

Begrenzung der Arbeitskräftemigration bzw. der Freizügigkeit: *Ein Argumentarium zu den empirischen Grundlagen*

Die historischen Entstehungsbedingungen der Freizügigkeit

Die Arbeitnehmerfreizügigkeit, als eine der vier Freiheiten des Binnenmarktes, wurde bereits 1957 im Vertrag zur Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft in den Artikeln 49-51 festgeschrieben und mit der Freizügigkeits-VO (EWG) Nr. 1612/68 konkretisiert. Die EWG-Gründungsmitglieder waren bekanntlich Frankreich, Deutschland, Italien, Belgien, die Niederlande und Luxemburg. Im EWG-Vertrag Artikel 49 heißt es dazu unter anderem:

„1. Spätestens bis zum Ende der Übergangszeit wird innerhalb der Gemeinschaft die Freizügigkeit der Arbeitnehmer hergestellt.

2. Sie umfasst die Abschaffung jeder auf der Staatsangehörigkeit beruhenden unterschiedlichen Behandlung der Arbeitnehmer der Mitgliedstaaten in Bezug auf Beschäftigung, Entlohnung und sonstigen Arbeitsbedingungen.

3. Sie gibt – vorbehaltlich der aus Gründen der öffentlichen Ordnung, Sicherheit und Gesundheit gerechtfertigten Beschränkungen – den Arbeitnehmern das Recht a) sich um tatsächlich angebotene Stellen zu bewerben; b) sich zu diesem Zweck im Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten frei zu bewegen; c) sich in einem Mitgliedstaat aufzuhalten, um dort nach den für die Arbeitnehmer dieses Staates geltenden Rechts- und Verwaltungsvorschriften eine Beschäftigung auszuüben ...“

Es stellt sich in diesem Zusammenhang die Frage, ob die Bedingungen, die in den 1960er Jahren zwischen den Gründungsländern geherrscht haben, auch nach den letzten Erweiterungsrunden der Jahre 2004, 2007 und 2013 noch gegeben sind? Etwa in Bezug auf die sehr großen **Einkommensunterschiede** zwischen den Mitgliedsstaaten der Gemeinschaft bzw. der Union, aber auch in Bezug auf die Lage auf den Arbeitsmärkte: In vielen Ländern kam es inzwischen zu einer enormen Ausweitung der prekären Beschäftigungslagen, insbesondere für MigrantInnen aus osteuropäischen Ländern (etwa im fleischverarbeitenden Gewerbe und in der Industrie in Deutschland), die sich z. T. mit frühkapitalistischen Arbeitsverhältnissen konfrontiert sehen. Darüber hinaus mussten die BezieherInnen von Niedrigeinkommen zum Teil drastische Reallohnverluste hinnehmen, Verluste, die auch auf, durch Zuwanderung induzierte Verdrängungseffekte zurückgehen. De jure sind Beschäftigte aus osteuropäischen Ländern mit den Beschäftigten der EU15-Mitgliedstaaten gleichgestellt, sie werden in diesem Sinne nicht diskriminiert. Aber de facto gibt es eine Vielzahl von Ungleichbehandlungen, die insbesondere mit Praktiken der **informellen Beschäftigung** zu tun haben. Diesen Praktiken ist mit Maßnahmen der Überwachung und Kontrolle jedoch deshalb schwer beizukommen, weil die Schlechterstellung von AusländerInnen gegenüber der autochtonen Bevölkerung, etwa im Bereich der Entlohnung, für die Betroffenen noch immer zu einer Verbesserung der Einkommen gegenüber der Situation in den Herkunftsländern führt (siehe unten).

Zudem bestehen große politische Widerstände von Seiten der Unternehmensvertreter, alle Formen der Schwarzarbeit mit mehr Nachdruck zu bekämpfen.

Es darf also gefragt werden, ob die „*diskriminierungsfreie Beschäftigung*“ von MigrantInnen aus osteuropäischen Ländern nicht eine Fiktion ist, die mit der Realität wenig gemein hat. Denn EU-AusländerInnen aus Osteuropa suchen und finden Arbeit eben nicht zu denselben Bedingungen als Nicht-MigrantInnen, sie werden de facto auf vielfältige Art und Weise „*unterschiedlich behandelt*“.

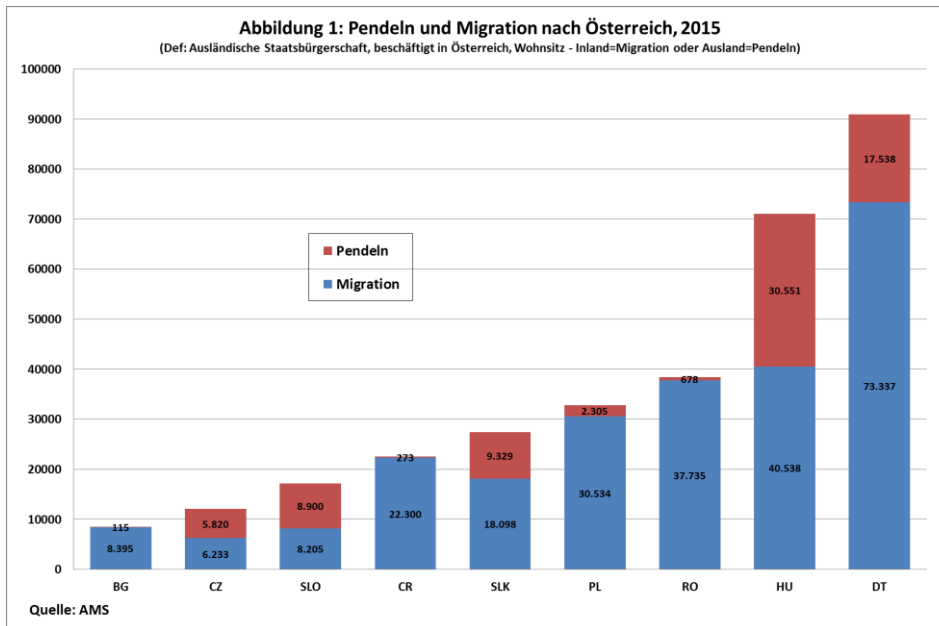
Einkommensunterschiede und Migration

Es gibt verschiedene Motive, warum Menschen ihr Land verlassen, die Aussicht auf eine „*Verbesserung der Lebens- und Arbeitsbedingungen ... und ... sozialen Aufstieg*“ (Freizügigkeits-VO, Erwägungsgründe) gehört wohl zu den wichtigsten Gründen. 1968 betrug der Wohlstandsunterschied (BIP pro Kopf) zwischen dem ärmsten EWG-Land, Italien, und dem reichsten, nämlich Luxemburg, 1.823 : 2.805 Euro in KKS (**1 : 1,5**). 2004, zum Zeitpunkt der fünften Erweiterungsrunde mit 10 neuen Ländern, belief sich dieser Unterschied (zwischen Rumänien und Luxemburg bzw. als zweitreichstem Land Großbritannien) auf 7.505 : 55.070 bzw. 28.985 Euro in KKS, es lag also ein Einkommensunterschied im Verhältnis von **1 : 7,3 bzw. 3,9** vor. Der ökonomische Anreiz, aus einem armen in ein reicheres Mitgliedsland der Gemeinschaft bzw. Union zu migrieren, hat sich also von den 1960er zu den 2000er Jahren dramatisch erhöht. Italien war damals ein vergleichsweise armes Land, aus dessen südlichen Landesteilen viele Menschen abwanderten, vor allem in die USA, nach Kanada und Australien. Dies galt auch für Portugal, Griechenland und Irland. Zuwanderungsländer waren damals unter anderem Frankreich und Luxemburg. Hinzu kam, dass etwa in Ländern wie Österreich und Deutschland Arbeitskräftemangel herrschte auf Grund der hohen Wachstumsraten der Wirtschaft. Die Lage auf den Arbeitsmärkten in der EU ist demgegenüber nicht zu vergleichen: Bei relativ verhaltenen Wachstumsraten stieg etwa das Arbeitsangebot aus den restlichen EU-Ländern im Zeitraum 2004 bis 2015 in Großbritannien um das 2,5fache an, in Österreich verdoppelte es sich, in Deutschland und Spanien stieg es ebenfalls an, aber in weit geringerem Ausmaß.

Zusammenfassend kann daher festgehalten werden: **Die Situation auf den Arbeitsmärkten in den sechs Gründerstaaten der EWG unterscheidet sich sehr deutlich gegenüber der gegenwärtigen Lage in der EU**, insbesondere im Hinblick auf die sehr großen Einkommensunterschiede (die sich zudem seit einiger Zeit nicht mehr vermindern; siehe unten).

Geographische Lage Österreichs

Österreich ist aufgrund seiner geographischen Lage – nahezu das halbe Staatsgebiet grenzt unmittelbar an einen der EU-8-Staaten – von der Regelung des Zuganges zum Arbeitsmarkt aus den benachbarten neuen EU-Mitgliedstaaten in höherem Maße betroffen als andere Mitgliedstaaten, die bereits vor 2004 der EU angehörten. Neben der erhöhten Arbeitsmigration in das gesamte Bundesgebiet zeigt sich eine besondere **Konzentration der grenzüberschreitenden Mobilitätsbewegungen auf die östliche Region**: neben der Zuwanderung sind

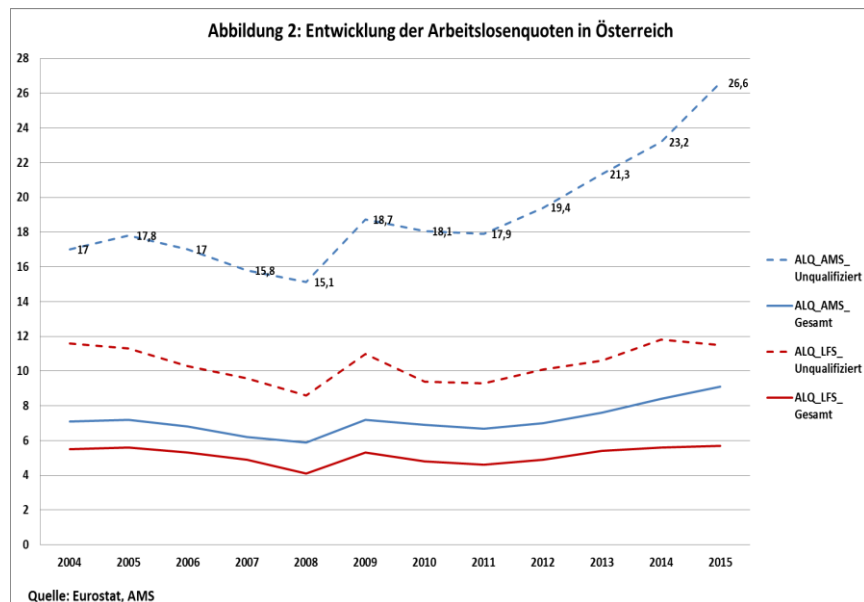


hier auch **Grenzgänger- und Pendelbewegungen** von besonderer Arbeitsmarktrelevanz (siehe Abbildung 1). Hinzu kommt noch, dass in Wien sich auch ein Großteil der **Flüchtlinge**, die 2015 ins Land gekommen sind, konzentriert. Zu

den Pendel- und Migrationsströmen sind darüber hinaus noch ca. **180.000 Fälle von Entsendungen** (entspricht netto etwa 60.000 Beschäftigten für 2014) nach Österreich zu berücksichtigen, die ebenfalls auf den österreichischen Arbeitsmarkt einwirken.

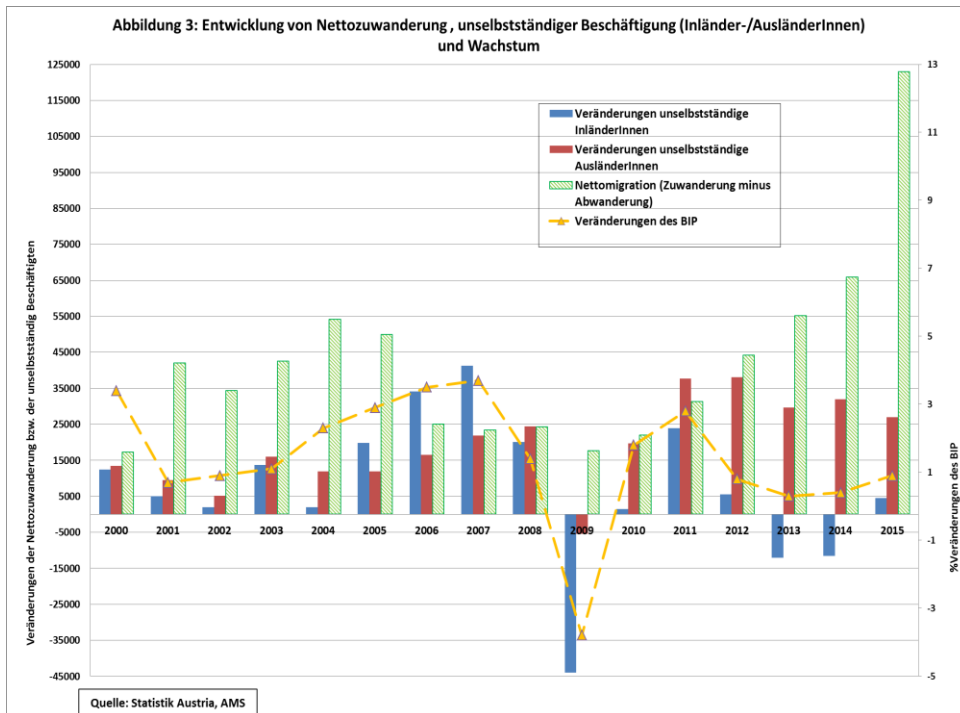
Arbeitsmarktentwicklung in Österreich seit 2004

Seit dem Fall des Eisernen Vorhanges stieg die österreichische Bevölkerung von ca. 7,5 Mio. Einwohnern auf gegenwärtig 8,7 Mio., eine Zunahme, die beinahe ausschließlich auf den Überhang von Zuwanderung im Vergleich zur Abwanderung zurückzuführen ist. Über einen sehr langen Zeitraum bewegte sich die österreichische Arbeitslosenquote im Bereich von 4-5% (LFS), **seit 2008 ist sie jedoch um 50% auf 6% angestiegen**, ein Umstand, der in den nationalen Daten (AMS) noch deutlicher zum



Ausdruck kommt (siehe Abbildung 2). Seit 2015 aber liegt die heimische Arbeitslosenquote auf einem **historisch hohen Niveau, das 1953 das letzte Mal erreicht wurde**. Das ist eine historisch außergewöhnliche Situation für Österreich, die dazu führt, dass die heimische Arbeitsmarktlage hierzulande wesentlich dramatischer wahrgenommen wird, als sie von einer Außenperspektive erscheinen mag (insbesondere aus Sicht von EU-Ländern mit sehr hohen Arbeitslosenquoten). Die Arbeitsmarktlage hat sich besonders dramatisch verschlechtert für

Un- und Niedrig-Qualifizierte: Nach nationaler Berechnung liegt die entsprechende Arbeitslosenquote bei **26,6%** (in Wien bei ca. 40%), ein Umstand, der auf viele Ursachen zurückzuführen ist, wie etwa schlechte PISA- und PIAAC-Ergebnisse, aber eben auch auf den lang anhaltenden Zustrom von ausländischen Arbeitskräften, die entweder selbst unqualifiziert sind bzw. als mittel- und hochqualifizierte Tätigkeiten ausüben, für die sie überqualifiziert sind (als Beispiel sei eine polnische Diplomingenieurin, die als Putzfrau arbeitet, angeführt); jedenfalls hat sich der Wettbewerb um Jobs, für die keine spezifischen Qualifikationen erforderlich sind, extrem verschärft, bedingt durch das erwähnte höhere Arbeitsangebot, aber auch durch eine reduzierte Nachfrage, weil diese Art von Jobs mehr und mehr der Rationalisierung



durch Maschinen, Roboter und Computer zum Opfer gefallen sind. Wie Abbildung 3 verdeutlicht, ist in den letzten Jahren die **Nettomigration** stark angestiegen (2015 hat sie den historisch hohen Wert von **1,42%** der Bevölkerung

erreicht). Gleichzeitig ist seit 2012 die Beschäftigung der InländerInnen nicht mehr gestiegen, was auf Austauschprozesse am Arbeitsmarkt schließen lässt.

Die Behandlung der Arbeitslosigkeit nach Branchen wird erschwert durch die Tatsache, dass verlässliche (LFS-)Daten, die international vergleichbar wären, nicht bzw. nur

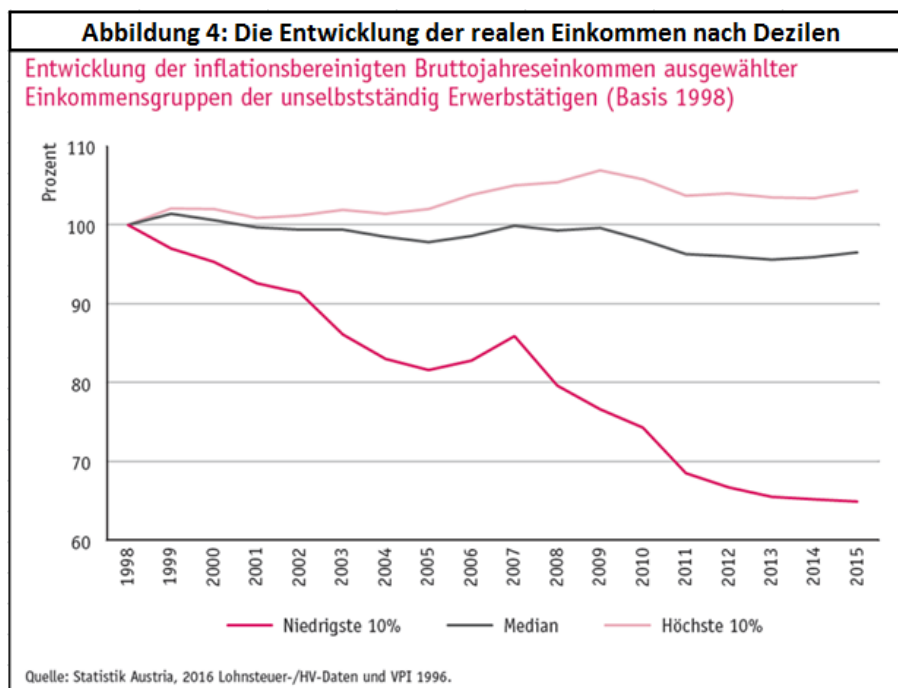
Tabelle 1: Arbeitslosenquoten nach zusammengefassten Branchen 2016

Land- und Forstwirtschaft; Fischerei	9,6
Bergbau und Gewinnung von Steinen und Erden	7,2
Herstellung von Waren	5
Energieversorgung	1,5
Wasserversorgung; Abwasser-/Abfallentsorgung; Bes. v. Umweltverschmutzung	6,6
Bau	12,3
Handel; Instandhaltung und Reparatur von Kraftfahrzeugen	8,9
Verkehr und Lagerei	8,2
Beherbergung und Gastronomie	17,7
Information und Kommunikation	5,9
Erbringung von Finanz- und Versicherungsdienstleistungen	3,2
Grundstücks- und Wohnungswesen	7,2
Erbringung von freiberuflichen, wissenschaftl. und techn. Dienstleistungen	6,5
Erbringung von sonstigen wirtschaftlichen Dienstleistungen	24,3
Öffentliche Verwaltung, Verteidigung, Sozialversicherung	2,2
Erziehung und Unterricht	6,8
Gesundheits- und Sozialwesen	9,6
Kunst, Unterhaltung und Erholung	13,9
Erbringung von sonstigen Dienstleistungen	9,1
Private Haushalte; Herst. v. Waren u. Dienstleistungen v. privaten Haushalten	13
Exterritoriale Organisationen und Körperschaften	9,6
Gesamt	9,1

Quelle: AMS

für einzelne Sektoren verfügbar sind. Tabelle 1 zeigt jedenfalls, dass in manchen Sektoren die Arbeitslosigkeit beinahe doppelt so hoch ist wie der Durchschnitt.

Wie dramatische sich die Arbeitsmarktlage am unteren Ende der Einkommensverteilung in



den letzten Jahrzehnten verschlechtert hat, zeigt auch die Abbildung 4: Seit 1998 sind die realen Bruttojahreseinkommen für das 1. Dezil um ca. 35% gesunken. Dies ist insbesondere ein Ausdruck der Zunahme von prekären Arbeitsverhältnissen, etwa mehrfache unterjährige Unterbrechungen der Be-

schäftigung. Für Frauen spiegelt dieser Rückgang der Realeinkommen im unteren Dezil aber insbesondere auch den stark gestiegenen Anteil der Teilzeitquoten (von 30% auf 46,8%) wider. Bei den Männern trifft dies jedoch nur sehr eingeschränkt zu, weil zwar ihre Teilzeitquoten in dem Zeitraum ebenfalls gestiegen sind (von 4% auf 9,8%), aber der Anteil mit unter 10% immer noch vergleichsweise niedrig ist. **Daher ist der Abfall der realen Einkommen, der bei den Männern auf unter 50% des Niveaus von 1998 liegt, auf reale Einkommensverluste zurückzuführen.** Und dieser Effekt ist eben auch (!) auf das stark gestiegene Angebot an MigrantInnen, die im unteren Lohnsegment Arbeit gefunden haben, zurückzuführen – es liegen also deutliche Indizien für Verdrängungseffekte vor - neben dem technologisch und Globalisierungs-bedingten Rückgang der Nachfrage nach unqualifizierten Tätigkeiten.

Zur Lage von MigrantInnen und PendlerInnen am österreichischen Arbeitsmarkt

Ein Forschungsprojekt des Institutes für Soziologie hat sich im Detail mit den Arbeitsbedingungen der MigrantInnen und PendlerInnen aus der CENTROPE-Region beschäftigt.¹ Die Aussagen können wahrscheinlich für alle MigrantInnen in Österreich mehr oder minder verallgemeinert werden:

¹ <http://www.soz.univie.ac.at/forschung/drittmittelprojekte/the-translab-project/>
<http://science.orf.at//stories/2821689/>; <http://sciencev2.orf.at/stories/1753044/index.html>
<http://www.soz.univie.ac.at/personen/mitarbeiterinnen-am-institut-fuer-soziologie/verwiebe-univ-prof-dr-roland/roland-verwiebe-forschung-uni-wien/translab-cross-border-labour-mobility-transnational-labour-markets-and/>; <http://link.springer.com/article/10.1007/s11614-016-0245-3>

- Während PendlerInnen in Österreich etwa halb so viel verdienen wie der Durchschnitt der unselbstständig beschäftigten ÖsterreicherInnen, ist ihr Einkommen immer noch doppelt so hoch als bei Personen in den Herkunftsländern, die nicht pendeln. Im Handel etwa liegen die Einkommensverhältnisse bei durchschnittlich **13 Euro für ÖsterreicherInnen und 5,15 Euro für PendlerInnen**.
- **Hauptnutznießer und Betreiber von illegalen Praktiken** im Zusammenhang mit der Beschäftigung von osteuropäischen Arbeitnehmern sind (manche) **Unternehmer** in Österreich. So ist es etwa im Bau, in der Landwirtschaft und der Gastronomie, aber auch in anderen Branchen, offensichtlich gängige Praxis, dass 40 Stunden gearbeitet, aber nur 20 bezahlt werden; dass Überstunden nicht ausgezahlt werden; dass die Personen zu niedrig eingestuft werden; dass das reguläre Gehalt überwiesen wird, aber dann von den Beschäftigten wieder ein Teil in bar zurückgezahlt werden muss; dass Personen bei Leiharbeitsfirmen angestellt sind, die im Ausland ihren Sitz haben, womit abermals niedrigere Löhne bezahlt werden.
- Wenn etwa **ungarische Erntehelfer** im Burgenland einen Stundenlohn von ca. **3 Euro** erhalten und auf Feldern **ohne Zugang zu fließendem Wasser und Toiletten** arbeiten müssen, dann ist das ein Beispiel unter anderen, das zeigt, dass es de facto keine bindenden Lohnuntergrenzen (Kollektivvertragslöhne) und kein durchsetzbares Arbeitsrecht (Arbeitnehmerschutzbestimmungen, Arbeitszeitregelungen, etc.) in manchen Beschäftigungsbereichen mit hohem Anteil an MigrantInnen gibt.

Warum werden diese illegalen Praktiken dann nicht stärker überwacht, sanktioniert und reguliert? Dafür gibt es im Wesentlichen zwei Gründe: a) Von Seiten der Unternehmerverbände gibt es starken politischen Druck, der bisher deutlichere Erfolge im Kampf gegen Schwarzarbeit verhindert hat; b) Auf Grund der Interessenslagen (siehe oben) von Unternehmen und MigrantInnen gibt es eine Art „Koalition“ gegen staatliche Regulierungen und Eingriffe, gegen die sehr schwer vorgegangen werden kann, weil es sich um ein „strukturelles Bündnis gegen den Staat“ handelt.

Verdrängungseffekte am Arbeitsmarkt

Zu den mit der Zuwanderung verbundenen Verdrängungseffekten am österreichischen Arbeitsmarkt gibt es vergleichsweise wenige wissenschaftliche Untersuchungen;² diese zeigen aber:

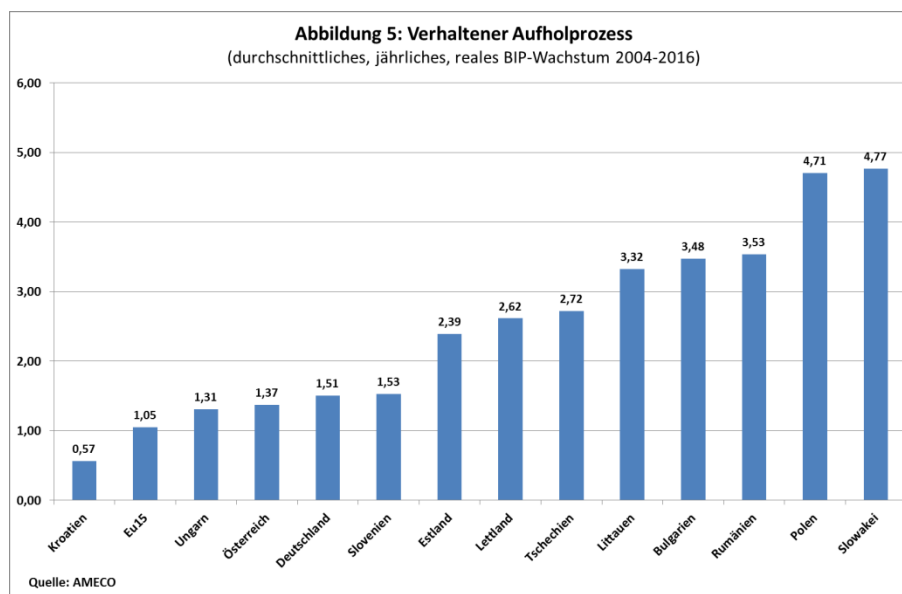
- Verdrängungseffekte treten insbesondere dann auf, wenn in kurzer Zeit eine große Anzahl von ImmigrantInnen auf dem Empfänger-Arbeitsmarkt auftreten. Dann kommen Personen, in Bezug auf Löhne und Arbeitsmarktchancen, unter Druck, die mit den Zuwanderern in unmittelbare Konkurrenz treten.
- Im Durchschnitt sind die negativen Effekte meist sehr klein, sie können jedoch für bestimmte, von der Zuwanderung **sehr spezifisch betroffene Gruppen groß** sein.

² Schweighofer (3/2012) <http://wug.akwien.at/2012.htm#20123>; Schweighofer (1/2017) <http://blog.arbeit-wirtschaft.at/nehmen-uns-die-auslaender-die-arbeitsplaetze-weg/>

- Die Beschäftigung im heimische Niedriglohnsektor war in der Vergangenheit vor allem deshalb sehr umkämpft, weil in früheren Zuwanderungswellen insbesondere unqualifizierte Arbeitskräfte immigrierten und weil später zwar das Qualifikationsniveau der MigrantInnen höher war, diese Personen aber nicht ausbildungsadäquat eingesetzt wurden, und damit wiederum unqualifizierte In- und AusländerInnen (die schon länger am heimischen Arbeitsmarkt tätig waren) verdrängten.
- Im Gefolge der Arbeitsmarktöffnung 2011 traten Verdrängungseffekte insbesondere in der Ostregion in den Bereichen **Bau, Herstellung von Waren, Beherbergung/Gastronomie und bei den sonstigen wirtschaftlichen Dienstleistungen** auf. Bezogen auf bestimmte Arbeitsmarktgruppen zeigten sich die negativen Wirkungen der Zuwanderung am deutlichsten beim Anstieg der Arbeitslosigkeit von unqualifizierten ArbeitnehmerInnen.

Ende der Konvergenz – falsche Wirtschaftspolitik

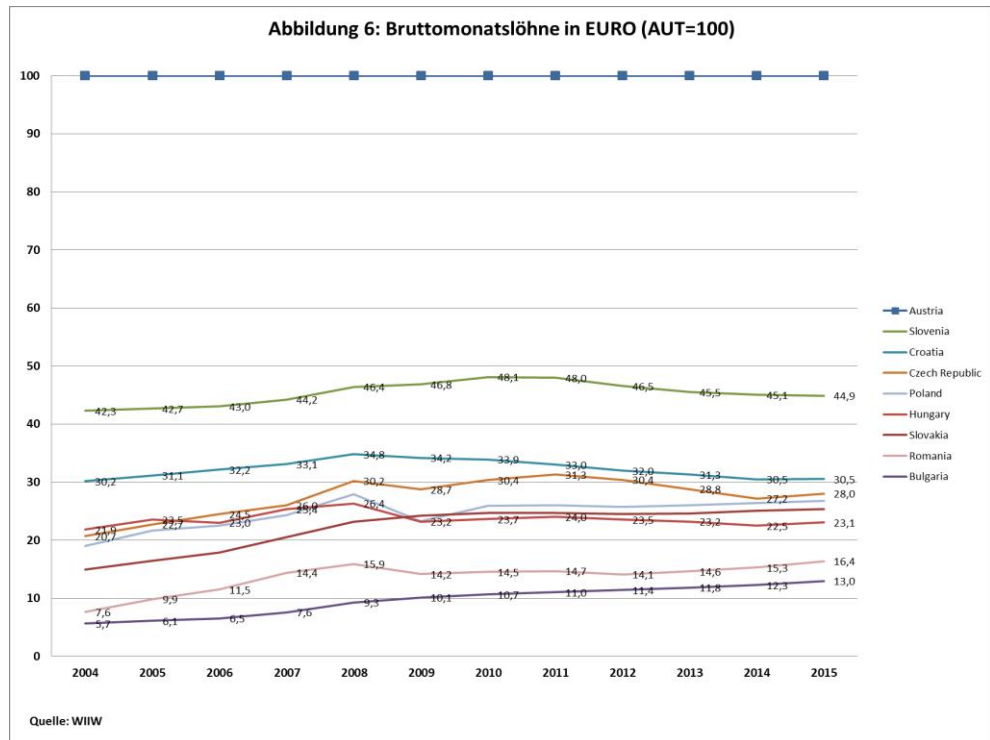
Als 2004 zehn neue Mitgliedstaaten der EU betraten, deren Einkommensniveaus deutlich unter dem Durchschnitt der EU15-Länder lag, wurden vereinzelt Stimmen nach einem „Marshall-Plan für Osteuropa“ laut. Es wurde davon ausgegangen, dass die großen Unterschiede in den Wohlstandsniveaus sich erst über 30-40 Jahre ebnen würden, vorausgesetzt, die beigetretenen Länder wachsen etwa doppelt so schnell wie die alten EU15-Länder



(es wurde angenommen, dass diese etwa real mit 2%, die MOEL mit etwa 4% im jährlichen Durchschnitt wachsen). Abbildung 5 zeigt, dass a) die Wachstumsraten in der EU15 nur bei knapp über einem Prozent jährlich lagen und b) der Aufholprozess nur für einige Länder

(Slowakei, Polen, Rumänien, Bulgarien und Litauen) entsprechend rasch vor sich ging. Die Wohlstandsniveaus (gemessen in BIP pro Kopf in KKS) lagen 2016 bei etwa 38% (Bulgarien) bis 69% (Tschechien) im Vergleich zum österreichischen Niveau, wobei gegenüber 2008 bei vielen Ländern kein tatsächlicher Aufholprozess oder ein nur sehr moderater erkennbar ist. Dies wird auch sichtbar in der Entwicklung der Lohnunterschiede (siehe Abbildung 6, in EU-RO dargestellt; das Bild ist sehr ähnlich, wenn Kaufkraftstandards dargestellt werden, es verschieben sich die unteren Kurven nur etwas nach oben). Hier zeigt sich bei einigen Ländern, dass seit der Krise der Aufholprozess stagnierte (Polen, Rumänien, Slowenien) bzw. sich

manchmal sogar ins Gegenteil verkehrte (Kroatien, Ungarn, Tschechien). Wenn aber die osteuropäischen Mitgliedsländer der EU nicht rasch genug wachsen, wird der Druck zur Abwanderung noch für sehr lange Zeit sehr



hoch bleiben – ein Umstand, der sowohl für die Sendeländer Probleme mit sich bringt (Stichwort: Brain Drain) als auch für die Aufnahmeländer (Stichwort: Verdrängungseffekte). Diese mangelnde Konvergenz ist zu einem erheblichen Teil auf die völlig verfehlte Wirtschaftspolitik der EU zurückzuführen (Stichwort: Austeritätspolitik).

Lohndumping: Osteuropäer auf Österreichs Baustellen

REPORTAGEANDRÁS SZIGETVARI15. April 2017, 08:00

586 POSTINGS

Gesetze sollen dafür sorgen, dass der grenzenlose Wettbewerb in Europa nicht zu Lohndumping und Sozialbetrug führt, das System funktioniert nicht

In manchen Momenten überkommt József die Wut. Dann würde er sein Geld am liebsten "aus diesen Betrügern rausprügeln", sagt er. Aber dann besinnt er sich. Es muss andere Wege geben. József ist 54 Jahre alt. Er kommt aus einem kleinen Dorf in Südungarn unweit der serbischen Grenze. Seit 30 Jahren schlägt er sich als Bauarbeiter durch. Er arbeitet einmal als Maurer, dann als Zimmermann. "Ich mache alles", sagt József. In Ungarn, Serbien, Deutschland. Zuletzt arbeitete er in Österreich. Dort fingen seine Probleme an.

Ein Freund hatte vor einem Jahr angerufen und ihm von einer Baufirma erzählt, die Leute in Wien sucht. In Serbien verdiente er am Bau bis zu 400 Euro im Monat. In Ungarn bis zu 700. In Österreich sollten es 1600 Euro sein. József sagte zu. Im Juni kam er nach Wien. Er arbeitete auf mehreren Baustellen, legte Ziegel für ein Einfamilienhaus aufeinander, erledigte Abbrucharbeiten.

Angemeldet in Slowenien

Angemeldet war József bei einer slowenischen Baufirma. Nachdem er seinen Lohn zunächst pünktlich erhalten hatte, störte ihn das nicht weiter, wie er erzählt. Doch dann bekam er plötzlich weniger ausbezahlt als vereinbart. Die letzten beiden Arbeitsmonate vor der Winterpause erhielt er gar kein Geld. Er wurde vertröstet, vereinbarte Treffen zur Geldübergabe wurden abgesagt. Dann meldete sich unter der Nummer seines Arbeitgebers niemand.

Mehr als 3000 Euro Lohn plus Urlaubsgeld schulden sie ihm nun. Bei zwei Handvoll seiner Kollegen soll es genauso abgelaufen sein.

József sieht sich als Opfer eines Entsendeunternehmens. Das sind Betriebe, die ihre Mitarbeiter nach EU-weit vorgegebenen Regeln ins Ausland schicken, um dort für eine bestimmte Zeit zu arbeiten. Die Menschen kommen als Kellner, Verkäufer, Köche und besonders häufig als Bauarbeiter.

Gemessen an der Einwohnerzahl kommen nach Österreich und Belgien europaweit die meisten entsendeten Arbeitnehmer. Weil vor allem aus Osteuropa, aus Slowenien, Polen, Ungarn und der Slowakei, Arbeitnehmer geschickt werden, ist das Thema zum Politikum geworden.

Nicht wie andere Branchen

SPÖ und FPÖ sprechen von Lohndumping, die Gewerkschaft geißelt die Billigkonkurrenz aus dem Osten, die den heimischen **Arbeitsmarkt** schädige und den Bausektor kaputt mache.

Der STANDARD hat mit Bauarbeitern, Unternehmern, Gewerkschaftern, Finanzpolizisten, Entsendefirmen und Steuerberatern gesprochen um herauszufinden, was an diesen Vorwürfen dran ist. Alle zeichnen ein ähnliches Bild: Den Bau dürfe man sich nicht wie andere Branchen vorstellen. Die Fluktuation der Arbeitnehmer ist hoch, Arbeitsverhältnisse kommen oft spontan zustande und sind nicht so langlebig wie in Bürojobs und in der Industrie.

Auch mit der Gesetzestreue so mancher Unternehmen ist es im Bauwesen nicht immer sehr weit her. Doch bei Entsendebetrieben dürften Regelverstöße eklatanter sein und häufiger vorkommen. Eine effektive Kontrolle, ob Gesetze und Bestimmungen eingehalten werden, ist unmöglich.

Das Ziel der EU-Vorgaben war, einen freien Dienstleistungsverkehr zu schaffen. Dabei sollte ein Lohnwettbewerb nach unten verhindert werden, bei dem Arbeitnehmer ausgenutzt werden. Aber Erzählungen wie jene Józsefs legen nahe, dass Letzteres nicht gelingt. Leidtragende sind Arbeiter aus Osteuropa.

Dabei ist die Rechtslage eindeutig: Für nach Österreich entsandte Bauarbeiter gelten die hiesigen Kollektivverträge. Wenn eine slowakische Firma Leute nach Österreich schickt, darf sie Mindestlöhne nicht unterschreiten. Je nachdem, ob jemand als Maurer, Maler oder Hilfskraft tätig ist, ist ihm mehr oder weniger zu bezahlen.

Zahlreiche Tricks am Bau

Um dieser Vorgabe zu entgehen, bedienen sich Entsendeunternehmen zahlreicher Tricks, heißt es. Zu den am häufigsten erzählten Geschichten am Bau gehört, dass entsendete Arbeitnehmer ihren Lohn zunächst korrekt überwiesen bekommen. Die Lohnverrechnung stimmt also für den Fall, dass Kontrolleure in Österreich kommen.

Doch später müssen die Bauarbeiter einen Teil des Geldes bar zurückzahlen. So war es auch bei József. Er musste nach eigenen Angaben für einen Schlafplatz, József sagt dazu "Rattenloch", zahlen, den ihm sein Arbeitgeber zur Verfügung stellte. Ein Vorgang, der laut Kollektivvertrag so nicht erlaubt ist.

Oft erzählt wird auch die Geschichte, wonach Bauarbeiter Vollzeit arbeiten, aber nur für wenige Stunden angemeldet werden. Oder ein Facharbeiter wird als Hilfskraft eingestuft und bezahlt.

Wie umfassend und systematisch solche Regelverstöße sind, lässt sich nicht nachprüfen. Für viele Experten zählt das zu den Kernproblemen bei Entsendungen. Die Kontrolleure der Bauarbeiter-Urlaubs- und Abfertigungskasse (Buak), der Finanzpolizei und die

Gebietskrankenkassen inspizieren zwar regelmäßig Baustellen. Sie sehen nach, ob die Arbeiter wirklich jene Arbeit verrichten, für die sie angemeldet sind.

"Doch das sind punktuelle Überprüfungen im Inland", sagt ein Kontrolleur. Das System ist nicht dafür geschaffen worden, ein europaweites Phänomen zu überwachen. "Ob ein Unternehmer den einmal ausbezahlten Lohn im Ausland zurückfordert, ist für Österreichs Behörden nicht überprüfbar", so der Kontrolleur.

Angst vor Jobverlust

Betroffene, denen Lohn abgeknöpft wird, dürften sich zudem nur selten beklagen. Ein Arbeitnehmer verdient in der Regel in Österreich mehr als in Ungarn oder Polen. Wer sich beschwert, dem droht Jobverlust.

An dieser Stelle würde man gern wissen, wie Entsendebetriebe die Vorgänge beurteilen. Der STANDARD kontaktierte eine Reihe von Unternehmen im Ausland. Keines will mit Journalisten sprechen, manche Firmen sagen Treffen zu, dann kurzfristig wieder ab. Der Geschäftsführer einer großen ungarischen Personalvermittlungsfirma willigt schließlich in ein Treffen in Győr unter der Bedingung ein, dass sein Name nicht in der Zeitung aufscheint.

Der Geschäftsführer, der seine Gäste in einem kahlen Konferenzzimmer empfängt, erzählt eine interessante Geschichte. Sein Unternehmen ist auf die Vermittlung von Arbeitskräften im In- und Ausland spezialisiert. Die Firma habe versucht, im Bausektor Fuß zu fassen. Man habe Baufirmen in Österreich, die Mitarbeiter für große Projekte gesucht haben, Leihpersonal angeboten.

Finger weg vom Bau

Keinen einzigen Zuschlag habe man erhalten. Die Konkurrenten waren immer billiger. Um das Geld, das seinem Unternehmen als marktübliche Entlohnung geboten wurde, ließen sich die Arbeiten schlicht nicht legal erledigen. Daher lasse man vom Baugewerbe die Finger.

Dabei sind es nicht nur Lohnausgaben, die sich Entsendefirmen ersparen können, wie Recherchen zeigen.

Bauunternehmen müssen in Österreich zugunsten ihrer Arbeitnehmer Beiträge in die Buak einzahlen. Die Buak zahlt dann Arbeitern Urlaubsgeld aus. Inländische Betriebe zahlten im vergangenen Jahr ihre vorgeschriebenen Beiträge zu 98 bis 99 Prozent. Bei ausländischen Firmen, die in Österreich tätig waren, lag diese Quote bei 53 Prozent.

Das heißt nicht, dass jeder zweite Entsendebetrieb bewusst Regeln verletzt. Manche Betriebe werden einfach nichts von ihren Pflichten in Österreich wissen. Doch die Statis-

tik zeigt, dass die Zahlungsmoral bei vielen Firmen nicht die beste sein dürfte. Um das Urlaubsgeld gebracht werden in diesen Fällen die ausländischen Arbeitnehmer.

Niedrigere Sozialversicherungssätze

Dass Entsendefirmen billiger sind als die österreichische Konkurrenz, dafür gibt es noch einen wesentlichen Grund: die Sozialversicherung. Für die Dauer von zwei Jahren können entsandte Arbeitnehmer in ihrem Heimatland sozialversichert bleiben. Die Gewerkschaft ortet hier eines der großen Probleme: Die Sozialversicherungssätze sind in Slowenien und Polen niedriger als in Österreich. Eine Baufirma aus Warschau kommen Arbeiter also billiger. Doch in der Realität dürften die Probleme tiefer reichen.

Um zu belegen, dass ein nach Österreich entsandter Mitarbeiter in Polen oder Ungarn sozialversichert ist, müssen Unternehmer ein spezielles Formular (A1) vorweisen. Das wird kontrolliert. Es gibt sogar ein Verfahren, bei dem Österreichs Behörden im Ausland nachfragen können, ob die A1-Formulare authentisch sind. Doch kein Mensch kann nachprüfen, mit welchem Lohn der ausländische Arbeiter bei der Versicherung gemeldet ist.

Sparen bei der Versicherung

In Ungarn werden Arbeitnehmer in der Regel nur mit dem viel niedrigeren Satz des ungarischen Mindestlohns bei der Sozialversicherung gemeldet, erzählt die Budapester Steuerberaterin Edit Véha. Die Entsendefirma zahlt also nur für einen Bruchteil des Lohnes Versicherungsbeiträge. Das sei zwar gegen das Gesetz. Die ungarischen Sozialversicherungen hätten aber "keine Kapazitäten", um das nachzuprüfen. Solche Geschichten gibt es auch aus der Slowakei und Slowenien.

Der Betrug mit den Sozialversicherungen sei nur schwer einzudämmen, sagt ein Wiener Finanzpolizist. Österreichs Behörden könnten theoretisch prüfen, welche Versicherungsbeiträge eine Firma im Ausland für entsendete Arbeiter bezahlt. Auch die ausländische Versicherung könnte in Österreich nachfragen – und so höhere Beiträge generieren. Aber dafür fehlen derzeit Regelungen.

Was den Kampf gegen illegale Lohnpraktiken betrifft, ist Bewegung in die Sache gekommen. 2017 ist im Lohn- und Sozialdumpinggesetz eine Verschärfung in Kraft getreten. Eine Auftraggeberhaftung wurde eingeführt. Beauftragt ein Bauunternehmen eine Subfirma mit Arbeiten, dann haftet der Auftraggeber dafür, dass die Subfirma die grenzüberschreitend eingesetzten Arbeitnehmer korrekt bezahlt.

Praxistest kommt erst

"Wie praxistauglich diese Regelung ist, muss sich weisen", sagt die Juristin Andrea Ebner-Pfeifer von der Arbeiterkammer Wien. Um ihren nichtbezahlten Lohn einzufordern, müssen sich Arbeitnehmer bei der Buak melden. Sie sind dabei weitgehend auf sich al-

lein gestellt. Die wenigsten sprechen die Sprache gut genug. Sie sind nicht organisiert. Eine hohe Hürde. Bisher ist noch kein Fall beim Arbeits- und Sozialgericht anhängig, sagt Ebner-Pfeifer.

Ein weiteres ungelöstes Problem sind Scheinentsendungen. Die Idee hinter den EU-Regelungen ist, dass Unternehmen ihre Mitarbeiter aus dem Ausland entsenden dürfen. Doch oft läuft es anders, sagt Ebner-Pfeifer. Eine Firma sucht Bauarbeiter in Österreich und meldet sie dann in Slowenien oder Ungarn an.

Wie schwer überblickbar das Thema ist, zeigt, dass es kaum verlässliche Zahlen gibt. Firmen, die aus dem Ausland Mitarbeiter schicken, müssen dies dem Finanzamt online melden. Demnach gab es im Vorjahr 170.000 Entsendungen nach Österreich, ein Viertel mehr als 2015. Die FPÖ sieht das als Beleg für einen Ansturm.

Doch es kommt vor, dass Unternehmen mehrmals melden – zuerst 30 Arbeitnehmer, dann nochmals 20, etwa weil der Auftrag kleiner geworden ist. Dies wird nicht systematisch korrigiert – die Statistik könnte die Zahlen höher angeben, als sie sind. Etwa 5000 entsandte Arbeitnehmer gibt es offiziell auf Österreichs Baustellen im Monat, heißt es bei der Buak.

Von deren Arbeit profitieren nicht nur ausländische Entsendebetriebe, erzählt man sich unter der Hand am Bau. Die österreichischen Auftraggeber und die österreichischen Bauunternehmen seien ebenso Nutznießer.

Nicht sozialversichert

Beim STANDARD meldete sich schließlich der Geschäftsführer der slowenische Firma IGNS Center. Er hatte József beschäftigt und gehört, dass Fragen über sein Unternehmen gestellt werden. Der Mann gibt an, József und den Kollegen möglicherweise etwas Geld zu schulden – aber weit weniger, als diese behaupten. Er hätte Quartiere für die Bauarbeiter organisiert und sei dafür von ihnen nicht bezahlt worden. Er werde seine Lohnunterlagen prüfen – und etwaige Rückstände begleichen. Seine Firma arbeite stets korrekt.

József ist in Österreich geblieben, er will es noch mal am Bau versuchen. Zunächst muss aber sein Fuß heilen, den er sich bei einem privaten Unfall gebrochen hat. Die Behandlungen musste er selbst bezahlen, da er in Österreich nicht sozialversichert ist. (András Szigetvari, 15.4.2017)