

**PRESSE-  
KONFERENZ**  
23.4.2021

# **10 JAHRE EU-ARBEITNEHMERINNEN- FREIZÜGIGKEIT**

Eine Bilanz aus Sicht von AK und Gewerkschaft Bau-Holz

**RENATE ANDERL**  
Präsidentin der AK Wien

**JOSEF MUCHITSCH**  
Vorsitzender der Gewerkschaft Bau-Holz



## **10 Jahre ArbeitnehmerInnen-Freizügigkeit 2011 – 2021**

**Am 1. Mai 2004 gab es eine große Erweiterungsrunde der Europäischen Union.** Mit Estland, Lettland, Litauen, Polen, der Slowakei, Slowenien, der Tschechischen Republik und Ungarn traten acht mittel- und osteuropäische Staaten der EU bei. Auch Malta und Zypern wurden zu diesem Zeitpunkt EU-Mitglieder. Die Erweiterung der EU insbesondere um die acht mittel- und osteuropäischen Länder wurde in Österreich kontrovers diskutiert. Es standen dabei sowohl die damit verbundenen wirtschaftlichen Möglichkeiten als auch Risiken im Zentrum der politischen Debatte. **Mit Mai 2011 trat die ArbeitnehmerInnen-Freizügigkeit für die acht im Jahr 2004 beigetretenen mittel- und osteuropäischen Mitgliedsstaaten in Kraft.**

Bis dahin galten Übergangsfristen für die ArbeitnehmerInnen-Freizügigkeit, die allerdings von den alten Mitgliedstaaten sehr unterschiedlich angewendet wurden. Großbritannien, Irland und Schweden öffneten ihre Arbeitsmärkte für BürgerInnen aus den acht neuen Mitgliedstaaten bereits mit deren Beitritt. Die Mehrheit der anderen Mitgliedstaaten führte die Freizügigkeit ab dem Jahr 2006 ein. Deutschland und Österreich gaben als letzte der alten EU-15-Staaten ihre Arbeitsmärkte frei. Beide haben die maximal mögliche Übergangsfrist von sieben Jahren ausgeschöpft.

### **ArbeitnehmerInnen-Freizügigkeit seit dem 1. Mai 2011**

ArbeitnehmerInnen aus EU-Mitgliedstaaten haben inzwischen seit fast zehn Jahren das Recht, in allen EU-Staaten wie InländerInnen einer unselbständigen Erwerbstätigkeit nachzugehen. Seit dem 1. Mai 2011 gelten somit für BürgerInnen der EU-8 dieselben Rechte wie für ArbeitnehmerInnen aus den alten EU-Staaten. Werden BürgerInnen aus diesen Staaten in Österreich tätig, unterliegen sie nicht mehr dem Ausländerbeschäftigungsgesetz und es ist keine Zulassung zum österreichischen Arbeitsmarkt mehr erforderlich.

### **Weitere Beitritte zur EU**

2007 erfolgte dann der Beitritt von Rumänien und Bulgarien und mit 1. Juli 2013 der Beitritt Kroatiens zur EU. Auch in Bezug auf diese Länder gab es Übergangsfristen für die Arbeitsmarktöffnung. Ein freier Arbeitsmarktzugang für bulgarische und rumänische Staatsbürger und Staatsbürgerinnen besteht demnach in Österreich seit 2014 und für Staatsbürger und Staatsbürgerinnen aus Kroatien seit Juli 2020.

### **Schätzungen und Fakten**

In verschiedenen Studien wurde damals das Potential an Arbeitskräften geschätzt, das die ArbeitnehmerInnen-Freizügigkeit nutzen wird. In den späten 1990er Jahren waren die Schätzungen äußerst konservativ, und man ging nach einer Osterweiterung von bis zu 200.000 Personen aus, die ihre Heimatländer verlassen und nach Österreich kommen würden. Der jetzige Bildungsminister Fassmann hat 1997 eine Schätzung veröffentlicht, die von 150.000 Personen in ca. 10 Jahren ausging.

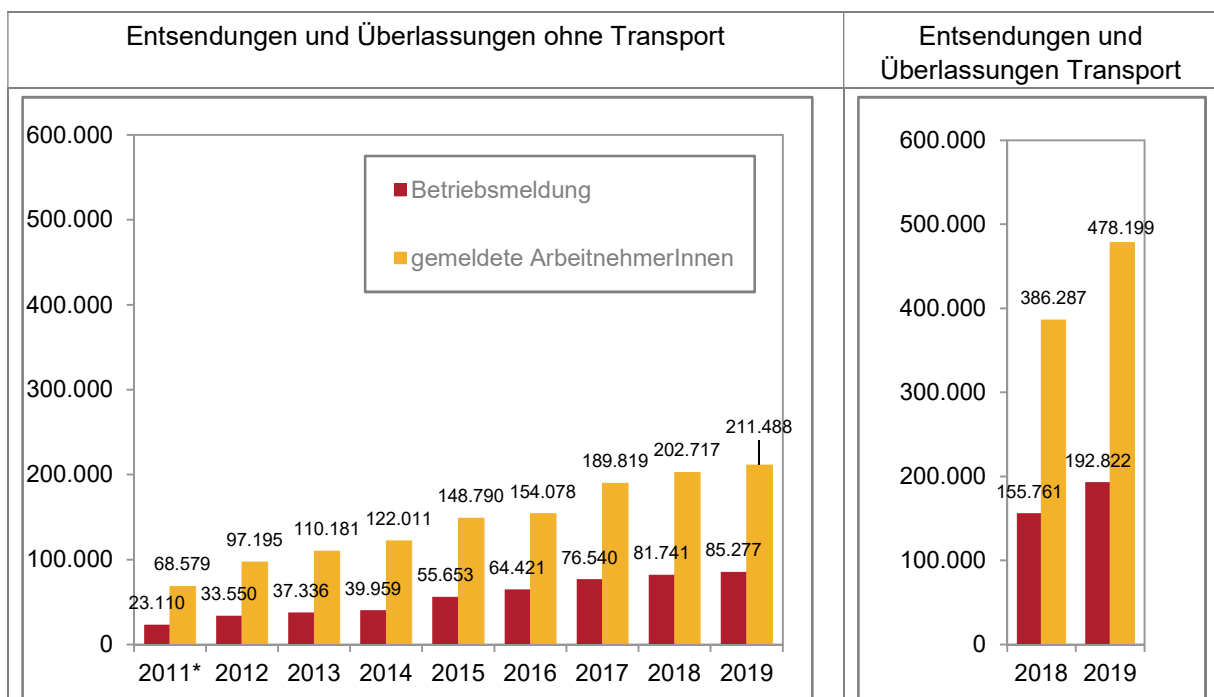
Die Statistik spricht jedoch eine andere Sprache: Allein im Jahr 2020 gingen 777.284 Personen aus dem Ausland in Österreich einer Beschäftigung nach. Mit 104.436 stellen dabei deutsche Staatsangehörige die Mehrzahl der Personen. Im Jahr 2020 waren im Durchschnitt 323.750 ArbeitnehmerInnen aus den neuen Mitgliedsländern in Österreich beschäftigt, 211.742 davon aus den Ländern, die 2004 der EU beigetreten sind und wo 2011 die Übergangsbestimmungen ausgelaufen sind. 90.685 aller ausländischen Arbeitskräfte in Österreich sind 2020 aus Bulgarien, Kroatien und Rumänien – also aus Ländern, die später zur EU kamen. Dazu kommen noch 224.660 Arbeitskräfte aus europäischen Staaten, die nicht der EU angehören, darunter Westbalkan, Türkei, Russland, Ukraine. Bezieht man sich ausschließlich auf den Bau und das Baugewerbe, waren 2020 81.471 ausländische Arbeitskräfte in Österreich tätig. Davon waren 73.997 ArbeiterInnen.

## Grenzüberschreitende Entsendungen

Bei den angeführten Zahlen sind aber die vorübergehend grenzüberschreitend tätigen Arbeitnehmer und Arbeitnehmerinnen noch nicht enthalten. 2011 kam es zu etwa 70.000 Entsendungen. Seitdem kommt es zu einer starken Zunahme. So etwa stiegen die Entsendungen (ohne Verkehr) von ca. 122.000 im Jahr 2014 auf 211.500 im Jahr 2019 (+ 73 Prozent). Nur 2020 kam es Corona-bedingt zu einem Einbruch. Mit dem Verkehrsbereich dazugerechnet erfolgten 690.000 Entsendemeldungen im Jahr 2019. 478.000 fallen dabei auf den Transportbereich. Dieser ist stark steigend.

Der Baubereich lag 2019 bei 52.000 und ist annähernd gleichbleibend bzw mit leichter Abnahme zu 2016.

## Entwicklung der Entsende- und Überlassungsmeldungen nach Österreich für die Jahre 2011 bis 2019 mit getrennter Darstellung des Transports



Quelle: BMF/ZKO, Sozialministerium, eigene Berechnungen, Datenaufbereitungen und Schätzungen. \* Mai bis Dez. 2011

Europaweit erfolgen Entsendungen im Baubereich vor allem aus Slowenien (59 Prozent), Rumänien (55 Prozent), Ungarn (54 Prozent) und Portugal (53 Prozent).

Europaweit ist Österreich bei den Empfängerländern an fünfter Stelle (hinter D, F, B, NL). **Beim Anteil der Entsendungen aus Niedriglohnländern liegt Österreich sogar EU-weit an der Spitze.**

Die Bau- und Holzbranchen sind die am meisten von Entsendungen betroffenen Branchen Österreichs. Kontrollen zeigen deutlich, dass Fälle von Lohn und Sozialdumping vor allem bei Entsendungen vorkommen. Die Gewerkschaft Bau-Holz und die Arbeiterkammern setzen sich daher gemeinsam seit vielen Jahren für eine noch bessere Bekämpfung von Lohn- und Sozialdumping ein.

Wichtig sind in diesem Zusammenhang wirksame Kontrollen. Wichtig ist aber auch Information für die betroffenen Arbeitnehmer und Arbeitnehmerinnen. So etwa engagiert sich im Zuge des vom Land Steiermark geförderten **Projekts „Gleiche Arbeit – gleicher Lohn“** die GBH für die Rechte entsandter Arbeiter und Arbeiterinnen und berät sie in ihren Muttersprachen im Beratungsbüro in Spielfeld, direkt an der österreichisch-slowenischen Grenze. Seit Mitte 2017 konnten über 4.000 Beratungen durchgeführt werden.

## Bilanz der Kontrollen nach dem Lohn- und Sozialdumping-Bekämpfungsgesetz

Seit Mai 2011 gibt es ca. 8.900 rechtskräftige Entscheidungen. Über 53 Prozent betreffen das Nichtbereithalten bzw. die Verweigerung der Einsichtnahme in die Lohnunterlagen. Rund 27 Prozent betreffen Unterentlohnung, über 19 Prozent Vereitelung der Kontrolle. Auffallend ist eine steigende Tendenz bei der Vereitelung der Kontrolle. Der Hintergrund ist offenbar, dass dies am „billigsten“ ist, da die Strafen am geringsten sind.

### 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); CCLSDB

Nach Sitzstaat des Unternehmens: Rund 24 Prozent haben ihren Sitz in Österreich, 13 Prozent in Slowenien, 11 Prozent in Ungarn, 6 Prozent in der Slowakei; in Polen, Deutschland und Tschechien jeweils ca. 3 Prozent.

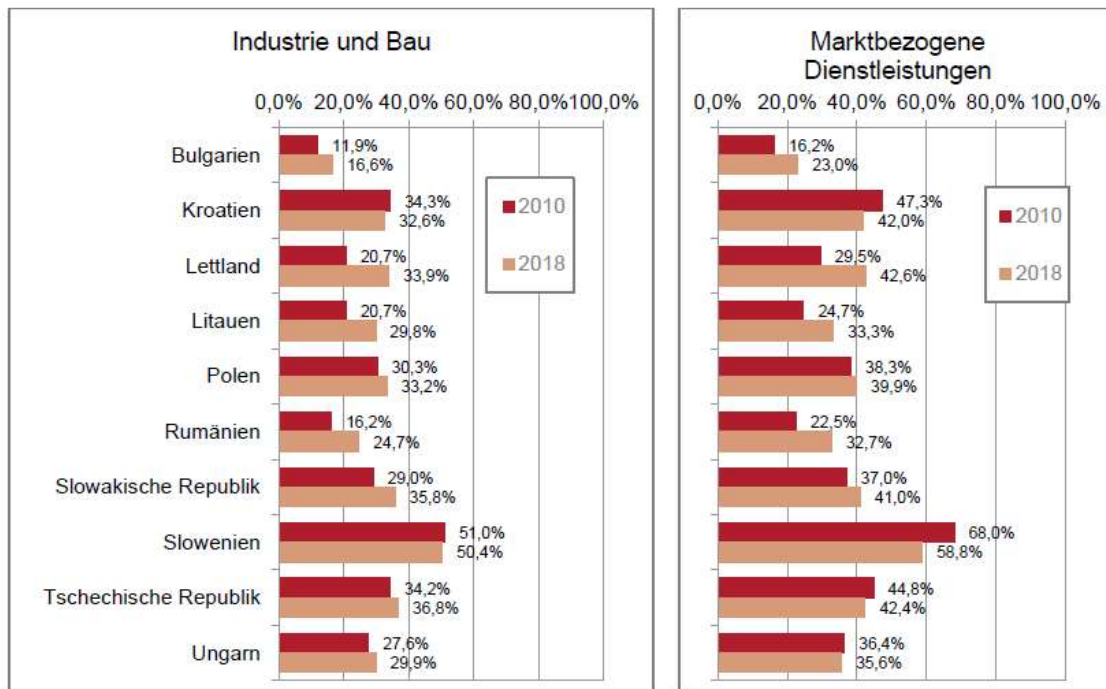
Nach Branchen: 38 Prozent betreffen die Baubranche, 9,5 Prozent die Gastronomie, 5,7 Prozent den Handel und das KFZ-Reparaturgewerbe, 5,4 Prozent Verkehr und Lagerei, 2,9 Prozent die Herstellung von Waren.

### Nach wie vor große Lohnunterschiede

Nach wie vor bestehen zwischen den Mitgliedsstaaten große Lohnunterschiede, zum Beispiel liegt das Durchschnittseinkommen in Industrie und Bau in Ungarn bei 29,9 Prozent des österreichischen Einkommens, in Polen bei 33,2 Prozent in der Slowakei bei 35,8 Prozent und in Slowenien bei 50,4 Prozent. **Die Lohnunterschiede sind also nach wie vor der entscheidende Push-Faktor für die Entsendungen.**

**Es ist in den meisten Ländern bloß zu einer geringfügigen Annäherung gekommen**, in Polen zum Beispiel kam es von 2010 bis 2018 zu einem Anstieg um 2,9 Prozentpunkte. Um etwa 70 Prozent des österreichischen Lohns zu erreichen würde es bei gleichbleibender Entwicklung noch über 100 Jahre dauern. In Slowenien hat sich der Abstand der Löhne sogar geringfügig vergrößert.

**Relation der nationalen Durchschnittseinkommen** in Bezug auf das Durchschnittseinkommen in Österreich in den Bereichen Industrie und Bau sowie marktbezogene Dienstleistungen; 2010 und 2018



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

**Probleme**

Nach wie vor bestehen enorm hohe Lohndifferenzen zwischen den Mitgliedsstaaten. Die grenzüberschreitende Vollstreckung funktioniert mit einigen Staaten gar nicht oder sehr schlecht. Bei der zivilrechtlichen Durchsetzung der Ansprüche wegen schlechter Absicherung bei Insolvenz in den Herkunftsländern bestehen Probleme. Es gibt derzeit praktisch keine Strafen gegen ausländische Unternehmen wegen sogenannter Formaldelikte, wie das nicht Bereithalten der Lohnunterlagen. Kontrollen werden dadurch einfach unterlaufen, Kontrollvereitelungen nehmen zu. Kontrollen sind zum Teil sehr aufwändig oder kaum möglich, wie zum Beispiel Straßenverkehr. In der Landwirtschaft gibt es kaum Kontrollen, es gibt eine hohe Sprachbarriere und es kommt häufig zu einer Isolation der ArbeitnehmerInnen.

**Verbesserungsbedarf und aktuelle Novelle**

Die effektive Kontrolle von Entsendesachverhalten von Drittstaatsangehörigen wird durch das Ausländerbeschäftigungsgesetz (AuslBG) nahezu verunmöglicht. Für die Kontrolle wichtige Unterlagen müssen erst im Nachhinein erbracht werden. Hier braucht es eine Neuregelung. §18 Abs. 4 AuslBG normiert, dass die Beschäftigungsbewilligung nicht vor Beschäftigungsantritt, sondern erst bis zum Ablauf des vierten Monats der Beschäftigung beantragt werden muss. Das verkürzt die Möglichkeit zur effektiven Kontrolle, denn Eisenbieger oder andere Arbeiten sind dann schon längst ausgeführt und die ArbeitnehmerInnen nicht mehr im Land. Die Beschäftigungsbewilligung müsste bereits vor Beginn der Beschäftigung vorliegen und den zuständigen Behörden gemeldet werden. Dies ist notwendig, um effektiv kontrollieren zu können.

**Während es in den ersten sieben Jahren der Arbeitsmarktöffnung in Österreich regelmäßig zu einer Weiterentwicklung und zu Verbesserungen bei der Bekämpfung von Lohndumping gekommen ist, herrscht seit drei Jahren Stillstand obwohl dringender Handlungsbedarf besteht.** Es werden nicht einmal die Rückschläge durch die EuGH Judikatur, die die Sicherheitsleistung und die Verwaltungsstrafen betreffen, „repariert“!

Der jetzt vorliegende **Begutachtungsentwurf zum LSD-BG** sieht nun endlich eine Reparatur der Sicherheitsleistung vor. Ansonsten werden die neuen EU-Vorgaben nur halbherzig umgesetzt bzw. die Strafbestimmungen so entschärft, dass die abschreckende Wirkung verloren geht. Vor allem durch die Beseitigung des Kumulationsprinzips und der Mindeststrafen kommt es zu einer massiven Absenkung der Strafen. Wenn der Arbeitgeber mit den Behörden kooperiert, dann ist sogar ausdrücklich vorgesehen, dass die Strafe geringer ist, als der Betrag, den sich der Arbeitgeber durch Lohndumping erspart.

## **Forderungspunkte**

**Der Bekämpfung von Lohn- und Sozialdumping muss weiterhin hohe Priorität eingeräumt werden**, denn die grenzüberschreitenden Entsendungen gehen nicht zurück, im Gegenteil sie nehmen seit der Arbeitsmarktöffnung 2011 weiterhin zu (Ausnahme 2020 wegen Corona). Die Lohnunterschiede zu den europäischen Niedriglohnländern sind nach wie vor der entscheidende Push-Faktor. Es ist kaum zu einer Angleichung der Löhne gekommen. Es sind aber nicht nur ausländische Unternehmen, die Lohndumping betreiben – Beispiel Hygiene Austria, Gastronomie, Erntehelfer.

+ **Neuregelung der Sicherheitsleistung**: Diese dient der Sicherstellung der Vollstreckung gegenüber ausländischen Unternehmen. 2018 hat der EuGH entschieden, dass die gesetzliche Regelung dazu nicht europarechtskonform ist – seitdem erfolgte (ohne ersichtlichen Grund) keine Reparatur. Erst seit wenigen Tagen liegt ein Begutachtungsentwurf zu einer Novelle des Lohn- und Sozialdumping-Bekämpfungsgesetz (LSD-BG) vor, der eine Neuregelung der Sicherheitsleistung enthält.

+ **Beibehaltung des Kumulationsprinzips**: Dieses stellt sicher, dass die Strafen in der Regel abschreckend sind: 2019 hat der EuGH entschieden, dass die österreichische Regelung nicht europarechtskonform ist. Obwohl es seit 2017 (!) einen Vorschlag der Sozialpartner dazu für eine europarechtskonforme Lösung gibt, erfolgte noch immer keine Reparatur. Im Begutachtungsentwurf zum LSD-BG hat man das Kumulationsprinzip beseitigt und die Strafbestimmungen neu geregelt. Leider stellen diese nicht einmal sicher, dass die Strafe höher ist, als der wirtschaftliche Vorteil durch Lohndumping.

+ 2018 hat die EU eine **Änderung der Entsenderichtlinie** beschlossen. Diese wäre bis Ende Juli 2020 umzusetzen gewesen. Österreich ist diesbezüglich säumig, und die Kommission hat schon Schritte gegen Österreich in Hinblick auf ein Vertragsverletzungsverfahren eingeleitet. Der nun vorliegende Begutachtungsentwurf zum LSD-BG sieht eine halbherzige Umsetzung vor.

+ Ausländische Arbeitgeber, die Kontrollen der österreichischen Behörden von vornherein verhindern (**Kontrollvereitelung**) werden nach wie vor mit Samthandschuhen angegriffen. Es wäre dringend notwendig hier wirksamere Sanktionen vorzusehen.

+ Eine Neuregelung des **§ 18 Ausländerbeschäftigungsgesetz** (siehe oben) ist erforderlich – die Beschäftigungsbewilligung muss bei Arbeitsantritt vorliegen.

+ **Generalunternehmerhaftung** für die Löhne: Eine Haftung des Generalunternehmers oder Hauptauftraggebers als echte Kettenhaftung für die Subunternehmen würde bei den existierenden Missständen ansetzen und letztlich jene Unternehmen, die die stärkste Marktmacht haben und die höchsten Gewinne erzielen, zur Verantwortung ziehen. Sie würde präventiv Wirkung entfalten, da die verantwortlichen Unternehmen ihre Subunternehmen sorgfältiger auswählen.

+ **Beschränkung der Subunternehmerketten** im Bereich der öffentlichen Auftragsvergabe: Subunternehmerketten sind der Nährboden für Sozialbetrug, Schwarzarbeit und Lohndumping. Eine Beschränkung der Subunternehmerketten würde diese Sümpfe trockenlegen.

+ Transport/Zustellung: **Versenderhaftung für die Sozialversicherungsbeiträge**: 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 Sozialdumpings steigt dabei in der Vergabekette. Für den Generalunternehmer bzw Versender besteht jedoch kein Haftungsrisiko. Zur

Eindämmung dieser Praxis sollte eine Versenderhaftung eingeführt werden. Der Grundgedanke dabei ist, vor allem die PaketdienstleisterInnen zu schützen und die Problematik der Scheinselbständigkeit in diesem Bereich zu verringern.

+ **Mehr Kontrollen**: Je mehr Kontrollen stattfinden desto höher ist die abschreckende Wirkung.

### **Forderungen an die europäische Ebene**

+ **Wirksame Maßnahmen gegen Sozialdumping** – einzelne Mitgliedstaaten verlangen bei der Entsendung von Arbeitskräften niedrigere Sozialversicherungsbeiträge und haben daher einen unfairen Wettbewerbsvorteil gegenüber österreichischen Unternehmen. Dies gehört rasch unterbunden.

+ Sicherstellung der **grenzüberschreitenden Vollstreckung** von Verwaltungsstrafen.

+ Verbesserungen bei der grenzüberschreitenden **Durchsetzung von Ansprüchen** entsandter Arbeitnehmer und Arbeitnehmerinnen.

+ Wirksame Möglichkeiten der **Kontrollbehörden** zu überprüfen, ob entsandte Arbeitnehmer und Arbeitnehmerinnen in ihren Heimatländern ordnungsgemäß sozialversichert sind.

+ Die **Sozialversicherung** von entsendeten Arbeitnehmern und Arbeitnehmerinnen soll sich nur dann nach ihrem Herkunftsland richten, wenn sie dort auch unmittelbar davor eine bestimmte Zeit lang versichert waren. Wenn nicht, dann müssen sie in Österreich sozialversichert sein.