

**PRESSE-  
KONFERENZ**  
15.5.2023

## **HARTNÄCKIG IM KAMPF UM FAIREN WETTBEWERB**

Studie zeigt die Schattenseiten der Personenfreizügigkeit und wie der EU-Binnenmarkt Lohndumping besonders in Österreich begünstigt hat. Im Kampf gegen slowenische Entsende-Tricks gibt es aber nun einen Erfolg von AK und Gewerkschaft.

**RENATE ANDERL**  
Präsidentin der AK Wien

**JOSEF MUCHITSCH**  
Bundesvorsitzender der Gewerkschaft Bau-Holz (GBH)



Österreich ist aufgrund seines hohen Lohnniveaus und seiner geografischen Lage als Arbeitsland für Einpendler:innen und entsendete Personen besonders beliebt. Das zeigt eine Studie anlässlich 30 Jahre EU-Binnenmarkt. In der Studie wurden die Auswirkungen auf den Arbeitsmarkt und die Entwicklung des Lohn- und Sozialdumpings in Österreich untersucht. Diese Zahl der sogenannten Einpendler:innen hat sich in den vergangenen 15 Jahren verdreifacht. Entsendungen, also Personen, die im Auftrag eines ausländischen Unternehmens in Österreich arbeiten, haben sich sogar verfünffacht auf insgesamt 221.000. Österreich ist von diesen Entsendungen im EU-Vergleich besonders stark betroffen: Im zehnfachen so großen Deutschland gibt es nur etwa doppelt so viele Entsendungen wie in Österreich.

Menschen, die entsendet werden oder aus anderen Gründen aus dem Ausland nach Österreich kommen, um hier zu arbeiten, leisten wertvolle Arbeit; aber nicht immer wird diese Arbeit gerecht entlohnt.

Die Studie bestätigt, dass es dabei oft zu Lohndumping kommt und Sozialabgaben nicht ordnungsgemäß bezahlt werden. Denn während die Zahl der grenzüberschreitend Beschäftigten wächst, werden die rechtlichen Grundlagen zur Bekämpfung von Lohn- und Sozialdumping ausgehöhlt.

Vor allem Firmen aus Slowenien im Baubereich sind hier negativ aufgefallen. „Das 30-Jahre-Binnenmarkt-Jubiläum zeigt, wie stark in Europa die Interessen der Unternehmen im Vordergrund stehen und wie häufig Wettbewerb unfair geführt wird – auf Kosten der arbeitenden Menschen, des Sozialstaats und all jener Unternehmen, die sich an die Regeln halten“, sagt AK Präsidentin Renate Anderl.

„Lohn- und Sozialdumping kosten uns Steuerzahlen nicht nur Millionen Euro im Jahr, sondern vernichtet unsere Arbeitsplätze – speziell am Bau. Mit Lohn- und Sozialdumping auf Kosten der Arbeiter Gewinne maximieren, geht nicht!“, sagt Josef Muchitsch, Bundesvorsitzender der Gewerkschaft Bau - Holz.

Die Gewerkschaften – besonders die Gewerkschaft Bau - Holz (GBH) – und die Arbeiterkammer engagieren sich deshalb so stark im Kampf gegen Lohn- und Sozialdumping und für einen fairen Wettbewerb. Unter anderem haben sie auf verschiedensten Ebenen versucht, Entsende-Tricks zu bekämpfen. „Mit Erfolg“, sagt Josef Muchitsch: „Die EU-Wettbewerbsbehörde in Brüssel hat eingelenkt und Slowenien davon überzeugt, den unfairen Sozialversicherungs-Entsendebonus mit 1. Jänner 2024 abzuschaffen. Die Beschlüsse dazu im slowenischen Parlament sind so eben erfolgt. Von diesem Erfolg profitieren nicht nur die entsendeten Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer, die in Zukunft besser sozialversichert sind, sondern auch die österreichischen Unternehmen durch einen faireren Wettbewerb. Ein wirklich toller Erfolg!“

## **Wesentliche Ergebnisse der Studie 30 Jahre EU-Binnenmarkt**

Die Europäische Union feiert sich heuer selbst: 1993, also vor 30 Jahren, wurde der EU-Binnenmarkt Realität. Damals begannen die Arbeiten zur Schaffung der EU-Marktfreiheiten und damit dem freien Waren-, Dienstleistungsverkehr, sowie dem Kapitalverkehr und der sogenannten Personenfreizügigkeit. Viele Barrieren im Wirtschaftsleben und Profitstreben sind gefallen. Dementsprechend positiv fällt die Bilanz von Seiten der Unternehmen und Industrieverbänden aus. „Für die Vertretungen von Arbeitnehmer:innen gibt es leider keinen Anlass zum Jubeln“, sagt AK Präsidentin Renate Anderl. „Das 30-Jahre-Binnenmarkt-Jubiläum zeigt, wie stark in Europa die Interessen der Unternehmen im Vordergrund stehen und wie häufig der Wettbewerb unfair geführt wird – auf Kosten der arbeitenden Menschen, des Sozialstaats und all jener Unternehmen, die sich an die Regeln halten.“

Österreich ist, wie eine aktuelle Studie zeigt, nicht zuletzt durch seine geografische Lage besonders betroffen von sogenannten Entsendungen und in der Folge damit häufig von Lohndumping. In dem Papier „Eine resümierende Aufarbeitung der Entwicklung des Lohn- und Sozialdumpings in Österreich anlässlich des 30-jährigen Jubiläums des europäischen Binnenmarkts“ werden die Entwicklungen im Bereich grenzüberschreitender Beschäftigung und Lohndumping in den vergangenen Jahren untersucht.

In den letzten 14 Jahren (von 2008 auf 2022) verzeichnete das Arbeitskräftepotenzial in Österreich insgesamt ein starkes Wachstum, und zwar um 576.000 Personen beziehungsweise plus 16 Prozent. Der Zuwachs ist zum großen Teil auf eine Steigerung des Anteils an zugewanderten Personen rückführbar.

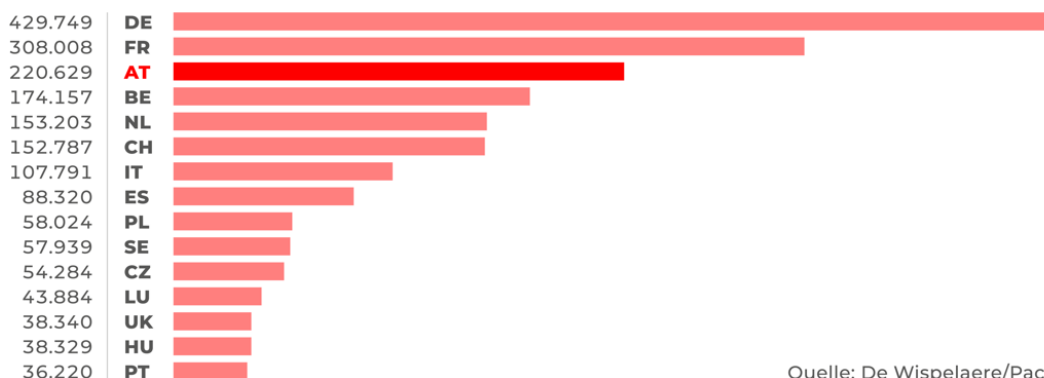
Während sich die Zahl ausländischer Arbeitnehmer:innen im Beobachtungszeitraum 2008 bis 2022 mehr als verdoppelte, zeigt sich im Falle inländischer Beschäftigter nur ein leichter Anstieg (+1,2%). Diese Entwicklungen stehen auch in einem deutlichen Zusammenhang mit den Zeitpunkten der Arbeitsmarktöffnung. Zwischen 2008 und 2022 sind stark steigende Zahlen an Einpendler:innen aus dem Ausland zu beobachten: So waren im Jahr 2008 knapp 40.100 Personen in Österreich unselbstständig beschäftigt, hatten aber keinen Hauptwohnsitz im Inland, und im Jahr 2022 mit 138.900 Personen bereits mehr als dreimal so viele.

Massiv nach oben ging es auch mit den Entsendungen mit sogenannten A1-Sozialversicherungsformular, das sind Beschäftigte, die von ihrem Unternehmen mit Sitz außerhalb Österreichs für Arbeiten nach Österreich „entsendet“ werden. Aktuell im Jahr 2021 ist Österreich im Vergleich der EU- und EFTA-Staaten mit rund 221.000 Entsendungen das drittgrößte Empfängerland für Entsendungen hinter den viel größeren Ländern Deutschland und Frankreich (siehe Grafik). Im Vergleich dazu: 2009 gab es rund 45.000 Meldungen in Österreich. Das bedeutet eine Verfünffachung innerhalb von zwölf Jahren.

Vergleicht man die Zahl der Entsendungen im Verhältnis zum Arbeitskräftepotenzial, so zeigt sich, dass die Entsendungen in Österreich zuletzt fünf Mal so hoch wie in Deutschland waren!

## Entsendungen in Europa

Österreich besonders stark betroffen, Anzahl Entsendungen (A1 Formulare) 2021

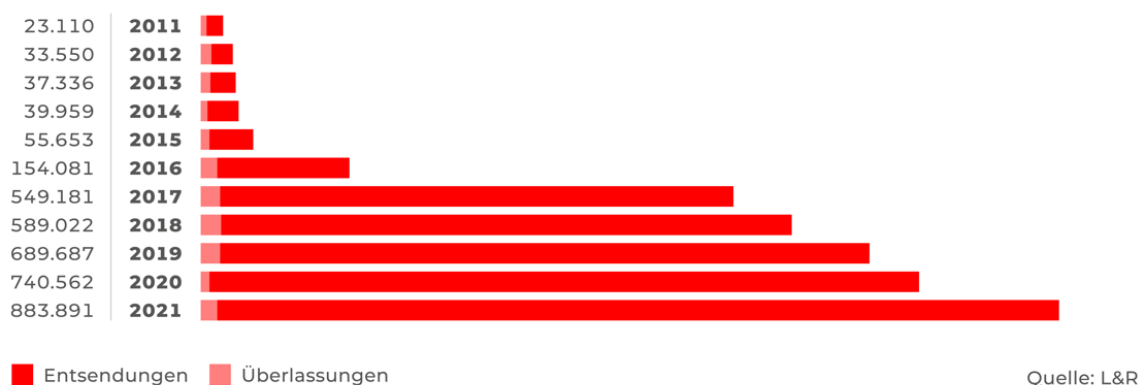


Quelle: De Wispelaere/Pacolet 2022

Betrachtet man die Entsendemeldungen nach dem Lohn- und Sozialdumping-Gesetz, also die Quelle für die Ermittlung der Entsendungen nach österreichischem Recht, dann zeigt sich auch hier, dass die Entsendungen stark gestiegen sind. 2021 gibt es rund 884.000 Meldungen (siehe Grafik).

## Entsende- und Überlassungsmeldungen

Überblick 2011–2021 in Österreich



### Hartes Ringen im Kampf gegen das Lohn- und Sozialdumping

Bei der Bekämpfung von Lohn- und Sozialdumping gab es viele Jahre einen positiven Trend und eine Weiterentwicklung der rechtlichen Grundlagen. Allerdings ist diese Entwicklung 2018 nicht nur stehengeblieben, sondern hat sich ins Negative gekehrt:

#### Aufwärtsentwicklung – 2011 bis 2018

##### **+ 2011 – Mehr Lohnkontrollen**

Bestimmungen gegen das Unterbieten österreichischer Kollektivvertragslöhne im Zuge grenzüberschreitender Entsendungen gab es schon seit den 90er Jahren des vorigen Jahrhunderts. Damals bestand aber nur die Möglichkeit eine allfällige Differenz zum (österreichischen) Kollektivvertragslohn zivilrechtlich einzuklagen. Mit 1. Mai 2011 – nicht zufällig gleichzeitig mit dem Auslaufen der Übergangsfristen am Arbeitsmarkt mit den neuen EU-Ländern – trat das Lohn- und Sozialdumping-Bekämpfungsgesetz, in Kraft. Im Zentrum der neuen Bestimmungen stand die behördliche Lohnkontrolle des Grundlohns.

##### **+ 2014 – EU-Durchsetzungsrichtlinie**

Vorschlag: „Die EU verabschiedet eine Richtlinie, die die Durchsetzung der Entsenderichtlinie und somit die Bekämpfung von Lohn- und Sozialdumping verbessern soll.“

##### **+ 2015 – Novelle des Lohn- und Sozialdumping-Bekämpfungsgesetzes**

2015 kam es zu weiteren Verbesserungen. Insbesondere wurde die bislang bloß auf den Grundlohn beschränkte Lohnkontrolle auf die anderen Lohnbestandteile wie Zulagen, Zuschläge und Sonderzahlungen erweitert und die Nichtbereithalten von Lohnunterlagen wurde gleich bestraft wie die

Unterentlohnung. Hintergrund dafür waren Erfahrungen, wonach bei Entsendungen Zulagen, Sonderzahlungen etc einfach nicht gezahlt wurden und unseriöse Unternehmen einfach die Lohnunterlagen den Behörden nicht aushändigten, da dies weniger streng bestraft wurde wie Lohndumping.

#### **+ 2017 – Das Lohn- und Sozialdumping-Bekämpfungsgesetz wird ein eigenständiges Gesetz**

2017 entsteht eine eigenständige gesetzliche Grundlage sowie folgende weitere Verbesserungen:

- Rechtliche Grundlagen für die grenzüberschreitende Vollstreckung von Strafen und grenzüberschreitende Behördenzusammenarbeit
- Haftung des Auftraggebers des Arbeitgebers bei Entsendungen im Baubereich
- Verbesserungen bei der Auftraggeberhaftung im Bereich der öffentlichen Auftragsvergabe

#### **+ 2018 – Neuerungen bei der Entsenderichtlinie**

2018 wurde auf europäischer Ebene eine Novelle der Entsenderichtlinie beschlossen, die Verbesserungen beim Anwendungsbereich (insbesondere verpflichtende Anwendung auf alle Branchen), wichtige Klarstellungen (insbesondere bei der Frage der Definition des Mindestlohnes), geringfügige Erweiterungen (insbesondere Recht auf angemessene Unterkunft), Verbesserungen bei Langzeitentsendungen und bei der Rechtsdurchsetzung gebracht hat. Vor allem wurde nochmals ausdrücklich festgehalten, dass die Mitgliedstaaten Sanktionen bei Verstößen vorzusehen haben, die wirksam, verhältnismäßig und abschreckend sind.

#### Abwärtsentwicklung – ab 2018

#### **+ November 2018 - 1. Schlag des EuGH – Rechtsache Cepelnik**

Der Europäische Gerichtshof (EuGH) erklärt die österreichische Regelung zur Sicherheitsleistung als mit dem EU Recht nicht vereinbar. Die Sicherheitsleistung soll die grenzüberschreitende Durchsetzung von Verwaltungsstrafen sicherstellen. Sie konnte erst dann verhängt werden, wenn bei einer Kontrolle ein Verstoß gegen das Lohn- und Sozialdumping-Gesetz festgestellt wurde. Trotzdem ging dies dem EuGH zu weit.

#### **+ September 2019 – 2. Schlag des EuGH – Rechtssache Maksimovic**

Der EuGH erklärt das Kumulationsprinzip (eine Strafe pro Arbeitnehmer bei Verstößen) in seiner konkreten Ausgestaltung als nicht mit dem EU-Recht vereinbar. Insbesondere müsse es eine Begrenzung der Höhe nach geben.

#### **+ 2020 EU-Mobilitätspaket Straßenverkehr – Sondervorschriften betreffend Entsendung**

Auf europäischer Ebene wird eine neue Richtlinie beschlossen mit Sondervorschriften betreffend die Anwendung der Entsenderichtlinie im Straßenverkehr. Im Endeffekt bedeutet dies eine Einschränkung, sodass die Entsenderichtlinie im Straßenverkehr nur mehr ausnahmsweise zur Anwendung kommt und folglich der Wettbewerb im Bereich Berufskraftfahrer:innen im Straßenverkehr auf Kosten der Löhne rechtlich abgesegnet wird. Die nationale Umsetzung in Österreich erfolgt im Frühjahr 2022.

#### **+ September 2021 - Novelle des Lohn- und Sozialdumping-Bekämpfungsgesetzes**

Im September 2021 tritt eine Novelle des Gesetzes in Österreich in Kraft, welche u.a. eine Ausweitung der Ausnahmebestimmungen vom Gesetz vorsieht und eine Neuregelung der Strafbestimmungen. Dabei werden das Kumulationsprinzip und die Mindeststrafen zur Gänze beseitigt. Besonders stark herabgesetzt werden die Strafen bei den Verstößen gegen Auflagen, die die Lohnkontrolle erst ermöglichen, also insbesondere die Nichtbereithaltung der Lohnunterlagen und die Vereitelung der Kontrolle. Für unseriöse Unternehmen ist es also – so wie vor 2015 – billiger, die Kontrolle ins Leere laufen zu lassen, als mit den Behörden zu kooperieren.

„Diese Entwicklung zeigt, dass bei entsprechendem politischen Willen ein wirksamer Kampf gegen Ausbeutung und Lohndumping möglich ist. Sie zeigt aber auch, dass dieser Kampf in den letzten Jahren nachgelassen hat – viel mehr noch – die Maßnahmen werden zunehmend abgebaut und durchlöchert“, sagt Josef Muchitsch, Bundesvorsitzender der Gewerkschaft Bau-Holz.

Im Zeitraum von 2011 bis März 2023 wurden insgesamt 11.472 rechtskräftige Entscheidungen in Österreich wegen Lohn- und Sozialdumping gefällt. Die meisten rechtskräftigen Entscheidungen (rund 37%) gab es aufgrund der „Nichtbereithaltung von Unterlagen“, gefolgt von rechtskräftigen Entscheidungen wegen Unterentlohnung (rund 28%) und Kontrollvereitelung (21%).

Rechtskräftige Entscheidungen wegen Unterentlohnung liegen im Beobachtungszeitraum gegen 3.171 Unternehmen, davon rund 33% inländische Firmen und rund 67% ausländische Firmen, vor.

Durchschnittlich wurden Strafen in der Höhe von rund 2.668 Euro pro Arbeitnehmer:in ausländischer Unternehmen bzw. 1.849 Euro pro Arbeitnehmer:in inländischer Unternehmen verhängt.

Diese Zahlen zeigen, dass das Lohn- und Sozialdumping-Bekämpfungsgesetz sehr wichtig ist. Sie zeigen aber auch die Unzulänglichkeit der Sanktionen. Berücksichtigt man nämlich den Umstand, dass es für Unternehmen wenig wahrscheinlich ist kontrolliert zu werden und weiters, dass der wirtschaftliche Vorteil durch Lohndumping monatlich (!) mehrere tausend und in manchen Fällen zehntausende Euro betragen kann, dann ist schnell erkennbar, dass diese Strafen weder wirksam noch abschreckend sein können.

## **Sieg in Brüssel – Aus für slowenische „Bautricks“**

Wie mühsam der Kampf um einen fairen Wettbewerb ist, zeigt ein Beispiel. Jahrelang kämpfte die GBH gegen die „Entsende-Tricks“ Sloweniens, die auf österreichischen Baustellen zu unfairer Wettbewerb und Sozialdumping führten. „Nun waren wir erfolgreich, Slowenien schafft den „Entsendebonus“ ab“, sagt Muchitsch. Österreich ist – wie auch die Studie zeigt – im Bausektor Top-Zielland für Entsendeunternehmen aus Slowenien.

Das ist nicht zuletzt auf unfaire „Entsendetricks“ zurückzuführen. Slowenien erlaubte nämlich für entsendete Beschäftigte niedrigere Sozialversicherungsbeiträge. Das bedeutet, dass slowenische Entsendefirmen auf österreichischen Baustellen bei den Lohnnebenkosten billiger anbieten konnten als österreichische Firmen – und zwar deutlich:

Die Arbeiterkammer hat errechnet, dass ein österreichischer Arbeitgeber für einen Facharbeiter auf der Baustelle einen Sozialversicherungsbeitrag von 643,41 Euro monatlich abzuführen hat, während dieser Beitrag für ein slowenisches Entsendeunternehmen bei lediglich 190,26 Euro lag. Für z.B. 50 Facharbeiter, die fünf Monate lang auf einer Baustelle im Einsatz sind, brachte dieser „Entsendetrick“ einem slowenischen Entsendeunternehmen allein eine Ersparnis von 113.287 Euro.

Die Mehrheit dieser von Slowenien entsendeten Arbeitnehmer:innen stammt übrigens nicht einmal aus Slowenien, sondern kommt aus Drittstaaten, vor allem aus Bosnien. Das alles ist unlauterer Wettbewerb, gegen den die GBH und ihre Mitsstreiter schon seit 2019 in Brüssel ankämpfen.

Die Hartnäckigkeit hat sich nun bezahlt gemacht. Muchitsch: „Die EU-Wettbewerbsbehörde in Brüssel hat eingelenkt und Slowenien davon überzeugt, diesen `Sozialversicherungs-Entsendebonus´ mit 1. Jänner 2024 abzuschaffen. Die Beschlüsse dazu im slowenischen Parlament sind bereits im April

erfolgt. Von diesem Erfolg profitieren nicht nur die entsendeten ArbeitnehmerInnen, sondern auch die heimischen Unternehmen mit ihren Beschäftigten durch einen faireren Wettbewerb. Ein wirklich toller Erfolg!“

## **Welche weiteren Maßnahmen braucht es noch, damit der Wettbewerb fairer wird?**

Damit der Wettbewerb nicht auf Kosten der Beschäftigten geht, fordern AK und Gewerkschaft Bau-Holz:

### **Neuausrichtung der EU-Politik**

Im Mittelpunkt der EU-Politik haben nicht die Interessen der Unternehmen, sondern die der breiten Bevölkerung, insbesondere in ihren Rollen als Arbeitnehmer:innen und Verbraucher:innen, im Mittelpunkt zu stehen. Wichtig sind dabei die Steigerung des Wohlstands, die Sicherung der Versorgung der Arbeitnehmer:innen und Verbraucher:innen und die sozial-ökologische Transformation sowie der digitale Wandel.

Anstelle eines Kampfes um die niedrigsten Standards und Arbeitskosten sind die Rechtsordnungen in wichtigen Bereichen wie Klimaschutz oder Arbeitsrecht auf hohem Schutzniveau anzugleichen. Initiativen zum Abbau von Schutzstandards sind zu beenden.

Es muss der Europäische Pakt für sozialen Fortschritt beziehungsweise das soziale Fortschrittsprotokoll endlich umgesetzt werden. Damit würde nämlich eine Klarstellung erfolgen, dass die Rechte der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer im EU-Recht entsprechend gewürdigt werden.

### **Wirksame Zusammenarbeit der Behörden der Mitgliedstaaten**

Um Lohn- und Sozialdumping wirksam zu bekämpfen, muss die Europäische Arbeitsbehörde effektiv dazu beitragen, die Zusammenarbeit zwischen den Behörden der Mitgliedstaaten zu verbessern. Insbesondere muss sichergestellt werden, dass Verwaltungsstrafen bei Lohn- und Sozialdumping auch grenzüberschreitend vollstreckt werden.

### **Verstärkte Kontrollen**

Zu einer wirksamen Bekämpfung von Lohndumping ist die Aufstockung der Kontrollbehörden notwendig. Insbesondere die Finanzpolizei muss von derzeit unter 400 auf zumindest 1.000 MitarbeiterInnen massiv aufgestockt werden, um Lohndumping bei den zunehmenden Entsendungen wirksam zu bekämpfen. Während die Zahl der grenzüberschreitenden Entsendungen sich seit 2011 vervielfacht hat, ist die Zahl der Kontrollorgane nämlich annähernd gleichgeblieben bzw wurde diese sogar reduziert!

### **Erhöhung der Strafen**

2021 kam es durch eine Gesetzesänderung zu einer starken Reduktion der Strafrahen. Die Strafen sind daher in vielen Fällen nicht abschreckend und sind zum Teil niedriger als der Betrag, den sich die unseriösen Unternehmen in dem konkreten Fall ersparen. Da diese Unternehmen nur selten erwischt werden, ist der Anreiz sich durch Lohndumping einen Wettbewerbsvorteil zu verschaffen relativ hoch. Auch der Teil der Nichtbereithaltung von Unterlagen und die Kontrollvereitelungen an den Strafen ist sehr hoch. Auch hier ist offensichtlich, dass der Strafrahen viel zu niedrig ist.

### **Beschränkung der Subunternehmerketten**

Subunternehmerketten sind im Baubereich, aber auch im Bereich der Paketzusteller häufig und sie sind leider ein idealer Nährboden für Schwarzarbeit, Lohndumping und Sozialbetrug. Im Bereich der öffentlichen Auftragsvergabe sollten daher die Subunternehmerketten von vornherein beschränkt werden.

### **Haftung des Erstauftraggebers**

Die derzeitigen Regelungen der Auftraggeberhaftung für die Löhne gelten nur punktuell, wie etwa in der öffentlichen Beschaffung oder bei grenzüberschreitenden entsendeten ArbeitnehmerInnen am Bau. Diese Haftungen erfassen auch nur den unmittelbaren Auftraggeber oder die unmittelbare Auftraggeberin des Arbeitgebers oder der Arbeitgeberin. So kann zB der Lohn eines Bauarbeiters, der in der Kette beim vierten Subunternehmen beschäftigt ist und nicht entlohnt wird, nicht direkt vom Generalunternehmen, also jenem Unternehmen am obersten Ende, eingefordert werden.

Viel wirksamer wären jedoch Maßnahmen am oberen Ende der Wertschöpfungskette. Erforderlich ist daher eine Auftraggeberhaftung im Sinne einer echten Kettenhaftung. Diese setzt an der Spitze an: Hauptauftraggeber haftet für offene Löhne in der gesamten Subunternehmerkette.

Eine solche Auftraggeberhaftung als echte Kettenhaftung 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 oder die Weitergabe in der Kette sogar beschränken würden, wenn sie damit rechnen müssten, dass sie innerhalb der gesamten Subunternehmerkette die volle Haftung für sämtliche Verstöße treffen würde.

„Fairer Wettbewerb nützt allen etwas – den Unternehmen, die sich an die Regeln halten, dem Sozialstaat und den arbeitenden Menschen, daher werden wir im Kampf für mehr Gerechtigkeit weiter hartnäckig bleiben“, sagen Anderl und Muchitsch.