundheitskasse.

Abbildung 12 und Tabelle 30 zeigen den Anteil der Verdachtsfälle an der Anzahl der kontrollierten Unternehmen im Zeitraum von 2011 bis 2020. Der geringste Anteilswert von 3,7% entfällt auf das Jahr 2013. Im Jahr 2018 wurde mit 8,4% einen Höhepunkt erreicht und ist in den Folgejahren 2019 und 2020 wieder gesunken. Zuletzt im Jahr 2020 ergibt sich ein Anteilswert von 4,6%.

Abbildung 12: Anteil der Verdachtsfälle an der Anzahl der kontrollierten in- und ausländischen Unternehmen (1.5.2011 bis 31.12.2020)



Quelle: Zusammenfassung der LSDB-Statistik (kumulierter Datenbestand 01.05.2011 bis 31.12.2020)⁴ des Kompetenzzentrums LSDB der Österreichischen Gesundheitskasse; eigene Berechnungen

4.2 Daten des Kompetenzzentrums LSDB

Das folgende Kapitel widmet sich der LSDB-Statistik, in der die Kontrolltätigkeiten der BUAk, des Kompetenzzentrums LSDB (CCLSDb), der Österreichischen Gesundheitskasse (ÖGK) und des Prüfdienstes für Lohnabgaben und Beiträge im Bundesministerium für Finanzen (PLB) zusammengefasst werden. Ein Überblick zeigt, dass es im Zeitraum von 2011 bis 2020 insgesamt 8.895 rechtskräftige Entscheidungen gab. Die meisten rechtskräftigen Entscheidungen, nämlich 3.335 (rund 38%), gab es aufgrund der „Nichtbereithaltung von Unterlagen“, gefolgt von 2.410 rechtskräftigen Entscheidungen (rund 27%) wegen Unterentlohnung (siehe Tabelle 9). Das Thema Unterentlohnung wird in den folgenden Kapiteln genauer analysiert.

Tabelle 9: Rechtskräftige Entscheidungen (1.5.2011 bis 31.12.2020)

Rechtskräftige Entscheidungen wegen...	Anzahl	Anteil
Nichtbereithaltung von Unterlagen (ausländische AG)	3.335	37,5%
Unterentlohnung	2.410	27,1%
Vereitelung der FinPol-Kontrolle (ausländische AG)	1.716	19,3%
Verweigerung der Einsichtnahme in Unterlagen (inländische AG)	1.392	15,6%
Untersagung der Dienstleistung (ausländische AG)	40	0,4%
Verstoß gegen die Untersagung der Dienstleistung (ausländische AG)	2	0,0%
Gesamt	8.895	100,0%

Quelle: „Zusammenfassung der LSDB-Statistik (kumulierter Datenbestand 01.05.2011 bis 31.12.2020); Kompetenzzentrum LSDB der Österreichischen Gesundheitskasse.

4.2.1 Anzeigen wegen Unterentlohnung

Im Zeitraum 1. Mai 2011 bis 31. Dezember 2020 wurden laut LSDB-Statistik insgesamt 4.168 Anzeigen wegen Unterentlohnung eingebracht (siehe Tabelle 10). 2.631 Anzeigen betrafen ausländische Unternehmen (rund 63%). Gemessen an der Anzahl der gesamt betroffenen ArbeitnehmerInnen (17.005), entfielen 10.925 Anzeigen auf ausländische ArbeitnehmerInnen (rund 64%).

Was den Bereich der Anzeigen wegen Unterentlohnung betrifft, fällt somit im Vergleich LSDB-Statistik und BUAk-Statistik der starke Gegensatz des Anteils ausländischer Unternehmen auf: Beträgt dieser laut LSDB-Statistik rund 63% (siehe Tabelle 10), so weist die Statistik der BUAk einen geschätzten¹³ Anteil von 93% aus (siehe Tabelle 8). Ursache hierfür kann unter anderem die unterschiedliche Branchenstruktur der zu prüfenden Unternehmen sein: konzentriert sich die BUAk auf den Bausektor, der stark von ausländischen Unternehmen geprägt ist, so bildet die LSDB-Statistik zusätzlich zur Tätigkeit der BUAk die Prüftätigkeit quer über alle Wirtschaftsbereiche ab – u.a. auch jene, in der es einen geringeren Anteil ausländischer Unternehmen gibt (siehe Abbildung 13).

Das im Rahmen der Anzeigen wegen Unterentlohnung beantragte Strafausmaß beläuft sich gesamt auf 54.717.060 Euro, d.h. pro ArbeitnehmerIn auf durchschnittlich 3.218 Euro. Bei ausländischen Betrieben liegt das Strafausmaß insgesamt bei 38.322.320 Euro bzw. durchschnittlich 3.508 Euro pro ArbeitnehmerIn. Auf Inlandsfälle entfallen 30% des gesamt beantragten Strafausmaßes (16.394.740 Euro). Im Durchschnitt sind dies 2.697 Euro pro ArbeitnehmerIn¹⁴ (siehe Tabelle 10).

¹³ Da in den aktuellen Daten dieser differenzierte Indikator nicht ausgewiesen wird, erfolgte eine Schätzung auf Basis vorhergehender Studienergebnisse.

¹⁴ Mehr zur Höhe des Strafausmaßes findet sich in Kapitel 8.2.

Tabelle 10: Anzeigen wegen Unterentlohnung lt. LSDB-Statistik (1.5.2011 bis 31.12.2020)

	Anzeigen gegen Unternehmen		Betroffene ArbeitnehmerInnen		Beantragte Strafe	
	Anzahl	Anteil	Anzahl	Anteil	Ausmaß	Anteil
Inland	1.537	36,9%	6.080	35,8%	€ 16.394.740,12	30,0%
Ausland	2.631	63,1%	10.925	64,2%	€ 38.322.320,00	70,0%
Gesamt	4.168	100,0%	17.005	100,0%	€ 54.717.060,12	100,0%

Quelle: „Zusammenfassung der LSDB-Statistik (kumulierter Datenbestand 01.05.2011 bis 31.12.2020); Kompetenzzentrum LSDB der Österreichischen Gesundheitskasse.

4.2.2 Rechtskräftige Entscheidungen wegen Unterentlohnung

Rechtskräftige Entscheidungen wegen Unterentlohnung liegen im Beobachtungszeitraum gegen 2.410 Unternehmen, davon 933 bzw. rund 39% inländische Firmen und 1.477 bzw. rund 62% ausländische Firmen, vor. Diese rechtskräftigen Entscheidungen betreffen in Summe 6.816 ArbeitnehmerInnen, davon 2.161 bzw. rund 32% ArbeitnehmerInnen inländischer Firmen und 4.655 bzw. rund 68% ArbeitnehmerInnen ausländischer Firmen. Die verhängten Geldstrafen belaufen sich auf insgesamt 18.203.107 Euro. Auf ausländische ArbeitgeberInnen entfallen hiervon rund 77% (14.074.167Euro)¹⁵. Durchschnittlich wurden Strafen in der Höhe von rund 3.023 Euro pro ArbeitnehmerInnen ausländischer Unternehmen bzw. 1.911 Euro pro ArbeitnehmerInnen inländischer Unternehmen verhängt (siehe Tabelle 11).

Tabelle 11: Rechtskräftige Entscheidungen wegen Unterentlohnung lt. LSDB-Statistik (1.5.2011 bis 31.12.2020)

	Rechtskräftige Entscheidungen gegen Unternehmen		Betroffene ArbeitnehmerInnen		Verhängte Strafe	
	Anzahl	Anteil	Anzahl	Anteil	Summe	Anteil
Inland	933	38,7%	2.161	31,7%	€ 4.128.940,00	22,7%
Ausland	1.477	61,3%	4.655	68,3%	€ 14.074.167,00	77,3%
Gesamt	2.410	100,0%	6.816	100,0%	€ 18.203.107,00	100,0%

Quelle: „Zusammenfassung der LSDB-Statistik (kumulierter Datenbestand 01.05.2011 bis 31.12.2020); Kompetenzzentrum LSDB der Österreichischen Gesundheitskasse.

Tabelle 12 listet die Anzeigen und rechtskräftigen Entscheidungen nach Herkunftsland des Unternehmens. Allerdings ist die Aussagekraft der Tabelle aufgrund der Kategorie „unbekannt“, die in der Spalte „Anzeigen“ 1.159 Fälle – das sind rund 28% aller Anzeigen – und in der Spalte „Rechtskräftige Entscheidungen“ 781 Fälle – das sind knapp ein Drittel aller rechtskräftigen Entscheidungen – enthält, beschränkt. Die hohe Anzahl an Anzeigen und rechtskräftigen Entscheidungen in der Kategorie „unbekannt“ ist laut Kompetenzzentrum LSDB der Österreichischen Gesundheitskasse auf die Struktur der zugrundeliegenden Datenbank zurückzuführen, die – sofern bei einem Unternehmen z.B. aufgrund von Auflösung ein Ende-Datum eingetragen wird – keine Zuordnung zu Herkunftsländern mehr ermöglicht. Die Anzeigen und rechtskräftigen Entscheidungen der Kategorie „unbekannt“ beziehen sich sowohl auf inländische als auch ausländische Unternehmen. Aus anderen Quellen geht hervor, dass 1.537

¹⁵ Inwieweit die Geldstrafen bezahlt werden resp. vollstreckbar sind, ist in Auslandsfällen ungewiss. Flächendeckende Daten stehen uns nicht zur Verfügung. Im Jahr 2016 ist allerdings von der Bezirkshauptmannschaft Neusiedl am See bekannt geworden, dass diese Strafen in der Höhe von 1,1 Mio. Euro gegen ausländische Firmen verhängt hat, wovon aber nicht einmal 1% bezahlt wurden (vgl. Danzer et al. 2017).

Unternehmen, gegen die es Anzeigen wegen Unterentlohnung gab, inländische und 2.631 ausländische Unternehmen sind (siehe u.a. Tabelle 10) – eine Differenzierung der ausländischen Unternehmen nach Herkunftsland ist in diesem Fall aufgrund der hohen Anzahl an „unbekannten“ Herkunftsländern wissenschaftlich nicht sinnvoll.

Im Zuge der Vorgängerstudie (Danzer et al. 2019) konnte in Bezug auf die Sitzstaaten der Unternehmen, gegen die es Anzeigen gab, validere Aussagen getroffen werden, da die Anzahl der Anzeigen in der Kategorie „unbekannt“ damals Null war. Demnach trafen im Zeitraum von 2011 bis 2018 die meisten Anzeigen wegen Unterentlohnung Unternehmen aus Österreich (rund 43%), gefolgt von Unternehmen mit Sitz in Slowenien (rund 16%), Ungarn (rund 16%) und der Slowakei (rund 8%). Die meisten rechtskräftigen Entscheidungen betrafen Firmen aus den Nachbarstaaten Slowenien (16%), Ungarn (16%) und die Slowakische Republik (8%).

Tabelle 12: Anzeigen und rechtskräftige Entscheidungen wegen Unterentlohnung nach Sitzstaat der Unternehmen (1.5.2011 bis 31.12.2020)

Herkunftsland	Anzeigen gegen Unternehmen		Rechtskräftige Entscheidungen gegen Unternehmen	
	Anzahl	Anteil	Anzahl	Anteil
Österreich	899	21,6%	572	23,7%
Slowenien	631	15,1%	305	12,7%
Ungarn	409	9,8%	261	10,8%
Slowakei	327	7,8%	145	6,0%
Polen	198	4,8%	80	3,3%
Deutschland	125	3,0%	65	2,7%
Tschechien	113	2,7%	71	2,9%
Portugal	94	2,3%	35	1,5%
Rumänien	77	1,8%	31	1,3%
Kroatien	43	1,0%	28	1,2%
Italien	23	0,6%	7	0,3%
Bulgarien	20	0,5%	13	0,5%
UK	8	0,2%	1	0,0%
Litauen	8	0,2%	2	0,1%
Schweiz	7	0,2%	1	0,0%
Spanien	7	0,2%	2	0,1%
Lettland	6	0,1%	2	0,1%
Niederlande	5	0,1%	6	0,2%
Estland	4	0,1%		0,0%
Serbien	2	0,0%	2	0,1%
Dänemark	2	0,0%		0,0%
Griechenland	1	0,0%		0,0%
unbekannt	1.159	27,8%	781	32,4%
gesamt	4.168	100,0%	2.410	100,0%

Quelle: „Zusammenfassung der LSDB-Statistik (kumulierter Datenbestand 01.05.2011 bis 31.12.2020); Kompetenzzentrum LSDB der Österreichischen Gesundheitskasse.

Am häufigsten gab es im Zeitraum 1. Mai 2011 bis 21. Dezember 2020 sowohl Anzeigen als auch rechtskräftige Entscheidungen in den Bundesländern Niederösterreich, Wien und Steiermark (siehe Tabelle 13).

Tabelle 13: Anzeigen und rechtskräftige Entscheidungen wegen Unterentlohnung nach Bundesland (1.5.2011 bis 31.12.2020)

Bundesland	Anzeigen gegen Unternehmen		Rechtskräftige Entscheidungen gegen Unternehmen	
	Anzahl	Anteil	Anzahl	Anteil
Niederösterreich	912	21,9%	546	22,7%
Wien	800	19,2%	507	21,0%
Steiermark	743	17,8%	400	16,6%
Oberösterreich	339	8,1%	199	8,3%
Vorarlberg	334	8,0%	198	8,2%
Tirol	289	6,9%	172	7,1%
Salzburg	281	6,7%	154	6,4%
Kärnten	236	5,7%	129	5,4%
Burgenland	234	5,6%	105	4,4%
Gesamt	4.168	100,0%	2.410	100,0%

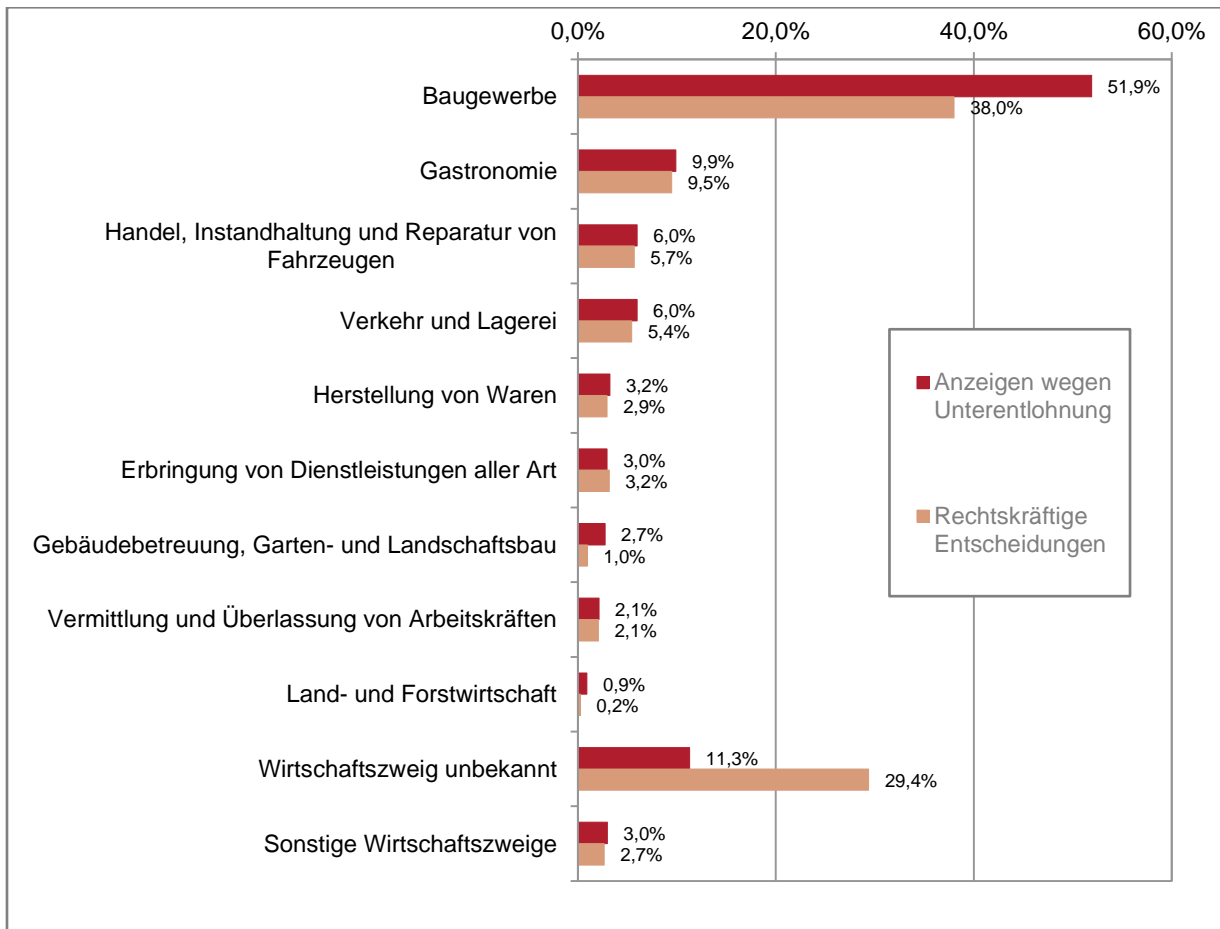
Quelle: „Zusammenfassung der LSDB-Statistik (kumulierter Datenbestand 01.05.2011 bis 31.12.2020); Kompetenzzentrum LSDB der Österreichischen Gesundheitskasse.

Abbildung 13 zeigt, welche Wirtschaftszweige die Anzeigen und die rechtskräftigen Entscheidungen betreffen: Zu den am meisten betroffenen Branchen sind neben dem Baugewerbe die Wirtschaftszweige Gastronomie/Beherbergung, Handel sowie Verkehr und Lagerei zu zählen¹⁶.

Das Baugewerbe betreffen 52% aller Anzeigen und 38% aller rechtskräftigen Entscheidungen, wobei hier hauptsächlich der Bereich Hochbau betroffen ist, auf den alleine – gemessen an allen Anzeigen – ein Anteil von 32% entfällt. Auf die weiteren Zweige des Baubereichs, nämlich vorbereitende Baustelleninstallation und sonstige Ausbaugewerbe entfallen mit 396 Anzeigen 9,5% und auf den Tiefbau mit 30 Anzeigen 0,7% aller Anzeigen. An zweiter Stelle rangiert der Wirtschaftszweig Gastronomie (inkl. Beherbergung) mit 9,9% aller Anzeigen und 9,5% aller rechtskräftigen Entscheidungen, gefolgt vom Wirtschaftszweig Handel, Instandhaltung und Reparatur von Fahrzeugen mit 6% aller Anzeigen und 5,7% aller rechtskräftigen Entscheidungen und dem Wirtschaftszweig Verkehr und Lagerei mit 6% aller Anzeigen und 5,4% aller rechtskräftigen Entscheidungen.

¹⁶ Die zur Verfügung gestellten Daten enthalten keine Differenzierung nach In- und Ausland.

Abbildung 13: Anzeigen und rechtskräftige Entscheidungen wegen Unterentlohnung, nach Wirtschaftszweig (1.5.2011 bis 31.12.2020)



Quelle: „Zusammenfassung der LSDB-Statistik (kumulierter Datenbestand 01.05.2011 bis 31.12.2020); Kompetenzzentrum LSDB der Österreichischen Gesundheitskasse; Sonstige Wirtschaftszweige: Nennungen unter 0,6%.

5 Übersicht über die Entwicklung der Maßnahmen zur Bekämpfung von Lohn- und Sozialdumping

5.1 Die Lohn- und Sozialdumping-Bekämpfungsbestimmungen LSDB-G und das Lohn- und Sozialdumping-Bekämpfungsgesetz LSD-BG

Am 1. Mai 2011 traten im Zuge der Arbeitsmarktöffnung die Lohn- und Sozialdumping-Bekämpfungsbestimmungen (LSDB-G) basierend auf einer Sozialpartnervereinbarung in Kraft. Ziel der Bestimmungen war der Schutz der ArbeitnehmerInnen und anderer Unternehmen durch Wettbewerbsverzerrungen durch die Entsendung kostengünstigerer ArbeitnehmerInnen aus dem Ausland. Dieses Sammelgesetz beinhaltete Novellen zum AVRAG, zum IESG, zum LAG, zum AÜG und zum ASVG (BGBl 2011/24). Im Zentrum der Kontrollen stand lediglich der Grundlohn, was zu häufiger Kritik führte, da andere Entgeltbestandteile nicht mitberücksichtigt wurden. Generelles Ziel war es, die Durchsetzung der Entgeltansprüche nicht mehr primär dem/der ArbeitnehmerIn zu überlassen, sondern die Nichteinhaltung des Mindestentgelts unter Verwaltungsstrafe zu stellen.

Nach einigen Reformen (ASRÄG 2014, ASVG 2016 etc.) ist das in der aktuellen Fassung ab 1. Januar 2017 in Kraft getretene Lohn- und Sozialdumping-Bekämpfungsgesetz (LSD-BG) als eigenes Gesetz geltend. Zu den Neuerungen des LSD-BG im Vergleich zum LSDB-G zählen vor allem die Erweiterung der arbeitsrechtlichen Ansprüche im Bereich Mindestentgelt um Zulagen, Zuschläge oder Sonderzahlungen sowie weiters die Neufassung der Haftungsbestimmungen und die Bestimmungen zur Vollstreckung im Ausland.

Die Ausnahmen des LSD-BG sind in § 1 Abs. 5 gelistet. Sie gelten für alle Branchen und somit auch für die Bauwirtschaft, kommen aber nur bei Arbeiten mit geringem Umfang und kurzer Dauer zur Geltung. Zu diesen Ausnahmen zählt das Montageprivileg, bestimmte Aspekte der Konzernentsendung¹⁷ und der reine Transitverkehr, hierzu zählen Reisen, die formal außerhalb des Bundesgebietes beginnen und enden.

Exkurs: Das Montageprivileg im LSD-BG

Das Montageprivileg wurde im LSD-BG gegenüber dem AVRAG überarbeitet. Im Vordergrund steht demzufolge, dass die eigentliche Leistung die Herstellung einer Anlage¹⁸ im Ausland ist, welche an einen Standort in Österreich geliefert und ebendort montiert wird. Daher sieht § 3 Abs. 5 LSD-BG auch vor, dass das Montageprivileg nur für jene ArbeitnehmerInnen anwendbar ist, deren ArbeitgeberInnen die Anlage hergestellt haben oder zumindest mit dem/der HerstellerIn der Anlage auf Konzernebene verbunden sind. Außerdem ist das Montageprivileg nur dann anwendbar, wenn die konkreten Tätigkeiten nicht von inländischen ArbeitnehmerInnen erbracht werden können, womit nur mehr die Arbeit von Spezialisten unter die Ausnahme des Montageprivilegs fällt. Der Anwendungsbereich des Montageprivilegs umfasst nicht nur die

¹⁷ Vom LSD-BG ausgenommen sind Konzernentsendungen, wenn sie zwei Monate pro Kalenderjahr nicht übersteigen. Weiters muss es sich um besondere Fachkräfte handeln und der Einsatz soll konzernintern entweder der Forschung, Entwicklung, der Abhaltung von Ausbildungen oder der Planung von Projektarbeiten dient oder zum Zweck der Betriebsberatung, des Controllings, des Erfahrungsaustauschs oder der zentralen Steuerungs- und Planungsfunktion im Konzern erfolgten

¹⁸ Im Gegensatz zur Rechtslage zuvor sind vom Montageprivileg nur mehr Anlagen und nicht mehr auch einzelne Maschinen erfasst.

Installation der Anlage, sondern darüber hinaus auch deren Inbetriebnahme und allfällige spätere Reparatur- und Servicearbeiten.

Bauarbeiten sind ausdrücklich vom Montageprivileg ausgenommen (§ 3 Abs. 6 LSD-BG). Konkret betrifft dies alle Arbeiten, die der Errichtung, der Instandsetzung, der Instandhaltung, dem Umbau oder dem Abriss von Bauwerken dienen, insbesondere mit Aushub, Erdarbeiten, Bauarbeiten im engeren Sinne, Errichtung und Abbau von Fertigbauelementen, Einrichtung oder Ausstattung, Umbau, Renovierung, Reparatur, Abbauarbeiten, Abbrucharbeiten, Wartung, Instandhaltung (Mal- und Reinigungsarbeiten) oder Sanierung sowie mit Reparaturen und Installationen an Anlagen in Kraftwerken beschäftigt sind.

5.2 Haftungsbestimmungen im LSD-BG

Die aktuelle Fassung des LSD-BG sieht drei gesetzliche Bürgschaftshaftungen vor, welche den in Österreich beschäftigten ArbeitnehmerInnen eine Sicherung der Entgeltansprüche bringen. Unter Bürgschaft wird ein Vertrag verstanden, mit dem sich der/die Bürgende zur Befriedigung des Kreditgebers/der Kreditgeberin verpflichtet, wenn der/die SchuldnerIn der Forderung nicht nachkommt. Bei der gesetzlichen Bürgschaft ersetzt das Gesetz die Vertragsabrede. Daher ergibt sich die Haftung direkt aus dem Gesetz. Der/Die Bürgende kann in weiterer Folge den/die HauptschuldnerIn in Anspruch nehmen, was allerdings nur dann möglich ist, wenn der/die HauptschuldnerIn nicht insolvent ist. Diese drei gesetzlichen Bürgschaftshaftungen sind:

- Haftung bei Einsatz von aus Drittstaaten entsendeten ArbeitnehmerInnen. Zu finden unter § 8 LSD-BG, vorher unter § 7a Abs. 2 AVRAG.

Diese Form der Haftung trifft jede/n AuftraggeberIn und kann daher auch private Personen treffen. Im Unterschied zu § 9 LSD-BG besteht der Anspruch allerdings auch dann, wenn die Unterentlohnung nicht zu erwarten war.

Die Haftung umfasst nur das durch Gesetz, Verordnung oder Kollektivvertrag festgesetzte Entgelt, das am Arbeitsort vergleichbaren ArbeitnehmerInnen vor vergleichbaren ArbeitgeberInnen gebührt (§ 3 LSD-BG), welches aber keinesfalls mit dem reinen Lohn gleichgesetzt werden darf, sondern die vorgesehenen Sonderzahlungen mit umfasst.

- Haftung für entsendete oder grenzüberschreitend überlassene ArbeitnehmerInnen, die Bauleistungen erbringen. Zu finden unter § 9 LSD-BG.

Diese Haftung trifft jede/n AuftraggeberIn und entsteht für ArbeitnehmerInnen, die nach Österreich entsendet oder überlassen wurden und Bauarbeiten erbringen. In § 9 Abs. 1 letzter Satz LSD-BG wird ein Zusatz formuliert: Bedingung ist, dass der/die AuftraggeberIn die Unterentlohnung ernsthaft für möglich hält und sich damit abfindet. Allerdings gilt dieser Zusatz nur für AuftraggeberInnen, welche selbst nicht AuftragnehmerInnen der beauftragten Bauarbeiten sind. Die durch diesen Zusatz eingeschränkte Haftung hat somit lediglich für sog. „Endkunden“ ihre Gültigkeit, in allen anderen Fällen haftet der/die AuftraggeberIn auch dann, wenn er/sie die drohende Unterentlohnung gar nicht erkennen konnte.

Davon abgesehen ist der Zeitpunkt wesentlich, wann das Wissen, dass der/die AuftragnehmerIn das Entgelt nicht bezahlen wird, erlangt wird: Im Wesentlichen muss dieses mit dem Zeitpunkt der Auftragserteilung zusammenfallen, ansonsten führt dieses Wissen nicht zur Haftung. Weiters ist die Frage der Erkennbarkeit relevant: Wann also muss ein/e AuftraggeberIn es ernsthaft für möglich halten, dass eine Unterentlohnung droht? Hier bestehen keine exakten Angaben, wann dies der Fall sein könnte. Allerdings kann davon ausgegangen werden, dass ein Vergleich mit anderen Angeboten zur Geschäftspraxis zu zählen ist oder frühere Erfahrungen mit ähnlichen Bauleistungen bestehen.

- Haftung für ArbeitnehmerInnen, die von Subunternehmen bei der Erfüllung eines öffentlichen Auftrags eingesetzt wurden, allerdings dem/der öffentlichen AuftraggeberIn nicht bekannt gegeben wurden. (siehe § 10 LSD-BG)

Diese Form der Haftung kommt nur bei öffentlichen Aufträgen im Sinne des Bundesvergabegesetzes zum Tragen, da sie an Verstöße gegen die vergaberechtliche Verpflichtung zur Bekanntgabe von SubunternehmerInnen anschließt. In diesem Sinne verpflichtet § 83 Abs. 2 BVerG 2006 den/die BieterIn, sämtliche SubunternehmerInnen im Angebot zu nennen; ergibt sich der Einsatz eines Subunternehmers/einer Subunternehmerin erst zu einem späteren Zeitpunkt, sind diese unverzüglich bekannt zu geben.

Der Umfang der Bekanntgabe richtet sich dabei an der Trennlinie zwischen Subunternehmen auf der einen Seite und Hilfsunternehmen und Lieferunternehmen auf der anderen Seite aus. Subunternehmen sind daher UnternehmerInnen, die Teile des an den/die AuftragnehmerIn erteilten Auftrags ausführen. Nicht dazu zählt die bloße Lieferung von handelsüblichen Waren oder Bestandteilen, die zur Erbringung der Leistung erforderlich sind (§ 2 Z 33a BVerG 2006). Arbeitskräfteüberlassung ist nicht als SubunternehmerInnen-tätigkeit einzuordnen, insofern besteht in diesem Fall auch keine Verpflichtung zur Bekanntgabe.

GeneralunternehmerInnen haften im Gegensatz zu § 7c Abs. 2 AVRAG nun als Bürgende und Zahlende für Löhne und Gehälter, Zuschläge für Über- und Mehrstunden, Nachtarbeit, Sonn- und Feiertagsarbeit, Zulagen und Sonderzahlungen.

Da die Nichtbekanntgabe des Subunternehmers/der Subunternehmerin eine der Haftungsvoraussetzungen darstellt, sieht § 10 Abs. 2 LSD-BG eine Verpflichtung des Auftraggebers/der Auftraggeberin zur Auskunftserteilung über SubunternehmerInnenvergaben vor. Eine Alternative für die Kenntnis der SubunternehmerInnenkette bietet die Baustellendatenbank der BUAKE (§ 31a BUAG), wobei sich die Berechtigung der BUAKE zur Auskunftserteilung aus § 10 Abs. 2 LSD-BG ergibt.

Zusätzlich zu den Haftungsbestimmungen im LSD-BG besteht im Baubereich eine AuftraggeberInnen-Haftung für alle Beiträge und Umlagen, die an österreichische Krankenversicherungsträger abzuführen sind. Mit dem AuftraggeberInnen-Haftungsgesetz wurden Haftungsbestimmungen für AuftraggeberInnen von Bauleistungen in das ASVG aufgenommen, um dem Ausfall der Sozialversicherungsbeiträge durch Sozialbetrug entgegen zu wirken. Ab 1. Januar 2016 traten die Änderungen des § 67a Abs. 6 und Abs. 6a ASVG in Kraft und sehen eine automatische Verrechnung von AGH-Guthaben auch mit Zuschlagsleistungen der BUAKE sowie mit Abgabeforderungen des Bundes vor. Bisher musste eine Zustimmung vom/von AntragstellerIn/DienstgeberIn eingeholt werden um ein Guthaben einem anderen Träger/einer anderen Trägerin bzw. einer anderen Behörde anweisen zu können.

5.3 Überarbeitungen der Melderegeln im LSD-BG für den Transportbereich

Mit 1. Juni 2017 wurden Teile des LSD-BG bezugnehmend auf den Transportbereich umgestaltet. Ziel dieser Neuregelung war eine Vereinfachung der Meldung an die ZKO gemäß § 19 LSD-BG, der Bestimmungen für das Bereithalten von (Lohn-)Unterlagen und bei der Festlegung der Ansprechperson für DienstleistungserbringerInnen in der Transportbranche vorsieht. Die wichtigste Änderung betrifft die Melderegeln an die ZKO gemäß § 19 LSD-BG: Meldungen von grenzüberschreitenden Entsendungen/Überlassungen nach Österreich in der Transportbranche erfolgen nur noch "pauschal" für jeweils sechs Monate und unabhängig von einer konkreten Entsendung. Dabei sind u.a. die voraussichtlich in diesem Zeitraum in Österreich

eingesetzten ArbeitnehmerInnen und die behördlichen Kennzeichen der dabei eingesetzten Kraftfahrzeuge anzugeben. Werden entgegen der Meldung andere ArbeitnehmerInnen oder Kraftfahrzeuge im jeweiligen Sechs-Monats-Zeitraum eingesetzt, als bekannt gegeben wurden, ist dies unverzüglich zu melden (vgl. § 19 Abs. 7 LSD-BG).

Weiters sind den Neuregelungen zufolge lediglich bestimmte Unterlagen¹⁹ zwingend und ausschließlich im Fahrzeug bereitzuhalten, andere Unterlagen²⁰ müssen erst bei einer Kontrolle der Behörden übermittelt werden. Die Bereithaltung kann entweder in Papierform oder in lesbarer elektronischer Form erfolgen.

5.4 Abgrenzung Arbeitsvertrag/Werkvertrag im Bereich von Bautätigkeiten

Seit dem 2. August 2016 wurde im Bauarbeiter-Urlaubs- und Abfertigungsgesetz (BUAG) festgeschrieben, dass zur Beurteilung, ob ein Arbeitsverhältnis im Sinne des BUAG vorliegt, der wahre wirtschaftliche Gehalt des Vertragsverhältnisses maßgeblich ist und nicht dessen äußere Erscheinungsform, worunter z.B. die Bezeichnung des Vertrags zu verstehen ist.

Der entsprechende Abschnitt im BUAG: „Die Bestimmungen dieses Bundesgesetzes gelten, soweit im folgenden nichts anderes bestimmt ist, für Arbeitnehmer (Lehrlinge), deren Arbeitsverhältnisse auf einem privatrechtlichen Vertrag beruhen und die in Betrieben (Unternehmungen) gemäß § 2 beschäftigt werden. Für die Beurteilung, ob ein Arbeitsverhältnis im Sinne dieses Bundesgesetzes vorliegt, ist der wahre wirtschaftliche Gehalt und nicht die äußere Erscheinungsform des Sachverhalts maßgebend.“ (§ 1 Abs. 1 BUAG)

5.5 Inbetriebnahme der Baustellendatenbank

Ab 1. April 2017 können öffentliche AuftraggeberInnen auf freiwilliger Basis Daten zu Baustellen in die Baustellendatenbank melden. Dabei kann es sich beispielsweise um Informationen zur AuftragnehmerIn, zur Auftragssumme sowie zum Einsatz von Subunternehmen handeln. Dies soll die Kontrollen der Bauarbeiter-Urlaubs- und Abfertigungskasse (BUAK), der Abgabenbehörden des Bundes und der Krankenversicherungsträger unterstützen. Hat die öffentliche Auftraggeberin/der öffentliche Auftraggeber diese Daten in die Baustellendatenbank gemeldet, besteht in der Folge die Möglichkeit, Informationen über die Ergebnisse von Kontrollen der BUAK auf diesen Baustellen einzuholen.

5.6 Einführung der Teilzeitmeldung für Bautätigkeiten

Seit 1. Januar 2018 wurden neue gesetzliche Bestimmungen eingeführt, welche die Meldung von Teilzeit und fallweiser Beschäftigung im Baubereich betreffen. Diese sehen vor, dass vor Aufnahme einer solchen Tätigkeit eine Meldung von Einsatzort sowie Lage und Ausmaß der Arbeitszeit an die BUAK zu erfolgen hat, damit seitens der BUAK entsprechende Kontrollmaßnahmen gesetzt werden können. Die Bestimmungen zu Teilzeitmeldungen sind in § 22 Abs. 2a BUAG (Bauarbeiter-Urlaubs- und Abfertigungsgesetz) geregelt.

¹⁹ Zwingend im Fahrzeug sind bereit zu halten: Eine Kopie der Meldung der Entsendung, Sozialversicherungsdokument A1 oder zulässige Ersatzdokumente, Arbeitsvertrag bzw. Dienstzettel und Arbeitszeitaufzeichnungen.

²⁰ Bei einer Kontrolle sind folgende Unterlagen an die Behörden zu übermitteln: Lohnzettel, Lohnzahlungsnachweise des Arbeitgebers/der Arbeitgeberin oder Banküberweisungsbelege, Unterlagen betreffend die Lohnneinstufung und Aufzeichnungen über die Arbeitszeiten aller entsendeten ArbeitnehmerInnen.

Der entsprechende Absatz lautet wie folgt: „Beschäftigt der Arbeitgeber Arbeitnehmer in Teilzeit oder in fallweiser Beschäftigung, hat er diese abweichend von Abs. 1 spätestens bei Aufnahme der Tätigkeit der Urlaubs- und Abfertigungskasse zu melden. Die Meldung hat das Ausmaß und die Lage der Arbeitszeit sowie den Einsatzort des Arbeitnehmers zu enthalten. Abweichend von Abs. 2 ist der Urlaubs- und Abfertigungskasse jede Änderung vom gemeldeten Ausmaß und der gemeldeten Lage der Arbeitszeit sowie des Einsatzortes des Arbeitnehmers vor der jeweiligen Änderung zu melden.“ (§ 22 Abs. 2a BUAG)

5.7 Verpflichtende Meldung von Bauaufträgen durch öffentliche AuftraggeberInnen

Entsprechend § 367 Bundesvergabegesetz (BVerG) 2018 besteht seit 1. März 2019 eine Meldeverpflichtung für öffentliche Auftraggeber/innen und Sektorenauftraggeber/innen bei der Vergabe von Bauaufträgen mit einer Auftragssumme ab 100.000 Euro. In der Folge erhalten Kontrollbehörden wie die BUAK oder die Abgabenbehörden des Bundes einen Überblick über alle auf den Baustellen tätigen Unternehmen. Die Bekämpfung von Lohn- und Sozialdumping soll in der Folge erleichtert werden.

Auftraggeber/innen von Bauaufträgen, deren Auftragssumme 100.000 Euro übersteigen, haben eine Reihe von Daten elektronisch mittels Webanwendung einzutragen: Name und Anschrift des Auftragnehmers, Auftragssumme, Kurzbeschreibung des Auftragsgegenstandes, Ausführungsort und voraussichtlicher Ausführungsbeginn, voraussichtliche Ausführungsdauer des Bauauftrages sowie eine Reihe von Daten betreffend die Subunternehmer.

5.8 Zusätzlicher Prüfschwerpunkt der BUAK: Öffentliche AuftraggeberInnen

Infolge der verpflichtenden Meldung von Bauaufträgen durch öffentliche AuftraggeberInnen im Sinne des § 367 BVerG 2018 seit 1.3.2019 erweiterte die BUAK ihre Kontrolltätigkeiten um einen neuen Schwerpunkt, nämlich die Kontrolle öffentlicher Auftraggeber mit Auftragsvolumen über 100.000 EUR. ExpertInnen zufolge ist die Anzahl der Verdachtsfälle in diesem Bereich vergleichsweise geringer. Dies wird damit begründet, dass die Standards vonseiten der Bauherren oder der Generalunternehmen sehr hoch sind und im öffentlichen Bereich eher darauf geachtet wird, Sozialbetrug zu verhindern.

Bei öffentlichen Aufträgen ist die Baustelle nicht nur der BUAK zu melden, sondern in weiterer Folge auch zu dokumentieren (siehe oben). Eine fundierte Bewertung der Kontrollen ist der BUAK zufolge aufgrund der Neuheit des Schwerpunkts noch nicht möglich.

5.9 Entsenderichtlinie der EU 2018/97

Am 9. Juli 2018 wurde die Entsenderichtlinie RL (EU) 2018/97 als Änderung der RL 96/71/EG im Amtsblatt der EU veröffentlicht. In den Erwägungsgründen findet sich nun explizit der Schutz der Rechte entsendeter ArbeitnehmerInnen und das Ziel der Erreichung einer echten sozialen Konvergenz. Weiters wurde der Begriff der Mindestlohnsätze durch den Begriff „Entlohnung“ ersetzt.

Neu ist auch, dass entsendete Personen nun Zulagen und Kostenerstattungen zur Deckung von Reise-, Unterbringungs- und Verpflegungskosten erhalten, die im Zielland aufgrund dortiger Vorschriften zustehen. In Zukunft sind daher in diesem Bereich auch die kollektivvertraglichen Regelungen maßgeblich.

Weiters beschreibt die Neufassung der Entsenderichtlinie, dass entsendete Personen bei einer Entsendedauer von über 12 Monaten in jedem Fall Anspruch auf Gewährleistung sämtlicher Arbeits- und Beschäftigungsbedingungen haben, wie sie im Zielland gelten.

Zuletzt wurde auch die maximal mögliche Entsendedauer eingegrenzt: diese beträgt 12 Monate und kann mittels begründetem Antrag auf 18 Monate ausgeweitet werden. Gegenüber dem ursprünglichen Entwurf der Europäischen Kommission stellt dies insofern eine Verschärfung dar, als dieser eine maximale Entsendedauer von 24 Monaten vorsah.

„The key change is defining the posting period up to 12 months after which the full provisions of the host country labour law applies, so the period with special conditions has been clearly defined” (Exp. Int. 16).

Das Thema reiner Transit und bilaterale Beförderungen sind vom Entsenderegime allerdings ausgenommen – dies wird im EU-Mobilitätspaket festgeschrieben, auf welches in der Entsenderichtlinie verwiesen wird.

Am Rande sei bemerkt, dass die neue Entsenderichtlinie europaweit sehr unterschiedlich aufgenommen wurde – vereinfacht kann dies auch als West-Ost-Konflikt dargestellt werden. Polen und Ungarn stimmten nicht nur gegen die Änderungen der Entsenderichtlinie, sondern brachten im Oktober 2018 auch Klage gegen die RL am Europäischen Gerichtshof ein. Den beiden Ländern zufolge würden die neuen Bestimmungen die Dienstleistungsfreiheit innerhalb der EU beschränken und die Bestimmungen zur Bezahlung von entsendeten Arbeitskräften sowie weitere administrative Pflichten seien unverhältnismäßig. Außerdem waren die neuen Bestimmungen für Transportleistungen Thema der Klage (Surdykowska/Owczarek 2018).

Die RL (EU) 2018/97 war bis 30. Juli 2020 in innerstaatliches Recht umzusetzen. Anzumerken ist allerdings, dass in Österreich die meisten Änderungen, welche in der Richtlinie angeführt sind, bereits in der einen oder anderen Form seit längerem umgesetzt wurden.

Interessanterweise fanden Ministerialentwürfe mit den Zielen der Schaffung gleicher Arbeitsbedingungen für Langzeitentsendete und Scheinentsendete keinen Niederschlag in der aktuellen Fassung des Bauarbeiter-Urlaubs- und Abfertigungsgesetzes (BUAG) oder Bauarbeiter-Schlechtwetterentschädigungsgesetzes (BSchEG). Bei einigen Themen dürfte auch aktuell umfangreicher Interpretationsspielraum bestehen. Dies betrifft etwa die Frage des Aufwandsersatzes im Empfangsstaat, die Frage der Bedingungen für die Unterkunft oder die Frage der Kündigungsschutzbestimmungen.

5.10 Das Binnenmarkt-Informationssystem für den Informationsaustausch zwischen den Behörden der EU-Mitgliedstaaten (IMI)

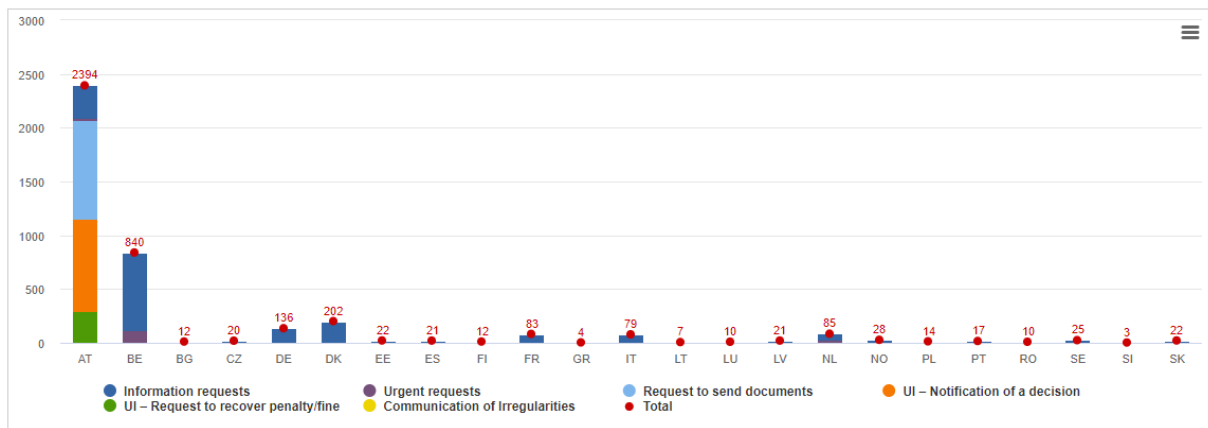
Das Binnenmarkt-Informationssystem (Internal Market Information System – IMI) ist ein elektronisches Netzwerk zur Verbesserung des Informationsaustausches zwischen den Behörden der EU-Mitgliedstaaten. Das System wird nicht nur für Entsendungen und grenzüberschreitende Überlassungen eingesetzt, gleichwohl dies eine der zentralen Aufgaben beinhaltet. IMI bietet ein Behördenverzeichnis und einen Katalog vorübersetzter Fragen und Antworten. Der erste europaweite Informationsaustausch fand im Jahr 2008 statt, mit der am 25. September 2012 angenommenen EU-Verordnung Nr. 1024/2012 über die Verwaltungszusammenarbeit mit Hilfe des Binnenmarkt-Informationssystems wurde der Anwendungsbereich von IMI festgelegt und die Rollen und Zuständigkeiten der einzelnen Akteure geregelt.

§17 LSD-BG enthält die Rechtsgrundlage für die Zusammenarbeit österreichischer Behörden mit den korrespondierenden Behörden anderer EU- oder EWR-Staaten und bezieht sich dabei auf die oben beschriebene EU-Verordnung. Die Amtshilfe ist laut Gesetzestext nur auf die

notwendigsten Fälle beschränkt. § 17 Abs. 2 LSD-BG fasst hierunter das Einholen, die Erteilung von Auskünften, sowie das Ersuchen um behördliche Handlungen oder die Vornahme von behördlichen Handlungen.

Die Nutzung von IMI durch österreichische Behörden hat im Zeitverlauf der letzten Jahre stark zugenommen. Im ersten Quartal 2020 ist Österreich mit 2.394 Anfragen der Spitzenreiter unter den gesendeten Anfragen aller Mitgliedsstaaten (siehe Abbildung 14).

Abbildung 14: Informationsaustausch im Rahmen von IMI für gesendete Anfragen – erstes Quartal 2020

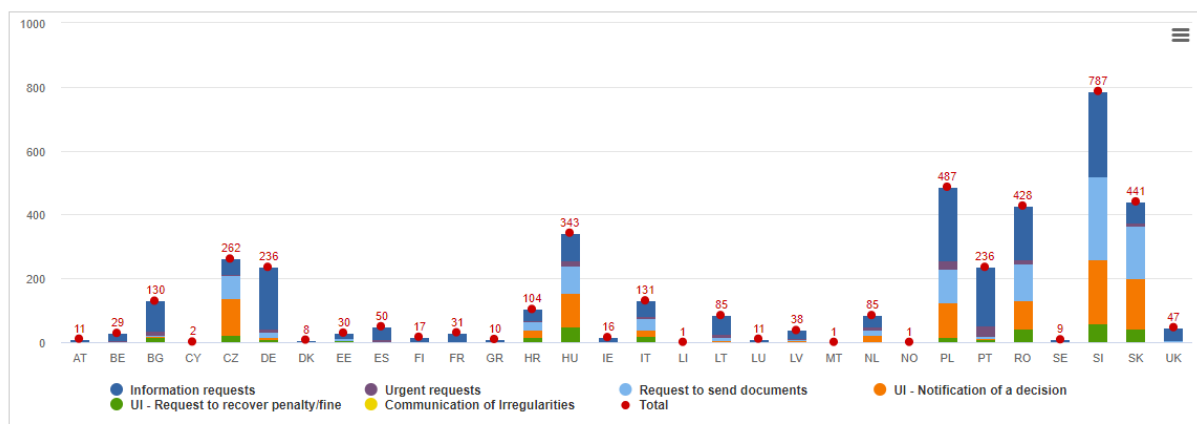


Information exchanges that were not approved by coordinators and thus were not sent to the recipient Member State are excluded.

Quelle: https://ec.europa.eu/internal_market/imi-net/statistics/2020/10/posting-of-workers/index_en.htm

Unter den zentralen empfangenden Staaten finden sich die auch für Österreich relevanten Entsendestaaten, hierunter Slowenien mit 785 Anfragen, Polen mit 487 Anfragen, Slowakei mit 441 Anfragen, Rumänien mit 428 Anfragen und Ungarn mit 343 Anfragen.

Abbildung 15: Informationsaustausch im Rahmen von IMI für empfangene Anfragen – erstes Quartal 2020



Information exchanges that were not approved by coordinators and thus were not sent to the recipient Member State are excluded.

Quelle: https://ec.europa.eu/internal_market/imi-net/statistics/2020/10/posting-of-workers/index_en.htm

Aus Sicht von ExpertInnen finden sich auch aktuell im Bereich der grenzüberschreitenden Rechtsdurchsetzung mittels IMI noch eine Reihe von Hürden und Probleme. Bereits im

Rahmen vorhergehender Studien wurde IMI sehr ambivalent bewertet: Wo Auskunftersuchen noch im Großen und Ganzen von Erfolg gekrönt waren, konnten insbesondere Vollstreckungen rechtskräftiger Verwaltungsstrafentscheidungen via IMI nur geringe Erfolgsraten verzeichnen.

Aktuell kämpfen österreichische Rechtssachverständige im Bereich der grenzüberschreitenden Rechtsdurchsetzung sogar mit Rückschritten. So machte beispielsweise das staatliche Arbeitsinspektorat der Tschechischen Republik deutlich, dass dem Ersuchen um Auskünfte via IMI nicht entsprochen wird, wenn im Verwaltungsstrafverfahren noch keine Entscheidung zugestellt wurde – was einer Untersagung der Hilfeleistung gleichkommt, da ebendiese Schriftstücke mit dem Ziel der Klärung von Sachbeständen zugestellt werden sollen.

Argumentiert wird folgendermaßen: „Wie sich herausstellte, bietet uns die nationale Gesetzgebung keine ausreichende Unterstützung bei der Bearbeitung von Anfragen auf Zustellung anderer Arten von Dokumenten als Entscheidungen.“ (siehe Brief an den IMI-Koordinator für Österreich (Modul der Entsendung von Arbeitnehmern) vom 25. Januar 2021)

Alternative bleibt – wie vor der Einführung von IMI – nur mehr die direkte postalische Zustellung an die betreffenden Firmen oder Personen.

5.11 Der elektronische Austausch von Sozialversicherungsdaten via EESSI

Das von der Kommission betriebene zentrale EESSI-System (Electronic Exchange of Social Security Data) wurde am 3. Juli 2017 für einsatzfähig erklärt. Ziel von EESSI ist es, die Qualität des grenzüberschreitenden Austausches von Sozialversicherungsdaten zu verbessern, indem durch den elektronischen Austausch eine schnellere Bearbeitung von Anträgen, eine effektivere Berechnung und Auszahlung von Leistungen, ein standardisierter Informationsfluss sowie eine optimierte Prüfung und Erhebung von Daten der Sozialversicherung innerhalb der EU, den EWR-Staaten sowie der Schweiz sichergestellt wird.

Die Mitgliedstaaten hatten zwei Jahre Zeit, sich an das europäische elektronische System anzubinden. Am 2. Juli 2019 ist diese Frist abgelaufen. Seit 3. Juli 2019 sollte daher der elektronische Austausch von Sozialversicherungsdaten ausschließlich über das EESSI-System erfolgen. Aus Sicht der ExpertInnen bestehen allerdings auch aktuell noch Brüche im Verfahren. So ist in Österreich auch derzeit noch wenigen Einrichtungen der direkte Zugriff auf EESSI-Daten möglich. Hierdurch werden beispielsweise Baustellenkontrollen erschwert. Zudem bleibt bei nicht flächendeckendem elektronischen Direktzugriff der Prüfstellen die Frage der Fälschungssicherheit der PD A1 Formulare als nach wie vor ungelöstes Problem bestehen.

5.12 Das EU-Mobilitätspaket

Am 8. Juli 2020 wurde das Mobilitätspaket I der EU beschlossen. Die Veröffentlichung der neuen Richtlinien und Verordnungen im EU-Amtsblatt hat am 31. Juli 2020 stattgefunden.

Das Paket besteht aus einer Verordnung, die den Marktzugang im Güterkraftverkehr und den Zugang zum Beruf des Güter- oder Personenkraftverkehrsunternehmers regelt, einer Verordnung über maximale Arbeitszeiten und Mindestruhezeiten für KraftfahrerInnen sowie über die Positionsbestimmung mittels Fahrtenschreibern und einer Richtlinie zur Überarbeitung der Durchsetzungsanforderungen und zur Festlegung von Vorschriften für die Entsendung von KraftfahrerInnen.

Bedauerlich ist der Umstand, dass reiner Transit²¹ und bilaterale Beförderungen²² vom Entsenderegime ausgenommen sind. Somit unterliegen nur Kabotagebeförderungen und grenzüberschreitende Beförderungen, die nicht bilaterale Beförderungen sind, den Entsendebestimmungen.

An den Grundregeln für die Kabotage wurde nichts geändert. Neu ist allerdings, dass infolge eines ausgereizten Kabotagepensums²³ eine „Abkühlphase“ von vier Tagen folgen muss, während der im selben Aufnahmezustand keine weitere Kabotage erlaubt ist.

Weitere Themen betreffen die Wochenruhezeiten, das Rückkehrrecht des Fahrers/der Fahrerin, die Aufzeichnungspflicht von Grenzüberfahrten, die Rückkehrpflicht des Fahrzeugs, Unterbrechung von Ruhezeiten durch Fähr- und Zugüberfahrten und die Überschreitung der Lenkzeit, um die Wochenruhezeit am Wohnort oder der Betriebsstätte zu verbringen. Weiters ist es im Rahmen grenzüberschreitenden Güterverkehrs möglich, unter Einhaltung bestimmter Voraussetzungen zwei verkürzte Wochenruhezeiten hintereinander einzulegen.

Wochenruhezeiten, die länger als 45 Stunden andauern, dürfen, wenn der/die FahrerIn nicht an seinen/ihren Wohnort zurückkehrt, nur in einer vom Arbeit gebendem Betrieb bezahlten Unterkunft verbracht werden, die geeignet und geschlechtergerecht und mit angemessenen Schlafgelegenheiten und sanitären Einrichtungen ausgestattet sein muss.

Hinsichtlich Rückkehrrecht muss innerhalb jedes Vier-Wochen-Zeitraumes das Unternehmen die Arbeit jedes Fahrers/jeder Fahrerin so planen, dass dieser mindestens einmal an seinen Wohnort oder an den Unternehmensstandort zurückkehren kann um dort eine Wochenruhezeit einzulegen, die mindestens 45 Stunden andauert. Der/die FahrerIn darf nicht verpflichtet werden, an einen der genannten Orte zurückzukehren, da dies eine Beschneidung seiner Grundrechte bedeuten würde.

Betreffend Rückkehrpflicht des Fahrzeugs wurde festgeschrieben, dass alle für genehmigungspflichtige grenzüberschreitende Fahrten eingesetzten Fahrzeuge ein Mal binnen acht Kalenderwochen in den Niederlassungsmittgliedstaat zurückkehren müssen.

Mit dem Mobilitätspaket I wurden auch die rechtlichen Grundlagen für das Modell des intelligenten Fahrtenschreibers geschaffen. Die neuen Geräte, die ab dem Sommer 2023 in Neufahrzeuge eingebaut sein müssen, müssen zusätzliche Ortspunkte bei jeder Grenzüberfahrt und bei jeder Be- oder Entladung speichern können. Außerdem wird die Fernkontrolle möglich, wodurch die Prüfungsmöglichkeiten auf illegale Kabotage erheblich verbessert werden.

5.13 Die Europäische Arbeitsbehörde ELA

Die Europäische Arbeitsbehörde (ELA) wurde im Herbst 2019 errichtet. Der aktuelle Sitz der ELA ist derzeit noch in Brüssel, geplant ist eine Ansiedelung in Bratislava. Für die ELA ist ein jährliches Budget von 50 Mio. EUR vorgesehen. Im Jahr 2020 wurde damit begonnen, in der ELA Positionen zu besetzen. Derzeit (Frühjahr 2021) sind ca. 40 von insgesamt 140 Positionen besetzt. Der Aufbau der ELA soll 2023/24 abgeschlossen sein.

Die ELA hat zwei Arbeitsgruppen – eine Informations-Arbeitsgruppe und eine Inspektions-Arbeitsgruppe. Seitens der ExpertInnen in Österreich zum Themenfeld Lohn- und Sozialdumping werden hohe und zum Teil auch unterschiedliche Erwartungen an die Rolle der ELA

²¹ Reiner Transit fällt an, wenn der Mitgliedstaat durchfahren wird, ohne Fracht zu laden oder zu entladen bzw. auch keine Fahrgäste aufgenommen oder abgesetzt werden.

²² Bilaterale Beförderungen beginnen im Niederlassungsmittgliedstaat, führen auf direktem Weg in den Zielstaat und von dort direkt zurück in den Niederlassungsmittgliedstaat.

²³ Maximal drei Beförderungen in sieben Tagen infolge einer beladenen Einfahrt oder maximal eine Beförderung binnen drei Tagen infolge einer unbeladenen Einfahrt.

herangetragen. Ein Teil der ExpertInnen sieht den größten Mehrwert der ELA in ihrer Informationsfunktion, um die Problemlagen in Österreich nach außen hin transparent zu machen, andere ExpertInnen wiederum haben hohe Erwartungen an die in etwa 30-köpfige Inspection-Crew der ELA, um so einzelne problematische Fälle effizient bearbeiten zu können.

Solch ein problematischer Fall würde beispielsweise Bezug nehmen auf nach Österreich entsendete Arbeitskräfte, welche über einen „Schwarzmarkt“ in Slowenien A1-Formulare erhalten, gleichfalls aber nicht aus Slowenien stammen, sondern vielmehr aus Bosnien-Herzegovina oder Serbien.

Mit Hilfe der Informationsfunktion sollen einzelne bilaterale Problematiken aufgegriffen werden. So ist etwa seitens der Gewerkschaft Bau-Holz geplant, zu thematisieren, dass Slowenien Unternehmen, die ArbeitnehmerInnen ins EU-Ausland entsenden, Vorteile in Bezug auf Lohnnebenkosten gewährt. In der Folge wäre es slowenischen Unternehmen möglich, vergleichsweise günstige Angebote zu legen und heimische Unternehmen vom Markt zu drängen. Beim Einbringen des Anliegens wird die GBH vonseiten der AK und von Teilen der WK unterstützt.

6 Probleme bei der Durchsetzung von Ansprüchen entsendeter Personen aus dem Insolvenz-Entgelt-Fonds (IEF)

Der Insolvenz-Entgelt-Fonds (IEF) sichert die monetären Ansprüche von ArbeitnehmerInnen, sofern ein Unternehmen Insolvenz anmeldet und dieses nicht in der Lage ist, noch ausstehende Ansprüche zu bezahlen. Der Anspruch auf Insolvenz-Entgelt gilt für „alle ArbeitnehmerInnen (einschließlich der Lehrlinge), freie DienstnehmerInnen und HeimarbeiterInnen sowie deren Hinterbliebenen oder Erben. Keinen Anspruch auf Insolvenz-Entgelt haben WerkvertragsnehmerInnen und sonstige atypisch Beschäftigte ohne Arbeitsvertrag und ArbeitnehmerInnen, die in einem Dienstverhältnis zum Bund, zu einem Bundesland, zu einer Gemeinde, zu einem Gemeindeverband stehen. Auch GesellschafterInnen, denen beherrschender Einfluss auf die Gesellschaft zusteht, haben keinen Anspruch auf Insolvenz-Entgelt“ (Arbeiterkammer Österreich 2021).

Um Insolvenz-Entgelt zu erhalten, müssen die offenen Ansprüche bei Gericht gemeldet und bei der IEF-Service GmbH beantragt werden. Auch nach Österreich entsendete oder überlassene ArbeitnehmerInnen haben Anspruch auf Insolvent-Entgelt. Unter anderem ergeben sich dadurch, dass kollektivvertragliche Mindeststandards nicht eingehalten werden, Differenzen, die von ArbeitnehmerInnen über das zuständige Gericht beansprucht werden (ebd. 2021).

Die **Fristen** für die Geltendmachung von Ansprüchen auf Insolvenz-Entgelt sind in den EU-Mitgliedsstaaten unterschiedlich geregelt. Im Falle Sloweniens sind diese beispielsweise sehr knapp bemessen, sodass es einer entsendeten Person praktisch unmöglich ist, eine Klage in der vorgegebenen Zeit abzuwickeln und Ansprüche durchzusetzen. Nach Aussage eines Experten, welcher in den vergangenen Jahren aus Slowenien und Ungarn entsendete Personen bei ihrem Vorhaben, Ansprüche geltend zu machen, unterstützt hat, ist es bei Betriebssitz der entsendenden Firma in Slowenien kein einziges Mal gelungen, Ansprüche durchzusetzen, weshalb die Versuche auch eingestellt wurden:

„Wenn sie dann in Österreich die Mindestentgelt Differenzen auf die österreichischen Standards einklagen, dann dauert das einmal, je nachdem ob der Gegner einen Einspruch erhebt, oder nicht, weil meistens können sie schon mit einer Mahnklage und einem Zahlungsbefehl schon einen Titel erwirken, aber selbst das dauert ein paar Wochen oder Monate und dann können sie erst den Titel im Ausland exekutieren, das dauert auch eine gewisse Zeit und damit sind sie in der Regel aus dieser Frist heraußen. Da haben wir in etwa 20 Fällen versucht, die Ansprüche einzubringen über die slowenische Garantieeinrichtung – wir waren aber immer zu spät“ (Exp. Int. 10).

Für Slowenien haben ArbeitnehmerInnen ihre Anträge innerhalb von 90 Tagen ab Beendigung des Arbeitsverhältnisses zu stellen (CLC 2018: 17), in Ungarn hingegen gibt es keine gesetzlich festgelegte Frist.

„Den Antrag auf Unterstützung aus dem Lohngarantiefonds muss der Konkursverwalter (und nicht der Arbeitnehmer) stellen; für die Antragstellung durch den Konkursverwalter ist keine gesetzliche Frist vorgeschrieben“ (CLC 2018: 42).

In Ungarn wird lediglich bestimmt, dass der Konkursverwalter bei der staatlichen Beschäftigungsbehörde unverzüglich einen Antrag auf Unterstützung aus dem Lohngarantiefonds stellen muss, wenn die Lohn- und Gehaltsschulden nach dem Anfangszeitpunkt des Konkurses wegen des Fehlens von Einnahmen zur Deckung der Konkurskosten am Lohn- und Gehaltzahlungstag nicht beglichen werden können (CLC 2018). Daher sei es laut interviewtem Experten in Ungarn gelungen, Ansprüche geltend zu machen (Exp. Int. 10).

In Ungarn ist es, aufgrund der nicht definierten Frist, zwar möglich, Ansprüche geltend zu machen, jedoch ist der auszuzahlende **Maximalbetrag** aus dem Blickwinkel österreichischer

Lohnniveaus zu niedrig. In Ungarn waren die Ansprüche im Jahr 2018 mit 1.316.000 HUF – das sind umgerechnet 3.595,33 EUR – begrenzt.

"Der Konkursverwalter kann in einem Konkursverfahren für jede berechnete Person höchstens den fünfmaligen Betrag des – vom Zentralamt für Statistik (www.ksh.hu) veröffentlichten – volkswirtschaftlichen monatlichen Bruttodurchschnittsverdienstes des zweiten Jahres vor dem Berichtsjahr berücksichtigen. Im Jahre 2018 ist dieser Höchstbetrag HUF 1.316.000" (CLC 2018: 41).

Der definierte Maximalbetrag basiert dabei auch bei einer Entsendung nach Österreich auf ungarischem und nicht auf österreichischem Lohnniveau – der Erfolg bei der Geltendmachung der Ansprüche entsendeter Personen hält sich daher in Grenzen.

„Wobei die Sicherung in Ungarn in absoluten Zahlen begrenzt ist, da gibt es also einen Maximalbetrag von ca. 3.500 EUR und dadurch ergibt sich die Konsequenz, dass wenn sich mehrere Monatslöhne Differenz ergeben etc., dass diese Beträge dann ausgeschöpft sind und der Erfolg daher nicht eintritt“ (Exp. Int. 10).

7 Zentraler Push-Faktor für Überlassung oder Entsendung aus dem Ausland: Entlohnung

Der Faktor Entlohnung zählt auch aktuell neben den Bereichen Arbeitslosigkeit, Arbeitsrecht und soziale Absicherung zu den zentralen treibenden Faktoren für die Ausübung einer Tätigkeit im Rahmen einer Überlassung oder Entsendung aus dem Ausland nach Österreich, wenngleich seit der Arbeitsmarktöffnung auch eine leichte Reduktion der enormen Unterschiede in den Einkommen zu bemerken ist. Zur Untermauerung dieser These sollen im Folgenden zwei Eurostat-Auswertungen für die Jahre 2002 bis 2018 untersucht werden. Die erste Auswertung aggregiert dabei die NACE-Wirtschaftsklassen B bis F und fokussiert somit auf die Bereiche Industrie und Bau²⁴ (siehe Tabelle 14). Das rezenteste Untersuchungsjahr ist dabei 2018, mit dem Jahr 2010 kann eine ungefähre Referenz zum Beginn der Arbeitsmarktöffnung hergestellt werden.

Für den Ländervergleich interessieren an dieser Stelle jene Sitzstaaten der Unternehmen, welche die meisten Fallzahlen betreffend rechtskräftiger Entscheidungen wegen Unterentlohnung vorweisen (siehe Tabelle 12), somit Slowenien, Ungarn, Slowakei, Polen und Tschechien. Den Ergebnissen zufolge zeigen sich die größten Differenzen in Ungarn: Im Jahr 2018 erreichten die monatlichen Durchschnittseinkommen in Industrie und Bau in Ungarn gerade einmal 29,9% der österreichischen Durchschnittseinkommen in Industrie und Bau (siehe Tabelle 14). Ähnliche Trends finden sich in der Tschechischen Republik mit 36,8% Anteil, Polen mit 33,2% Anteil und der Slowakischen Republik mit 35,8% Anteil. Davon abweichend gestalten sich die Lohndifferenzen in Slowenien etwas geringer: Wieder für das Jahr 2018 erreichen die Durchschnittslöhne in Industrie und Bau in Slowenien 50,4% der österreichischen Durchschnittseinkommen in den beiden Branchen Industrie und Bau.

Seit dem Beginn der Arbeitsmarktöffnung ist es mit Ausnahme Sloweniens zu einer Angleichung der Lohnniveaus gekommen, wenngleich die Veränderung eher gering ausfällt. So ergibt der Vergleich der Durchschnittseinkommen im Jahr 2010 für Polen einen Anteilswert von 30,3%, für das Jahr 2018 von 33,2%; daraus resultiert ein Anstieg um 2,9 Prozentpunkte. Spitzenreiter ist die Slowakische Republik mit einem Zuwachs von 6,8 Prozentpunkten, deutlich geringer hingegen ist die Dynamik in der Tschechischen Republik mit einem Zuwachs von 2,6 Prozentpunkten und in Ungarn mit einem Zuwachs von 2,2 Prozentpunkten.

Am Beispiel der noch vergleichsweise dynamischen Lohnentwicklung in der Slowakischen Republik für den Zeitraum 2010 bis 2018 zeigt eine einfache Modellrechnung, wie viele Jahre verstreichen müssten, bis in der Slowakischen Republik 70% des österreichischen Durchschnittslohns erreicht ist: Bei Annahme einer linearen Fortschreibung des vorgefundenen Trends wäre diese Bedingung für die Slowakische Republik den Berechnungen zufolge in ca. 40 Jahren erreicht. Im Falle Polens wäre die Bedingung in ca. 101 Jahren erfüllt, im Falle der Tschechischen Republik in ca. 102 Jahren, im Falle Ungarns erst in knapp 140 Jahren.

Wie bereits erwähnt wurde, stellt Slowenien die Ausnahme dar: hier vergrößerte sich im Vergleich der Jahre 2010 und 2018 sogar der Abstand der Durchschnittseinkommen zu Österreich. Ergeben die Berechnungen für 2010 einen Anteil von 51,0% gemessen an den österreichischen Durchschnittseinkommen in Industrie und Bau, so ist im Jahr 2018 der Anteilswert 50,4%. Dementsprechend hat sich die Differenz sogar vergrößert um 0,6 Prozentpunkte, wobei nicht unerwähnt bleiben darf, dass die Durchschnittslöhne in Slowenien dem österreichischen Niveau viel näher sind als es bei den anderen hier untersuchten Staaten der Fall ist.

²⁴ Feinere Unterteilungen – etwa nur für den Baubereich – sind seitens Eurostat im Download nicht verfügbar.

Tabelle 14: Durchschnittliche monatliche Einkommen²⁵ (in EUR) 2002 bis 2018 in Industrie und Bau (NACE B bis F) nach Staat

Staat	Monatliche Durchschnittseinkommen (EUR)					Relation der nationalen Durchschnittseinkommen in Bezug auf das Durchschnittseinkommen in Österreich				
	2002	2006	2010	2014	2018	2002	2006	2010	2014	2018
Belgium	2.447	2.657	2.982	3.318	3.650	1,120	1,112	1,145	1,145	1,100
Bulgaria	146	187	311	394	549	0,067	0,078	0,119	0,136	0,166
Czechia	454	697	890	912	1.219	0,208	0,292	0,342	0,315	0,368
Denmark	3.066	3.474	4.095	4.424	5.112	1,403	1,454	1,573	1,527	1,541
Germany (until 1990 former territory of the FRG)	2.615	2.760	2.904	3.223	3.736	1,197	1,155	1,115	1,112	1,126
Estonia	395	626	813	1.091	1.377	0,181	0,262	0,312	0,376	0,415
Ireland	2.730	3.460	3.498	3.929	4.016	1,249	1,448	1,343	1,356	1,211
Greece	1.339	1.562	1.875	1.576	1.411	0,613	0,654	0,720	0,544	0,425
Spain	1.500	1.662	1.902	2.036	2.144	0,686	0,696	0,730	0,703	0,646
France	2.075	2.479	2.528	2.797	3.024	0,950	1,038	0,971	0,965	0,912
Croatia	-	-	892	911	1.081	-	-	0,343	0,314	0,326
Italy	1.762	1.988	2.186	2.484	2.629	0,806	0,832	0,839	0,857	0,793
Cyprus	1.347	1.669	1.774	1.558	1.638	0,616	0,699	0,681	0,538	0,494
Latvia	285	429	540	708	1.125	0,130	0,180	0,207	0,244	0,339
Lithuania	318	486	538	681	989	0,146	0,203	0,207	0,235	0,298
Luxembourg	2.575	2.827	3.140	3.465	3.796	1,178	1,183	1,206	1,196	1,144
Hungary	459	600	718	767	992	0,210	0,251	0,276	0,265	0,299
Malta	1.130	1.212	1.477	1.565	1.960	0,517	0,507	0,567	0,540	0,591
Netherlands	2.392	2.402	2.941	3.420,18	3.587	1,095	1,005	1,129	1,180	1,081
Austria	2.185	2.389	2.604	2.898	3.317	1,000	1,000	1,000	1,000	1,000
Poland	576	666	789	961	1.101	0,264	0,279	0,303	0,332	0,332
Portugal	756	883	1.019	1.023	1.128	0,346	0,370	0,391	0,353	0,340
Romania	183	297	422	480	818	0,084	0,124	0,162	0,166	0,247
Slovenia	884	1.071	1.329	1.520	1.673	0,405	0,448	0,510	0,524	0,504
Slovakia	338	531	756	924	1.186	0,155	0,222	0,290	0,319	0,358
Finland	2.321	2.748	3.186	3.502	3.663	1,062	1,150	1,224	1,208	1,104
Sweden	2.495	2.853	3.249	3.837	3.790	1,142	1,194	1,248	1,324	1,143
Iceland	2.359	3.054	2.223	2.939	5.302	1,080	1,278	0,854	1,014	1,598
Norway	3.666	4.018	4.909	5.449	5.306	1,678	1,682	1,885	1,880	1,600
Switzerland	-	-	4.441	5.554	6.248	-	-	1,705	1,916	1,884
United Kingdom	3.133	3.432	2.959	3.356	3.503	1,434	1,437	1,136	1,158	1,056
Montenegro	-	-	-	774	-	-	-	-	0,267	-
North Macedonia	-	-	398	463	-	-	-	0,153	0,160	-
Albania	-	-	-	-	345	-	-	-	-	0,104
Serbia	-	-	-	549	617	-	-	-	0,189	0,186
Turkey	-	563	692	686	-	-	0,236	0,266	0,237	-

Quelle: Eurostat (2021): Structure of earnings survey. <https://ec.europa.eu/eurostat>, eigene Berechnungen

Hinsichtlich der Diskussion der unterschiedlichen Lohnniveaus ist weiters der Bereich des Transportsektors interessant, welcher konkret dem Wirtschaftszweig NACE H4941 zuzurechnen ist. Da die Eurostat-Datentabellen keine entsprechend detaillierten Auflösungen vorsehen, muss in Ermangelung genauerer Zuweisungen mit einer Auswertung für marktbezogene Dienstleistungen, entsprechend NACE G bis N vorliebgenommen werden. Die Ergebnisse für den Bereich der marktbezogenen Dienstleistungen sind Tabelle 15 zu entnehmen, wobei hier wiederum die Relationen zwischen den nationalen Durchschnittseinkommen und dem österreichischen Durchschnittseinkommen berechnet werden.

Das Ergebnis kurz gefasst: Für diesen Wirtschaftsbereich zeigen sich ähnliche Differenzen, wobei der Fokus angelehnt an die Struktur der Entsendemeldungen im Jahr 2019 (siehe Tabelle 2) auf die Staaten Polen und Litauen, Rumänien und Ungarn gelegt werden soll. Was

²⁵ Die Berechnung der Monateinkommen folgen dem Konzept der „monthly gross earnings“, entsprechend Brutto-Monateinkommen vor Steuer und Sozialversicherung. Inwieweit Sonderzahlungen in dieser Darstellung adäquate Berücksichtigung finden, kann auch nach Durchsicht der Referenzen von Eurostat nicht zweifelsfrei beantwortet werden, ist aber eher unwahrscheinlich: „reference month is October for the majority of the countries. The choice of another month is accepted as long as the month is justified by the country to be representative.“ (siehe https://ec.europa.eu/eurostat/cache/metadata/en/earn_ses_main_esms.htm, Abfrage 7.4.2021)

Polen betrifft, beläuft sich im Jahr 2018 das durchschnittliche Einkommensniveau in den Wirtschaftsfeldern NACE G bis N auf 39,9% des Durchschnittswertes in Österreich (siehe Tabelle 15), Litauen liegt mit 33,3% deutlich darunter. Ähnlich sieht die Lage in Rumänien mit 32,7% aus. Hinsichtlich einer Konvergenz der Löhne sind die Fortschritte in den marktbezogenen Dienstleistungen ähnlich zögerlich wie oben für Industrie und Bau errechnet wurde. Größere Annäherungsprozesse finden sich im Falle von Rumänien mit einem Plus von 10,2 Prozentpunkten und Litauen mit einem Plus von 8,6 Prozentpunkten, wobei beide Staaten allerdings von einem sehr niedrigem Niveau aus starteten. Für Polen ist eine moderate Angleichung ersichtlich mit einem Plus von 1,6 Prozentpunkten, Ungarn hat im Zeitraum 2010 bis 2018 sogar einen Rückschritt in der Höhe von 0,8 Prozentpunkten zu verzeichnen.

Tabelle 15: Durchschnittliche monatliche Einkommen (in EUR) 2002 bis 2018 in marktbezogenen Dienstleistungen (NACE G bis N) nach Staat

Staat	Monatliche Durchschnittseinkommen (EUR)					Relation der nationalen Durchschnittseinkommen in Bezug auf das Durchschnittseinkommen in Österreich				
	2002	2006	2010	2014	2018	2002	2006	2010	2014	2018
Belgium	2.205	2.477	2.718	2.955	3.380	1,177	1,239	1,251	1,249	1,155
Bulgaria	147	202	353	452	674	0,078	0,101	0,162	0,191	0,230
Czechia	509	772	973	945	1.240	0,272	0,386	0,448	0,400	0,424
Denmark	2.374	2.961	3.570	3.582	4.518	1,267	1,481	1,643	1,515	1,544
Germany (until 1990 former territory of the FRG)	2.229	2.261	2.330	2.348	3.093	1,190	1,131	1,072	0,993	1,057
Estonia	418	659	828	1.053	1.410	0,223	0,330	0,381	0,445	0,482
Ireland	2.342	2.848	3.157	3.135	3.567	1,250	1,425	1,453	1,326	1,219
Greece	-	1.465	1.633	1.412	2.155	-	0,733	0,751	0,597	0,736
Spain	1.447	1.511	1.674	1.737	1.919	0,773	0,756	0,770	0,734	0,656
France	2.030	2.375	2.485	2.735	2.999	1,084	1,188	1,144	1,156	1,025
Croatia	-	-	1.028	1.105	1.228	-	-	0,473	0,467	0,420
Italy	1.810	2.050	2.086	2.181	2.458	0,966	1,026	0,960	0,922	0,840
Cyprus	1.429	1.715	1.898	1.709	1.836	0,763	0,858	0,873	0,723	0,627
Latvia	306	452	642	756	1.247	0,163	0,226	0,295	0,320	0,426
Lithuania	325	437	536	653	976	0,174	0,219	0,247	0,276	0,333
Luxembourg	2.747	3.234	3.642	3.942	4.576	1,467	1,618	1,676	1,667	1,563
Hungary	489	640	792	820	1.043	0,261	0,320	0,364	0,347	0,356
Malta	1.119	1.207	1.353	1.544	2.093	0,597	0,604	0,623	0,653	0,715
Netherlands	1.958	1.848	2.193	2.831,49	2.869	1,045	0,924	1,009	1,197	0,980
Austria	1.873	1.999	2.173	2.365	2.927	1,000	1,000	1,000	1,000	1,000
Poland	612	661	832	986	1.167	0,327	0,331	0,383	0,417	0,399
Portugal	1.004	1.163	1.232	1.232	1.256	0,536	0,582	0,567	0,521	0,429
Romania	210	351	490	548	958	0,112	0,176	0,225	0,232	0,327
Slovenia	1.031	1.222	1.478	1.553	1.720	0,550	0,611	0,680	0,657	0,588
Slovakia	358	571	803	946	1.200	0,191	0,286	0,370	0,400	0,410
Finland	2.127	2.412	2.807	3.030	3.351	1,136	1,207	1,292	1,281	1,145
Sweden	2.411	2.731	2.997	3.467	3.631	1,287	1,366	1,379	1,466	1,241
Iceland	2.040	3.022	2.227	2.760	4.775	1,089	1,512	1,025	1,167	1,631
Norway	3.231	3.428	3.951	4.325	4.709	1,725	1,715	1,818	1,829	1,609
Switzerland	-	-	4.182	5.186	6.527	-	-	1,925	2,193	2,230
United Kingdom	2.688	2.984	2.524	2.826	3.281	1,435	1,493	1,162	1,195	1,121
Montenegro	-	-	-	725	-	-	-	-	0,307	-
North Macedonia	-	-	536	494	-	-	-	0,247	0,209	-
Albania	-	-	-	-	414	-	-	-	-	0,141
Serbia	-	-	-	608	643	-	-	-	0,257	0,220
Turkey	-	669	796	768	-	-	0,335	0,366	0,325	-

Quelle: Eurostat (2021): Structure of earnings survey. <https://ec.europa.eu/eurostat>, eigene Berechnungen

8 Lohn- und Sozialdumping in der Bauwirtschaft

In den letzten 10 Jahren seit Beginn der Arbeitsmarktöffnung bekommt der Bausektor in Österreich einen großen Druck durch Entsendungen aus dem Ausland zu spüren: Gut zwei Drittel der Entsendungen nach Österreich im 2017 sind dem Bausektor zuzurechnen, der geschätzte Anteil der empfangenen PD A1 an der Zahl der Beschäftigten im Bau ergibt mit 21% die zweithöchste Rate in Europa (siehe hierzu auch Kapitel 3.3).

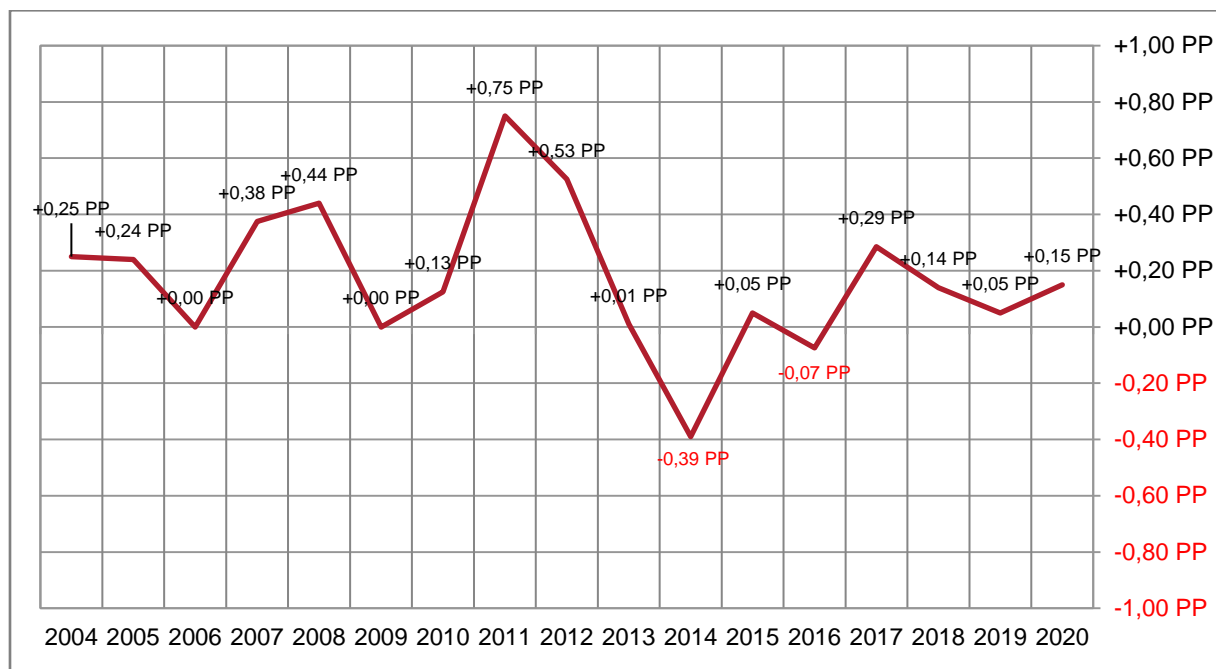
In der Folge stellt sich die Frage, ob der starke Konkurrenzdruck einen bremsenden Einfluss auf die Lohnentwicklung in der Baubranche hatte und hat. Seitens der im Rahmen der Studie eingebundenen ExpertInnen wird diese Überlegung interessanterweise nicht mehrheitlich geteilt: Bei Kollektivvertragsverhandlungen sei der Konkurrenzdruck durch die billigere Konkurrenz aus dem Osten noch nie ein expliziter Bestandteil von Argumentarien gewesen. Relativ unwahrscheinlich seien weiters auch implizite Effekte, die sozusagen im Hintergrund der Verhandlungen den einen oder anderen Ausgang mitbeeinflussen.

Zur empirischen Prüfung der These des bremsenden Einflusses des Konkurrenzdrucks durch Entsendungen aus dem Ausland nach Österreich soll die Zeitreihe der Kollektivvertrags-Abschlüsse (KV-Abschlüsse) für ArbeiterInnen aus Baugewerbe und Bauindustrie für die Jahre 2004 bis 2020 untersucht und den Abschlüssen von zwei Referenz-KVs gegenübergestellt werden. Für die beiden Referenz-KVs wurde der Bereich der ArbeiterInnen im Eisen- und Metallverarbeitende Gewerbe und der ArbeiterInnen im Lebensmittelhandel gewählt. Aus den beiden Referenz-KVs wurde wiederum ein arithmetischer Mittelwert errechnet und dem KV-Abschluss für ArbeiterInnen in Baugewerbe und Bauindustrie gegenübergestellt.

Wie Abbildung 16 und Tabelle 31 zu entnehmen ist, konnte der Baubereich im Vergleich mit den Referenz-KVs mit etwas überdurchschnittlichem Erfolg abschließen. Mit Ausnahme der Jahre 2014 und 2016 wurde zumindest das Ergebnis der Referenz-KVs erreicht und teilweise auch deutlich überschritten, wie etwa in den Jahren 2007, 2008, 2011 und 2012. Ein bremsender Einfluss des Konkurrenzdrucks auf das Ergebnis der KV-Verhandlungen im Baubereich kann unter Bezugnahme auf dieses Testdesign somit zumindest auf den ersten Blick nicht eindeutig nachgewiesen werden.

Wird allerdings das Ergebnis für den Zeitraum vor der Arbeitsmarktöffnung (2004 bis 2010) durch Mittelwertbildung zusammengefasst und dem Mittelwert des Zeitraums nach der Arbeitsmarktöffnung (2011 bis 2020) gegenübergestellt, so zeigt sich doch ein geringer negativer Trend im Zeitverlauf: Konnte die Baubranche vor der Arbeitsmarktöffnung um durchschnittlich +0,20 Prozentpunkte besser abschließen als die Referenz-KVs, so verringerte sich der Vorsprung im Mittelwert der Jahre 2011 bis 2020 auf +0,15 Prozentpunkte (siehe Tabelle 31). Resümierend ist ein – allerdings sehr geringer – dämpfender Effekt auf die KV-Abschlüsse im Baubereich aufgrund des Konkurrenzdrucks infolge der Arbeitsmarktöffnung nicht auszusprechen.

Abbildung 16: Differenz KV Abschlüsse ArbeiterInnen Bau und Referenz-KVs in Prozentpunkten (PP), Jahre 2004 bis 2020



Quelle: Div. Kollektivvertragsdatenbanken und -dokumente, 2021 (Abfrage 10.3.2021); PP ... Differenz in Prozentpunkten

8.1 Verstöße gegen das LSD-BG in der Bauwirtschaft im Überblick

Im Baubereich sind seit der letzten Erhebung im Rahmen der Vorgängerstudie (siehe Danzer et al. 2019) keine neuen Betrugsformen festzustellen. Vielmehr bleiben die bereits in der Vorgängerstudie recherchierten Problematiken bestehen. Demnach zählen weiterhin Unterentlohnung sowie Nichtbereithaltung-/übermittlung diverser Unterlagen zu den häufigsten Verstößen gegen das LSD-BG (siehe auch Kapitel 8.2).

Interessant ist, dass den Auswertung der BUAk zufolge die Zahl der entsendeten ArbeitnehmerInnen in den letzten Jahren zurückgegangen ist. Waren im Jahr 2017 demnach noch 12.290 ArbeitnehmerInnen mit Entsendestatus auf den Baustellen tätig, so belief sich die Zahl zwei Jahre später auf 11.090 ArbeitnehmerInnen (siehe Tabelle 16). Dieser Trend findet sich in diesem Umfang nicht in den Entsende- und Überlassungsmeldungen an die ZKO bzw. hat den Daten der ZKO zufolge der Trend bereits beginnend mit dem Jahr 2016 eingesetzt.

Tabelle 16: Anzahl der nach Österreich entsendeten ArbeitnehmerInnen im Baubereich lt. BUAk (Zeitraum: 2017-2020)

	2017	2018	2019
Anzahl der nach Österreich entsendeten ArbeitnehmerInnen	12.290	11.249	11.090
Differenz zum jeweiligen Vorjahr (n)		-1.041	-159
Differenz zum jeweiligen Vorjahr (%)		-8,5%	-1,4%

Quelle: BUAk, 2021

Für den Rückgang der Anzahl der im Baubereich entsendeten ArbeitnehmerInnen und der festgestellten Verdachtsfälle auf Unterentlohnung werden mehrere Faktoren verantwortlich

sein: So könnte dies ein Effekt der in § 376 BVergG geregelten **Meldeverpflichtung** für öffentliche Bauaufträge mit über 100.000 EUR in Kombination mit der im BUAG erfolgten Regelung zur Rückmeldung bei Kontrollen der BUAK bei festgestellten Vergehen (beispielsweise bei Verdacht auf Unterentlohnung) sein. Weiters könnte es sein, dass **Wechselprozesse** von ursprünglich entsendeten ArbeitnehmerInnen in die Stammebelegschaft der Bauunternehmen für den Rückgang von Entsendungen und somit auch der festgestellten Verdachtsfälle eine Ursache darstellen. Analysen der BUAK zufolge handelt es sich dabei um Prozesse beachtlicher Größenordnung, wurden doch mittel- und längerfristig bis zu 10% der entsendeten ArbeitnehmerInnen in die Stammebelegschaft übernommen (siehe Tabelle 17). Ein Trend dieser Art ist auch für ExpertInnen der Gewerkschaft Bau-Holz durchaus denkbar: Viele slowenische ArbeitnehmerInnen hätten demnach hohes Interesse, für österreichische Baufirmen zu arbeiten, das Pendeln würde seitens der slowenischen ArbeitnehmerInnen nicht als Problem gesehen. Darüber hinaus wird auch die Entlohnung als Teil der Stammebelegschaft als sehr gut eingeschätzt.

Tabelle 17: Entsendete ArbeitnehmerInnen im Baubereich und Wechselprozesse in die Stammebelegschaft der Betriebe in den Folgejahren

	Anzahl	Anteil
2017 nach Österreich entsendete ArbeitnehmerInnen	12.290	100%
Davon im Jahr 2018 zu österreichischen Betrieben gewechselt	1.366	11,1%
Davon im Jahr 2019 zu österreichischen Betrieben gewechselt	1.399	11,4%
2018 nach Österreich entsendete ArbeitnehmerInnen	11.249	100%
Davon im Jahr 2019 zu österreichischen Betrieben gewechselt	1.112	9,9%
Davon im Jahr 2020 zu österreichischen Betrieben gewechselt	1.021	9,1%
2019 nach Österreich entsendete ArbeitnehmerInnen	11.090	100%
Davon im Jahr 2020 zu österreichischen Betrieben gewechselt	770	6,9%

Quelle: BUAK, 2021

Nicht zuletzt ist es auch denkbar, dass der generalpräventive Charakter der in den letzten Jahren stark **ausgeweiteten Prüfungen** auf den Baustellen (siehe hierzu auch Kapitel 4.1.2) dazu geführt hat, dass AuftraggeberInnen stärker sensibilisiert wurden in Richtung der Einhaltung der Gesetze hinsichtlich Lohn- und Sozialdumping.

Veränderungen werden im Bausektor auch in Hinblick auf die **Teilzeitmeldungen** konstatiert: So ist den Aufzeichnungen der BUAK zufolge ein Rückgang der Teilzeitmeldungen festzustellen: Belief sich deren Anteil vor dem Jahr 2018 noch auf durchschnittlich 8% bis 9%, war in den Folgejahren ein Anteilswert von ca. 4% festzustellen (siehe Tabelle 18). Ursache für diesen Trend wird die Einführung der verpflichtenden Teilzeitmeldung für Baubetriebe sein (siehe Kapitel 5.6); diese Regelung ist seit 1. Januar 2018 in Kraft und sieht vor, dass ArbeitgeberInnen das Teilzeitausmaß auf Baustellen genauer melden müssen als zuvor (§ 22 Abs. 2a BUAG). Werden ArbeitnehmerInnen Teilzeit oder fallweise beschäftigt, ist dies vom Unternehmen nun spätestens bei Aufnahme der Tätigkeit an die Urlaubs- und Abfertigungskasse zu melden. Die Meldung hat zudem das Ausmaß der Arbeitszeit sowie den Einsatzort zu enthalten – jede Änderung ist umgehend zu melden. Durch diese strengere/genauere Meldepflicht, dürfte es somit schwieriger geworden sein, mittels Teilzeitmeldungen Lohn- und Sozialdumping zu betreiben.

Tabelle 18: Voll- und Teilzeitbeschäftigte in der Bauwirtschaft (2018-2020)

	Gesamt		Davon Vollzeit		Davon Teilzeit	
	Anzahl	Anteil	Anzahl	Anteil	Anzahl	Anteil
August 2018	142.997	100%	137.370	96,1%	5.627	3,9%
August 2019	145.794	100%	140.427	96,3%	5.367	3,7%
August 2020	146.686	100%	141.393	96,4%	5.293	3,6%

Quelle: BUAk, 2021

Eine Forschungsthese dieser Studie lautete: Immer häufiger werden im Bausektor „lediglich“ HilfsarbeiterInnen beschäftigt, diese allerdings dann aber für die Erledigung von Facharbeiten wie z.B. Maurerarbeiten eingesetzt. Diese These konnte an dieser Stelle nicht durch empirische Daten validiert werden. So wurde seitens der BUAk Datenmaterial zur Struktur der Einstufungen zur Verfügung gestellt, das zeigt, dass der Anteil der HilfsarbeiterInnen an allen Baubeschäftigten ausgehend vom Juli 2015 weitgehend konstant war bzw. im Juli 2020 sogar leicht gesunken ist (siehe Tabelle 19). Allerdings wurde im Zuge der Interviews auch von der fallweisen Evidenz „reiner Bauhelfer-Partien“ berichtet, die jedoch sehr leicht ausfindig zu machen/zu kontrollieren seien (Exp. Int. 5). Im Zusammenhang damit komme es außerdem auch fallweise vor, dass ArbeiterInnen mit „fachfernen Qualifikationen“, wie beispielsweise Köche oder AutomechanikerInnen, auf Baustellen angetroffen werden (Exp. Int. 4).

Tabelle 19: Entwicklung der Einstufungen der ArbeitnehmerInnen am Bau

Beschäftigungsgruppen		Juli 2015	Juli 2016	Juli 2017	Juli 2018	Juli 2019	Juli 2020
Vizepoliere	Anzahl	5.556	5.020	4.921	5.070	5.351	5.543
	Anteil	4,3%	3,7%	3,6%	3,6%	3,7%	3,8%
Facharbeiter	Anzahl	56.575	57.399	58.229	59.351	60.361	60.351
	Anteil	43,3%	42,9%	42,3%	41,7%	41,3%	41,2%
Angelernte Arbeiter	Anzahl	27.859	29.548	31.194	33.341	35.027	35.135
	Anteil	21,3%	22,1%	22,7%	23,4%	24,0%	24,0%
Hilfsarbeiter	Anzahl	23.494	24.792	25.875	26.534	26.707	26.029
	Anteil	18,0%	18,5%	18,8%	18,6%	18,3%	17,8%
Sonstige Hilfspersonen	Anzahl	977	1.034	1.005	975	937	911
	Anteil	0,7%	0,8%	0,7%	0,7%	0,6%	0,6%
Lehrlinge	Anzahl	5.818	5.504	5.529	5.791	5.925	6.194
	Anteil	4,5%	4,1%	4,0%	4,1%	4,1%	4,2%
Vorarbeiter	Anzahl	9.556	9.745	10.065	10.623	11.007	11.293
	Anteil	7,3%	7,3%	7,3%	7,5%	7,5%	7,7%
Ferialarbeiter	Anzahl	872	900	757	741	854	948
	Anteil	0,7%	0,7%	0,6%	0,5%	0,6%	0,6%

Quelle: BUAk, 2021

Darüber hinaus ist zu beobachten, dass „einfache“, aber körperlich schwere Arbeiten (betrifft z.B. Eisenbieger oder Tunnelbau) zunehmend von aus dem Ausland entsendeten Arbeitskräften übernommen werden. Durch diese Entwicklung sei jedoch **kein „Herausfallen“ ganzer Gruppen** aus den Kollektivverträgen zu befürchten.

„Nein, weil das würde ja bedeuten, dass ein komplettes Gewerk oder eine komplette KV-Branche ausgelagert werden würde. Das würde theoretisch der Fall sein, wenn ALLE Maler sich von Österreich nach Ungarn absiedeln, dann gäbe es keinen KV mehr für die Maler, aber das sind Horrorszenarien fern jeglicher Realität. Bei uns in der Baubranche hätte ich das nicht gesehen“ (Exp. Int. 4).

Durch günstigere Anbieter aus dem Ausland habe sich das „**Preisgefüge in der Baubranche nach unten entwickelt**“; die Konkurrenz für heimische Bauunternehmen sei dadurch gestiegen. Dennoch würden österreichische Firmen aufgrund des steigenden Drucks ihre Geschäftstätigkeit nicht einstellen – zumindest was große Bauunternehmen angeht (Exp. Int. 4).

Gleichzeitig sinke die Anzahl an MitarbeiterInnen (Stammpersonal) in Baubetrieben, was auf eine zunehmende Anzahl an überlassenen Arbeitskräften aus dem Ausland zurückgeführt wird (Exp. Int. 7).

ExpertInnen zufolge kann es auch durchaus der Fall sein, dass österreichische Bauunternehmen, sofern die Löhne in den aktuellen Entsendeländern eine Aufwertung erfahren, um dem Preisdruck standzuhalten, in andere Länder mit weiterhin niedrigen Löhnen „weiterwandern“ (Exp. Int. 7). Vor diesem Hintergrund wird die Vermutung ausgesprochen, dass österreichische Bauunternehmen in solch einem Fall die Personalsuche bis in den asiatischen Raum ausweiten werden (Exp. Int. 5).

8.2 Fallbeispiele zu Verstößen gegen das LSD-BG in der Bauwirtschaft

Im Folgenden werden rezente Fallbeispiele zu den Interventionen der BUAK analysiert und die Vorgehensweisen bei verschiedenen Übertretungen dargestellt. Zu diesem Zweck wurden dem Team von L&R Sozialforschung seitens der BUAK 21 Fallbeispiele zu folgenden Übertretungsarten übermittelt:

- Unterentlohnung (n = 20)
- Nichtbereithaltung der Lohnunterlagen (n = 6)
- Nichtübermittlung der Lohnunterlagen (n = 6)
- Nichterstattung der Entsendung/keine ZKO3-Meldungen (n = 4)
- Nichtbereithaltung der Meldeunterlagen/ZKO3-Meldungen (n = 2)
- Verweigerung der Einsichtnahme in Melde- und Lohnunterlagen (n = 1)
- Untersagung der Dienstleistung (n = 1)

Durch die Analyse der verschiedenen Übertretungsformen soll ein möglichst breites Spektrum an gesetzlichen Verstößen und deren Folgen abgebildet werden. Die 21 Fallbeispiele beinhalten die Vorgangsweisen bei den Ermittlungen der BUAK auf Basis von Baustellenkontrollen und betreffen jeweils eine bis vier verschiedene Übertretungsarten²⁶. Insgesamt handeln 20 Fälle von Unterentlohnung, jeweils sechs Fälle von der Nichtbereithaltung bzw. der Nichtübermittlung von Lohnunterlagen, vier Fälle von der Nichterstattung der Entsendung (keine ZKO3-Meldungen), zwei Fälle von der Nichtbereithaltung der Meldeunterlagen (ZKO3-Meldungen), ein Fall von der Verweigerung der Einsichtnahme in Lohnunterlagen und ein weiterer Fall von der Untersagung der Dienstleistung – eine Übertretungsart, zu der im Zuge der Vorgängerstudie noch keine Fälle übermittelt wurden und somit neu ist.

Die 21 Fallbeispiele stammen aus allen österreichischen Bundesländern: jeweils vier aus der Steiermark und aus Salzburg, drei aus Wien, jeweils zwei aus Niederösterreich, Oberösterreich, Kärnten und Vorarlberg und jeweils einer aus dem Burgenland und Tirol.

Bei der Auswahl wurde vonseiten der BUAK, neben der Abbildung verschiedener Übertretungsarten und der regionalen Streuung, zudem auf Aktualität geachtet. So beziehen sich die Fallbeispiele auf Baustellenkontrollen der Jahre 2018 bis 2020, wobei der Großteil der Fallbeispiele, nämlich zehn Beispiel, aus dem Jahr 2020 und weitere sieben aus dem Jahr 2019 stammen. Vier Fallbeispiele beziehen sich auf das Jahr 2018.

²⁶ Daher ist die Summe der o.a. Fallzahlen insgesamt größer als 21.

Die verschiedenen Übertretungsarten der 21 Fallbeispiele wurden auf ihre „typischen“ Charakteristika hin analysiert und werden im Folgenden dargestellt.²⁷

Tabelle 20: Beantragtes Strafausmaß pro Übertretungsart und ArbeitnehmerIn

Art des Verstoßes	Anzahl der Fälle	Anzahl der betroffenen AN	Summe aller von der BUAK beantragten Strafausmaße	Von der BUAK beantragtes Strafausmaß pro AN
Unterentlohnung	20	84	€ 273.500	€ 3.256
Nichtbereithaltung der ZKO3-Meldungen/Nichtbereithaltung von Meldeunterlagen	2	5	€ 8.000	€ 1.600
Nichtbereithaltung von Lohnunterlagen	6	18	€ 23.300	€ 1.294
Verweigerung der Einsichtnahme in Melde- und Lohnunterlagen	1	4	€ 5.000	€ 1.250
Keine Meldung der Entsendung (keine ZKO3-Meldung/Nichterstattung der ZKO3-Meldungen/Nichterstattung der Meldung nach 19 LSDB)	4	14	€ 8.500	€ 607
Nichtübermittlung der Lohnunterlagen	6	23	€ 12.200	€ 530
Untersagung der Dienstleistung	1		€ 20.000	€ 10.000 pro Antreffen bei Kontrolle

Quelle: „Anzeigen der BUAK wegen Übertretung von Bestimmungen des LSD-BG“ (BUAK), 2021

Die Höhe des Strafausmaßes ist von der Schwere des Vergehens abhängig, d.h. je höher bspw. die Unterentlohnung ist, desto höher ist die Strafe, die von der BUAK bei der zuständigen Behörde beantragt wird. Ob die Behörde dem beantragten Strafausmaß folgt, es verringert, oder erhöht, liegt in ihrem Ermessen.

„Wir machen der Behörde den Vorschlag hinsichtlich der Unterentlohnung, d.h. wir schauen uns an, wie hoch die Unterentlohnung ist und haben dann einen bestimmten Strafraumen zur Verfügung. Wir setzen nicht bei der Mindeststrafe an, sondern staffeln das aufgrund der Höhe der Unterentlohnung. Die Behörde muss dem Vorschlag nicht folgen, die haben ihr eigenes Ermessen, aber kann dem Vorschlag folgen“ (LSD V – Exp. Int. 1).

Bei Wiederholungsfällen kann eine erhöhte (etwa die doppelte) Strafe beantragt werden. Kommt es zu einer dritten, vierten, ... Wiederholung, wird der Strafraumen jedoch nicht noch weiter erhöht.

„Manche Firmen nehmen es in Kauf, dass sie eine Strafe zahlen und dann beginnt das Spiel wieder von vorne. Es gibt also durchaus Firmen, die das wiederholen und wiederholen. Dafür gibt es ein eigenes Strafausmaß, also für den Wiederholungsfall. Also wenn eine rechtskräftige Entscheidung vorliegt und nach diesem Rechtskraftdatum wird wieder ein Verdacht festgestellt, dann können wir den erhöhten Strafraumen hernehmen, das ist etwa die doppelte Strafhöhe. (...) Wenn die Firma dann das Ganze danach nochmal (ein drittes Mal) wiederholt, gilt es weiterhin als Wiederholungsfall, aber das Strafausmaß bleibt dann gleich“ (LSD V – Exp. Int. 1).

Geht eine Firma in Konkurs und wird von denselben Verantwortlichen eine neue Firma gegründet, wird, im Falle eines Vergehens, wieder der ursprüngliche (niedrigere) Strafraumen herangezogen.

„Manchmal kommt es vor, dass die Firma in Konkurs geht und dann wird eine neue Firma gegründet und das Spiel beginnt mit der neuen Firma. Das gilt dann als neuer Fall, auch wenn die Personen vielleicht dieselben sind“ (LSD V – Exp. Int. 1).

8.2.1 Unterentlohnung

20 der von der BUAK übermittelten Fallbeispiele handeln von Unterentlohnung nach § 29 Abs. 1 LSD-BG. Von diesen 20 Fallbeispielen thematisieren 10 zudem jeweils weitere Übertretungsarten, nämlich die Nichtbereithaltung der Lohn- und/oder Meldeunterlagen, die

²⁷ Details zum Ablauf der Überprüfung/Feststellung der Vergehen sind dem Kapitel „Teilnehmende Beobachtung von Kontrolltätigkeiten durch die BUAK“ der Vorgängerstudie (Danzer et al. 2019) zu entnehmen.

Nichtübermittlung der Lohnunterlagen, die Verweigerung der Einsicht in Lohn- und Meldeunterlagen sowie die Nichterstattung der Entsendemeldung.

Unterentlohnung liegt in den betreffenden 20 Fallbeispielen dann vor, wenn der kollektivvertraglich geregelte (Mindest-)Bruttostundenlohn inkl. etwaig anfallender weiterer Leistungen wie Weihnachts- und/oder Urlaubsgeld und/oder Überstundenleistungen unterschritten wird. Die Differenz zwischen kollektivvertraglich festgelegtem Bruttostundenlohn und tatsächlich ausbezahltem Bruttostundenlohn ist von Fall zu Fall verschieden und umfasst (innerhalb der 20 Beispiele) eine Bandbreite von bis zu rund 85% Lohndifferenz. Die hohe Differenz von 85% ergibt sich durch einen Fall, in dem 2 ArbeitnehmerInnen, die als Hilfsarbeiter eingestuft wurden, nur 1,85 EUR anstatt der kollektivvertraglich vorgesehenen 12,50 EUR Bruttostundenlohn ausbezahlt wurden. Die durchschnittliche Lohndifferenz in den 20 Fällen beträgt rund 44%.

Bei den 20 von Unterentlohnung betroffenen Unternehmen handelt es sich in fünf Fällen um slowenische Unternehmen, bei jeweils drei Fällen um ungarische und slowakische Unternehmen, bei jeweils zwei Fällen um österreichische, deutsche und rumänische Unternehmen sowie bei jeweils einem um ein kroatisches, tschechisches und estnisches Unternehmen.

Im Falle einer Unterentlohnung wird von der BUAK bei der zuständigen Bezirksverwaltungsbehörde eine Anzeige mit einer bestimmten beantragten Strafe erstattet. Das beantragte Strafmaß variiert innerhalb der 20 Fallbeispiele zwischen 2.000 EUR und 7.000 EUR/ArbeitnehmerIn. Die höchste beantragte Strafe, nämlich 7.000 EUR/ArbeitnehmerIn, wurde für jenen Fall beantragt, in dem die Differenz zwischen geleistetem und gebührendem Entgelt für fünf ArbeitnehmerInnen jeweils zwischen 52% und 63% betrug. Das durchschnittlich beantragte Strafmaß/ArbeitnehmerIn beträgt 3.256 EUR (siehe Tabelle 20).

Die 20 Fallbeispiele betreffen jeweils 1-16 ArbeitnehmerInnen, der/die von Unterentlohnung betroffen ist/sind. Durchschnittlich behandelt jeder Fall rund vier ArbeitnehmerInnen.

Die Unternehmen, gegen die Anzeige wegen Unterentlohnung erstattet wird, haben die Möglichkeit, Beschwerde zu erheben / eine Stellungnahme abzugeben. Innerhalb der 20 Fallbeispiele machten nur zwei beschuldigte ArbeitgeberInnen davon Gebrauch. Die Beschwerde wird im Zuge einer mündlichen Verhandlung geprüft. In einem der zwei Fälle wurde das Strafmaß nach Prüfung der Beschwerde verringert und der beschuldigte Betrieb hat die unrichtige Entlohnung eingestanden – die Entscheidung ist rechtskräftig. Im zweiten Fall ist das Verfahren noch anhängig. In 15 der insgesamt 20 Fälle ist das Verfahren ebenfalls noch anhängig und in 3 weiteren ist das Straferkenntnis bereits in Rechtskraft erwachsen.

„Wir bringen die Anzeige bei der Behörde ein, bei der Behörde langt der Fall ein, die Behörde fordert den Beschuldigten zur Rechtfertigung auf. Der Beschuldigte muss wissen, was ihm vorgeworfen wird und hat die Möglichkeit, dazu Stellung zu nehmen. An dieser Stelle kommt es dann in einigen Fällen vor, dass die Beschuldigten die Vorwürfe abweisen und sagen, dass es gar nicht so war, oder das Geld ausbezahlt wurde (...) Die BUAK prüft diese Dinge dann erneut, es wird geschaut, wie glaubwürdig das alles ist und erstattet dann der Behörde eine Stellungnahme und die Behörde entscheidet schlussendlich. (...) In manchen Fällen meldet sich der Beschuldigte nicht, wenn der Fall für die Behörde plausibel und ausreichend begründet ist, wird sie eine Strafe verhängen. Manchmal werden die Beschuldigten erst dann munter und erheben Beschwerde und dann sind wir bei der nächsten Instanz.“ (LSD V – Exp. Int. 1).

Zwei typische Fälle von Unterentlohnung, wie sie von der BUAK übermittelt wurden, werden im Folgenden angeführt.

Beispiel 1: Unterentlohnung – Eisenbieger, Schaler und Vorarbeiter in Graz (Steiermark)

Übertretene Verwaltungsnorm:

- § 29 Abs 1 LSD-BG – Unterentlohnung

Sachverhalt: Am 14.05.2019 führte ein Erheber der BUAKE eine Baustellenkontrolle in Graz durch. Bei der Erhebung wurden sechs Arbeitnehmer eines slowenischen Unternehmens bei Schalungs-, Trockenbau- und Kranarbeiten angetroffen. Dies deckt sich mit den Angaben der Arbeitnehmer, wonach diese auf der gegenständlichen Baustelle Schalungs- Trockenbau-, Eisenbieger- und Kranarbeiten verrichteten.

Entsprechend den Angaben der Arbeitnehmer und ihren festgestellten Tätigkeiten erfolgte eine Einstufung gem. § 15 LSD-BG in den Kollektivvertrag für Baugewerbe und Bauindustrie 2018. Da nur für vier der sechs Arbeiter Lohnunterlagen vorlagen, wurde die Unterentlohnung vorläufig nur für diese vier Arbeiter berechnet. Aufgrund der Ergebnisse der Baustellenkontrolle wurden zwei der Arbeiter als Angelernte Bauarbeiter (Eisenbieger), ein Arbeiter als Angelernte Bauarbeiter (Schaler) und ein Arbeiter als Vorarbeiter eingestuft.

Für die verrichtete Arbeit in Österreich gebührte ihnen somit der kollektivvertragliche Bruttostundenlohn von EUR 13,56 (Schaler/Eisenbieger) bzw. EUR 15,60 (Vorarbeiter). Da die Arbeiter laut den vorliegenden Unterlagen bereits über einen Monat beim Betrieb beschäftigt waren, war zudem das Weihnachtsgeld nach §12 des zur Anwendung kommenden Kollektivvertrags zu berücksichtigen. Das Weihnachtsgeld betrug im konkreten Fall jeweils pro Stunde EUR 1,42 (Schaler/Eisenbieger) bzw. EUR 1,64 (Vorarbeiter). Somit ergab sich für die Arbeit in Österreich ein zu leistendes Entgelt pro Stunde von insgesamt EUR 14,98 (Schaler/Eisenbieger) bzw. EUR 17,24 (Vorarbeiter).

Die Unterentlohnung ergab sich gegenständlich aber daraus, dass den Arbeitern jeweils weniger Stunden bezahlt wurden, als diese nach den Arbeitszeitaufzeichnungen geleistet haben. Die BUAKE zog bei der Berechnung der Unterentlohnung die Lohnunterlagen für März 2019 heran.

Unterentlohnung: Ausgehend von den Lohnunterlagen, insbesondere den Arbeitszeitaufzeichnungen, verglichen mit den in den Lohnzetteln abgerechneten Stunden ergab sich folgende Unterentlohnung:

AN	Zeitraum	Geleistetes Entgelt EUR	Gebührendes Entgelt EUR	Differenz			Beantragte Strafe
				Betrag brutto	EUR	%	
1	März 2019	528,40	674,22	145,82		21,63	3.500,-
2	März 2019	528,40	674,22	145,82		21,63	3.500,-
3	März 2019	624,00	3.473,22	2.849,22		82,03	6.500,-
4	März 2019	2.184,00	2.562,05	378,05		14,76	3.000,-

Verfahren: Die BUAKE erstatte daher am 19.02.2020 Anzeige an die zuständige Bezirksverwaltungsbehörde und beantragte eine Strafe von insgesamt EUR 16.500,- wegen des begründeten Verdachts auf Unterentlohnung.

Das Verfahren ist anhängig.

Beispiel 2: Unterentlohnung – Schaler in Andau (Burgenland)

Übertretene Verwaltungsnorm:

- § 29 Abs 1 LSD-BG – Unterentlohnung

Sachverhalt: Am 06.03.2020 führte eine Erheberin der BUAK eine Baustellenkontrolle in Andau durch. Bei der Erhebung wurden zwei Arbeitnehmer eines slowakischen Unternehmens bei Schalungsarbeiten angetroffen. Dies deckt sich mit den Angaben der Arbeitnehmer, wonach diese auf der gegenständlichen Baustelle Schalungsarbeiten verrichteten.

Entsprechend den Angaben der Arbeitnehmer und ihren festgestellten Tätigkeiten erfolgte eine Einstufung gem. § 15 LSD-BG in den Kollektivvertrag Baugewerbe und Bauindustrie 2019. Aufgrund der Ergebnisse der Baustellenkontrolle wurden die Arbeiter als Angelernte Arbeiter eingestuft.

Für die verrichtete Arbeit in Österreich gebührte ihnen somit der kollektivvertragliche Bruttostundenlohn von EUR 14,01. Da die Arbeiter laut den vorliegenden Unterlagen bereits über einen Monat beim Betrieb beschäftigt waren, war zudem das Weihnachtsgeld nach §12 des zur Anwendung kommenden Kollektivvertrags zu berücksichtigen. Das Weihnachtsgeld betrug im konkreten Fall EUR 1,47 pro Stunde. Somit ergab sich für die Arbeit in Österreich ein zu leistendes Entgelt von insgesamt EUR 15,48 pro Stunde.

Aufgrund fehlender Lohnunterlagen ist die BUAK bei der Berechnung der Unterentlohnung von den Angaben der Arbeitnehmer zu ihrem Lohn ausgegangen. Danach erhielten die Arbeitnehmer einen Bruttostundenlohn von EUR 5,25.

Unterentlohnung: Ausgehend von einem geleisteten Bruttostundenlohn von EUR 5,25 und dem den Arbeitnehmern entsprechend dem Kollektivvertrag zustehenden Bruttostundenlohn von 15,48 (inklusive Weihnachtsgeld) ergibt sich im Tatzeitraum eine Unterentlohnung von 66,09%.

Verfahren: Die BUAK erstatte daher am 14.07.2020 Anzeige an die zuständige Bezirksverwaltungsbehörde und beantragte eine Strafe von EUR 4.000,00 pro Arbeitnehmer wegen des begründeten Verdachts auf Unterentlohnung.

Die Verfahren sind anhängig.

8.2.2 Nichtbereithaltung und Nichtübermittlung der Lohnunterlagen

Die Nichtbereithaltung der Lohnunterlagen nach § 28 Z 1 LSD-BG liegt in 6 der insgesamt 21 Fallbeispiele vor. Das beantragte Strafausmaß bezüglich der Nichtbereithaltung der Lohnunterlagen beträgt zwischen 1.000 EUR bis 2.000 EUR/ArbeitnehmerIn und liegt durchschnittlich bei 1.294 EUR/ArbeitnehmerIn (siehe Tabelle 20).

Weitere 6 der insgesamt 21 Fallbeispiele behandeln die Nichtübermittlung von Lohnunterlagen nach § 27 Abs. 1 LSD-BG. Das beantragte Strafausmaß variiert hier je nach Fall zwischen etwa 360 EUR und 800 EUR/ArbeitnehmerIn und liegt durchschnittlich bei rund 530 EUR/ArbeitnehmerIn (siehe Tabelle 20).

Nichtbereithaltung und Nichtübermittlung der Lohnunterlagen werden im Zuge der Fallschilderungen zur Unterentlohnung meist nur in Beisätzen erwähnt, wie aus nachfolgenden Beispielen hervorgeht.

Beispiel 3: Nichtbereithaltung und Nichtübermittlung von Lohnunterlagen – Hilfsarbeiter in Salzburg

Übertretene Verwaltungsnormen:

- § 27 Abs 1 letzter Satz LSD-BG – Nichtübermittlung von Lohnunterlagen
- § 28 Z 1 LSD-BG – Nichtbereithaltung von Lohnunterlagen
- § 29 Abs 1 LSD-BG – Unterentlohnung

Sachverhalt: Am 01.07.2020 führten zwei Erheber der BUAK eine Baustellenkontrolle in Salzburg durch. Bei der Erhebung wurden vier Arbeitnehmer eines rumänischen Unternehmens bei Isolierarbeiten angetroffen. Dies deckt sich mit der Angabe der Arbeitnehmer.

Entsprechend den Angaben der Arbeitnehmer und den festgestellten Tätigkeiten erfolgte eine Einstufung gem. § 15 LSD-BG in den Kollektivvertrag für Bauhilfsgewerbe 2020. Aufgrund der Ergebnisse der Baustellenkontrolle und aus verfahrensrechtlicher Vorsicht stufte die BUAK die vier Arbeitnehmer als Hilfsarbeiter ein. Für die verrichtete Arbeit in Österreich gebührte ihnen somit ein Bruttostundenlohn von EUR 11,57. Die Arbeiter waren laut den vorliegenden Unterlagen im Zeitpunkt der Baustellenerhebung bereits ein Monat im Betrieb beschäftigt, weshalb ihnen das Weihnachtsgeld nach § 9 des zur Anwendung kommenden Kollektivvertrags in Höhe von EUR 1,11 pro Stunde gebührte. Den Arbeitnehmern gebührte somit insgesamt ein Bruttostundenlohn von EUR 12,68 für die Arbeit in Österreich.

Die BUAK stützte sich für die Berechnung der Unterentlohnung mangels vorliegender Lohnzettel auf die Angaben der Arbeitnehmer im Erhebungsprotokoll. Demnach erhielt ein Arbeitnehmer einen Bruttostundenlohn von EUR 3,16 und die übrigen drei Arbeitnehmer von EUR 2,67 für die Arbeit in Österreich ausbezahlt.

Unterentlohnung: Ausgehend von den oben angeführten gebührenden und ausbezahlten Bruttostundenlöhnen ergeben sich folgende Unterentlohnungen:

AN	Zeitraum	Geleistetes Entgelt EUR	Gebührendes Entgelt EUR	Differenz		Beantragte Strafe
				Betrag EUR brutto	%	
1	30.06.- 01.07.2020	63,20	253,60	190,40	75,08%	4.000,00
2	30.06.- 01.07.2020	53,40	253,60	200,20	78,94%	4.000,00
3	30.06.- 01.07.2020	53,40	253,60	200,20	78,94%	4.000,00
4	30.06.- 01.07.2020	53,40	253,60	200,20	78,94%	4.000,00

Verfahren: Die BUAK erstatte daher am 08.10.2020 Anzeige an die zuständige Bezirksverwaltungsbehörde und beantragte eine Strafe von insgesamt EUR 16.000,00 wegen des begründeten Verdachts auf Unterentlohnung. Darüber hinaus beantragte die BUAK eine Strafe von EUR 3.200,00 wegen der Nichtübermittlung von Lohnunterlagen und von EUR 4.800,- wegen der Nichtbereithaltung von Lohnunterlagen. Da das Unternehmen über zwei zur Vertretung nach außen befugte Organe verfügt, wurden zwei Anzeigen erstattet.

Beide Verfahren sind noch anhängig.

8.2.3 Nichtbereithaltung ZKO3-Meldungen/Nichtbereithaltung der Meldeunterlagen

2 der insgesamt 21 Fälle handeln von der Nichtbereithaltung der ZKO3-Meldungen nach §§ 26 Abs. 1 Z 1, 15 Abs. 2 LSD-BG. In einem Fall wurde vonseiten der BUAK eine Strafe von 2.000 EUR/ArbeitnehmerIn beantragt, im anderen Fall eine Strafe von 1.000 EUR/ArbeitnehmerIn. Das von der BUAK durchschnittlich beantragte Strafausmaß beträgt 1.600 EUR/ArbeitnehmerIn (siehe Tabelle 20).

Beispiel 4: Nichtbereithaltung der Meldeunterlagen – Feuerungsmaurer und Bauhilfsarbeiter in Graz (Steiermark)

Übertretene Verwaltungsnormen:

- § 26 Abs 1 Z 3 LSD-BG iVm § 15 Abs 2 LSD-BG – Nichtbereithaltung der Meldeunterlagen
- § 28 Z 1 LSD-BG – Nichtbereithaltung der Lohnunterlagen
- § 29 Abs 1 LSD-BG – Unterentlohnung

Sachverhalt: Am 26.09.2018 führte eine Erheberin der BUAK eine Baustellenkontrolle in Graz durch. Bei der Erhebung wurden drei Arbeitnehmer eines deutschen Unternehmens bei Vorbereitungsarbeiten zu Feuerungsmaurerarbeiten angetroffen. Dies deckt sich mit den Angaben der Arbeitnehmer, wonach diese auf der gegenständlichen Baustelle Feuerungsmaurerarbeiten verrichteten.

Entsprechend den Angaben der Arbeitnehmer und ihren festgestellten Tätigkeiten erfolgte eine Einstufung gem. § 15 LSD-BG in den Kollektivvertrag für Feuerfest- und Schornstein-(Kamin-) Bau, Österreich, 2018 4 und Kollektivvertrag für Baugewerbe und Bauindustrie, Österreich, 2018. Aufgrund der Ergebnisse der Baustellenkontrolle wurde ein Arbeiter als Feuerungsmaurer und zwei Arbeiter als Bauhilfsarbeiter eingestuft.

Für die verrichtete Arbeit in Österreich gebührte ihnen somit der kollektivvertragliche Bruttostundenlohn von EUR 17,38 (Feuerungsmaurer) bzw. EUR 12,09 (Bauhilfsarbeiter). Da die Arbeiter laut den vorliegenden Unterlagen bereits über einen Monat beim Betrieb beschäftigt waren, war zudem das Weihnachtsgeld nach § 2 iVm § 12 der zur Anwendung kommenden Kollektivverträge zu berücksichtigen. Das Weihnachtsgeld betrug im konkreten Fall jeweils pro Stunde EUR 1,82 (Feuerungsmaurer) bzw. EUR 1,27 (Bauhilfsarbeiter). Somit ergab sich für die Arbeit in Österreich ein zu leistendes Entgelt pro Stunde von insgesamt EUR 19,20 (Feuerungsmaurer) bzw. EUR 13,36 (Bauhilfsarbeiter). Hinzu kamen weitere Zuschläge für Mehr- und Überstunden bzw. Sonntagsarbeit und Erschwerniszulagen.

Bei Berechnung der Unterentlohnung folgte die BUAK den Angaben in den Arbeitsverträgen und ZKO 3 Meldungen. Unterentlohnung: Ausgehend von den Unterlagen verglichen mit den

oben genannten gebührenden Löhnen samt Zuschlägen/Zulagen ergab sich folgende **Unterentlohnung**:

AN	Zeitraum	Geleistetes Entgelt EUR	Gebührendes Entgelt EUR	Differenz			Beantragte Strafe
				Betrag brutto	EUR	%	
1	Sept 2018	2.872,00	5.066,63	2.194,63	43,31	3.500,-	
2	Sept 2018	2.193,75	3.219,42	1.025,68	31,86	3.000,-	
3	Jan-Jul 2018	2.281,50	3.442,04	1.160,54	33,72	3.000,-	

Verfahren: Die BUAK erstatte daher am 27.11.2018 Anzeige an die zuständige Bezirksverwaltungsbehörde und beantragte eine Strafe von insgesamt EUR 9.500 wegen des begründeten Verdachts auf Unterentlohnung. Hinzu kamen beantragte Strafen iHv EUR 6.000 für die Nichtbereithaltung der Meldeunterlagen und EUR 6.000 für die Nichtbereithaltung der Lohnunterlagen.

Im Verfahren erster Instanz zeigte sich der Beschuldigte geständig – die fehlenden Lohnbeträge wurden nachbezahlt. Das Verfahren wurde mit Straferkenntnis vom 03.04.2019 beendet, die Behörde verhängte Strafen iHv EUR 3.000 für die Nichtbereithaltung der A1 Entsendebescheinigungen, EUR 3.000 für die Nichtbereithaltung der ZKO 3 Meldungen, EUR 1.500 für die Nichtübermittlung der Lohnunterlagen, EUR 3.000 für die Nichtbereithaltung der Lohnunterlagen und EUR 5.000 für die Unterentlohnung.

Das Straferkenntnis ist in Rechtskraft erwachsen.

8.2.4 Keine Meldung der Entsendung

In 4 der insgesamt 21 Fallbeispielen liegt keine Meldung der Entsendung vor. Pro ArbeitnehmerIn wurde vonseiten der BUAK für diesen Verstoß ein Strafausmaß zwischen rund 360 EUR bis 1.000 EUR beantragt. Das durchschnittliche Strafausmaß/ArbeitnehmerIn liegt bei 607 EUR.

Beispiel 5: Keine Meldung der Entsendung – Angelernte Arbeiter in Hirschegg (Vorarlberg)

Übertretene Verwaltungsnormen:

- § 26 LSD-BG - Keine Meldung der Entsendung
- § 27 LSD-BG – Nichtübermittlung von Lohnunterlagen
- § 29 LSD-BG – Unterentlohnung

Sachverhalt: Am 29.09.2020 führte ein Erheber der BUAK eine Baustellenkontrolle in Hirschegg durch. Bei der Erhebung wurden sieben Arbeitnehmer eines deutschen Unternehmens bei Eisenlegearbeiten angetroffen.

Entsprechend den Angaben der Arbeitnehmer und ihren festgestellten Tätigkeiten erfolgte eine Einstufung gem. § 15 LSD-BG in den Kollektivvertrag für Baugewerbe und Bauindustrie 2020. Aufgrund der Ergebnisse der Baustellenkontrolle wurden die Arbeiter als Angelernte Arbeiter eingestuft.

Für die verrichtete Arbeit in Österreich gebührte ihnen somit der kollektivvertragliche Bruttostundenlohn von EUR 14,37. Da ein Arbeiter laut dessen und den Angaben der anderen Arbeiter als Partieführer tätig war, war zudem gemäß § 6 des einschlägigen Kollektivvertrages eine Erschwerniszulage in der Höhe von 10%, da dieser eine selbstständige Arbeitspartie von mehr als 3 Mann beaufsichtigte, zu berücksichtigen. Somit ergab sich für diesen Arbeitnehmer betreffend die Arbeit in Österreich ein zu leistendes Entgelt von insgesamt EUR 15,81 pro Stunde.

Die BUAK folgte – da keine Lohnabrechnungen iSd § 22 LSD-BG verfügbar waren bzw. übermittelt wurden – betreffend den an die Arbeitnehmer ausgezahlten Löhnen vollinhaltlich den Erstangaben der Arbeitnehmer.

Unterentlohnung: Ausgehend von einem geleisteten Bruttostundenlohn von EUR 8,88 bzw. EUR 13,50 (Angaben der Arbeiter) und dem den Arbeitnehmern entsprechend dem Kollektivvertrag zustehenden Bruttostundenlohn von EUR 15,81 (inkl. Partieführerzulage) bzw. 14,37 ergibt sich – anhand der Angabe im Baustellenerhebungsprotokoll 8h pro Tag zu arbeiten – folgende Unterentlohnung:

AN	Zeitraum	Geleistetes Entgelt EUR	Gebührendes Entgelt EUR	Differenz			Beantragte Strafe
				Betrag brutto	EUR	%	
1	29.09.2020	71,04	126,46	-55,42	43,83%	4.500	

Bei den übrigen sechs Arbeitnehmern besteht lt. deren Angaben eine geringe Unterentlohnung idH von 6%, weshalb diese von der ggst. Anzeige vorerst ausgenommen wurden. Die BUAK behält sich im Falle von Neuerungen im ggst. Verfahren, eine Anzeigenergänzung vor.

Keine Meldung der Entsendung gemäß § 26 LSD-BG: Der Baustellenerheber fand auf dem ggst. Bauvorhaben keine ZKO-3 Meldung vor. Tatsächlich wurde – lt. Überprüfung durch die BUAK – keine ZKO3-Meldung für die h.g. Arbeitnehmer für das ggst. Bauvorhaben erstattet.

Nichtübermittlung von Lohnunterlagen: Am Tag der Baustellenkontrolle wurden keine Lohnunterlagen iSd § 22 LSD-BG bereitgehalten. Da die Arbeitnehmer am Tag der Kontrolle ihre Tätigkeit am ggst. Bauvorhaben aufgenommen haben, hätten zumindest die Arbeitsverträge und Arbeitszeitaufzeichnungen aufliegen müssen.

Für die Übermittlung der fehlenden Unterlagen wurde dem Arbeitgeber eine Frist bis zum Ablauf des der Aufforderung zweitfolgenden Werktages (sohin bis zum 02.10.2020) eingeräumt. Bis dahin wurden der BUAK weder die Arbeitsverträge noch Arbeitszeitaufzeichnungen hinsichtlich der og Arbeitnehmer entgegen § 15 Abs 2 LSD-BG übermittelt, weshalb die Übertretung des § 27 Abs 1 letzter Satz LSD-BG verwirklicht ist.

Verfahren: Die BUAK erstatte daher am 27.11.2020 Anzeige an die zuständige Bezirksverwaltungsbehörde und beantragte eine Strafe von EUR 4.500 wegen des begründeten Verdachts auf Unterentlohnung. Weiters wurde eine Strafe wegen Nichtübermittlung der Lohnunterlagen sowie wegen der nicht erstatteten ZKO-3 Meldung - in Berücksichtigung der höchstgerichtlichen Rechtsprechung – in der Höhe von je EUR 5.000 beantragt.

Das Verfahren ist anhängig.

8.2.5 Verweigerung der Einsichtnahme in Melde- und Lohnunterlagen

Einer der 21 Fälle schildert die Verweigerung der Einsichtnahme in Lohnunterlagen. Für die Verweigerung der Einsichtnahme in die Lohn- und Meldeunterlagen von insgesamt vier ArbeitnehmerInnen wurde vonseiten der BUAK ein Strafausmaß von 5.000 EUR beantragt. Das durchschnittlich beantragte Strafausmaß/ArbeitnehmerIn beläuft sich demnach auf 1.250 EUR (siehe Tabelle 20).

Beispiel 6: Verweigerung der Einsichtnahme in Melde- und Lohnunterlagen – Facharbeiter und Hilfsarbeiter in Wien

Übertretene Verwaltungsnorm:

- § 29 Abs 1 LSD-BG – Unterentlohnung
- § 27 Abs 3 LSD-BG – Verweigerung der Einsichtnahme in Melde- und Lohnunterlagen
- § 26 Abs 1 Z 1 LSD-BG – Nichterstattung der ZKO3-Meldungen

Sachverhalt: Am 25.10.2019 führte eine Erheberin der BUAK eine Baustellenkontrolle in 1020 Wien durch. Bei der Erhebung wurden vier Arbeitnehmer eines kroatischen Unternehmens bei Maurer- und Hilfsarbeiten angetroffen. Dies deckt sich mit den Angaben der Arbeitnehmer, wonach diese auf der gegenständlichen Baustelle (überwiegend) Maurer bzw. Hilfsarbeitertätigkeiten verrichteten.

Entsprechend den Angaben der Arbeitnehmer und ihren festgestellten Tätigkeiten erfolgte eine Einstufung gem. § 15 LSD-BG in den Kollektivvertrag für Baugewerbe und Bauindustrie 2019. Aufgrund der Ergebnisse der Baustellenkontrolle wurden zwei Arbeiter als Facharbeiter und zwei Arbeiter als Hilfsarbeiter eingestuft.

Für die verrichtete Arbeit in Österreich gebührte ihnen somit der kollektivvertragliche Bruttostundenlohn von EUR 14,68 bzw. EUR 12,50.

Aufgrund fehlender Lohnunterlagen ist die BUAK bei der Berechnung der Unterentlohnung von den Angaben der Arbeitnehmer zu ihrem Lohn ausgegangen. Danach erhielten die Arbeitnehmer einen Bruttostundenlohn von EUR 2,31 bzw. EUR 1,85.

Unterentlohnung: Ausgehend von einem geleisteten Bruttostundenlohn von EUR 2,31 bzw. EUR 1,85 und dem den Arbeitnehmern entsprechend dem Kollektivvertrag zustehenden Bruttostundenlohn von 14,68 bzw. EUR 12,50 ergibt sich im Tatzeitraum eine Unterentlohnung von 84,26 % bzw. 85,20%.

Verweigerung der Einsichtnahme in Melde- und Lohnunterlagen: Die Befragung der Arbeitnehmer fand in einer Wohnung im Erdgeschoss, die den Arbeitnehmer als Aufenthaltsraum diente, statt. Auf Nachfrage der Baustellenerheberin, ob Meldeunterlagen iSd § 21 Abs 1 LSD-BG oder Lohnunterlagen iSd § 22 Abs 1 LSD-BG bereitgehalten werden, wurde dies seitens eines Arbeitnehmers vorerst vereint. Als dieser jedoch im Rahmen der Befragung eine gelbe DokaPlatte zur Seite schob und eine Holzkiste mit Unterlagen aus dem dahinter verborgenen Regal nahm, um ein Dokument zu suchen, wurde die Frage nun seitens des Arbeitnehmers bejaht, die Einsichtnahme in diese Unterlagen aber beharrlich verweigert. Der Baustellenerheberin wurde sohin die Einsichtnahme in die auf der Baustelle aufliegenden Unterlagen nach §§ 21 Abs 1 und 22 LSD-BG verweigert.

Nichterstattung der ZKO3-Meldungen: Die Baustellenerheberin fand auf dem Bauvorhaben keine das ggst Bauvorhaben betreffende ZKO3- Meldung der angetroffenen Arbeitnehmer vor. Tatsächlich wurde – lt. Überprüfung durch die BUAK - keine ZKO3-Meldung erstattet.

Verfahren: Die BUAK erstatte daher am 05.08.2020 Anzeige an die zuständige Bezirksverwaltungsbehörde und beantragte eine Strafe von EUR 5.000 pro Arbeitnehmer wegen des begründeten Verdachts auf Unterentlohnung. Weiter wurde eine Strafe von EUR 5.000 wegen Verweigerung der Einsichtnahme in Melde- und Lohnunterlagen sowie eine Strafe von EUR 4.000 wegen Nichterstattung der ZKO3- Meldungen beantragt.

Die Verfahren sind anhängig.

8.2.6 Untersagung der Dienstleistung

Einer der 21 Fälle betrifft die Untersagung der Dienstleistung. In diesem Fall wurde ein ungarisches Unternehmen, dem bereits die Dienstleistung untersagt wurde, zwei Mal im Zuge von Baustellenkontrollen angetroffen. Das beantragte Strafausmaß beträgt 10.000 EUR/Baustellenkontrolle.

Beispiel 7: Untersagung der Dienstleistung – Ungarisches Unternehmen in Kitzbühel (Tirol)

Übertretene Verwaltungsnorm:

- § 31 Abs 4 LSD-BG – Untersagung der Dienstleistung

Sachverhalt: Gegen das hg ungarische Einzelunternehmen wurden durch die BUAK bereits zahlreiche Verfahren wegen Unterentlohnung iSd § 29 LSD-BG geführt (zwischen Sept. 2019 und März 2020 insg. 10 an der Zahl, welche inzwischen alle in Rechtskraft erwachsen sind).

Mit der Anzeige vom 02.03.2020 an die zuständige BH Kitzbühel wurde durch die BUAK (neben der Anzeige wegen Unterentlohnung iSd § 29 LSD-BG) auch die Untersagung der Dienstleistung gemäß § 31 Abs 1 LSDBG beantragt. Mit Bescheid der Behörde vom 14.04.2020 wurde die Erbringung der Dienstleistung von 3 Jahren untersagt (Rechtskraft mit 11.06.2020).

In weiterer Folge wurde das Einzelunternehmen, obwohl diesem ab Rechtskraft 11.06.2020 die Erbringung von Dienstleistungen in Österreich für die Dauer von drei Jahren untersagt wurde, drei Mal im Zuge von Baustellenkontrollen in Tirol angetroffen (am 24.06.2020 in 6380 St. Johann i.T. sowie am 23.07.2020 in 9971 Matrei i.O.).

Verfahren: Die BUAK erstattete daher am 15.09.2020 Anzeige an die zuständige BH Lienz (betrifft die Baustellenkontrolle vom 23.07.2020 in 9971 Matrei i.O.) und am 10.09.2020 an die BH Kitzbühel (betrifft die Baustellenkontrolle vom 24.06.2020 in 6380 St. Johann i.T.) wegen den Übertretungen des § 31 Abs 4 LSD-BG und beantragte die Verhängung einer Strafe von jeweils EUR 10.000.-.

Das daraufhin ergangene Straferkenntnis der BH Kitzbühel vom 15.10.2020 mit einem verhängten Strafausmaß von EUR 3.000 ist am 03.12.2020 in Rechtskraft erwachsen. Das

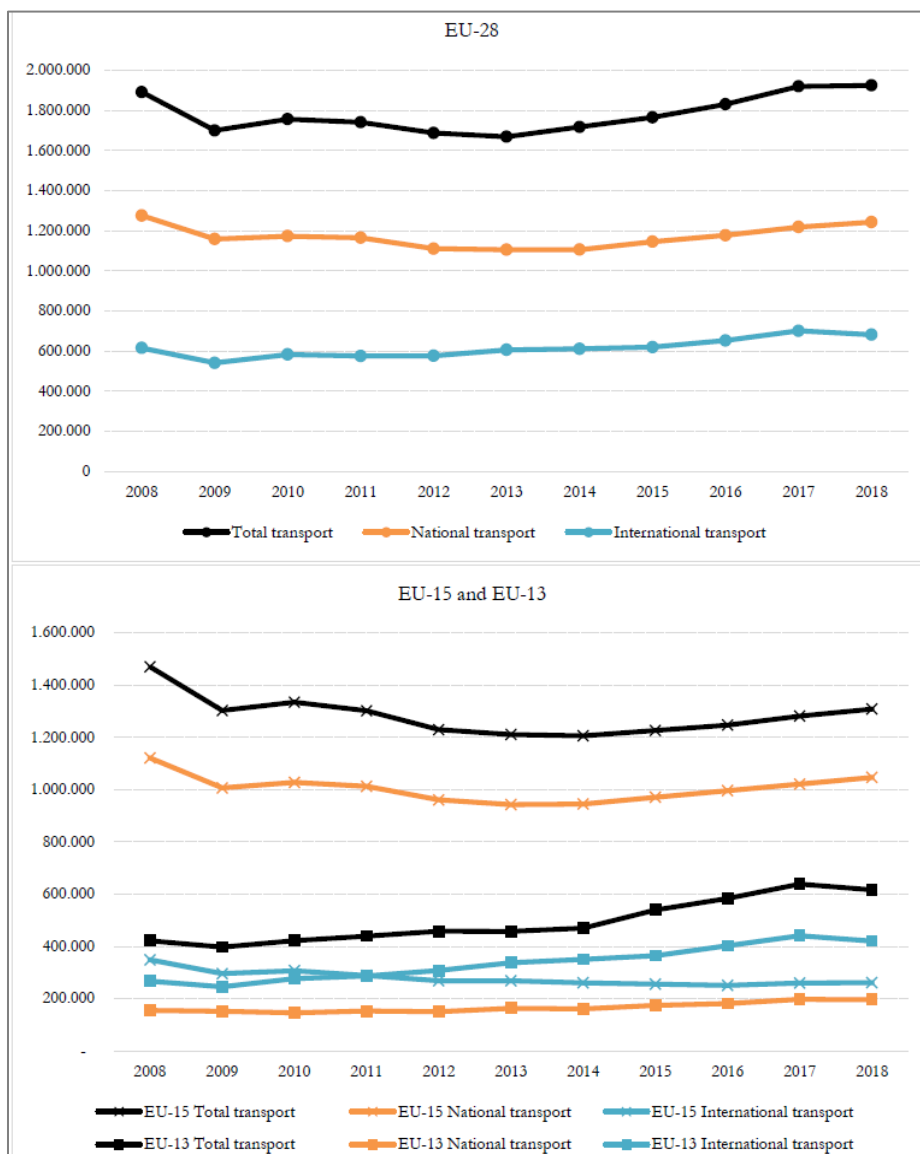
Straferkenntnis der BH Lienz vom 08.12.2020 mit einem verhängten Strafausmaß von EUR 10.000 ist noch nicht rechtskräftig.

9 Lohn- und Sozialdumping im Transportsektor

Obwohl der Großteil des Transportvolumens auch aktuell noch von den EU-15 Mitgliedstaaten geleistet wird²⁸, muss doch der Beginn der Arbeitsmarktöffnung als Wendepunkt im Bereich des internationalen Transports markiert werden: Im Jahr 2012 übersteigt das Volumen des internationalen Transports der EU-13 Mitgliedstaaten erstmals jenes der EU-15 Mitgliedstaaten (siehe Abbildung 17). In den nächsten Jahren vergrößert sich das Aufkommen im Bereich der EU-13-Mitgliedstaaten mit hoher Dynamik und bremst sich erst im Jahr 2018 etwas ein.

Der Zeitvergleich der letzten Jahre zeigt: Wo sich im Jahr 2008 internationale Transporte noch 57% vs. 43% auf EU-15 und EU-13 Mitgliedstaaten verteilen, beläuft sich das Verhältnis im Jahr 2018 bereits auf 38% vs. 62%.

Abbildung 17: Jährliches Transportvolumen in Mio. Tonnen-Kilometern (TKM) für EU28, EU-15, EU13-Staaten; Jahre 2008 bis 2018



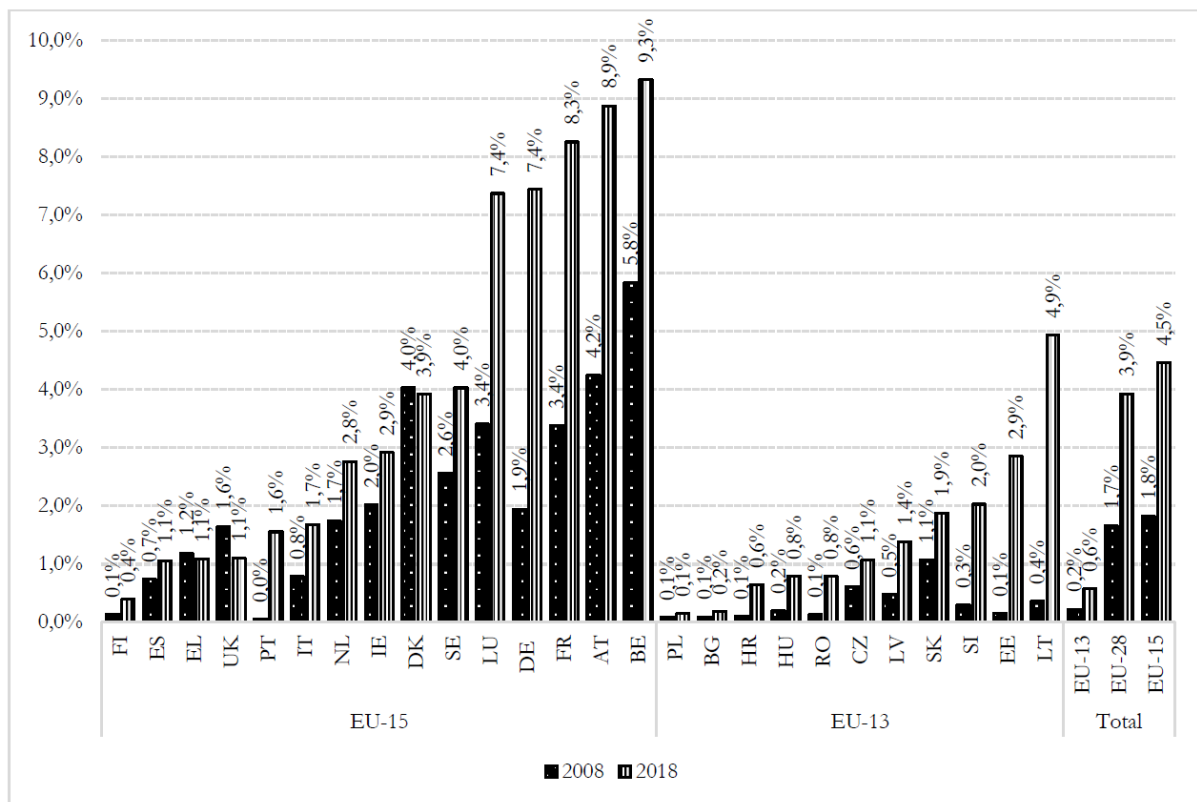
Quelle: De Wispelaere et al. 2020:35

²⁸ Im Jahr 2018 entfällt ein Volumen von rund 1,308 Mrd. Tonnen-Kilometern (TKM) auf die EU15 Mitgliedstaaten. Demgegenüber entsteht im Bereich der EU-13 Mitgliedstaaten ein Volumen von 616 Mio. TKM.

9.1 Kabotage

Die Verlagerung der internationalen Transporte zu den neuen Mitgliedstaaten hat auch ihre Auswirkungen auf die Entwicklung der Kabotage. Als Indikator kann dabei die „cabotage penetration rate“ herangezogen werden: hierunter wird der Anteil der Kabotage am Gesamtaufkommen der nationalen Transportaktivitäten verstanden. Wie der folgenden Abbildung 18 zu entnehmen ist, steigt das Ausmaß der Kabotage in den EU-15 Mitgliedstaaten von 1,8% im Jahr 2008 auf 4,5% im Jahr 2018. Im Bereich der EU-13 Mitgliedstaaten hält sich hingegen der Anteil der Kabotage im Zeitraum 2008 bis 2018 auf sehr niedrigem Niveau; zuletzt im Jahr 2018 beläuft sich die cabotage penetration rate auf 0,6%.

Abbildung 18: Anteile der Kabotage am Gesamtaufkommen der nationalen Transportaktivitäten (cabotage penetration rate) nach Mitgliedsstaat, 2008 und 2018



Quelle: De Wispelaere et al. 2020

Österreich steht, was das Ausmaß der Kabotage betrifft, den Auswertungen der Eurostat-Daten zufolge für das Jahr 2018 an zweiter Stelle von allen Mitgliedstaaten mit einem Anteil von 8,9%; knapp hinter Belgien mit einem Anteil von 9,3% und vor Frankreich, welches mit einer cabotage penetration rate von 8,3% an dritter Stelle zu reihen ist. Im Zeitverlauf 1999 bis 2018 erhöhte sich dabei das Volumen an Kabotage in Österreich um mehr als 635% (De Wispelaere et al. 2020:96)

Wie der Studie von Kummer et al. 2016 zu entnehmen ist, sollte allerdings davon ausgegangen werden, **dass der via Eurostat für Österreich ausgewiesene Wert von 8,9% die reale Situation grob unterschätzt.** Kummer et al. verwendeten anstelle der Befragungsdaten von Eurostat hochvalide Bewegungsdaten des österreichischen Straßennetzes und kommen

mittels eines elaborierten Analyseverfahrens zu dem Befund, dass einem realistischen Szenario des Jahres 2016 zufolge der Kabotageanteil in Österreich 21,7% beträgt; dies ist somit mehr als der doppelte Anteilswert, den Eurostat ausweist.

Am Beispiel des Länderpaares Österreich und Slowenien zeigt sich das Ungleichgewicht in der Kabotage in konkreten Zahlen: Wie der folgenden Tabelle 21 zu entnehmen ist, fährt Slowenien mit einer Zahl von 653.242 Tausend Tonnen-Kilometern nicht nur mehr Kabotagefahrten im Ausland als Österreich mit 587.253 Tausend TKM, sondern wickelt mit einem Anteil von 18,5% auch deutlich mehr Fahrten in Österreich ab als Österreich mit einem Anteil von 1,3% in Slowenien.

Daraus resultieren 120.781 Tausend TKM Kabotagefahrten slowenischer Unternehmen in Österreich, hingegen lediglich 7.866 Tausend TKM Kabotagefahrten österreichischer Unternehmen in Slowenien.

Tabelle 21: Internationale Transportaktivitäten und Kabotage (Tausend TKM) in Österreich und Slowenien, 2014

	Cabotage performed by	
	Austria	Slovenia
In Austria	587,253	653,242
In Slovenia	7,866	120,781
% Share in total	1.3	18.5
	Cabotage taking place in	
	Austria	Slovenia
By Austria	773,695	10,622
By Slovenia	120,781	7,866
% Share in total	15.6	74.1

Quelle: De Wispelaere et al. 2020: 163

Die **Kabotagebestimmungen** sehen vor, dass innerhalb von sieben Tagen nach Grenzübertritt maximal drei Mal be- und entladen werden darf – danach muss das Fahrzeug für vier Tage ausreisen, um Dauerkabotage zu verhindern. Es gibt allerdings auch „kabotagefreie Distanzen“, also Fahrten, die nicht als Kabotage gelten. Darunter fallen z.B. die Zu- und Abfahrt von Häfen.

Als überaus problematisch ist der Umstand zu erachten, dass die **Kontrolle/Dokumentation der Kabotage derzeit kaum möglich** ist bzw. nur großem Aufwand realisiert werden kann, nämlich durch das „Nachfahren“ hinter einem LKW. Dies bedeutet, dass das Kontrollorgan dem Transporter hinterherfahren muss und jede Be- und Entladung beobachten/zählen muss. Nach der vierten Beladung ist es dann möglich, das Fahrzeug anzuhalten, da das aktuelle Gesetz – wie beschrieben – nur drei Beladungen erlaubt.

Eine Anzeige hat ExpertInnen zufolge allerdings derzeit kaum negative Folgen für die FahrerInnen und den Betrieb, der das Fahrpersonal beschäftigt. Einem hohen Kontrollaufwand stehen demnach verhältnismäßig geringe Erfolge bei der Durchsetzung von Strafen gegenüber. Ein offenes Geheimnis ist es daher, dass Billiganbieter „keine Angst“ vor Konsequenzen zu haben bräuchten, wenn sie die Bestimmungen der Kabotage nicht einhalten.

„Es gibt keine Kontrollen und in Österreich zahlt man 2.000 für einen Transport und ein anderer macht dir drei Fahrten um den gleichen Preis und der braucht keine Angst haben, dass er

entdeckt wird und wenn er entdeckt wird, muss er keine Angst haben, dass er zahlen muss, also es ist ein sehr, sehr schlechtes Kontrollmoment in Österreich“ (Exp. Int. 2).

Kontrollen auf der Straße sind – darin sind sich alle ExpertInnen einig – wesentlich schwieriger durchzuführen als Kontrollen auf einer Baustelle (fahrend/sich ständig verändernd vs. statisch an einem Ort). Ein Kontroll-Modell wie das der BUAk kann daher derzeit auch mit mobilem Personal für den Transport nicht umgesetzt werden, da der Aufwand zu hoch ist.

„Die BUAk macht die Kontrolle selber und alles, das würden wir, wenn das mit mobilem Personal ginge, auch gerne machen. Aber das geht bei uns eigentlich schwer, weil der [LKW] ist halt unterwegs“ (Exp. Int. 2).

Durch den **intelligenten Fahrtschreiber** wird mittelfristig eine bessere Kontrolle der Kabotage erhofft (siehe Kapitel 5.12).

9.2 Fallbeispiel: Umgehung der Kabotagebestimmungen durch in Österreich zugelassenes Fahrzeug

Im Jahr 2019 geriet ein LKW in Eisenstadt in eine Polizeikontrolle, an der auch VertreterInnen der AK Wien teilnahmen. Im Zuge dieser Kontrolle stellte sich heraus, dass die „Firma N“ (Sitz in Tirol) das kontrollierte Zugfahrzeug in Österreich geleast und an die „Firma N – Slovakia GmbH“ (also an die eigene tschechische Tochterfirma) vermietet hat. Bei der tschechischen Tochterfirma wurde ein serbischer Fahrer angestellt, der den Auftrag erhielt, Transporte in Österreich durchzuführen (derjenige, der auch bei der Kontrolle angetroffen wurde). Da das Zugfahrzeug in Österreich geleast und lediglich an die tschechische Tochterfirma vermietet wurde, war es in Österreich zugelassen. Die Transporte in Österreich konnten also unter österreichischem Kennzeichen durchgeführt werden. Vor dem Hintergrund, dass sich Kabotagebestimmungen an nicht in Österreich zugelassene Fahrzeuge richten, wurde gegen diese auch nicht verstoßen.

„Die wettbewerbsrechtliche Bestimmung der Kabotage sagt, ich darf mit einem nicht in Österreich zugelassenen Fahrzeug maximal drei Fahrten in Österreich machen innerhalb einer Woche, dann muss ich wieder rausfahren. Das trifft nur für ausländische Fahrzeuge zu. Und wenn dieser Fahrer Fahrten in Österreich zwischen zwei Orten durchführt, dann ist das zwar Kabotage, aber mit einem österreichischen Kennzeichen darf er das“ (Exp. Int. 9).

Im Zuge der Kontrolle stellte sich außerdem heraus, dass die Fahrerkarte defekt war, dass in der Entsendemeldung des Fahrers ein Bruttostundenlohn vermerkt war, der nicht dem Mindestlohn nach Kollektivvertrag in Österreich entsprach, dass als Frachtführer nicht die tschechische Tochterfirma, sondern die „Firma N“ in Tirol vermerkt war und dass zudem ein anderes KFZ eingetragen war als bei der Kontrolle angetroffen wurde. Der Fahrer gab bereitwillig Auskünfte, jedoch schien er nicht über seine massive Unterentlohnung informiert gewesen zu sein.

„Das Arbeitsverhältnis hat auch regulär begonnen, nur der Lohn war an und für sich zu niedrig dort. Der Fahrer hatte aber gar keine Ahnung, was ihm EIGENTLICH zusteht. Wir haben ihn alles Mögliche gefragt und der Lenker war sehr dankbar und bereitwillig, Auskunft zu geben und der hat uns dann seine Lohnzettel für zwei Monate gezeigt und obwohl da drinnen gestanden ist, er bekommt 1.500 EUR im Monat, hat er jeweils einen Nettolohn von 524 bzw. 573 EUR. Und mit dem war er unterwegs. Es ist nicht verwunderlich, dass diese Transporte kein Österreicher durchführt“ (Exp. Int. 9).

In Folge wurde versucht zu klären, wer für diesen Fall zuständig ist – jedoch vergeblich. Der Fall konnte nicht weiter aufgerollt werden.

„Das Problem ist, es war an einem Freitag um 14 Uhr. Eigentlich hätte man die Finanzpolizei anrufen sollen. Das Ganze ist im Burgenland passiert, es handelt sich um eine slowakische Firma. Das Arbeitsinspektorat ist nicht zuständig dafür, weil das kann keinen Betrieb in der Slowakei kontrollieren, das geht nur in Österreich. Wir haben den Fall auch nach Tirol geschickt, ob dort mit der „Firma N“ etwas auffällig gewesen wäre, es hat NIEMAND einen Anhaltspunkt geliefert. Und wenn man den nicht auf der Straße erwischt, ist das nicht festzustellen“ (Exp. Int. 9).

9.3 Exkurs: Die Situation bei Paketzustelldiensten

Ähnlich dem Bereich der landwirtschaftlichen Produktion rückt seit Beginn der Covid-19-Pandemie auch die Situation der Paketzustelldienste vermehrt ins mediale Rampenlicht. Onlineversandhändler – allen voran Amazon – zählen zu den großen Gewinnern der Pandemie (siehe Zeit Online 2020). Gleichzeitig häufen sich Corona-Erkrankungen unter den Beschäftigten und Stimmen gegen die schlechten Arbeitsbedingungen werden lauter (siehe Kontrast 2020). Lohn- und Sozialdumping im Bereich der Onlineversandhändler ist jedoch nicht erst seit Ausbruch der Pandemie ein brisantes Thema, was folgender Fall verdeutlicht (siehe Kontrast 2021):

Im Februar 2020 führte die Finanzpolizei im Amazon-Verteilerzentrum in Großebersdorf eine Großrazzia durch. Im Zuge dieser Razzia wurden 724 Gesetzesbrüche – von Schwarzarbeit, falschen Identitäten, Lohn- und Sozialdumping bis hin zu Abgabenhinterziehung – festgestellt.

„Insgesamt meldete die Finanzpolizei 468 Verstöße gegen das Sozialversicherungsgesetz, 144 gegen das Arbeitslosenversicherungsgesetz, 96 Fälle von Sozialleistungsbetrug, zwölf Verstöße gegen das Ausländerbeschäftigungsgesetz, drei Übertretungen nach dem Lohn- und Sozialdumping-Bekämpfungsgesetz und eine Übertretung der Gewerbeordnung. Daraus ergaben sich Strafen in der Gesamthöhe von 770.000 Euro. Außerdem stellten die Finanzbeamten Forderungspfändungen in Höhe von 325.000 Euro und konnten etwa 88.000 Euro an nicht bezahlten Steuern und Abgaben sicherstellen“ (Kontrast 2021).

Die Gesetzesbrüche betreffen allerdings nicht Amazon selbst, sondern Partnerunternehmen. Insgesamt haben 130 von 133 Partnerunternehmen von Amazon Gesetze gebrochen – viele davon sind Paketzustelldienste. Wie andere Onlineversandhändler vergibt demnach auch Amazon Subaufträge für die Auslieferung der Waren an Partnerunternehmen. Diese Partnerunternehmen drängen die Paketzusteller häufig in Scheinselbständigkeit.

Die als Paketzusteller tätigen Arbeitskräfte sind bei einer 6-Tage-Woche oft mehr als 15 Stunden täglich im Einsatz und haben als Netto-Monats-Lohn oft nicht mehr als 1.600 EUR zu erwarten. Häufig handelt es sich um Arbeitskräfte aus Rumänien oder Bulgarien, die in Österreich in beengten Gemeinschaftsunterkünften untergebracht sind (Der Standard 2020).

„Die Situation im Verteilzentrum Großebersdorf hat einiges mit diesem „System Amazon“ zu tun – obwohl beim Internetriesen selbst auch nach der Razzia keine Überschreitungen festgestellt wurden. Amazon lagert die Zustellung der Pakete an Subunternehmen aus. Das hat für den Online-Konzern den Vorteil, dass sie sich nicht um arbeitsrechtliche Bedingungen kümmern müssen und auch gleichzeitig das gesamte Risiko auf die Subunternehmer übertragen wird“ (Kontrast 2020).

„Die Paketboten tragen dann das Risiko, bekommen keine Überstunden bezahlt und müssen ihren Auftraggeber auch noch für das Fahrzeug entschädigen. Paketzusteller kommen so auf Stundenlöhne von unter vier Euro“ (Kontrast 2021).

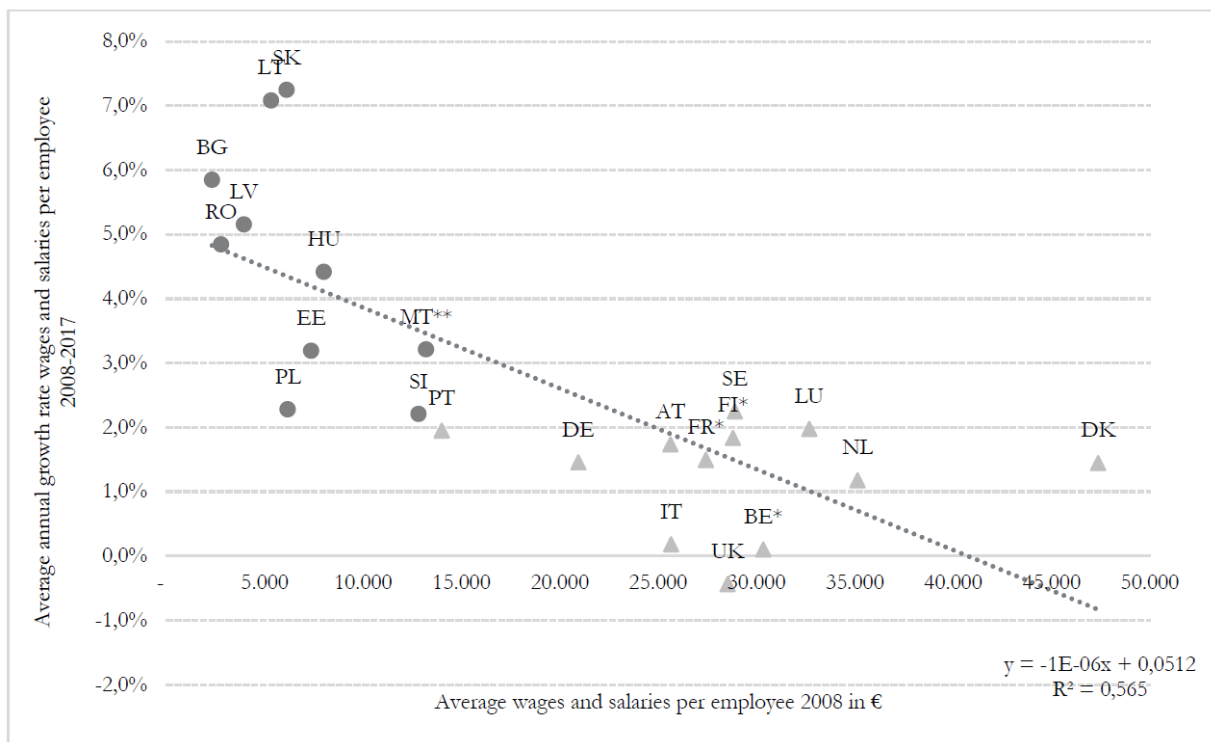
9.4 Löhne und Gehälter im Transportsektor

Was die Entwicklung der zentralen Einflussdimension – der Löhne und Gehälter – betrifft, ist im Transportsektor in den letzten Jahren eine geringe Annäherung zwischen den EU-15 und den EU-13 Mitgliedstaaten zu sehen, wobei allerdings auch aktuell noch immer sehr große Differenzen bestehen: Das durchschnittliche Entgelt einer im Straßentransport beschäftigten Person beläuft sich im Jahr 2017 auf € 27,56 im Falle der EU-15 Staaten gegenüber € 7,91 im Falle der EU-13 Mitgliedstaaten (siehe De Wispelaere et al. 2020:53).

Hoffnung auf ein längerfristiges Zusammenwachsen der Löhne und Gehälter im Transportsektor verleiht ein Analyseergebnis (ebd:55), welches die Konvergenz-Theorie unterstützt. Wie in der folgenden Abbildung 19 sichtbar wird, lässt sich eine relativ starke negative Korrelation zwischen durchschnittlichen Löhnen und Gehältern und der durchschnittlichen jährlichen Steigerungsrate im den Löhnen und Gehältern nachweisen (siehe Abbildung 19).

Wenig positiv ist allerdings der Umstand, dass in Polen (mit einem sehr hohen Aufkommen unter den ZKO-Meldungen im Transportbereich) und Slowenien als Nachbarland Österreichs der durchschnittliche Jahreszuwachs in den Gehältern im Zeitraum 2008 bis 2017 nur wenig oberhalb jenem der Branchengehälter in Österreich zu positionieren ist. Ein Zusammenwachsen in diesen beiden bilateralen Konstellationen steht also in weiter Ferne.

Abbildung 19: Beta-Konvergenz der Durchschnittslöhne in der Wirtschaftsklasse H491 (Güterbeförderung im Straßenverkehr) und Korrelation zwischen Durchschnittslöhnen im Jahr 2008 und jährliche Wachstumsrate der Durchschnittslöhne im Zeitraum 2008 bis 2017



Quelle: De Wispelaere et al. 2020:55

9.5 Preisdruck und Konkurrenz aus dem Ausland

Brancheninsidern zufolge sei es im Transportbereich durchaus üblich, Preise zu drücken, indem Güterverkehrsunternehmen Auftragsverluste „angedroht“ werden. Problematisch in diesem Zusammenhang ist dabei, dass nicht die Spediteure für das dadurch entstehende Lohn- und Sozialdumping haften, sondern die Güterverkehrsunternehmen selbst. Da die Transportbranche sehr gut vernetzt ist, geraten Transporteure unmittelbar unter Zugzwang, wenn Konkurrenten günstigere Preise anbieten.

„Der Versender geht her, verhandelt mit dem Güterverkehrsmenschen, der sagt ihm, dass er nicht mehr weiter runtergehen kann, weil das ist unter dem KV und dem wird gesagt: "Hinter dir, mein Freund, steht der nächste, der kann das. Wenn du zu patschert bist, dann tuts mir leid, dann verlierst du den Auftrag". Und aus dieser Erpressbarkeit, die schnurstracks ins Sozialdumping führt, muss man raus, denn wenn es zu einer Gerichtsverhandlung beim Arbeits- und Sozialgericht kommt, ist der Spediteur NIEMALS in der Haftung, sondern immer nur der Güterverkehrsunternehmer und über bleibt der Fahrer“ (Exp. Int. 2).

Durch den Preisdruck dehnt sich die Suche nach Anbietern in der Transportbranche mittlerweile **bis in den asiatischen Raum** aus – man suche „auf der ganzen Welt“ nach günstigen

FahrerInnen – und die Beschäftigung dieser dürfte in manchen Fällen sogar „sklavenähnliche Züge“ annehmen.

„Diese Niedriglohnkette geht ganz einfach ihren Kreis durch alle Niedriglohnländer bis weit auch in den asiatischen Raum. Wir haben mittlerweile 300 philippinische Lenker in Europa gehabt, da hat mir der Vertreter der Menschenrechtskommission gesagt, dass die Anwerbung der Leute auf den Philippinen sklavenähnliche Züge hat. Also die werden in Containern gehalten in Europa, kennen sich hinten und vorne nicht aus und wenn dann ein Medienbericht kommt, dann sind plötzlich 300 Philippinen auf die Flughäfen Bratislava/Wien aufgeteilt nach Hause geflogen“ (Exp. Int. 2).

FahrerInnen aus S-O-Europa können sich oftmals durch Tagespauschalen, die zusätzlich zum Monatslohn gezahlt werden, „über Wasser halten“. Diese Tagespauschalen werden allerdings nicht zur Berechnung der Pension herangezogen, was **Altersarmut** zur Folge hat.

„Die haben jetzt das Problem, dass diese Art der Produktion auch dort zu Altersarmut führt, nämlich wenn die in Pension gehen. Die bekommen in Polen den Mindestlohn, 300-350 oder 400 EUR und dann wird alles, was sie bekommen als Tagespauschale mit 50 EUR abgerechnet, wenn sie fahren. Dann fahren die und können davon auch leben, dann kommen schon 1.500 EUR zusammen. Aber wenn sie in Pension gehen, bekommen sie 70-75% vom nationalen Mindestlohn und davon kann dort keiner leben“ (Exp. Int. 2).

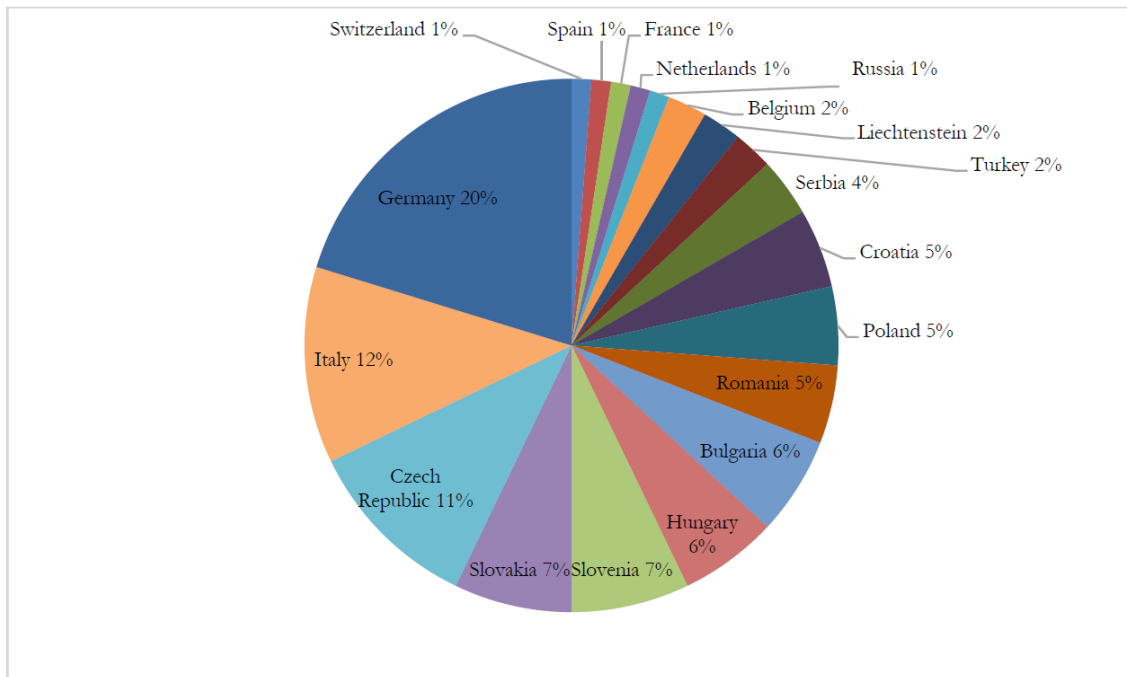
9.6 Beschäftigte und Betriebe im Transportwesen in Österreich

Die Struktur der Beschäftigten im Bereich des österreichischen Transportwesens ist Eurostat-Datenauswertungen zufolge über die letzten Jahre hinweg relativ konstant. Ausgehend vom Jahr 2008 mit 60.735 Beschäftigten ist im Jahr 2017 ein Gesamtstand von 61.806 Personen verzeichnet, womit sich der Anteil am Gesamtbeschäftigungsstand zwischen 1,6% und 1,5% bewegt. Erwähnenswert ist dabei allerdings die Betriebsgröße, ist diese doch von 8,6 im Jahr 2008 auf 9,7 im Jahr 2017 gestiegen; dies könnte ein Hinweis auf Konzentrationsprozesse in der Branche sein.

Eine Datengrundlage für die Analyse von Prozessen des Ausflaggens liefert De Wispelaere (2020) die Orbis Database, welche für das Transportwesen in Österreich (NACE 4941) die Evidenz von Transportbetrieben mit Niederlassungen im Ausland verspeichert hat. Dabei zeigt sich, dass mit Abfragedatum 13. Mai 2020 von den 2.068 in der Database gelisteten österreichischen Transportunternehmen lediglich 39 Unternehmen, somit 1,9%, eine Niederlassung im Ausland betreiben, wobei es sich hier tendenziell um größere Betriebe handelt. Der größte Teil dieser Niederlassungen findet sich in der EU (siehe Abbildung 20), und hier vor allem in Deutschland (20%), Italien (12%), der Tschechischen Republik (11%), der Slowakei (7%) und Slowenien (7%), weiters noch in Ungarn, Bulgarien, Rumänien, Polen, Kroatien und anderen Staaten.

Aus diesen Befunden ist abzuleiten, dass unter den österreichischen Transportunternehmen Prozesse des Ausflaggens kaum eine mehrheitlich ausgeübte Praxis darstellen.

Abbildung 20: Standort der Niederlassungen österreichischer Transportunternehmen



Quelle: De Wispelaere et al. 2020: 102

9.7 Methoden zur Umgehung der gesetzlichen Bestimmungen

Experten zufolge existieren unterschiedliche Möglichkeiten, um die gesetzlichen Bestimmungen im Transportbereich zu umgehen. Ein Ansatz bestehe darin, die mitgeführte Entsendemeldung und den dazugehörigen Vertrag ident zu gestalten und „lediglich“ die **Währung beim Stundenlohn zu ändern** (z.B. „10 EUR“ in Vertragsversion 1 sind „10 Zloty“ in Vertragsversion 2).

„Wir hatten einen Polen, der hatte eine Entsendemeldung, da ist drinnen gestanden 10 EUR. Dieser polnische Fahrer ist auch einem Kollegen aus Holland begegnet und der hatte dann alles gleich, textlich ident vorliegen. Der einzige Unterschied war, bei seinem zweiten Vertrag war die Währung Zloty und beim ersten waren es Euro. Das war die einzige Differenz. D.h. in Wahrheit kriegt er 2,50 EUR und nicht 10 EUR“ (Exp. Int. 2).

Eine andere Möglichkeit, die gesetzlichen Bestimmungen zu umgehen, besteht darin, Verträge auszustellen, die **Rückzahlungen** und **automatische Abbuchungen** vorsehen (Exp. Int. 2). Immer wieder würden auch Fälle auftauchen, in denen Firmen FahrerInnen dazu anhalten, **Lenkzeitaufzeichnungen mit Hilfe eines Magneten zu manipulieren**. Dadurch wird eine Ruhepause des Fahrzeugs simuliert, obwohl tatsächlich Kilometer zurückgelegt werden. Problematisch ist neben dem gesetzlichen Verstoß gegen das Lohn- und Sozialdumping, dass durch diese Manipulation wesentliche Sicherheitsvorkehrungen wie z.B. Abstandsregeltempomat bzw. Distanzbremsen ausgeschaltet werden.

„D.h. wenn man auf dem Getriebeteil, der einen Impuls zur Aufzeichnung der Lenkzeit sendet, einen starken oder mittelstarken Magneten befestigt, dann unterbricht dies das Signal und dem Fahrzeug wird signalisiert, dass es Ruhepause hat und steht, aber in Wahrheit fährt es aber. Alle wesentlichen Sicherheitssysteme sind ausgeschaltet, d.h. wenn man das macht, gibt es kein Distanzbremsen etc. Und wenn jemand auf Stauende auffahrt, kann das nur heißen, dass er manipuliert hat, denn ansonsten würde die automatische Bremse vorher wirken“ (Exp. Int. 2).

Auch das Mitführen einer **zweiten Fahrerkarte** ist ein Weg, gesetzliche Bestimmungen zu umgehen (Exp. Int. 2).

10 Lohn- und Sozialdumping in der landwirtschaftlichen Produktion

Die Gründe dafür, in der Produktionsbranche auf ausländische Arbeitskräfte zurückzugreifen, oder bestimmte Produktionsschritte ins Ausland auszulagern, sind so divers, wie der Bereich der Produktion selbst, der u.a. die Metall-, Textil-, Agrar-, Chemie-, Glas- sowie Papier-Produktion umfasst. Neben den „klassischen“ Gründen des **steigenden Preisdrucks** sowie der **niedrigeren Lohnkosten im Ausland**, spielen auch andere Faktoren, wie z.B. **Spezialistentum, Flexibilität** oder **Umweltauflagen** eine entscheidende Rolle. Für bestimmte Bereiche sind also für die Produktion benötigte SpezialistInnen sowie Unternehmen, die zeitlich und inhaltlich flexibel agieren, eher im Ausland als im Inland zu finden (Exp. Int. 6). Zudem sind die teilweise geringeren Umweltauflagen in anderen Ländern ein Grund dafür, bestimmte Produkte im Ausland herzustellen (Exp. Int. 1). Die Produktion umfasst also sowohl jene Bereiche/Betriebe, die auf eine hohe Qualität der Produkte setzen, um international konkurrenzfähige Nischenprodukte zu erzeugen, als auch jene, bei denen Kostenreduktion durch niedrigere Lohnkosten im Vordergrund stehen, um sich im Wettbewerb behaupten zu können.

Im Zuge der vorliegenden Studie wurde ein Fokus auf das Thema Lohn- und Sozialdumping in der **landwirtschaftlichen Produktion** gelegt, an dem seit Beginn der Covid-19-Pandemie auch erhöhtes (Medien-)Interesse besteht. An dieser Stelle ist jedoch anzumerken, dass Lohn- und Sozialdumping in der Landwirtschaft kein neues Phänomen ist, sondern eines, das durch Covid-19 (erneut) vor den Vorhang geholt wird und so ins gesellschaftliche Bewusstsein rückt. Die Landwirtschaft in Österreich gilt als Niedriglohnssektor und „lebt“ von Arbeitskräften mit Migrationshintergrund. Wie stark abhängig heimische Betriebe von diesen Arbeitskräften sind, wurde im Zuge der Grenzschließungen durch die Corona-Pandemie deutlich: Gemüsebetriebe beklagten einen Mangel an „Erntehelfern“ (im Folgenden „ErntearbeiterInnen“), fleischverarbeitende Betriebe einen Mangel an Schlüsselkräften. Das Ausbleiben migrantischer ArbeitnehmerInnen führte bei landwirtschaftlichen Betrieben zu einem Arbeitskräftemangel und in Folge zu Umsatzeinbußen bzw. starken wirtschaftlichen Schwierigkeiten²⁹. So bedeutend die Rolle ausländischer Arbeitskräfte für die Landwirtschaft ist, so schwerwiegend sind auch die Probleme im Zusammenhang mit Lohn- und Sozialdumping in diesem Sektor. Seit dem Ausbruch des Coronavirus wird weltweit von auffällig häufig auftretenden Corona-Clustern unter ArbeitnehmerInnen in der Landwirtschaft berichtet³⁰. Als Gründe dafür werden u.a. prekäre Arbeitsbedingungen und/oder beengte Unterkünfte für ArbeitnehmerInnen in der Landwirtschaft genannt³¹. Im Folgenden werden die zentralen Erkenntnisse – gegliedert in die Kapitel „Pflanzliche Produktion“ und „Fleischproduktion“ – dargestellt.

Trotz der Evidenz massiver Probleme im Bereich des Lohn- und Sozialdumpings in der Landwirtschaft muss an dieser Stelle festgehalten werden, dass sich keineswegs alle landwirtschaftlichen Betriebe der Mechanismen des Lohn- und Sozialdumpings bedienen. So finden

²⁹ Der Standard (2020): Den Landwirten gehen in der Coronakrise die Erntehelfer aus. <https://www.derstandard.at/story/2000115986156/den-landwirten-gehen-in-der-coronakrise-die-erntehelfer-aus> (Stand: 1.3.2021).

³⁰ Der Standard (2020): Mehr als 1000 Mitarbeiter eines deutschen Schlachthofs positiv getestet. <https://www.derstandard.at/story/2000118209069/mehr-als-1000-mitarbeiter-eines-deutschen-schlachthofs-positiv-getestet> (Stand: 25.2.2021).

³¹ TAZ – Die Tageszeitung (2020): Vorwürfe gegen Gemüsehof in Bayern. <https://taz.de/Vorwuerfe-gegen-Gemuesehof-in-Bayern/!5707029/> (Stand: 25.2.2021).

sich Musterbetriebe, die trotz starker Konkurrenzsituation korrekte Arbeitsbedingungen einhalten. Dessen ungeachtet registrieren ExpertInnen häufig Fälle, in denen Betriebe enormen Kostendruck und starke Konkurrenz im Produktbereich als Ursache für betriebsinternes Lohn- und Sozialdumping angeben.

„Es gibt eine große Bandbreite an ArbeitgeberInnen. Natürlich auch diejenigen, die ihren MitarbeiterInnen gegenüber fair sind. Und für viele sind die Bedingungen äußerst schwierig. Man müsste gemeinsame Lösungen finden“ (Exp. Int. 15).

„Die einen müssen mitspielen, weil sie es sich nicht leisten können, es nicht zu tun. Die anderen können sich wehren, aber nur, wenn sie finanziell sehr gut dastehen und nicht finanziell stark abhängig sind“ (Exp. Int. 14).

Nicht unproblematisch ist in diesem Zusammenhang auch der Umstand, dass in Österreich der Lebensmittelhandel auf wenige große Konzerne beschränkt ist. In der Folge sind viele landwirtschaftliche Betriebe, um ihr Weiterbestehen sicherzustellen, von strengen Verträgen mit diesen Konzernen abhängig. Das folgende Fallbeispiel erläutert die Problematik.

10.1 Fallbeispiel: Miniwassermelonen in Österreich

Ein österreichischer Bauer, der sich auf den Anbau von Miniwassermelonen spezialisiert hat, hat mit einem Konzern einen Vertrag ausgehandelt und in eine Aussaatmaschine investiert, um die Bedingungen des Vertrags in Hinblick auf Ertrag, Zeit und Kosten zu erfüllen. Der Bauer konnte damit gute Erträge erzielen, jedoch wurde nach einem Jahr vonseiten des Konzerns durch einen Handelsagenten versucht, einen neuen Vertrag mit dem Bauern zu verhandeln. Dem Handelsagenten zufolge seien Miniwassermelonen aus Spanien – trotz des Transports – für den Konzern billiger. Der österreichische Bauer wurde daher angehalten, seine Ware günstiger anzubieten als bisher, um den Vertrag mit dem Konzern aufrecht zu erhalten.

„Dass wir hier ganz andere Lohnkosten haben, ist egal. In Spanien wird auch mit vielen Afrikanern und Dumpingmethoden gearbeitet – das ist alles egal“ (Exp. Int. 14).

Als der Bauer nicht einwilligte, seine Miniwassermelonen zu einem niedrigeren Preis anzubieten, wurde er vonseiten des Handelsagenten „daran erinnert“, dass er dies aber tun „müsse“, ansonsten würde er den Vertrag verlieren und könne seinen Kredit für die Aussaatmaschine nicht bezahlen.

„Die Konzerne spekulieren also auch damit, dass die Bauern etwas auf Kredit zahlen und den abbezahlen MÜSSEN, oder dass es ihnen finanziell schlecht geht, d.h. die Bauern werden auch mit geringen Margen klein gehalten, sodass die dann auf jeden Preis einsteigen müssen“ (Exp. Int. 14).

Das Beispiel verdeutlicht den Druck durch Großkonzerne, dem landwirtschaftliche Betriebe ausgesetzt sind. Lohn- und Sozialdumping wird in der Landwirtschaft also auch durch Großkonzerne mitverursacht.

„Die Schreibtischtäter sind Einkäufer, die vom Personalwesen keine Ahnung haben. Denen geht es prinzipiell darum, den Preis zu drücken. Dass man Lohnkosten zu bezahlen hat, wird ignoriert. Und die brüsten sich dann mit einer österreichischen Marke, mir regionalem und biologischem Einkauf, aber bei der Beschäftigung haben sie keine Skrupel“ (Exp. Int. 14).

10.2 Pflanzliche Produktion

Nachfolgend werden zentrale Herausforderungen im Zusammenhang mit Lohn- und Sozialdumping im Bereich der pflanzlichen Produktion (umfasst u.a. Ackerbau, Gemüse-, Obst- und Weinbau) skizziert.

10.2.1 Unterschreitung der Mindestlohnstandards

Im Bereich der pflanzlichen Produktion – insbesondere in Bezug auf ErntearbeiterInnen – stellt Unterentlohnung ein verbreitetes Phänomen dar. Fälle, in denen ErntearbeiterInnen statt gesetzlich vorgesehenen 6,90 Euro Netto/Stunde nur 6 EUR Netto/Stunde erhalten sind keine Seltenheit. Diese Differenz von 90 Cent erscheint auf den ersten Blick minimal, bedeutet jedoch hochgerechnet auf mehrere Monate und insbesondere im Verhältnis zum ohnehin geringen Gesamtstundenlohn eine wesentliche und einschneidende Differenz für die ErntearbeiterInnen. Zudem gibt es auch Fälle, in denen ErntearbeiterInnen lediglich 2 oder 3 Euro Netto/Stunde verdienen. Dies ist beispielsweise dann der Fall, wenn dem ohnehin geringen Lohn Kosten für Essen, Unterkunft oder Arbeitsmaterialien abgezogen werden.

ErntearbeiterInnen haben häufig eine 6-Tage-Woche zu je 10 Stunden pro Tag – das Leisten von **Überstunden** ist demnach gelebte Praxis. Vorgeschriebene Grenzen für Höchstarbeitszeiten pro Tag bzw. pro Woche werden dabei häufig überschritten – insbesondere, wenn die Auftragslage, wie z.B. während der Spargelernte, hoch ist.

„Also die fangen mit Sonnenaufgang um 5 oder um 4 an, weil die Ware an die Handelsketten geliefert werden muss. Die haben einen 10-Stunden-Tag und eine 6-Tage-Woche, weil der Handel will beliefert werden, daher ist nur der Sonntag "zu" – wäre der auch noch offen, wäre es noch ärger – also ohne Überstunden geht sich das gar nicht aus“ (Exp. Int. 14).

„In Bereichen, z.B. bei der Spargelernte, wenn sehr viel Arbeit auf einmal anfällt, werden gesetzlich vorgegebenen Arbeitszeitenpensen oft gesprengt“ (Exp. Int. 15).

Der Erfahrung von ExpertInnen zufolge werden die von den ErntearbeiterInnen geleisteten Überstunden nur in wenigen Fällen (korrekt, also mit Überstundenzuschlag) ausbezahlt. In einigen Fällen werden Überstunden auch durch eine pauschale Zahlung am Ende der Saison vergolten, deren Richtigkeit jedoch nur schwer bzw. nicht zu überprüfen ist.

„Jedenfalls werden keine Überstunden ausbezahlt. Am Ende der Saison erhalten sie meist schon eine Zahlung, deren Richtigkeit ist allerdings schwer zu überprüfen, wenn man nicht weiß, wie viele Überstunden tatsächlich geleistet wurden. Überstunden werden grundsätzlich nicht bezahlt, was fatal ist, denn die ArbeiterInnen sind von früh bis spät im Einsatz“ (Exp. Int. 14).

Auch **Sonderzahlungen** wie Weihnachts- oder Urlaubsgeld in angemessener Höhe erhalten viele ErntearbeiterInnen keine.

10.2.2 Inkorrekte An-/Abmeldung von ErntearbeiterInnen

Immer wieder kommt es ExpertInnen zufolge auch zu Fällen, in denen ErntearbeiterInnen nur Teilzeit oder geringfügig beschäftigt gemeldet werden, obwohl sie Vollzeit tätig sind bzw. Überstunden leisten.

„Es ist eine ganz normale Situation, dass die Leute (gleich wie z.B. in der Gastronomie), dass die Leute geringfügig beschäftigt sind und in Wirklichkeit arbeiten sie viel, viel mehr – das ist für einige ArbeitgeberInnen normal. Und das unter unvorstellbaren Verhältnissen und dennoch gibt es einen so normalisierten Umgang damit, dass einige nicht einmal das Gefühl haben, dass da etwas Illegales passiert“ (Exp. Int. 15).

Auch davon, dass ErntearbeiterInnen nicht durchgehend bei der Sozialversicherung gemeldet werden, sondern während ihrer Tätigkeit des Öfteren an- bzw. abgemeldet werden, wird berichtet:

„Oder die Leute werden nur für ein paar Wochen angemeldet, dann werden sie wieder abgemeldet, dann werden sie wieder für ein paar Wochen angemeldet, dann den ganzen Sommer nicht usw.“ (Exp. Int. 15).

Die zuvor beschriebene An-/Abmeldepraxis hat verheerende Auswirkungen auf den **Pensionsanspruch** der ErntearbeiterInnen, wie nachfolgender Fall verdeutlicht: Eine migrantische Landarbeiterin erhielt, nachdem sie über 25 Jahre als Saisonarbeiterin bei einem Bauern in Niederösterreich gearbeitet hat, einen Pensionsbescheid von lediglich 150 EUR/Monat aus Österreich. Sie wandte sich an die Landarbeiterkammer Niederösterreich, woraufhin sich herausstellte, dass die Landarbeiterin jedes Jahr die ersten und letzten 6 Wochen der Saison nicht als beschäftigt und in der restlichen Zeit lediglich als Teilzeitkraft gemeldet war.

„[...] das heißt, sie war jedes Jahr 3 Monate nicht gemeldet. Und in der Zeit, in der sie angemeldet war, war sie mit einem niedrigeren Stundensatz angemeldet als sie eigentlich gearbeitet hat, nämlich als Teilzeitkraft. D.h. der Bauer hat sich einen Haufen Sozialversicherungsbeiträge gespart und der macht das mit allen so“ (Exp. Int. 14).

„Wir hatten einen Fall von einer Frau, die 25 Jahre bei einem Bauern angemeldet war und die jetzt 150 EUR Pension erhält, weil sie nur zu einem Drittel der realen Arbeitszeit angemeldet war. Ihr eigentlicher Pensionsanspruch liegt bei 500 bis 600 EUR“ (Exp. Int. 15).

Angeblich wusste die betroffene Frau bereits seit mehreren Jahren, dass sie falsch angemeldet wurde, hatte aber aus Angst, ihren Job zu verlieren, bis zu ihrer Pension mit einer Klage gewartet. Der Fall ist anhängig.

Sind ErntearbeiterInnen nicht als beschäftigt gemeldet, werden von den ArbeitgeberInnen für sie auch keine Sozialversicherungsabgaben bezahlt, wodurch ErntearbeiterInnen über keine **Krankenversicherung** verfügen. In diesem Zusammenhang wurde von mehreren Fällen berichtet, bei denen sich ErntearbeiterInnen beim Ausführen ihrer Tätigkeit verletzt haben und, um der Nicht-Meldung in Österreich zu verschleiern, anschließend in ihr Heimatland gebracht wurden.

„Leider passieren immer wieder schwere Unfälle. Solche Dinge passieren immer wieder. Und ich möchte nicht wissen, was vor Ort passiert, wenn sich jemand schwerer verletzt, die werden sie manchmal über das Wochenende nachhause gefahren und hier gar nicht als Arbeitsunfall melden“ (Exp. Int. 14).

„Hygiene und Arbeitsschutz sind gering, es gibt geringe Kontrollen, wenn Unfälle passieren, werden sie nach Hause gefahren oder geschickt“ (Exp. Int. 15).

10.2.3 Mangelnde Dokumentation der Arbeitsverhältnisse

Die Arbeitsverhältnisse von ErntearbeiterInnen sind oft nur unzureichend dokumentiert. So gibt es Fälle von ErntearbeiterInnen, die weder über einen Arbeitsvertrag oder Dienstzettel, noch über einen Lohnzettel verfügen.

„ArbeiterInnen bekommen manchmal nicht nur keinen Arbeitsvertrag, sondern auch keinen Dienstzettel, keinen Lohnzettel, sie erhalten teilweise irgendwelche Schmierzettel, erhalten Geld bar auf die Hand etc.“ (Exp. Int. 15).

Arbeitsverhältnisse im Bereich der Erntearbeit basieren demnach teilweise lediglich auf vagen, mündlichen Vereinbarungen. Wenn dennoch Arbeitsverträge oder Dienstzettel ausgehändigt werden, sind diese häufig auch aufgrund der Sprachbarriere für die ErntearbeiterInnen nicht verständlich.

10.2.4 Sprachbarrieren und Abhängigkeit von VorarbeiterInnen

Darüber hinaus wird durch bestehende **Sprachbarrieren** die Abhängigkeit vom arbeitgebenden Betrieb verfestigt. Einige ErntearbeiterInnen verfügen über kaum bzw. keine Deutschkenntnisse.

„Die Leute, die wir in der Landwirtschaft treffen, sprechen oft nur ein paar Wörter Deutsch. Das ist nicht vergleichbar mit migrantischen Arbeitskräften, die ihren Lebensmittelpunkt in

Österreich haben. Es geht wirklich um Menschen, die eine riesige Sprachbarriere haben und dann in Abhängigkeit sind“ (Exp. Int. 15).

In Folge der Sprachbarriere sinkt auch die Chance, an wichtige Informationen zu gelangen bzw. diese zu gebrauchen. So gibt es beispielsweise für rumänische ErntearbeiterInnen nur eine einzige kostenlose rumänisch-sprachige Stelle, um z.B. Arbeitsverträge übersetzen zu lassen.

Teilweise sind ErntearbeiterInnen **VorarbeiterInnen** unterstellt, die über bessere Deutschkenntnisse verfügen und in manchen Fällen auch für die „Rekrutierung“ der ErntearbeiterInnen in ihren Heimatländern zuständig sind. Dies ist nicht unproblematisch, denn eine solche Person hat in der Folge dann auch die „Macht“, zu entscheiden, wer in Zukunft wieder für die Saisonarbeit in Österreich ausgewählt wird. Die Abhängigkeit manifestiert sich also darin, dass ErntearbeiterInnen, die nicht den Vorstellungen der VorarbeiterInnen entsprechen, Gefahr laufen, nicht mehr im nächsten Jahr für die Saisonarbeit in Österreich eingesetzt zu werden.

„Meist gibt es einen Vorarbeiter, der die Sprache beherrscht und aus seiner Region, aus seinem Dorf ArbeiterInnen für die Saisonarbeit rekrutiert, die dann nach Österreich kommen. Aufgrund ihrer oft mangelnden Sprachkenntnisse sind die meisten ArbeiterInnen abhängig und alles geht über den Vorarbeiter und wenn sie nicht spüren, sind die im nächsten Jahr eben nicht mehr dabei“ (Exp. Int. 14).

Aufgrund der Entscheidungsmacht in dieser Form des Rekrutierungsprozesses, sowie der Rolle der VorarbeiterInnen als „VermittlerInnen“ was sprachliche Barrieren, aber auch den Umgang mit wichtigen Dokumenten angeht, ist es für ErntearbeiterInnen also wichtig, „es sich mit den VorarbeiterInnen gut zu stellen“ bzw. sich nicht gegen die Praktiken der Ausbeutung zu wehren.

„Mit denen muss man es sich gutstellen und die haben aufgrund ihrer Position als Vorgesetzte, als die, die entscheiden, wer mit nach Österreich kommt und wer nicht, wer ein Geld bekommt und wer nicht etc. eine Sonderposition. Auch sprachlich sind das diejenigen, die alles regeln, auch die Papiere etc. Die ArbeiterInnen sind denen ein bisschen ausgeliefert“ (Exp. Int. 14).

„Und d.h. wenn ein/e ArbeiterIn sich gegen Ausbeutung bei einem Arbeitgeber/Bauern wehrt, dann kann dieser leicht drohen, dass sie nie wieder einen Job in Österreich oder in der Region oder so finden wird“ (Exp. Int. 15).

10.2.5 Substandard-Unterkünfte und soziale Isolation

Immer wieder wird von **problematischen Unterkünften** für ErntearbeiterInnen berichtet³². Die Unterkünfte sind oft desolat, beengt und erfüllen die gesetzlichen Mindeststandards (z.B. dass Hygienestandards eingehalten werden müssen, dass Duschen und WCs vorhanden sein müssen, dass für Geschlechtertrennung gesorgt werden muss) nicht. Am stärksten sind jene ErntearbeiterInnen betroffen, die nur für kurze Zeit eingesetzt werden, um ein hohes Kontingent an Arbeit zu verrichten (beispielsweise zur Spargelernte).

„Und dann gibt es die Bereiche wie Spargelernte oder Erdbeerernte, wo in kurzer Zeit, in 6-8 Wochen, immens viel Arbeit anfällt und eine große Menge an Arbeitskraft gebraucht wird. Und das ist der heikelste Bereich in Bezug auf diese schlechten Unterkünfte, die den Rest des Jahres nicht bewohnt sind, feucht werden, dass irgendwas, z.B. umfunktionierte Ställe verwendet werden etc.“ (Exp. Int. 15).

Einige migrantische ErntearbeiterInnen arbeiten/leben auch in eher **isolierten, abgeschirmten Verhältnissen**, die durch die Struktur der Produktionsstätten bedingt wird und die Abhängigkeit vom arbeitgebenden Betrieb verstärkt.

„Es gibt Gegenden, z.B. in Simmering, das sind kleine zusammenhängende Gebiete. Das gibt es auch in Tirol oder im Eferdinger Becken. Es gibt ArbeiterInnen, die über Jahre auf solchen Höfen arbeiten und absolut isoliert sind und keinen Kontakt zu anderen (abgesehen von anderen ArbeiterInnen) haben. Die Isolation, die durch die Sprachbarriere so stark ist, wird

³² ORF Niederösterreich (2020): Diskussion über Erntehelfer-Unterkünfte. <https://noe.orf.at/stories/3053674/> (Stand 1.3.2021)

nochmal durch die Struktur der Produktionsstätten verstärkt. Die Isolation ist bestens dazu geeignet, dass ArbeitgeberInnen die Abhängigkeit gut nutzen können“ (Exp. Int. 15).

Auch von einer **Abschirmung vor Information** wurde berichtet. So komme es immer wieder vor, dass Post an die ErntearbeiterInnen „verschwindet“ bzw. zu spät zugestellt wird. Einige ErntearbeiterInnen erhalten dadurch wichtige Information ihre Möglichkeiten und Rechte betreffend nicht (Exp. Int. 14). Dass einige migrantische ErntearbeiterInnen in Österreich über kaum Freizeit verfügen und aufgrund ihrer Unterkunft, die oftmals bei ArbeitgeberInnen, Betrieben und VorarbeiterInnen ist, unter „ständiger Aufsicht“ bzw. immer in der Nähe der ArbeitgeberInnen sind, verstärkt zudem die Isolation „nach Außen“ und die damit verbundene Abhängigkeit.

10.2.6 Kein Wissen über und kein Vertrauen in Unterstützungsangebote

Ein weiteres Problem ist, dass migrantische ErntearbeiterInnen häufig **kein Wissen** über mögliche Unterstützung haben und gegenüber unterstützenden Initiativen (z.B. Gewerkschaften) häufig **großes Misstrauen** besteht, was u.a. historisch, politisch und kulturell bedingt gesehen wird.

„Und es gibt von allen aus dem ehemaligen Ostblock ein großes Misstrauen gegenüber den Gewerkschaften und auch kein Gespür dafür. Die haben die Gewerkschaften bei ihnen in den Betrieben zur Betriebsleitung gehörig erlebt, die ihnen den Ausflug oder billigere Erdäpfel organisiert haben, aber nicht als Interessensvertretung, denn die waren immer Teil der kommunistischen Partei. Daher haben die älteren haben z.B. gegenüber den Gewerkschaften ein großes Misstrauen und die jüngeren haben überhaupt keinen Begriff davon, was das sein könnte. Sie wissen nicht, was eine Gewerkschaft ist und keine Vorstellung, dass es jemanden für sie gibt“ (Exp. Int. 14).

Häufig verfügen migrantische ErntearbeiterInnen – auch durch große Sprachbarrieren bedingt – über kein Wissen darüber, dass sie als ArbeitnehmerInnen Rechte haben bzw. falls doch, wie diese aussehen. Um an Information über Unterstützung und Rechte zu gelangen, bedarf es Ausdauer und Zeit – Ressourcen, über die insbesondere **WanderarbeiterInnen**, die nur für kurze Zeit in Österreich sind, nicht verfügen. WanderarbeiterInnen halten sich teilweise pro Saison in mehreren unterschiedlichen Ländern auf. Diese un stetigen und kurzfristigen Arbeitsverhältnisse sind schlechte Voraussetzungen für eine gründliche Beschäftigung mit Rechten, Unterstützungsmöglichkeiten etc.

„Aber wenn man z.B. WanderarbeiterIn ist, ist man vielleicht zwei Monate in Österreich und zieht weiter, diese Zeit reicht nicht, um alle Informationen zu erhalten, weil man muss sich gleich darum kümmern, wo man als nächstes arbeitet. Was den ArbeitgeberInnen zuspießt ist sicherlich auch die Unstetigkeit der Arbeitsverhältnisse, die Kurzfristigkeit und die geringen Zeitressourcen seitens der ArbeitnehmerInnen, denn man braucht Zeit UND KRAFT, um sich zu informieren in einem fremden Land. Aber unter diesen Lebensverhältnissen, ist das wahn-sinnig schwierig“ (Exp. Int. 15).

10.2.7 Exkurs: „Sezonieri – Kampagne für die Rechte von Erntearbeiter_innen“

Um ErntearbeiterInnen (aufgrund der zuvor beschriebenen multiplen Schwierigkeiten) in der Rechtsdurchsetzung zu unterstützen, wurde im Jahr 2014 die politische Kampagne Sezonieri³³ gegründet, die von unterschiedlichen AkteurInnen (u.a. PRO-GE, NGOs, unabhängige AktivistInnen) getragen wird. Anlassfall war der Streik von 70 ErntearbeiterInnen bei einem Tiroler Gemüsegroßbauern, im Zuge dessen gegen die Ausbeutung der ErntearbeiterInnen

³³ Sezonieri – Rechte von Erntearbeiter_innen in Österreich. <http://www.sezonieri.at/> (Stand: 1.3.2021).

protestiert wurde³⁴. Ziel der Kampagne Sezonieri ist es, ErntearbeiterInnen mit Information zu versorgen und so über ihre Rechte aufzuklären. Dazu wurde eine mehrsprachige Website eingerichtet, auf der Informationen zu Arbeitsrecht, Entlohnung, Arbeitszeit und sonstigen Ansprüchen zur Verfügung gestellt und auf mehrsprachige Beratungsangebote sowie die Rechtsberatung der PRO-GE verwiesen werden. Zudem gehen MitarbeiterInnen der Kampagne auch direkt auf die Felder, um mit ErntearbeiterInnen ins Gespräch zu kommen bzw. ihnen mehrsprachige Folder mit zuvor genannten Informationen zu überreichen. Oft ist nur letzteres umsetzbar, da ErntearbeiterInnen unter hohem Arbeitsdruck stehen und häufig von Vorgesetzten begleitet am Feld arbeiten, die der Kampagne kritisch gegenüberstehen. Sezonieri erhält eine finanzielle Unterstützung vonseiten der PRO-GE, durch die Teile der Druck- oder Fahrtkosten bzw. Kosten für Koordinationsarbeiten gedeckt werden können. Die Arbeit der AktivistInnen in der Sezonieri-Kampagne wird mehrheitlich von ehrenamtlicher Arbeit getragen. Aufgrund der limitierten Ressourcen ist Aufklärungsarbeit „im Feld“ nur punktuell möglich. Sezonieri versteht sich als Kampagne mit „ganzheitlicher“ Perspektive, d.h. neben Information und Aufklärung der ErntearbeiterInnen soll die Kampagne auch einen kritischen Blick auf das Ernährungssystem und seine (negativen) Auswirkungen auf Mensch und Natur fördern.

10.3 Fleischproduktion

Im Folgenden werden Probleme in Bezug auf Lohn- und Sozialdumping in der fleischverarbeitenden Produktion geschildert.

10.3.1 Verfestigte Arbeitskräfteüberlassung

Viele fleischverarbeitende Betriebe beschäftigen in hohem Umfang überlassene Arbeitskräfte. Grundsätzlich ist die Möglichkeit der Arbeitskräfteüberlassung nicht negativ zu bewerten, allerdings ist es wichtig, zwischen Ansätzen, die LeiharbeiterInnen für einen bestimmten, begrenzten Zeitraum z.B. zur Abdeckung vorübergehender Auslastungsspitzen in einem österreichischen Betrieb beschäftigen und jenen, die LeiharbeiterInnen über mehrere Jahre durchgehend als überlassene Arbeitskräfte in dem Betrieb neben der Stammbeschäftigung einsetzen, zu unterscheiden (siehe hierzu auch Riesenfelder et al. 2010). Letztere Problematik wird von ExpertInnen auch in der Fleischproduktion gesehen (Exp. Int. 12). Häufig sind es Betriebe mit „grenznahen Standorten“, die zu großen Teilen überlassene Arbeitskräfte aus den Nachbarländern Österreichs beziehen, um sich „personalkostentechnische Vorteile“ zu verschaffen.

„Gegen dieses System gibt es keine Einwände. Es geht aber darum, dass das dann wieder so gehandhabt wird, dass Arbeitskräfte in Betriebe überlassen werden und dort vielleicht ein, zwei, drei Jahre OHNE UNTERBRECHUNG tätig sind. Ich glaub nicht, dass das im Sinne der Arbeitskräfteüberlassung, sprich Leiharbeit, ist. Ich hab' nichts dagegen, wenn saisonal, so wie bei uns in der Branche der Fall ist, zu Ostern, Weihnachten, vielleicht in Urlaubszeiten, dass man saisonal sagt, ich nehme jemanden auf, aber befristet. Aber die Leute arbeiten zwei, drei Jahre hier und verrichten die Arbeiten, die eigentlich ArbeitnehmerInnen verrichten sollten, die im Betrieb hauptgemeldet angestellt sind“ (Exp. Int. 12).

Dessen ungeachtet finden sich auch positiv zu bewertende Ansätze: So wird die Arbeitskräfteüberlassung von einigen fleischverarbeitenden Betrieben nicht nur zur Deckung des Arbeitsaufwandes im Falle von Krankenständen, Auftragsspitzen oder während der Urlaubszeit relevant, sondern auch für Rekrutierungsprozesse verwendet. In der Folge gibt es immer wieder Fälle von überlassenen Arbeitskräften, die nach einiger Zeit vom österreichischen Betrieb übernommen werden.

³⁴ ORF Tirol (2013): Ausgebeutete Erntehelfer erhalten Nachzahlung. <https://tirol.orf.at/v2/news/stories/2607481/> (Stand: 1.3.2021)

„Mein Ansatz ist dabei so: Ich versuche immer wieder dieselben Leute zu bekommen und rekrutiere die praktisch auch. Da suche ich mir 2 oder 3 Leiharbeiter und wenn die sich wohl fühlen und zu uns passen, dann übernehme ich sie auch nach einiger Zeit“ (Exp. Int. 13).

10.3.2 Unterentlohnung bzw. falsche Einstufung

Zahlreichen Medienberichten, die sich den Corona-Clustern unter ArbeiterInnen fleischverarbeitender Betriebe widmen, ist zu entnehmen, dass Beschäftigte dieser Betriebe nicht nur in Massenquartieren untergebracht sind, sondern auch unterentlohnt werden³⁵. Betriebe stellen ArbeiterInnen zwar häufig dem Kollektivvertrag entsprechend ein, jedoch verharren einige ArbeiterInnen über viele Jahre in derselben Gehaltsstufe.

„Jeder meldet nach dem KV an, aber die Einstufung nach oben nach einiger Zeit, die wissen wir nicht, die kann man nicht kontrollieren. Wenn doch einmal kontrolliert wird, dann sieht man, der Mann ist seit 15 Jahren da und noch immer in der Kategorie 6, wo er normalerweise schon in der ersten sein müsste“ (Exp. Int. 12).

Die für die Betriebe „günstigere“ Einstufung, wirkt sich nicht nur auf das monatlich bezogene Gehalt der Arbeitskräfte aus, sondern auch auf deren Pensions-, Kranken-, oder Arbeitslosengeld. Zudem gibt es einige Fälle, in denen ArbeiterInnen in fleischverarbeitenden Betrieben, nicht nur die Unterkunft selbst, sondern auch die Transferfahrten zwischen Unterkunft und Betriebsstätte selbst bezahlen müssen bzw. denen die Kosten vom knapp bemessenen Lohn abgezogen werden (Exp.Int. 12). Wie sehr einige überlassene Arbeitskräfte dennoch von der Arbeit in fleischverarbeitenden Betrieben abhängig sind, wird anhand von Erzählungen der ExpertInnen verdeutlicht, wonach es immer wieder dazu komme, dass ArbeiterInnen bereits mit relativ geringen Summen „zum Schweigen“ gebracht bzw. davon abgehalten werden, sich gegen die Unterentlohnung zu wehren.

„Wo kein Kläger, da kein Richter. Wenn die Leute ihr Geld kriegen, d.h. im Kollektivvertrag sind sie auf der Stufe, wo sie gerade nicht verhungern und der Betriebsinhaber sagt, "Nicht weiter erzählen, du bist mein bester Arbeiter, ich geb' dir einen 100er Brutto mehr als Sonderprämie". Der- oder diejenige freut sich über die läppische Summe und so machen sie's mit allen und so kommt eigentlich nie etwas raus“ (Exp. Int. 12).

In Bezug auf **Kontrollen** und die Einhaltung der gesetzlichen Standards wird zwischen fleischverarbeitenden Betrieben, die durch einen Betriebsrat organisiert sind und jenen, die das nicht sind, unterschieden. Betriebe ohne Betriebsrat sind der Erfahrung von ExpertInnen zufolge von Mechanismen des Lohn- und Sozialdumpings tendenziell härter getroffen als erstere. Jedoch ist bekannt, dass auch die Handlungsmacht der Betriebsräte in manchen Betrieben begrenzt ist.

„Also in organisierten Betrieben, da haben wir den Einblick, dass man das innerbetriebliche gleich nutzen darf wie es dem Stammpersonal obliegt. Da gibt es bei uns keine Unterschiede. Weil der Betriebsrat darauf schaut und aufpasst. Wenn man in den Westen Österreichs geht, wo Betriebe nicht organisiert sind und ein Betriebsrat nicht unbedingt gewünscht ist oder gebraucht wird, oder sich keiner findet, wo jede/r sich selbst überlassen ist, dort wissen wir das nicht. Dort sagt der Betriebsleiter, der Chef "Nein, bei uns ist alles in bester Ordnung". Also musst du das glauben, oder nicht. Das ist so nicht zu beantworten“ (Exp. Int. 12).

10.3.3 Massenquartiere

Wie es auch bei ErntearbeiterInnen der Fall ist, sind überlassene Arbeitskräfte fleischverarbeitender Betriebe teilweise in schlechten Quartieren untergebracht. Im Falle der Fleischproduktion hat das Thema der Massenquartiere im Zuge der Corona-Pandemie hohe Wellen

³⁵ Profil (2020): „Ich mache alles außer Fleisch“. <https://www.profil.at/oesterreich/corona-und-prekariat-ich-mache-alles-ausser-fleisch/400965245> (Stand 1.3.2021)

geschlagen³⁶. So werden u.a. die beengten Wohnräume für die häufigen Corona-Cluster unter ArbeiterInnen der fleischverarbeitenden Betriebe verantwortlich gemacht.

„Wenn eine Leiharbeitsfirma Leute von 6 verschiedenen Firmen in einem Raum oder einer Wohnung hat und einer hat das Virus, dann haben es die anderen auch. Dieses System gehört unterbunden – sofort! Wir dürfen nicht Skifahren gehen, beim Frisör brauchst einen Test und 40 Leute wohnen auf 40m² – dort greift das nicht“ (Exp. Int. 12).

Neben beengten Wohnverhältnissen und prekären Arbeitsverhältnissen spielen auch die niedrigen Temperaturen auf Schlachthöfen eine Rolle bei der Verbreitung des Corona-Virus.

„Grund dafür ist, dass in Schlachtbetrieben produktionsbedingt Kälte herrscht, was laut dem deutschen Virologen Christian Drosten das Virus "begünstigt". Darüber hinaus sind die Arbeitsbedingungen vielfach eng und prekär.“³⁷

10.3.4 Das neue Arbeitsschutzkontrollgesetz in Deutschland

Aufgrund der häufigen Corona-Cluster in fleischverarbeitenden Betrieben Deutschlands und der damit einhergehenden Thematisierung der unzureichenden Lebens- und Arbeitsbedingungen vieler Beschäftigten dieser Betriebe wurde von der deutschen Bundesregierung ein Arbeitsschutzkontrollgesetz (BMAS 2021) verabschiedet, das auch für die Situation in Österreich als Good Practice – Ansatz verstanden werden kann.

Dieses Arbeitsschutzkontrollgesetz beinhaltet zusammengefasst folgende Bestimmungen (Deutsche Bundesregierung 2021)³⁸:

- Seit 1. Januar 2021 sind Werkverträge und ab 1. April 2021 ist die Zeitarbeit in Kernbereichen fleischverarbeitender Betriebe verboten. Schlachtung und Zerlegung dürfen nur noch vom Stammpersonal vorgenommen werden (gilt für Betriebe ab 50 Beschäftigten).
- Unter strengen Auflagen und Kontrollen können Auftragsspitzen in der Fleischverarbeitung durch Arbeitskräfteüberlassung aufgefangen werden – dies ist jedoch nur auf drei Jahre befristet möglich.
- Das Gesetz beinhaltet zudem Mindestbestimmungen (Arbeitsstättenverordnung) für die Ausstattung von Gemeinschaftsunterkünften der ArbeitnehmerInnen – diese gelten auch für Unterkünfte abseits des Betriebsgeländes.
- Das Gesetz sieht vor, dass Arbeitsschutzbehörden der Länder fleischverarbeitende Betriebe häufiger kontrollieren.
- Fleischverarbeitende Betriebe müssen Beginn und Ende der täglichen Arbeitszeit ihrer Beschäftigten elektronisch erfassen und dokumentieren.
- Die Geldbußen bei Verstößen werden auf 30.000 EUR erhöht.

Vonseiten der ExpertInnen wird die Sinnhaftigkeit des neu verabschiedeten Gesetzes in Deutschland betont, allerdings in diesem Zusammenhang auch darauf verwiesen, dass die Situation in Deutschland eine schwierigere sei als in Österreich. Begründet wird dies einerseits dadurch, dass in Deutschland (Leih-)ArbeiterInnen in Kollektivverträgen mit geringerem Lohn angestellt werden (können).

„In Deutschland konnten Leiharbeiter angestellt werden und unter anderen Kollektivverträgen abgerechnet werden. Und das war definitiv ein großer Wettbewerbsnachteil. Weil dann war dort der Stundenlohn ein ganz anderer als er es bei uns gesetzlich war. Deshalb waren mir

³⁶ Die Presse: Die Fleischfabrik als Virenschleuder. <https://www.diepresse.com/5827470/die-fleischfabrik-als-virenschleuder> (Stand: 1.3.2021)

³⁷ Der Standard (2020): Neue Cluster verstärken Ruf nach Maske. <https://www.derstandard.at/story/2000118734942/neue-cluster-verstaerken-ruf-nach-maske> (Stand: 1.3.2021).

³⁸ Social Europe (2021): An end to wage-dumping in the German meat industry? <https://www.socialeurope.eu/an-end-to-wage-dumping-in-the-german-meat-industry> (Stand: 1.3.2021)

da einerseits die Hände gebunden und andererseits finde ich das auch menschlich gar nicht in Ordnung“ (Exp. Int. 13).

Außerdem seien Werkverträge in Österreich anders definiert als in Deutschland.

„Es müsste der Werkvertrag, so wie es in Österreich ist, ganz klar definiert werden. Wir wurden auch von Leuten aufgefordert, zu bestätigen, dass wir keine Mitarbeiter mehr mit Werkverträgen aufnehmen, das habe ich aber nicht getan, mit der Begründung, dass in Österreich die Situation eine andere ist und Werkverträge anders aussehen. Das haben oder wollten die Deutschen nicht verstehen (Exp. Int. 13).

11 Handlungsoptionen

Anbringen eines QR-Codes auf den PD A1-Formularen

Das Problem der nur marginal bestehenden Fälschungssicherheit der PD A1 Formulare wurde bereits im Rahmen der vorhergehenden Studien (Danzer et al. 2019) thematisiert und muss weiterhin als ungelöst eingestuft werden. Mit der Verpflichtung zum elektronischen Datenaustausch via EESSI ist es zwar mittlerweile für nationale Träger relativ einfach möglich, zu prüfen, ob es sich bei bestimmten PD A1 Formularen um valide Dokumente handelt, welche auch tatsächlich von den ausländischen Behörden ausgestellt wurden. Allerdings können auch derzeit noch nicht alle Prüforgane die Korrektheit der PD A1 Formulare einem Online-Check vor Ort unterziehen, sondern sind gezwungen, Sammelabfragen bei der zuständigen Gesundheitskasse einzureichen. Bis das Ergebnis vorliegt, besteht in der Folge die Gefahr, dass die betreffenden Personen und Entsendefirmen nicht mehr auffindbar sind.

Solange kein flächendeckender Online-Check möglich ist, sollten daher andere Mittel zur Absicherung gegen Fälschungen überlegt werden. In diesem Sinn stellt ein QR-Code auf den PD A1 Formularen das Mittel der Wahl dar. Der QR-Code ist ein eindeutiges Merkmal und könnte - nach Vorbild der UID-Nummern - in einer zentralen EU-weit abrufbaren Datenbank gespeichert werden.

Einführen einer Versenderhaftung

Ähnlich wie im Baubereich findet sich auch im Transportsektor die Problematik, dass Aufträge unter hohem Preisdruck an Subdienstleister weitergegeben werden. Das Risiko des Lohn- und Sozialdumping steigt dabei in der Vergabekette, für den Generalunternehmer besteht im Transportsektor jedoch bis heute kein Haftungsrisiko. Der dadurch entstehende Wettbewerbsvorteil entsteht somit auf Kosten sozialer Verantwortung.

Zur Eindämmung dieser Praxis ist eine Versenderhaftung anzudenken, wie sie auch von der Gewerkschaft *vida* gefordert wird.³⁹ Der Grundgedanke dabei ist, insbesondere Paketdienstleister zu schützen und hier die Problematik der Scheinselbständigkeit zu bearbeiten, eine Ausdehnung auf den gesamten Speditionsbereich sollte allerdings geprüft werden.

Vorbild für das Modell der Versenderhaftung könnte die in Deutschland bereits existierende Regelung zur Nachunternehmerhaftung sein. Diese ist für den Transportbereich am 23. November 2019 in Kraft getreten und sieht vor, dass die Generalunternehmer im Bereich der Paketdienste Sozialabgaben für säumige Subunternehmer nachzuzahlen haben. Demnach wird sichergestellt: *„Wer einen Auftrag annimmt und an einen Nachunternehmer weiter vergibt, haftet für die Sozialversicherungsbeiträge, die sein Subunternehmer abführen muss, wie ein Bürge gesamtschuldnerisch.“*⁴⁰

Generalunternehmer können sich der Regelung zufolge auch von der Haftung befreien, indem sie von den Subdienstleistern Unbedenklichkeitsbescheinigungen anfordern, die von Krankenkassen und Berufsgenossenschaften auszustellen sind. Damit wird bestätigt, dass der Subdienstleister die Sozialbeiträge bis dahin ordnungsgemäß abgeführt hat.

³⁹ siehe [Paketzustellung: Gewerkschaft *vida* unterstützt Forderung nach Lieferkettengesetz | ÖGB Österreichischer Gewerkschaftsbund, 03.03.2021 \(ots.at\)](https://www.ots.at/aktuelles/nachunternehmerhaftung-1666020#:~:text=Nachunternehmerhaftung%20Paketboten%20werden%20besser%20abgesichert,Sozialabgaben%20f%C3%BCr%20s%C3%A4umige%20Subunternehmer%20nachzuzahlen) (Abfrage 16.3.2021)

⁴⁰ siehe <https://www.bundesregierung.de/breg-de/aktuelles/nachunternehmerhaftung-1666020#:~:text=Nachunternehmerhaftung%20Paketboten%20werden%20besser%20abgesichert,Sozialabgaben%20f%C3%BCr%20s%C3%A4umige%20Subunternehmer%20nachzuzahlen>. (Abfrage 16.3.2021)

Ausbau der Haftungsbestimmungen für den Baubereich

Die aktuelle Fassung des LSD-BG nach § 8 bis § 10 sieht bereits eine Reihe von Haftungsbestimmungen im Sinne gesetzlicher Bürgschaftshaftungen vor. Dennoch muss kritisiert werden, dass auch derzeit die Frage der Haftung in der Subunternehmerkette noch nicht zufriedenstellend gelöst ist. Beauftragt ein Generalunternehmer eine Firma mit einem Subauftrag und vergibt diese Firma wiederum einen Teil ihres Auftrags an einen/eine SubunternehmerIn, so trifft die Haftungsbestimmung den jeweiligen unmittelbaren Auftraggeber, nicht aber den Generalunternehmer am Beginn der Vergabekette. Aus diesem Grund ist der Ausbau der Haftungsbestimmungen im Sinne einer Generalunternehmerhaftung anzudenken, welche bis zur untersten Hierarchie der Vergabekette ihre Gültigkeit hat. In der Folge hat ein/eine AuftraggeberIn, der/die bestimmte Firmen beauftragt, auch für deren SubauftragnehmerInnen und deren ArbeitnehmerInnen zu haften. Mit einer erweiterten Haftungsbestimmung dieser Art könnte ein Pendant zu § 367 BVergG 2018 umgesetzt werden. Selbige Regelung ist seit 1. März 2019 in Kraft und beinhaltet eine neue Meldeverpflichtung für öffentliche Auftraggeber/innen bei der Vergabe von Bauaufträgen mit einer Auftragssumme ab 100.000 Euro. In der Folge erhalten Kontrollbehörden einen Überblick über **alle** auf den Baustellen tätigen Unternehmen.

Eine inhaltliche Anleihe für den Ausbau der Haftungsbestimmungen könnte bei dem deutschen Modell der GU-Haftung genommen werden, welches in §14 Arbeitnehmerentsendegesetz verankert ist. Dieses Modell ist als Kettenunternehmerhaftung organisiert, d.h. der auftraggebende Betrieb haftet für alle NachunternehmerInnen. Die Haftung funktioniert auch verschuldensunabhängig, es handelt sich also um eine sehr weitgehende Haftung. In der Praxis tauchen aber auch bei diesem Modell Schwierigkeiten auf. So ist die Frage der Verjährung zu beachten: Wenn die SOKA Bau an NachunternehmerInnen Forderungen stellt, diese aber nicht beglichen wird, kann die SOKA Bau auf den auftraggebenden Betrieb zugreifen - allerdings ist dies nur solange möglich, wie die Forderung aufrecht ist.

"Man müsste meinen, drei Jahre seien eine gute Zeit, aber es handelt sich dabei oft um ein Massengeschäft, d.h. diese Zeit verstreicht sehr schnell. D.h. wir müssen leider auf Nachunternehmer zugreifen und versuchen, das geltend zu machen, um die Verjährung zu stoppen, obwohl wir vielleicht im Vorhinein schon wissen, da kommt nicht viel heraus. Das ist manchmal eine Ressourcenverschwendung, die schwierig ist" (Exp. Int. 20).

In diesem Zusammenhang bedient sich die SOKA-Bau eines Bürgen-Frühwarnsystems, d.h. auftraggebende Betriebe werden darauf hingewiesen, dass sie ggf. für die SOKA-Bau-Beiträge sowie für die Entgelte an die ArbeitnehmerInnen haften. In diesem Zusammenhang haben auftraggebende Betriebe die Möglichkeit, ihre Subauftragnehmer dazu anzuhalten, der SOKA-Bau eine Vollmacht dafür zu geben, dass die SOKA-Bau, sofern SubauftragnehmerInnen nicht mehr zahlen, die AuftraggeberInnen darüber informiert.

"Sobald der Nachunternehmer nicht mehr zahlt, wird der Auftraggeber also informiert und dann ist es eine häufige Praxis, dass der Auftraggeber auf den Nachunternehmer zugeht und vielleicht gewisse Gelder zurückhält, die er dem Nachunternehmer zahlen müsste, um sich für den Fall abzusichern, dass er die SOKA-Bau-Beiträge für denjenigen zahlen müsste" (Exp. Int. 20).

Fortführung der Aktivitäten und Abhaltung von bilateralen Gesprächen zur Verbesserung der grenzüberschreitenden Rechtsdurchsetzung

Die grenzüberschreitende Rechtsdurchsetzung von Verstößen gegen Lohn- und Sozialdumping ist nach wie vor mit großen Problemen behaftet. Wo im Rahmen der Vorgängerstudie noch berichtet wurde, dass dank IMI Auskunftersuchen im Großen und Ganzen von Erfolg gekrönt waren und erst mit fortschreitender Stufe – etwa auf Ebene der Zustellung von Verwaltungsstrafentscheidungen – geringe Erfolgsraten erzielt wurden, ist aktuell davon auszugehen, dass österreichische Rechtssachverständige sogar mit Rückschritten zu kämpfen haben. So machte beispielsweise das staatliche Arbeitsinspektorat der Tschechischen Republik

deutlich, dass dem Ersuchen um Auskünfte via IMI nicht entsprochen wird, wenn im Verwaltungsstrafverfahren noch keine Entscheidung zugestellt wurde – was einer Untersagung der Hilfeleistung gleichkommt, wenn ebendiese Schriftstücke mit dem Ziel der Klärung von Sachbeständen zugestellt werden sollen. In der Folge wird es unumgänglich sein, auf bilateraler Ebene Lösungsansätze zu finden und gemeinsam mit ExpertInnen der Verwaltung der betroffenen Mitgliedstaaten zu einer zufriedenstellenden Rechtsdurchsetzung zu gelangen.

Erhöhung der Kontrolldichte insbesondere im Landwirtschafts- und Transportbereich

Obgleich nicht jeder Experte und jede Expertin an erster Stelle auf das Thema der Verstärkung der Kontrollen zur effektiven Bekämpfung von Lohn- und Sozialdumping zu sprechen kommt, herrscht doch weithin Einigkeit, dass eine Erhöhung der Kontrolldichte unumgänglich ist für die Verbesserung der Situation.

Empirische Belege für diesen Ansatz können dem Baubereich entnommen werden, zeigt sich hier doch bei steigender Zahl der Kontrollen– und somit starker Kontrollpräsenz – während der letzten Jahre eine gleichzeitige Abnahme der Verdachtsfälle. In der Folge ist es somit zumindest denkbar, dass der generalpräventive Charakter der stark ausgedehnten Prüfungen auf den Baustellen dazu geführt hat, dass AuftraggeberInnen in Richtung Einhaltung der Gesetze sensibilisiert wurden.

Deutlich problematischer als im Baubereich stellt sich allerdings die Situation im Bereich der Landwirtschaft und im Transportbereich dar. In beiden Bereichen fehlt es an Personalkapazitäten für die Überprüfung der Einhaltung der Bestimmungen.

- Was den Bereich der Landwirtschaft und hier insbesondere der ErntehelferInnen betrifft, trifft die Problematik der Sprachbarrieren auf die regional isolierte Lage mancher Erntegebiete und die personalmäßig stark unterbesetzten Land- und Forstwirtschaftsinspektion.
- Im Transportbereich kommt neben dem enormen Volumen der Kabotage und einer starken Personalknappheit der Kontrollbehörden zusätzlich erschwerend hinzu, dass bis zur flächendeckenden Einführung des smarten Tachographen eine Prüfung auf illegale Kabotage nur unter höchstem Personalaufwand umsetzbar ist.

Eine Ausweitung der Prüftätigkeiten sollte daher ins Auge gefasst werden.

Verbesserung des Schutzes entsendeter ArbeitnehmerInnen bei Zahlungsunfähigkeit des Entsendebetriebs

Die Insolvenzrichtlinie 2008/94 vom 22. Oktober 2008 regelt den Schutz von ArbeitnehmerInnen im Falle der Zahlungsunfähigkeit des Arbeitgebers/der Arbeitgeberin. Im Falle einer nach Österreich entsendeten Person ist die Schutzfunktion allerdings in mehrfacher Weise unzureichend. Dies betrifft zum einen die Höchstgrenze der zu leistenden Zahlungen und zum anderen die einzuhaltenden Fristen. Was die Höchstgrenze betrifft, sieht Artikel 4 Abs. 3 vor, dass die Mitgliedstaaten diese selbst festsetzen können. Wie CLC (2018) ausführen, zeigt sich am Beispiel von Slowenien, Slowakei und Ungarn, dass das jeweilige Höchstausmaß in der Regel nicht ausreicht, um Ansprüche aus mehreren Monatslöhnen auf österreichischem Lohnniveau zu sichern.

Noch problematischer sind die einzuhaltenden Fristen, weil je nach Entsendestaat in der Praxis die Erfolgsaussichten einer Geltendmachung gegen Null tendieren: Artikel 4 Abs. 2 der InsolvenzRL zufolge können die Mitgliedstaaten selbst festlegen, dass der Mindestzeitraum von drei Monaten innerhalb eines Bezugszeitraums von mindestens sechs Monaten liegen muss. Manche Staaten, wie Slowenien, haben diese Regelung sehr pointiert umgesetzt: Bei

einer Entsendung aus Slowenien ist eine Insolvenzversicherung nur gegeben, wenn innerhalb von sechs Monaten vor dem Stichtag das Arbeitsverhältnis beendet wurde.

Zur Erläuterung: In der Praxis verstreichen ExpertInnen zufolge bei einer Klageeinbringung der Mindestentgelt Differenzen zumeist ein paar Wochen bis Monate. Erst nachdem der Zahlungsbefehl erwirkt wurde, kann der Titel exekutiert werden. Die im Fall von Slowenien sechsmonatige Frist ist dann aber verstrichen.

Zur Verbesserung des Schutzes der ArbeitnehmerInnen im Insolvenzfall wäre daher eine weitergehende Harmonisierung der InsolvenzRL anzustreben.

Gründung von Gewerkschaften in Entsendeländern

Zu den zentralen Push-Faktoren für Entsendungen nach Österreich zählen neben dem auch aktuell noch deutlich niedrigerem Lohnniveau im Heimatland schlechtere arbeitsrechtliche Standards und die geringere soziale Absicherung der ArbeitnehmerInnen.

Eine längerfristige Reduktion der Push-Faktoren wird nur dann zu erwarten sein, wenn die Angleichung der Lohn- und Sozialstandards zwischen den Entsende- und Empfängerstaaten an Dynamik zulegt. Große Erwartungen werden dabei in die Etablierung von unabhängigen Gewerkschaften in den osteuropäischen Staaten gesetzt. ExpertInnen zufolge dürfte dies jedoch alles andere als eine einfache Aufgabe sein. So darf nicht vergessen werden, dass Gewerkschaftsbewegungen in den Oststaaten oftmals seitens der Belegschaften großes Misstrauen entgegengebracht wurde und wird, da diese Bewegungen häufig mit politischen Parteien Verbindungen eingehen und sich mehrheitlich weder in der Vergangenheit noch in der Gegenwart als überparteilich und unabhängig etablieren konnten und können. Des Weiteren führten einzelne persönliche Interessen immer wieder dazu, dass gesamte Bewegungen in Korruptionsverdacht kommen und ihr Ansehen verspielten.

Nach Einschätzung von ExpertInnen wird die Gründung bzw. Etablierung von unabhängigen Gewerkschaften daher als Vorhaben beschrieben, das nicht nur einen langen Atem zum Aufbau von autonomen Strukturen benötigt, sondern auch der Expertise und der personellen und finanziellen Rückenstärkung westlicher Gewerkschaften bedarf, um zumindest mittel- oder längerfristig zu einer Bewegung zu werden, die Fortschritte erreichen kann.

12 Literatur

- Arbeiterkammer Österreich (2021): Insolvenz-Entgelt. <https://www.arbeiterkammer.at/beratung/arbeitsrecht/Insolvenz/Insolvenz-Entgelt.html> (Stand: 1.3.2021).
- BMAS (2021): Arbeitsschutzkontrollgesetz. <https://www.bmas.de/DE/Service/Gesetze-und-Gesetzesvorhaben/arbeitsschutzkontrollgesetz.html> (Stand: 1.3.2021)
- BMASK (2015): Lohnschutzrechtliche Bestimmungen des AVRAG (LSDB – Richtlinien 2015) (Stand: Mai 2015), Wien.
- BUAK (2019): Entsendung nach Österreich – Freistellung. www.buak.at/cms/BUAK/BUAK_4.4/entsendung-nach-oesterreich/freistellung (Zugriff am 1.4.2019).
- Bundeskanzleramt (1988): Arbeitskräfteüberlassungsgesetzes (AÜG), BGBl. Nr. 196/1988. https://www.ris.bka.gv.at/Dokumente/BgblPdf/1988_196_0/1988_196_0.pdf (Zugriff am 1.4.2019).
- Bundeskanzleramt (2019): Gesamte Rechtsvorschrift für Bauarbeiter-Urlaubs- und Abfertigungsgesetz, Fassung vom 08.05.2019. <https://www.ris.bka.gv.at/GeltendeFassung.wxe?Abfrage=Bundesnormen&Gesetzesnummer=10008275> (Zugegriffen am 8.5.2019).
- CLC – Center of Legal Competence – Forschung & Consulting GmbH (2018): Insolvenz-Entgeltsicherung in Slowenien, der Slowakei und Ungarn. Ausgewählte Rechtsfragen. <https://www.akeuropa.eu>
- Danzer, Lisa/Riesenfelder, Andreas/Reichert, Helga/Wetzel, Petra (2019): Entsendungen und Überlassungen nach Österreich, Lohndumping. Eine Studie mit Fokus auf dem Baubereich.
- Danzer, Lisa/Riesenfelder, Andreas/Wetzel, Petra (2017): Entsendungen und Überlassungen nach Österreich, Lohndumping: Quantitative und qualitative Entwicklungen. Wien.
- De Wispelaere, Frederic/De Smedt, Lynn 2020: Road freight transport in the EU. Leuven.
- De Wispelaere, Frederic/De Smedt, Lynn/Pacolet, Jozef (2019): Posting of Workers. Report on A1 Portable Documents issued in 2018, Leuven.
- De Wispelaere, Frederic/Pacolet, Jozef (2015): Posting of Workers: The Impact of Social Security Coordination and Income Taxation Law on Welfare States, Leuven.
- De Wispelaere, Frederic/Pacolet, Jozef (2016): Posting of Workers. Report on A1 Portable Documents issued in 2015, Leuven.
- De Wispelaere, Frederic/Pacolet, Jozef (2017): Posting of Workers. Report on A1 Portable Documents issued in 2016, Leuven.
- De Wispelaere, Frederic/Pacolet, Jozef (2018): Posting of Workers. Report on A1 Portable Documents issued in 2017, Leuven.
- Der Standard (2020): 16-Stunden-Tag für 1.600 Euro: Der Arbeitsalltag der Paketzusteller. <https://www.derstandard.de/story/2000114777492/16-studentag-fuer-1600-euro-der-arbeitsalltag-der-paketzusteller> (Stand: 1.3.2020).
- Deutsche Bundesregierung (2021): Mehr Schutz für Beschäftigte in der Fleischindustrie. <https://www.bundesregierung.de/breg-de/aktuelles/arbeitsschutzkontrollgesetz-1772606> (Stand: 1.3.2021)
- Europäische Kommission (2019): BERICHT DER KOMMISSION AN DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT, DEN RAT UND DEN EUROPÄISCHEN WIRTSCHAFTS- UND SOZIALAUSSCHUSS über die Anwendung und Umsetzung der Richtlinie 2014/67/EU des

- Europäischen Parlaments und des Rates vom 15. Mai 2014 zur Durchsetzung der Richtlinie 96/71/EG über die Entsendung von Arbeitnehmern im Rahmen der Erbringung von Dienstleistungen und zur Änderung der Verordnung (EU) Nr. 1024/2012 über die Verwaltungszusammenarbeit mit Hilfe des Binnenmarkt-Informationssystems („IMI-Verordnung“) SWD (2019) 337 final.
- Europäisches Parlament (2016): Plenarsitzungsdokument. Bericht über Sozialdumping in der Europäischen Union (2015/2255(INI)), Ausschuss für Beschäftigung und soziale Angelegenheiten, Berichterstatter: Guillaume Balas. A8-0255/2016.
- European Commission (2016): Commission Staff Working Document. Impact Assessment. Accompanying the proposal for a Directive of the European Parliament and the Council amending Directive 96/71/EC concerning the posting of workers in the framework of the provision of services. SWD (2016) 52 final.
- European Commission (2016a): Commission Staff Working Document. REFIT EX-POST EVALUATION OF REGULATION (EC) No 1071/2009 ON ACCESS TO THE OCCUPATION OF ROAD TRANSPORT OPERATOR AND REGULATION (EC) No 1072/2009 ON ACCESS TO THE INTERNATIONAL ROAD HAULAGE MARKET FINAL REPORT. SWD (2016) 350 final.
- European Commission (Hg. 2018): Posting of workers. Report on A1 Portable Documents in 2016. Publication Office of the European Union: Luxembourg. <https://publications.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/0357b7d3-49c7-11e8-be1d-01aa75ed71a1/language-en/format-PDF/source-search> (Zugriff am 7.3.2019).
- European Commission, Employment, Social Affairs and Inclusion DG (2012): Posting of workers in the European Union and EFTA countries: Report on A1 portable documents issued in 2010 and 2011.
- Eurostat (2014): Mittlerer Bruttostundenverdienst, alle Beschäftigten (ohne Auszubildende), 2014. <https://ec.europa.eu/eurostat>
- Eurostat (2021): Structure of earnings survey. <https://ec.europa.eu/eurostat>
- FORBA (2016): Umstrukturierungen in Österreich. Befragung von BetriebsrätInnen 2016. [Umstrukturierungen in Oesterreich 2016.pdf \(arbeiterkammer.at\)](#) (Stand: 23.2.2021).
- Froschauer, Ulrike und Lueger, Manfred (2003): Das qualitative Interview. Zur Praxis interpretativer Analyse sozialer Systeme. Wien: Facultas WUV.
- Hofstadler, Christian et al (2016): Einfluss von Lohn- und Sozialdumping auf den Wettbewerb in der Bauwirtschaft. Graz: Studie im Auftrag der Wirtschaftskammer Steiermark
- Huber, Peter/Böhs, Georg (2012): Monitoring der Arbeitsmarktauswirkungen der Zuwanderung aus den neuen EU-Ländern im Regime der Freizügigkeit – Begleitende Beratung und Analyse, Wien.
- Kontrast (2020): Amazon ist großer Krisengewinner. Daneben sind 19.000 Mitarbeiter erkrankt, Protestierende werden entlassen. <https://kontrast.at/amazon-mitarbeiter-covid/> (Stand: 1.3.2021)
- Kontrast (2021): Razzia: 724 Gesetzesbrüche im Amazon-Verteilzentrum Großebersdorf. <https://kontrast.at/amazon-razzia-oesterreich/> (Stand: 1.3.2021).
- Kozak, Wolfgang (2016). Lohn- und Sozialdumping-Bekämpfungsgesetz (LSD-BG), Wien.
- Kummer, Sebastian/Schramm, Hans-Joachim/Hribernik, Marko/Casera, Johannes (2016a): Management Summary des Endberichtes Quantitative Analyse der Kabotage in Österreich, Wien.
- Kummer, Sebastian/Schramm, Hans-Joachim/Hribernik, Marko/Casera, Johannes (2016b): Endbericht Quantitative Analyse der Kabotage in Österreich, Wien.

- Matt, Ina/Andreas Riesenfelder/Petra Wetzel (2011): Lohn- und Sozialdumping durch grenzüberschreitende Überlassung und Entsendung von Arbeitskräften nach Österreich (Fokus: Bereich Bau).
- Mertinz, Anna (2014): Internationale Personaleinsätze im Konzern – Arbeitskräfteüberlassung oder nicht Arbeitskräfteüberlassung, das ist hier die Frage, in: PVInfo 9/Juli 2014/7.
- Mertinz, Anna (2015): Abgrenzung Dienstreise – Entsendung – Arbeitskräfteüberlassung: ein Versuch, in: PVInfo 10/Mai 2015/5.
- Pacolet, Jozef/De Wispelaere, Frederic (2015): Posting of workers. Report on A1 portable documents issued in 2014, Network Statistics FMSSFE (Contract No VC/2013/0301 'Network of Experts on intra-EU mobility – Lot 2: Statistics and compilation of national data'), Directorate-General for Employment, Social Affairs and Inclusion.
- Riesenfelder, Andreas (2013): Expertise zur Datenlage zum Graubereich SB/UB.
- Riesenfelder, Andreas/Petra Wetzel (2010): Leiharbeit in Österreich. Wiener Beiträge zur empirischen Sozialwissenschaft. Band 4.
- Riesenfelder, Andreas/Schelepa, Susanne/Wetzel, Petra (2012): Monitoring der Arbeitsmarktöffnung – Auswirkungen auf Beschäftigungsformen und auf Lohndumping, Wien.
- Riesenfelder, Andreas/Wetzel, Petra (2013): Neue Arbeitsformen im Grenzbereich Selbständigkeit/Unselbständigkeit. Analyse der Situation in der Bauwirtschaft, Studie im Auftrag der Arbeiterkammer Wien, Wien.
- Schmatz, Susi/Wetzel, Petra (2014): Entwicklungen im Bereich des Lohndumping, Studie im Auftrag der Arbeiterkammer Wien.
- Surdykowska, B., Owczarek, D. (2018). Posted workers regulations as a cohesion test in the enlarged European Union: divergent interests of trade unions, employers' organisations and governments. Friedrich-Ebert-Stiftung and Institute of Public Affairs, Bratislava and Warsaw.
- vida (2020): EU-rechtswidrige Transporte bei Bundesforsten.
https://www.vida.at/cms/S03/S03_4.3.a/1342639361650/eu-rechtswidrige-transporte-bei-bundesforsten-gewerkschaft-ortet-abgabenhinterziehung-in-millionenhoehe (Stand: 1.2.2020)
- Voss, Eckhard/Faioli, Michele/Lhernould, Jean-Philippe/Ludicone, Feliciano (2016): Posting of Workers Directive – current situation and challenges, Report on behalf of European Parliament's Committee on Employment and Social Affairs. Edited by Directorate General for internal policies, Policy Department A: Economic and Scientific Policy. Brussels.
- Wiesinger Christoph (2016): Lohn.- und Sozialdumping-Bekämpfungsgesetz (LSD-BG), Wien.
- Zeit Online (2020): Amazon: Die Gewinne sprudeln. <https://www.zeit.de/2020-11/amazon-die-gewinne-sprudeln-coronakrise-online-versandhaendler> (Stand: 1.3.2020)

13 Erläuterungen

Definitionen zu Entsendungen und Überlassungen aus dem Ausland nach Österreich

Neben den in der Statistik des Hauptverbandes erfassten unselbständig Beschäftigten gibt es noch weitere in Österreich tätige unselbständige ArbeitnehmerInnen, nämlich aus dem Ausland entsendete, sowie aus dem Ausland überlassene DienstnehmerInnen⁴¹.

Eine **Entsendung** von Arbeitskräften nach Österreich liegt vor, wenn ein Unternehmen ohne Betriebsitz in Österreich vorübergehend MitarbeiterInnen in Österreich zur Erbringung einer Arbeitsleistung einsetzt. Zentrale Merkmale einer Entsendung sind das grenzüberschreitende Tätigwerden von ArbeitnehmerInnen (idR beruhend auf einem Vertrag zwischen inländischem/inländischer AuftraggeberIn und ausländischem/ausländischer AuftragnehmerIn) bei einem gewöhnlichen Arbeitsort außerhalb von Österreich. Für eine Entsendung ist also maßgeblich, dass der Schwerpunkt des Arbeitsverhältnisses im Entsendestaat bleibt. Um von einer Entsendung sprechen zu können, muss daher der Rückkehrwille, d.h. die Absicht, in den Entsendestaat zurückzukehren, bestehen.

Im Gegensatz zu einer Entsendung liegt eine **Überlassung** nach Österreich dann vor, wenn ein Unternehmen einem anderen Unternehmen ArbeitnehmerInnen zur Arbeitsleistung "überlässt"⁴². ‚Risiko und Rechnung‘ liegen beim beschäftigenden Unternehmen. Die vertraglich geschuldete Arbeitsleistung wird somit nicht dem/der ArbeitgeberIn (= ÜberlasserIn) gegenüber erbracht, sondern einem Dritten (BeschäftigerIn). Weitere zentrale Merkmale sind unter anderem, dass

- überlassene ArbeitnehmerInnen für die Dauer der Überlassung organisatorisch in Betrieb des Beschäftigers bzw. Werkbestellers eingegliedert sind und dessen Dienst- und Fachaufsicht unterliegen und
- die Arbeit nicht vorwiegend mit Werkzeug und Material des Werkunternehmers bzw. ausländischen Arbeitgebers ausgeführt wird.

Eine eindeutige Abgrenzung zwischen Überlassung und Entsendung ist häufig schwierig und jeweils anhand des wahren wirtschaftlichen Gehaltes eines Arbeitsverhältnisses, und nicht anhand der äußeren Erscheinungsform, zu beurteilen⁴³. Es wird davon ausgegangen, dass es sich bei einem Teil der Entsendungen tatsächlich um Überlassungen handelt⁴⁴.

⁴¹ Siehe näher bspw. BMASK 2015

⁴² Siehe auch Arbeitskräfteüberlassungsgesetz (AÜG), BGBl. Nr. 196/1988.

⁴³ Arbeits-, sozialversicherungs- und steuerrechtlich kommen unterschiedliche Konzeptionen zum Tragen. So kommt bspw. im Steuerrecht der Begriff der ‚Personalgestellung‘ zum Tragen, der wiederum dem österreichischen Arbeitsrecht fremd ist. Eine steuerrechtliche Personalgestellung kann arbeitsrechtlich in Folge eine Arbeitskräfteüberlassung oder eine Entsendung sein.

⁴⁴ Siehe hierzu auch Danzer et al. 2017.

NACE-Kategorisierung

Tabelle 22: Erläuterung Wirtschaftsklasse nach NACE

NACE R2 Code	NACE R2 Description
A	AGRICULTURE, FORESTRY AND FISHING
B	MINING AND QUARRYING
C	MANUFACTURING
D	ELECTRICITY, GAS, STEAM AND AIR CONDITIONING SUPPLY
E	WATER SUPPLY; SEWERAGE, WASTE MANAGEMENT AND REMEDIATION ACTIVITIES
F	CONSTRUCTION
G	WHOLESALE AND RETAIL TRADE; REPAIR OF MOTOR VEHICLES AND MOTORCYCLES
H	TRANSPORTATION AND STORAGE
I	ACCOMMODATION AND FOOD SERVICE ACTIVITIES
J	INFORMATION AND COMMUNICATION
K	FINANCIAL AND INSURANCE ACTIVITIES
L	REAL ESTATE ACTIVITIES
M	PROFESSIONAL, SCIENTIFIC AND TECHNICAL ACTIVITIES
N	ADMINISTRATIVE AND SUPPORT SERVICE ACTIVITIES
O	PUBLIC ADMINISTRATION AND DEFENCE; COMPULSORY SOCIAL SECURITY
P	EDUCATION
Q	HUMAN HEALTH AND SOCIAL WORK ACTIVITIES
R	ARTS, ENTERTAINMENT AND RECREATION
S	OTHER SERVICE ACTIVITIES
T	ACTIVITIES OF HOUSEHOLDS AS EMPLOYERS; UNDIFFERENTIATED GOODS- AND SERVICES-PRODUCING ACTIVITIES OF HOUSEHOLDS FOR OWN USE
U	ACTIVITIES OF EXTRATERRITORIAL ORGANISATIONS AND BODIES

Quelle: L&R Sozialforschung 2021

14 Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1:	Anzahl zur Entsendung oder Überlassung („Entsendung im weiteren Sinn“) gemeldeter Arbeitskräfte der Jahre 2016 bis 2019 nach Kategorie	8
Abbildung 2:	Anzahl zur Entsendung gemeldeter Arbeitskräfte der Jahre 2016 bis 2019 nach Kategorie	9
Abbildung 3:	Überblick Verteilung des Berufsprofils bei Entsendemeldungen ohne Zuordnung	13
Abbildung 4:	Anzahl zur Überlassung gemeldeter Arbeitskräfte für die Jahre 2016 bis 2019	14
Abbildung 5:	Überblick Verteilung des Berufsprofils bei Überlassungsmeldungen ohne Zuordnung	18
Abbildung 6:	Netto-Balance zwischen ausgestellten PD A1 Formularen und empfangenen PD A1 Formularen im Jahr 2018 nach Staat	20
Abbildung 7:	Anzeigen wegen Unterentlohnung lt. LSDB-Statistik nach Institution (1.5.2011 bis 31.12.2020)	24
Abbildung 8:	Anzahl der durch die BUAK kontrollierten Unternehmen im Bundesländervergleich (1.5.2011 bis 31.12.2020)	26
Abbildung 9:	Anzahl der kontrollierten Unternehmen (1.5.2011 bis 31.12.2020)	28
Abbildung 14:	Informationsaustausch im Rahmen von IMI für gesendete Anfragen – erstes Quartal 2020	42
Abbildung 15:	Informationsaustausch im Rahmen von IMI für empfangene Anfragen – erstes Quartal 2020	42
Abbildung 16:	Differenz KV Abschlüsse ArbeiterInnen Bau und Referenz-KVs in Prozentpunkten (PP), Jahre 2004 bis 2020	52
Abbildung 17:	Jährliches Transportvolumen in Mio. Tonnen-Kilometern (TKM) für EU28, EU-15, EU13-Staaten; Jahre 2008 bis 2018	67
Abbildung 18:	Anteile der Kabotage am Gesamtaufkommen der nationalen Transportaktivitäten (cabotage penetration rate) nach Mitgliedsstaat, 2008 und 2018	68
Abbildung 19:	Beta-Konvergenz der Durchschnittslöhne in der Wirtschaftsklasse H4941 (Güterbeförderung im Straßenverkehr) und Korrelation zwischen Durchschnittslöhnen im Jahr 2008 und jährliche Wachstumsrate der Durchschnittslöhne im Zeitraum 2008 bis 2017	72
Abbildung 20:	Standort der Niederlassungen österreichischer Transportunternehmen	74

15 Tabellenverzeichnis

Tabelle 1:	Anzahl Entsendemeldungen im Bereich Bau nach Entsendestaat für die Jahre 2016 bis 2019	10
Tabelle 2:	Anzahl Entsendemeldungen im Bereich Transport nach Entsendestaat für die Jahre 2018 bis 2019	11
Tabelle 3:	Anzahl Entsendemeldungen im Bereich „Ohne Zuordnung“ nach Entsendestaat für die Jahre 2016 bis 2019	12
Tabelle 4:	Anzahl Überlassungsmeldungen im Bereich Bau nach Sitzstaat des Überlasserbetriebs für die Jahre 2016 bis 2019	15
Tabelle 5:	Anzahl Überlassungsmeldungen im Bereich Transport nach Sitzstaat des Überlasserbetriebs für die Jahre 2017 bis 2019	16
Tabelle 6:	Anzahl Überlassungsmeldungen im Bereich „ohne Zuordnung“ nach Sitzstaat des Überlasserbetriebs für die Jahre 2016 bis 2019	17
Tabelle 14:	Durchschnittliche monatliche Einkommen (in EUR) 2002 bis 2018 in Industrie und Bau (NACE B bis F) nach Staat	49
Tabelle 15:	Durchschnittliche monatliche Einkommen (in EUR) 2002 bis 2018 in marktbezogenen Dienstleistungen (NACE G bis N) nach Staat	50
Tabelle 16:	Anzahl der nach Österreich entsendeten ArbeitnehmerInnen im Baubereich lt. BUAK (Zeitraum: 2017-2020)	52
Tabelle 17:	Entsendete ArbeitnehmerInnen im Baubereich und Wechselprozesse in die Stammbesellschaft der Betriebe in den Folgejahren	53
Tabelle 18:	Voll- und Teilzeitbeschäftigte in der Bauwirtschaft (2018-2020)	54
Tabelle 20:	Beantragtes Strafausmaß pro Übertretungsart und ArbeitnehmerIn	56
Tabelle 21:	Internationale Transportaktivitäten und Kabotage (Tausend TKM) in Österreich und Slowenien, 2014	69
Tabelle 22:	Erläuterung Wirtschaftsklasse nach NACE	93
Tabelle 23:	Anzahl zur Entsendung oder Überlassung („Entsendung im weiteren Sinn“) gemeldeter Arbeitskräfte für die Jahre 2016 bis 2019	98
Tabelle 24:	Anzahl zur Entsendung gemeldeter Arbeitskräfte für die Jahre 2016 bis 2019	98
Tabelle 25:	Überblick Verteilung des Berufsprofils bei Entsendemeldungen ohne Zuordnung	98
Tabelle 26:	Anzahl zur Überlassung gemeldeter Arbeitskräfte für die Jahre 2016 bis 2019	99
Tabelle 27:	Überblick Verteilung des Berufsprofils bei Überlassungsmeldungen ohne Zuordnung	99
Tabelle 31:	KV-Abschlüsse 2004 bis 2020 für ArbeiterInnen im Baugewerbe und Bauindustrie im Vergleich mit Metallgewerbe und Lebensmittelhandel	101

16 Abkürzungsverzeichnis

AGH	AuftraggeberInnen-Haftung
AMS	Arbeitsmarktservice
ASRÄG	Arbeits- und Sozialrechts-Änderungsgesetz
ASVG	Allgemeines Sozialversicherungsgesetz
AÜG	Arbeitskräfteüberlassungsgesetz
AVRAG	Arbeitsvertragsrechts-Anpassungsgesetz
BKS	Bosnisch/Kroatisch/Serbisch
BSchEG	Bauarbeiter-Schlechtwetterentschädigungsgesetz
BUAG	Bauarbeiter-Urlaubs- und Abfertigungsgesetz
BUAK	Bauarbeiter-Urlaubs- und Abfertigungskasse
BVergG	Bundesvergabegesetz
CCLSDB	Kompetenzzentrum Lohn- und Sozialdumping der Wiener Gebietskrankenkasse
DRL	Dienstleistungsrichtlinie
DSGVO	Datenschutz-Grundverordnung
EESSI-	Electronic Exchange of Social Security Data
ELA	Europäische Arbeitsbehörde
EWR	Europäischer Wirtschaftsraum
GBH	Gewerkschaft Bau-Holz
IEF	Insolvenz-Entgelt-Fonds
IMI	Binnenmarkt-Informationssystem für den Informationsaustausch zwischen den Behörden der EU-Mitgliedstaaten
InsolvenzRL	Insolvenzrichtlinie
KV	Kollektivvertrag
LSDB-G	Lohn- und Sozialdumping-Bekämpfungsbestimmungen
LSD-BG	Lohn- und Sozialdumping-Bekämpfungsgesetz
NACE	Statistische Systematik der Wirtschaftszweige in der Europäischen Gemeinschaft
ÖGK	Österreichische Gesundheitskasse
PD A1	Entsendebescheinigung zur Bestätigung der anzuwendenden Rechtsvorschriften
PLB	Prüfdienst für Lohnabgaben und Beiträge im Bundesministerium für Finanzen
PRO-GE	Produktionsgewerkschaft
SBBG	Sozialbetrugsbekämpfungsgesetz
SOKA-BAU	Urlaubs- und Lohnausgleichskasse der Bauwirtschaft
VAEB	Versicherungsanstalt für Eisenbahnen und Bergbau
vida	Österreichische Verkehrs- und Dienstleistungsgewerkschaft
VwGH	Österreichischer Verwaltungsgerichtshof
ZKO	Zentrale Koordinationsstelle des Bundesministeriums für Finanzen für die Kontrolle illegaler Beschäftigung
Länderabkürzungen	AT Austria BE Belgium BG Bulgaria CH Switzerland CY Cyprus CZ Czech Republic DE Germany DK Denmark EE Estonia EL Greece ES Spain FI Finland FR France HR Croatia HU Hungary IE Ireland IS Iceland IT Italy LI Liechtenstein LT Lithuania LU Luxembourg LV Latvia MT Malta

NL Netherlands
NO Norway
PL Poland
PT Portugal
RO Romania
SE Sweden
SI Slovenia
SK Slovak Republic
UK United Kingdom

Quelle: L&R Sozialforschung 2021

17 Tabellenanhang

Tabelle 23: Anzahl zur Entsendung oder Überlassung („Entsendung im weiteren Sinn“) gemeldeter Arbeitskräfte für die Jahre 2016 bis 2019

Zuordnung	Jahr			
	2016	2017	2018	2019
Bau	55.718	46.340	49.189	52.233
Transport	3	482	386.287	478.199
Ohne Zuordnung	98.360	502.359	153.546	159.255
Total	154.081	549.181	589.022	689.687

Quelle: ZKO-Rohdaten des Sozialministeriums 2020, aufbereitet durch L&R Sozialforschung

Tabelle 24: Anzahl zur Entsendung gemeldeter Arbeitskräfte für die Jahre 2016 bis 2019

Zuordnung	Jahr			
	2016	2017	2018	2019
Bau	51.604	41.755	43.889	47.138
Transport	0	0	385.606	477.640
Ohne Zuordnung	84.537	486.850	138.475	143.991
Total	136.141	528.605	567.970	668.769

Quelle: ZKO-Rohdaten des Sozialministeriums 2020, aufbereitet durch L&R Sozialforschung

Tabelle 25: Überblick Verteilung des Berufsprofils bei Entsendemeldungen ohne Zuordnung

		Anteil	Fälle
Berufsprofile	Bauberufe	9,3%	55
	Büroberufe	1,5%	9
	Gesundheitsberufe	1,0%	6
	HilfsarbeiterIn	7,9%	47
	Hotel- und Gaststättenberufe	1,5%	9
	IT-Fachkraft	2,4%	14
	KraftfahrerIn	11,6%	69
	Kulturberufe	0,8%	5
	Leitende Angestellte	1,0%	6
	MechanikerIn	0,8%	5
	Montage	37,4%	222
	Produktionsberufe	7,2%	43
	Projektleitung	1,0%	6
	Reinigungsberufe	1,2%	7
	Sportberufe	0,5%	3
	TechnikerIn	11,4%	68
	VerkäuferIn	3,2%	19
	Werbefachleute	0,2%	1
Gesamt	100,0%	594	

Quelle: L& ZKO-Rohdaten des Sozialministeriums 2020, aufbereitet durch L&R Sozialforschung; Zufallsstichprobe von n=594 Entsendemeldungen des Jahres 2019.

Tabelle 26: Anzahl zur Überlassung gemeldeter Arbeitskräfte für die Jahre 2016 bis 2019

Zuordnung	Jahr			
	2016	2017	2018	2019
Bau	4.114	4.585	5.300	5.095
Transport	3	482	681	559
Ohne Zuordnung	13.823	15.509	15.071	15.264
Total	17.940	20.576	21.052	20.918

Quelle: ZKO-Rohdaten des Sozialministeriums 2020, aufbereitet durch L&R Sozialforschung

Tabelle 27: Überblick Verteilung des Berufsprofils bei Überlassungsmeldungen ohne Zuordnung

		Anteil	Fälle
Berufsprofile	Bauberufe	11,3%	45
	Büroberufe	7,2%	29
	Gesundheitsberufe	0,8%	3
	HilfsarbeiterIn	14,5%	58
	Hotel- und Gaststättenberufe	2,0%	8
	IT-Fachkraft	1,5%	6
	KraftfahrerIn	0,3%	1
	Kulturberufe	0,8%	3
	Leitende Angestellte	3,5%	14
	MechanikerIn	2,0%	8
	Montage	20,5%	82
	Produktionsberufe	24,8%	99
	Reinigungsberufe	0,5%	2
	Sportberufe	3,3%	13
	TechnikerIn	3,5%	14
	VerkäuferIn	2,3%	9
	Werbefachleute	1,5%	6
Gesamt	100,0%	400	

Quelle: L& ZKO-Rohdaten des Sozialministeriums 2020, aufbereitet durch L&R Sozialforschung; Zufallsstichprobe von n=400 Überlassungsmeldungen des Jahres 2019.

Tabelle 28: Anzeigen wegen Unterentlohnung lt. LSDB-Statistik nach Institution (1.5.2011 bis 31.12.2020)

Institution	Anzahl	Anteil
BUAK	1.754	42,1%
CCLSDB	971	23,3%
ÖGK-N	476	11,4%
ÖGK-W	295	7,1%
ÖGK-V	241	5,8%
ÖGK-S	161	3,9%
ÖGK-O	85	2,0%
ÖGK-ST	79	1,9%
ÖGK-T	63	1,5%
ÖGK-B	25	0,6%
ÖGK-K	18	0,4%
PLB	0	0,0%
Gesamt	4.168	100,0%

Quelle: „Zusammenfassung der LSDB-Statistik (kumulierter Datenbestand 01.05.2011 bis 31.12.2020)“ des Kompetenzzentrums LSDB der Österreichischen Gesundheitskasse.

Tabelle 29: Anzahl der durch die BUAK kontrollierten Unternehmen im Bundesländervergleich (1.5.2011 bis 31.12.2020)

	Anzahl	Anteile
Wien	31.473	31,5%
NÖ	17.205	17,2%
OÖ	11.513	11,5%
Szbg.	5.918	5,9%
Tirol	6.006	6,0%
Bgld.	6.216	6,2%
Stmk.	9.521	9,5%
Ktn.	10.341	10,4%
Vbg.	1.570	1,6%
Gesamt	99.763	100,0%

Quelle: Zusammenfassung der LSDB-Statistik (kumulierter Datenbestand 01.05.2011 bis 31.12.2020)⁴ des Kompetenzzentrums LSDB der Österreichischen Gesundheitskasse.

Tabelle 30: Anteil der Verdachtsfälle an der Anzahl der kontrollierten Unternehmen (1.5.2011 bis 31.12.2020)

Jahr	Anzahl der kontrollierten in- und ausländischen Unternehmen	Anzahl der kontrollierten in- und ausländischen Unternehmen mit Verdacht auf Unterentlohnung	Anteil der Verdachtsfälle an der Anzahl der kontrollierten in- und ausländischen Unternehmen
2011	3.100	228	7,4%
2012	6.592	433	6,6%
2013	8.264	303	3,7%
2014	8.434	363	4,3%
2015	8.719	436	5,0%
2016	8.918	764	8,6%
2017	11.496	892	7,8%
2018	13.665	1.149	8,4%
2019	16.121	904	5,6%
2020	14.454	669	4,6%
Gesamt	99.763	6.141	6,2%

Quelle: Zusammenfassung der LSDB-Statistik (kumulierter Datenbestand 01.05.2011 bis 31.12.2020)⁴ des Kompetenzzentrums LSDB der Österreichischen Gesundheitskasse.

Tabelle 31: KV-Abschlüsse 2004 bis 2020 für ArbeiterInnen im Baugewerbe und Bauindustrie im Vergleich mit Metallergewerbe und Lebensmittelhandel

Geltungsjahr	KV Abschlüsse ArbeiterInnen Eisen- und Metallverarbeitende Gewerbe	KV Abschlüsse Lebensmittelhandel ArbeiterInnen	Mittelwert Abschlüsse der beiden Referenz-KVs	KV Abschlüsse ArbeiterInnen Baugewerbe und Bauindustrie	Differenz KV Abschlüsse ArbeiterInnen Bau und Referenz-KVs	Differenz KV Abschlüsse ArbeiterInnen Bau und Referenz-KVs für den Zeitraum vor und nach der Arbeitsmarkttöfung
2021	1,45%	1,50%	1,48%	k.A.	k.A.	0,15 PP
2020	2,50%	2,30%	2,40%	2,55%	0,15 PP	
2019	3,30%	48 €	3,30%	3,35%	0,05 PP	
2018	2,60%	2,32%	2,46%	2,60%	0,14 PP	
2017	1,33%	1,30%	1,32%	1,60%	0,29 PP	
2016	1,40%	1,55%	1,48%	1,40%	-0,07 PP	
2015	2,00%	2,10%	2,05%	2,10%	0,05 PP	
2014	2,60%	2,58%	2,59%	2,20%	-0,39 PP	
2013	3,20%	2,98%	3,09%	3,10%	0,01 PP	
2012	3,85%	3,50%	3,68%	4,20%	0,53 PP	
2011	2,20%	2,20%	2,20%	2,95%	0,75 PP	0,20 PP
2010	1,45%	1,50%	1,48%	1,60%	0,13 PP	
2009	3,60%	3,60%	3,60%	3,60%	0,00 PP	
2008	3,50%	3,10%	3,30%	3,74%	0,44 PP	
2007	2,40%	2,35%	2,38%	2,75%	0,38 PP	
2006	2,80%	2,50%	2,65%	2,65%	0,00 PP	
2005	2,50%	2,00%	2,25%	2,49%	0,24 PP	
2004	1,95%		1,95%	2,20%	0,25 PP	

Quelle: Div. Kollektivvertragsdatenbanken und -dokumente, 2021 (Abfrage 10.3.2021); PP ... Differenz in Prozentpunkten