

9 Migration und Entsendung: grenzüberschreitende Arbeit in der EU

In diesem Kapitel stellen wir zwei Arten der kurzfristigen grenzüberschreitenden Mobilität von Arbeitskräften innerhalb der EU vor, die unterschiedlichen Organisationslogiken unterliegen. Entsendungen finden unter dem Titel des Handels mit Dienstleistungen statt, d.h. dem Handelsrecht, während Arbeitsmigration dem Regelinstrumentarium des Arbeitsmarktes unterworfen ist. Vertretungen der Arbeitnehmer*inneninteressen befürchten, dass mit der Entsendung nationale Arbeitsmarktstandards unterlaufen werden. Sendeländer wiederum pochen auf das Recht der Freiheit des Handels mit Gütern und Dienstleistungen innerhalb der EU. Die Entsendung greift nicht nur in die Regelmechanismen der industriellen Arbeitsbeziehungen ein, sondern betrifft auch Sozialrechte, konkret die Rechte der Arbeitnehmer*innenschaft. Daher hat sich die europäische Gewerkschaft vehement gegen das Instrument der Entsendung ausgesprochen, da es – wenn auf globaler Ebene uneingeschränkt angewendet – den Wettbewerb am Arbeitsmarkt wesentlich verstärkt und den Erhalt der Arbeitsstandards in den entwickelten Industrieländern erschwert ([ETUC 2008](#)). Ziel der Interventionen ist, dass die entsendeten Arbeitskräfte ebenso behandelt werden wie die lokale Erwerbsbevölkerung, darunter auch Migrant*innen. Gleichzeitig soll sichergestellt werden, dass lokale Dienstleister*innen, insbesondere Klein- und Mittelbetriebe, keinem unfairen Wettbewerb durch ausländische (Sub-)Unternehmer*innen ausgesetzt werden.

Wir untersuchen das Ausmaß dieser Art der Diversifizierung der Arbeitsformen und die Maßnahmen Österreichs als Empfängerland, um ein Sozialdumping auf dem Arbeitsmarkt zu verhindern. In [Abschnitt 9.1](#) stellen wir den rechtlichen Rahmen vor, innerhalb dessen Migrationen und Entsendungen stattfinden. Anhand eines Beispiels in [Abschnitt 9.2](#), das den Unterschied zwischen kurzfristiger Arbeitsmigration (Saisonarbeit) und einer Entsendung verdeutlicht, wird der Effekt auf die Arbeitskraft ebenso wie auf

das Steueraufkommen des Aufnahmelandes und des Sendelandes herausgearbeitet. In [Abschnitt 9.3](#) wird untersucht, welche Beweggründe und theoretischen Überlegungen für den Einsatz der einen oder anderen Organisationsform der kurzfristigen Arbeitskräfte-mobilität sprechen. In [Abschnitt 9.4](#) wird auf die Auswirkung der Diversifizierung auf die Beschäftigung und die Finanzierung der Sozialsysteme eingegangen, gefolgt von einer kurzen Zusammenfassung in [Abschnitt 9.5](#).

9.1 Rechtliche Rahmenbedingungen

Die Freizügigkeit der Arbeitskräfte innerhalb der EU ist eine der vier Grundfreiheiten der EU, die schon im Vertrag der EWG (Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft) von 1957 verankert wurde, zusammen mit dem freien Waren- und Kapitalverkehr sowie der Dienstleistungsfreiheit. Nicht nur im Bereich der Arbeitnehmer*innenfreizügigkeit geht es um die grenzüberschreitende Mobilität von Arbeitskräften innerhalb der EU, sondern auch in einem spezifischen Fall der Dienstleistungsfreiheit, in dem die Dienstleistung von einer natürlichen Person in einem anderen Land erbracht wird als jenem, in dem die Person beschäftigt ist. Das heißt, dass ein Unternehmen das Recht hat, mit dem eigenen Personal Dienstleistungen in einem anderen EU/EFTA-Staat zu erbringen. Daher kommt es im EU-Binnenmarkt zu einer Diversifizierung der mobilen EU-Arbeitskräfte in EU-Binnenmigrant*innen einerseits und entsendete Arbeitskräfte andererseits.

Im ersten Fall nimmt ein*e Unionsbürger*in in einem anderen EU-Mitgliedstaat als dem eigenen eine Beschäftigung auf. Im Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) ist im Art 45⁷⁷ festgehalten, dass EU-Binnenmigrant*innen mit den Staatsbürger*innen des Arbeitsortes gleichzustellen sind, und zwar bezüglich des Zugangs zur Beschäftigung, der Entlohnung und

⁷⁷ Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV), [BGBl III 86/1999](#) idF [BGBl III 171/2013](#), Art 45.

sonstiger Arbeitsbedingungen.⁷⁸ Die Umsetzung dieser Arbeitnehmerfreizügigkeit wird in Verordnungen geregelt;⁷⁹ dabei geht es im Wesentlichen um Sozialversicherungsabkommen zwischen allen EU-Mitgliedstaaten, dem EWR und der Schweiz, d. h. um den Erhalt der Kranken-, Arbeitslosen- und Pensionsversicherung bei Wechsel des Wohn- und Arbeitsortes von einem EU/EFTA-Staat in einen anderen.

Im Fall der Dienstleistungsfreiheit, und zwar dem Spezialfall der Entsendung, die im [Art 56 des AEUV](#) geregelt ist, bleiben Staatsangehörige eines Mitgliedstaates in ihrem Ursprungsland beschäftigt, und ihr*e Arbeitgeber*in entsendet sie für einen begrenzten Zeitraum in einen anderen EU-Staat, um dort eine Dienstleistung zu erbringen. Das bedeutet, dass entsendete Arbeitskräfte im Gegensatz zu EU-Binnenmigrant*innen nicht in den Arbeitsmarkt des Landes, wo die Dienstleistung ausgeübt wird, integriert sind, sondern weiterhin dem Arbeitsmarkt des Herkunftslandes angehören. Das Besondere an dieser Unterscheidung ist, dass es sich im Fall der Arbeitnehmer*innenfreizügigkeit um Migration und damit um Regelmechanismen des Arbeitsmarktes handelt, während es bei der Entsendung um den Handel mit Dienstleistungen geht, und damit um das Regelinstrumentarium des internationalen Handels. Die Entsendung ist ein Element der Dienstleistungsfreiheit, das von der Welthandelsorganisation (WTO) als *mode 4* bezeichnet wird,

⁷⁸ Der AEUV ist neben dem Vertrag über die Europäische Union (EUV) einer der Gründungsverträge der Europäischen Union. Nach Art. 1 AEU-Vertrag sind beide Verträge rechtlich gleichrangig. Die geplante Zusammenlegung von EU-Vertrag und AEU-Vertrag zum Vertrag über eine Verfassung für Europa scheiterte 2005 an der Ablehnung durch Referenden in Frankreich und den Niederlanden.

⁷⁹ Die Verordnung EWG Nr. 1612/68; sie wurde z. T. ersetzt durch EU Nr. 492/2011 sowie EWG Nr. 1408/71 durch EG Nr. 883/2004 in Verbindung mit EG 987/2009 (siehe Verordnung [EWG] Nr. 1408/71 des Rates vom 14. Juni 1971 zur Anwendung der Systeme der sozialen Sicherheit auf Arbeitnehmer und deren Familien, die innerhalb der Gemeinschaft zu- und abwandern, [Abl L 1971/149](#), 2 sowie [EU 2022](#)).

also als eine der vier Arten des Handels mit Dienstleistungen. Sie umfasst unselbstständig Beschäftigte von Dienstleistungsunternehmen ebenso wie selbstständig erwerbstätige Anbieter*innen von Dienstleistungen.⁸⁰ Jacobsson (2015, 61), verdeutlicht den Unterschied zu Migration, wenn sie schreibt: „Instead of presenting Mode 4 as another form of labour migration, the focus is on the conceptualization of Mode 4 as an instrument of multilateral trade liberalization.“⁸¹

Die ILO sieht jedoch in der Entsendung von Arbeitskräften eine Form der Migration, die in den Konventionen 97⁸² und 143⁸³ abgedeckt sei. Das bedeutet, dass aus Sicht der ILO auch entsendete Arbeitskräfte (*posted workers* bzw. *mode 4 services mobility*) das Recht auf Gleichbehandlung mit den lokalen Arbeitskräften haben. Zur Spezifizierung der Rechte der entsendeten Arbeitskräfte und Pflichten ihrer Arbeitgeber*innen im EU-Ausland erließ die EU 1996 die Entsende-Richtlinie;⁸⁴ eine Durchsetzungsrichtlinie wurde in der Folge 2014 erlassen,⁸⁵ um die Umgehung von Vor-

⁸⁰ Mehr dazu auf https://www.wto.org/english/tratop_e/serv_e/movement_persons_e/movement_persons_e.htm.

⁸¹ „Anstatt *mode 4* als eine weitere Form der Arbeitsmigration zu präsentieren, liegt der Fokus auf der Konzeptualisierung von *mode 4* als einem Instrument der multilateralen Handelsliberalisierung“ (eigene Übersetzung).

⁸² Migration for Employment Convention (Revised), [1949/97](#). Die Konvention nimmt auf die Beschäftigung von Migrant*innen und ihre Gleichbehandlung mit Arbeitskräften des Aufnahmelandes Bezug; sie wurde von vergleichsweise wenigen Einwanderungsländern, jedoch von vielen Auswanderungsländern unterzeichnet.

⁸³ Migrant Workers (Supplementary Provisions) Convention, [1975/143](#). Diese Konvention betont Regelungen, die zur Verringerung illegaler bzw. irregulärer Migration beitragen und der Integration von Arbeitsmigrant*innen förderlich sind.

⁸⁴ Richtlinie 96/71/EG über die Entsendung von Arbeitnehmern im Rahmen der Erbringung von Dienstleistungen, [ABI L 1997/018](#).

⁸⁵ [Richtlinie 2014/67/EU](#) des Europäischen Parlaments und des Rates vom 15. Mai 2014 zur Durchsetzung der Richtlinie 96/71/EG über die Ent-

schriften sowie Betrug zu verhindern sowie um den diesbezüglichen Austausch und Informationsfluss zwischen den EU-Staaten zu verbessern. Da es immer wieder zu Unregelmäßigkeiten in der Umsetzung von Entsendungen kam (Biffi 2009; [Davesne 2009](#); [Dølvik/Eldring 2006](#); [Jørgensen 2008](#))⁸⁶, wurde die Richtlinie von der Europäischen Kommission 2016 überarbeitet. Diese überarbeitete Version wurde in der Folge im Jahr 2018 vom EU-Rat und -Parlament angenommen.⁸⁷ Die Richtlinie beinhaltet die Entsendung ebenso wie die grenzüberschreitende Arbeitskräfteüberlassung; in beiden Fällen kommt es zur grenzüberschreitenden Erfüllung einer Dienstleistung.

Im Fall der Entsendung entsendet ein Unternehmen ohne Betriebsitz in Österreich vorübergehend Mitarbeiter*innen nach Österreich, um hier eine Arbeitsleistung mit eigenen Mitteln und Werkzeugen zu erbringen. Bei der grenzüberschreitenden Überlassung wird die überlassene Arbeitskraft in den Betrieb des*der Beschäftiger*in eingegliedert, unterliegt den Anweisungen des*der Beschäftiger*in und arbeitet mit dessen*deren Betriebsmitteln;

sendung 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“), [Abi L 2014/159, 11](#). Das Binnenmarkt-Informationssystem (Internal Market Information System, IMI) ist ein webbasiertes Netzwerk zum Informationsaustausch zwischen öffentlichen Stellen im Europäischen Wirtschaftsraum.

⁸⁶ Die bekanntesten wurden in Gerichtsbeschlüssen des Europäischen Gerichtshofs entschieden, wobei sich vor allem Schweden und Deutschland gegen bestimmte Formen der Entsendung aussprachen, da sie in ihren Augen gegen die nationalen sozialen Arbeitnehmer*innenrechte, die von den Sozialpartnern ausgehandelt wurden, verstießen und den Wettbewerbsrechten im Rahmen des EU-Binnenmarktes Vorrang einräumten.

⁸⁷ Richtlinie (EU) 2018/957 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 28. Juni 2018 zur Änderung der Richtlinie 96/71/EG über die Entsendung von Arbeitnehmern im Rahmen der Erbringung von Dienstleistungen (Text von Bedeutung für den EWR), [Abi L 2018/173](#), 16.

der*die Überlasser*in bleibt jedoch weiterhin der*die rechtliche Arbeitgeber*in.⁸⁸

Eine eindeutige Abgrenzung zwischen Entsendung und Überlassung ist oft schwierig. Die Beschäftigung von Arbeitskräften, die von Unternehmen mit Betriebssitz im EWR sowie der Schweiz nach Österreich entsendet oder überlassen werden, ist in Österreich der „Zentralen Koordinationsstelle für die Kontrolle der illegalen Beschäftigung“ (ZKO) im Finanzministerium zu melden.⁸⁹

Um die Gleichbehandlung der entsendeten bzw. überlassenen Arbeitskräfte mit den unselbstständig Beschäftigten Österreichs durchzusetzen, wurde im Jahr 2016 das Lohn- und Sozialdumping-Bekämpfungsgesetz⁹⁰ verabschiedet; dieses Gesetz zielt darauf ab, dass es zu keinen Wettbewerbsverzerrungen auf dem Arbeitsmarkt kommt.⁹¹ Demnach ist der*die Arbeitgeber*in des Herkunftslandes der entsendeten Arbeitskraft dazu verpflichtet, die Arbeits- und Lohnbedingungen Österreichs einzuhalten. Die Finanzpolizei kontrolliert die Einhaltung.

Anhand eines Beispiels kann der rechtliche Unterschied zwischen den beiden Formen der grenzüberschreitenden temporären Beschäftigung innerhalb der EU, nämlich der Saisonarbeit einerseits

⁸⁸ In Österreich geregelt im Bundesgesetz vom 23. März 1988, mit dem die Überlassung von Arbeitskräften geregelt wird (Arbeitskräfteüberlassungsgesetz – AÜG), [BGBl 196/1988](#).

⁸⁹ ZKO3 Meldung für Entsendungen, ZKO4 Meldung für Überlassungen.

⁹⁰ Bundesgesetz, mit dem ein Gesetz zur Bekämpfung von Lohn- und Sozialdumping (Lohn- und Sozialdumping-Bekämpfungsgesetz – LSD-BG) erlassen wird und das Arbeitsvertragsrechts-Anpassungsgesetz, das Arbeitskräfteüberlassungsgesetz, das Landarbeitsgesetz 1984, das Arbeitsinspektionsgesetz 1993, das Heimarbeitsgesetz 1960, das Betriebliche Mitarbeiter- und Selbständigenvorsorgegesetz, das Betriebspensionsgesetz, das Arbeits- und Sozialgerichtsgesetz, das Sozialbetrugsbekämpfungsgesetz und das Allgemeine Sozialversicherungsgesetz geändert werden, [BGBl 44/2016](#).

⁹¹ Trotzdem kommt es in Österreich bei der Umsetzung der Entsendung immer wieder zu Umgehungen der gesetzlichen Vorgaben, wie aus diesem ORF-Beitrag vom 10.5.2019 ersichtlich ist ([ORF 2019](#)).

und der Entsendung bzw. Überlassung andererseits, verdeutlicht werden ([Infokasten 4](#)).

Infokasten 4: Saisonarbeit und Entsendung im Vergleich

Saisonarbeit: Ein Erntehelfer kommt zur Spargelernte aus einem anderen EU-Mitgliedsland nach Österreich; er wird als Spargelstecher bei einem Marchfelder Spargelbauern beschäftigt (siehe [Marchfeld Spargel, 2021](#)); für die Erntehelfer gibt es einen eigenen Kollektivvertrag; sie werden nach dem österreichischen Arbeitsrecht beschäftigt. Der Großteil der Spargelstecher kommt aus Rumänien, Ungarn und Polen.

Entsendung: Ein Bauunternehmen aus Slowenien, das in Österreich keinen Betriebssitz hat, entsendet einen Bautrupp nach Graz, um dort slowenische Montagehäuser aufzubauen ([Tekavec 2018](#)). Das ist ein typischer Fall einer Entsendung zur Erbringung einer grenzüberschreitenden Dienstleistung. Der Bausektor ist in Österreich der wesentliche Arbeitsmarkt für entsendete Arbeitskräfte aus der EU.

9.2 Saisonarbeit und Entsendung in Österreich im internationalen Vergleich⁹²

Österreich hat eine lange Tradition der grenzüberschreitenden Saisonarbeit, die weit in das 19. Jahrhundert zurückreicht; schon zu Zeiten der Monarchie kamen Bürger*innen aus den zentral- und osteuropäischen Ländern der Monarchie in die Gebiete des derzeitigen Österreich, um in der Land- und Forstwirtschaft und am Bau die Saisonspitzen des Arbeitsanfalls abzudecken. Die grenzüberschreitende Saisonarbeit in der Landwirtschaft überlebte sogar in den Jahren des Eisernen Vorhangs, zumindest was die Erntehelfer aus Ungarn im Burgenland anbelangt (Dövényi 1997). Die Saisonarbeit hat ihre Kernbelegschaften, die immer wieder nach Österreich „auf Saison“ kommen. Dieses Modell beruht auf Fachkompetenz, die die sogenannten Stamm-Saisonnier*en nach

⁹² Dieses Kapitel bezieht sich in hohem Maße auf Biffl (2009) und Biffl/Skrivanek ([2016](#)).

mehrfähriger Beschäftigung besitzen, und gegenseitigem Vertrauen zwischen dem*der Arbeitgeber*in und der Saisonarbeitskraft. Zur Zeit des Gastarbeiterbeschäftigungsmodells (1962–1992) lag der Schwerpunkt der Saisonarbeit in der Bauwirtschaft und im Tourismus. Ausländische Arbeitskräfte erhielten im Rahmen von regionalen Kontingenten für die Saison eine Beschäftigungsbeurteilung; sie ergänzten die Beschäftigung von österreichischen Kernbelegschaften in den Saisonspitzen, hatten aber aufgrund des befristeten Aufenthalts- und Beschäftigungsstatus kein Recht auf Familiennachzug und Arbeitslosenunterstützung (Biffl 1987, 124). Angesichts der absehbaren Erweiterung der EU um die EU10 (Polen, Slowakei, Tschechien, Ungarn, Slowenien, Estland, Lettland, Litauen, Malta und Zypern) einigten sich die Sozialpartner im Bauwesen im Jahr 1996 auf ein Jahresarbeitszeitmodell, das – im Gegensatz zum Saisonmodell – die durchgängige Beschäftigung von Kernbelegschaften favorisiert ([Biffl 2000b](#)). Dieses Modell hat den technischen Fortschritt am Bau vorangetrieben, vor allem den Einsatz von Technologien zur Winterarbeit, und dazu beigetragen, dass die Löhne und Arbeitsbedingungen auf relativ hohem Niveau geblieben sind ([Pollan 2004, 203](#)).

In der Land- und Forstwirtschaft und im Tourismus konnte man sich auf ein derartiges Arbeitszeitmodell nicht einigen, nicht zuletzt weil es für die Saisonarbeit in den Augen der Entscheidungsträger ein großes Arbeitskräftereservoir in nicht allzu großer Entfernung von Österreich gab. Auch waren die Interessen der Arbeitgeber*innen- und der Arbeitnehmer*innenseite zu unterschiedlich. Während in der Bauwirtschaft die letztere durch eine starke Gewerkschaft, einen vergleichsweise hohen gewerkschaftlichen Organisationsgrad und starke Betriebsräte auf der Betriebs-ebene gut vertreten ist, ist das weder im Tourismus noch in der Land- und Forstwirtschaft der Fall ([Blaschke 1999](#)). Somit blieb das Saisonbeschäftigungsmodell und damit die Kontingentierung mit dem Verbot des Familiennachzugs in diesen beiden Bereichen bis heute erhalten ([§ 5 AuslBG](#)). Auch Asylwerber*innen können nach drei Monaten der Zulassung zum Asylverfahren für Saison- und Erntearbeiten kurzfristige Beschäftigungsbeurteilungen erhalten.

Im Gegensatz zur Saisonarbeit ist die Entsendung ein relativ neues Phänomen der temporären Arbeitskräftemobilität in Österreich. Sie gewann erst mit dem Ende der Übergangsregelungen bezüglich der Arbeitnehmerfreizügigkeit und Entsendung aus den EU10 im Jahr 2011 an Dynamik. Damit wurde der österreichische Arbeitsmarkt nicht nur für die Arbeitsmigration aus den zentral-osteuropäischen EU-Mitgliedstaaten (EU-MS) vollständig geöffnet, sondern auch für die grenzüberschreitende Entsendung (*posted workers*) im Rahmen der Dienstleistungsfreiheit.

Saisonarbeit in Österreich im EU-Vergleich

Die Zeit der Übergangsregelungen für die neuen EU-MS in Zentral-Osteuropa (EU12; vgl. [Abschnitt 5.2](#)), die Arbeitnehmerfreizügigkeit ebenso umfasste wie Dienstleistungsfreiheit, liefert Informationen über das Ausmaß der grenzüberschreitenden Mobilität der Arbeitskräfte unter eingeschränkter Mobilität. Im Fall der Arbeitsmigration aus diesen Ländern konnte das AMS nach einer Arbeitsmarktprüfung – dem sogenannten Ersatzkraftverfahren, bei dem festgestellt wird, ob für die konkrete offene Stelle keine geeignete Person am österreichischen Arbeitsmarkt verfügbar ist – eine Beschäftigungsbewilligung gewähren. Im Jahr 2008, dem Höhepunkt der registrierten Zuwanderung von Saisonkräften, wurden 70.000 Beschäftigungsbewilligungen (inklusive jener für Erntehelfer) erteilt. Dieser Wert verringerte sich bis zum Jahr 2019 auf 15.210, da Staatsangehörige der neuen EU-MS ab 2011 (für die EU10) und ab 2013 (für die EU2) keine Beschäftigungsbewilligung mehr brauchten.⁹³ Im Jahr 2020 verringerte sich die Zahl der ausländischen Saisonnier*en trotz coronabedingter grenzüberschreitender Mobilitätsbarrieren nur leicht auf 14.100.

Etwa zwei Drittel der Saisonkräfte haben stets in der Land- und Forstwirtschaft gearbeitet. In Relation zur Gesamtbeschäftigung bilden die Saisonarbeitskräfte in der Land- und Forstwirtschaft

⁹³ Die Übergangsregelungen bezüglich Arbeitnehmerfreizügigkeit und Dienstleistungsfreiheit endeten für Kroatien Mitte 2020.

45 Prozent der Unselbstständigen, während sie im Tourismus nur knapp 3 Prozent der unselbstständig Beschäftigten stellen.

Die COVID-19-Pandemie hat gezeigt, wie abhängig Österreich von den Saisonarbeitskräften in der Land- und Forstwirtschaft ist, die heutzutage größtenteils Drittstaatsangehörige sind. Trotz intensiver Bemühungen des AMS war es nicht möglich, aus dem Reservoir der Arbeitslosen und Freiwilligen in Österreich ausreichend Erntehelfer zu finden. In der Folge wurden Personen aus der Ukraine und dem Kosovo eingeflogen, um die Ernte von Gemüse und Beeren einzubringen. Anzumerken ist, dass für die Saisonbeschäftigung von Drittstaatsangehörigen Artikel 3(b) der Saisonarbeiterrichtlinie 2014/36/EU zur Anwendung kommt,⁹⁴ der eine rasche Reaktion auf kurzfristige Arbeitskräfteknappheiten ermöglicht.

In der EU arbeiten, Schätzungen des Europaparlaments (siehe [Europäisches Parlament 2020](#)) zufolge, jedes Jahr etwa 800.000 bis eine Million Saisonarbeitskräfte in einem anderen EU-MS als dem ihrer Staatsangehörigkeit. Das waren im Jahr 2020 im Schnitt 12 bis 15 Prozent der unselbstständig beschäftigten mobilen EU-Arbeitskräfte.⁹⁵ Die Mehrzahl arbeitet in der Landwirtschaft, etwa 370.000 in Italien, 300.000 in Deutschland, 276.000 in Frankreich und 150.000 in Spanien.

Die Arbeitnehmerfreizügigkeit erlaubt den Staatsangehörigen eines EU-MS, die in einem anderen EU-MS auf Saison arbeiten, nach dem Ende der Beschäftigung Arbeitslosenunterstützung im Einklang mit den diesbezüglichen EU-Regelungen zu beziehen. Das ist ein großer Unterschied zu Entsendungen, die nach der erbrachten Leistung in ihr Herkunftsland, in dem sie weiterhin beschäftigt sind, zurückkehren. Im Fall der Beendigung der Saisonarbeit kehrt der*die Saisonnier*e in sein*ihr Herkunftsland zurück,

⁹⁴ Richtlinie 2014/36/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26. Februar 2014 über die Bedingungen für die Einreise und den Aufenthalt von Drittstaatsangehörigen zwecks Beschäftigung als Saisonarbeitnehmer, [ABl L 2014/94](#), 375.

⁹⁵ Der Anteil der ausländischen Saisonnier*en an allen unselbstständig Beschäftigten der EU27 lag bei weniger als 1 Prozent.

und zwar oft als Arbeitslose*r. Es kommt dabei aber immer wieder zu Koordinationsproblemen zwischen den unterschiedlichen nationalen Sozialversicherungssystemen bezüglich der Auszahlung von Arbeitslosengeld, sodass 2016 ein Revisionsprozess in die Wege geleitet wurde ([Europäisches Parlament 2019](#)). Das Resultat war, dass die Arbeitslosenunterstützung nur dann vom Land, in dem die Saisonarbeit ausgeübt wurde, zu zahlen ist, wenn die Arbeit länger als zwölf Monate dauerte. Im anderen Fall ist das Herkunftsland für die Auszahlung der Arbeitslosenunterstützung nach nationaler Regel zuständig ([Europäische Kommission 2018c](#)). Die Einbindung der Selbstständigen in die Sozialschutzsysteme ist noch nicht endgültig entschieden.

Auch im Fall der Saisonarbeit kann es zu Sozialdumping kommen, obschon die EU-Richtlinie die Gleichbehandlung der Saisonkräfte fordert ([Augère-Granier 2021](#)). Die Pandemie fungierte wie ein Brennglas und verdeutlichte einerseits die Abhängigkeit Europas von Saisonkräften, andererseits aber auch die schlechten Arbeitsbedingungen eines Großteils dieser Personengruppe. Das galt aber auch schon vor der Pandemie. Schon im Jahr 2004 wurde auf die prekären Arbeitsbedingungen der Saisonkräfte in der zunehmend industrialisierten Landwirtschaft Europas, darunter auch Österreichs, hingewiesen (Gétaz/Hahn/Reiser 2004). In der Phase der Lockdowns 2020 hat sich der Blick darauf allerdings verschärft und löste eine Diskussion mit dem Ziel der Revision der Richtlinie aus ([Europäische Kommission 2020](#)). Im Gegensatz dazu gibt es kaum ähnliche Berichte über derartig prekäre Arbeitsbedingungen im Tourismussektor.

Die Saisonarbeit hat im Tourismus in Österreich einen deutlich geringeren Stellenwert als in der Land- und Forstwirtschaft, jedoch ist die Branche auch größer. Das gilt sowohl in Bezug auf den Anteil der Beschäftigten an der Gesamtbeschäftigung als auch den Anteil an der gesamtwirtschaftlichen Wertschöpfung. In Österreich arbeiten etwa 6 Prozent aller Erwerbstätigen in diesem Sektor, davon sind knapp die Hälfte ausländische Arbeitskräfte – im wesentlichen niedergelassene Migrant*innen. Der Anteil an der gesamtwirtschaftlichen Wertschöpfung liegt bei rund 5 Prozent.

In der Land- und Forstwirtschaft arbeiten hingegen nur knapp 3 Prozent aller Erwerbstätigen, davon sind rund 80 Prozent (einheimische) selbstständige Landwirt*innen. Im Gegensatz dazu hat etwa die Hälfte der unselbstständig Beschäftigten eine ausländische Staatsangehörigkeit (im Jahr 2020: 13.200 Personen), großteils Asylwerber*innen und Saisonnier*en. Der Beitrag der Land- und Forstwirtschaft zur gesamtwirtschaftlichen Wertschöpfung liegt leicht über 1 Prozent. In der EU27 ist die Situation im Schnitt nicht viel anders, jedoch gibt es deutliche regionale Unterschiede, insbesondere zwischen den nord- und südeuropäischen Ländern.

Darüber hinaus spielt der Tourismus, im Gegensatz zur Landwirtschaft, eine wichtige Rolle für die Beschäftigung von Frauen und Jugendlichen und eröffnet vielen Menschen mit einfachen Qualifikationen Arbeitsmöglichkeiten. Auch hat der Tourismus einen hohen *Spillover*-Effekt in andere Branchen, so etwa das Verkehrswesen und die Kultur- und Unterhaltungsbranche (Eurostat 2019b, [Laimer/Ehn-Fragner/Smeral 2014](#)). Jedoch sind viele Tätigkeiten im Tourismus gering entlohnt, nicht zuletzt weil es hier sowohl auf der Angebotsseite als auch der Nachfrageseite eine besonders ausgeprägte Konkurrenz gibt.

Entsendung nach Österreich im EU-Vergleich

Auch im Fall der Entsendung von Arbeitskräften wurden in den Jahren der Übergangsregelungen bestimmte Berufe und Branchen vor der Konkurrenz durch grenzüberschreitende Dienstleister*innen geschützt.⁹⁶ Nur wenn das AMS keine potenzielle Verletzung der österreichischen Interessen erwartete, wurde eine Entsendebewilligung im geschützten Sektor gewährt; im liberalisierten Bereich wurde eine Entsendebestätigung ausgestellt. Die Beschränkungen bzw. die Registrier- und Genehmigungspflicht beim AMS gelten heute nur noch für Unternehmen mit Sitz in einem Drittstaat.

⁹⁶ Dazu zählen gärtnerische Dienstleistungen, Bewachungs- und Schutzdienste, Reinigungsdienste, Hauskrankenpflege, Sozialwesen, Herstellung von Stahl- und Leichtmetallkonstruktionen, Be- und Verarbeitung von Natursteinen, Bau- und Baunebengewerbe.

Tabelle 8: Entsendete Arbeitskräfte (*posted workers*) innerhalb der EU/EFTA nach Zielland: 2010–2017

Zielland	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2017/2010
	in 1000								Änderung (%)
Insgesamt EU/EFTA	1040,8	1191,1	1173,4	1275,6	1365,9	1425,2	1539,1	1639,1	57,5
Deutschland	250,1	311,4	335,9	373,7	414,2	418,9	440,1	427,2	70,8
Frankreich	160,5	162,0	156,5	182,2	190,8	184,7	203,0	241,4	50,4
Belgien	90,5	125,1	125,3	134,3	159,7	156,6	178,3	167,3	84,8
Österreich	59,6	76,3	76,4	88,6	101,0	108,6	120,2	141,0	136,5
Niederlande	91,6	105,9	99,4	100,4	87,8	89,4	90,9	111,5	21,8
Schweiz	52,0	62,6	64,9	78,1	87,5	97,7	104,3	105,7	103,4
Italien	60,5	64,2	48,7	47,4	52,5	59,1	61,3	64,7	7,0
Spanien	63,3	47,6	46,1	46,5	44,8	47,4	52,4	60,5	-4,4
Vereinigtes Königreich	34,3	37,2	40,4	43,5	50,9	54,3	57,2	59,6	73,6
Schweden	19,5	24,4	26,1	29,4	33,0	37,4	39,1	44,0	126,1
Luxemburg	27,7	24,3	19,7	20,5	21,8	21,7	26,6	32,7	17,8
Tschechien	15,9	17,1	17,8	18,6	17,2	19,1	22,7	24,2	52,4
Norwegen	18,8	30,5	16,2	18,8	21,3	25,0	23,8	22,9	21,9
Portugal	12,2	13,3	11,4	10,7	12,8	15,4	18,1	22,6	85,7
Finnland	20,2	22,2	22,5	19,9	6,6	18,6	21,0	22,3	10,1
Polen	12,9	16,0	16,0	14,4	14,5	17,9	17,8	20,6	60,1
Dänemark	9,6	11,0	11,0	10,8	10,9	13,4	15,7	15,6	62,3
Slowakei	8,7	6,9	6,6	7,0	7,6	8,1	9,7	13,6	56,6
Ungarn	8,5	9,9	9,9	8,9	9,0	9,7	11,3	12,8	51,3
Griechenland	10,7	7,8	6,8	4,8	4,7	5,7	6,4	8,1	-23,9
Slowenien	3,4	2,7	3,3	4,5	6,6	5,7	5,1	6,2	84,2
Irland	5,0	6,1	4,7	5,6	4,0	4,0	5,8	6,2	23,1
Estland	1,2	1,9	2,3	3,0	3,0	2,3	3,7	3,0	144,9
Litauen	1,9	2,2	3,5	2,3	1,9	2,4	2,0	2,3	22,2
Island	0,5	0,6	0,4	0,4	0,3	0,6	1,4	1,7	220,3
Lettland	1,9	1,8	1,5	1,2	1,5	1,4	1,1	1,4	-26,7

Quelle: [OECD 2019b](#), Tabelle 1.4. Die Daten umfassen die Zahl der Entsendungen, für die die Arbeitskraft eine Autorisierung zur Erbringung einer Dienstleistung in einem bestimmten Zielland hat. Das Zielland ist in 40 Prozent der 2,7 Millionen Entsendungen nicht bekannt, und zwar wenn die Entsendung zusätzliche EU/EFTA-Länder betrifft.

Im letzten Jahr der Übergangsregelungen (2010) lag die Summe aus Entsendebestätigungen und Entsendebewilligungen aus den EU12 bei 16.900 Personen; das waren weniger als 1 Prozent der Beschäftigten. Allerdings konnten sich in der Zeit der Übergangsregelungen Arbeitskräfte aus den neuen EU-MS im Rahmen der Dienstleistungsfreiheit in Österreich als Selbstständige (Einzelunternehmer*innen) niederlassen. Insbesondere im Bereich der Pflege und Betreuung sowie am Bau nahmen viele Staatsangehörige der EU12 diese Möglichkeit in Anspruch. Mit dem Fall der Übergangsregelungen für die unselbstständige Beschäftigung und für die Entsendung verringerte sich die Zahl der Einzelunternehmer*innen am Bau wieder ([Riesenfelder et al. 2019, 8](#)), jedoch nicht in der Pflege. Insbesondere in der 24-Stunden-Betreuung ist das Selbstständigen-Modell weiterhin von großer Bedeutung (vgl. [Abschnitt 6.1](#)).

Zusätzlich zu den entsendeten und überlassenen Arbeitskräften aus den neuen EU-MS in Zentral-Osteuropa (EU12: rund 17.000) arbeiteten in Österreich im Jahr 2010 42.700 *posted workers* aus den EU14-Staaten und 45 aus den EFTA-Ländern, also bedeutend mehr als aus den EU12-Ländern. Jedoch galt die Besorgnis um Sozialdumping vor allem Entsendungen aus den EU12. In Summe lag die Zahl der *posted workers* im Jahr 2010 in Österreich bei 59.642 Personen. Das waren knapp 3 Prozent der Beschäftigten Österreichs. Im selben Jahr entsendete Österreich in die EU und die EFTA-Länder 29.600 Arbeitskräfte.⁹⁷ Mit dem Ende der Übergangsregelungen gegenüber den EU12 gewann die Entsendung von Arbeitskräften an Dynamik. Wie aus [Tabelle 8](#) ersichtlich ist, arbeiteten im Jahr 2017 schon 141.000 Arbeitskräfte im Rahmen der Dienstleistungsfreiheit als *posted workers* in Österreich ([OECD 2019b, 29](#)). Das war ein Anstieg gegenüber 2010 von 137 Prozent auf 4 Prozent aller unselbstständig Beschäftigten; der Anteil an der ausländischen Beschäftigung lag bei 20 Prozent. Die grenzüber-

⁹⁷ Im Jahr 2017 entsendete Österreich im Gegenzug 69.000 Personen in ein anderes EU/EFTA-Land, um 39.400 (+133%) mehr als 2010. Die Daten stammen aus einer Sonderauswertung des AMS, ergänzt um Daten der [OECD 2019b](#).

schreitenden entsendeten Arbeitskräfte zählen allerdings nicht zur Beschäftigung Österreichs, sondern stellen eine Sachleistung (internationaler Handel mit Dienstleistungen) in dem Unternehmen dar, in dem die Dienstleistung erbracht wird. Im Ursprungsland sind sie hingegen ein Teil der normalen Beschäftigung.

Seit dem Jahr 2010 wird die Entsendebestätigung (*portable document A1*) vom Arbeitgeber der entsendeten Person ausgestellt, um zu dokumentieren, dass die entsendete Person im Sozialversicherungssystem des Unternehmens, das die Person entsendet, angemeldet ist. Sie bescheinigt dem*der Beschäftigte*in des Ziellandes, dass er*sie keine Sozialversicherungsabgaben in das eigene Sozialversicherungssystem einzahlen muss, wenn er*sie die entsendete Person in seinem*ihrem Unternehmen arbeiten lässt. Damit kommt im Fall der Entsendung nur ein Sozialversicherungssystem zur Anwendung, und zwar das, in dem die entsendete Person üblicherweise arbeitet und angestellt ist (für eine genaue Beschreibung des rechtlichen Rahmens und der schwierigen Datenlage siehe [De Wispelaere/Pacolet 2018](#)).

In der gesamten EU/EFTA-Region gab es im Jahr 2017 2,7 Millionen ausländische entsendete/überlassene Arbeitskräfte aus einem anderen EU/EFTA-Staat; das sind etwa 0,8 Prozent der Beschäftigten in der EU. Aus der [Tabelle 8](#) gehen die Zielländer hervor, für die eine Zuordnung möglich ist. Laut OECD ([2019b](#)) sind etwa 60 Prozent aller mobilen Arbeitskräfte auf Basis der Dienstleistungsfreiheit (*mode 4*) in einem anderen EU/EFTA-Staat als dem ihre*r betrieblichen Arbeitgeber*in tätig.

Die wichtigsten Zielländer der entsendeten Arbeitskräfte innerhalb der EU/EFTA sind Deutschland (427.200 *posted workers*), gefolgt von Frankreich (241.400 *postings*), Belgien (167.300) und Österreich (141.000).⁹⁸ Pro Kopf gerechnet liegen Belgien und Österreich an

⁹⁸ Diese Zahl stellt eine Untergrenze dar, da der Entsendungs-/Überlassungsvertrag (*portable document A1*) aus dem Herkunftsland nur für das erste Posting auszustellen ist ([EC No 987/2009 Art 12](#)), für die Entsendung in weitere EU-Länder ist kein weiteres Dokument auszufüllen ([EC No 987/2009 Art 13](#)). Der Anteil der Personen, die in mehr

der Spitze der Zielländer der EU. Die wesentlichen Herkunftsländer der entsendeten Arbeitskräfte sind Polen – hier wurden 2017 573.400 Entsendedokumente (PD A1) ausgestellt ([De Wispelaere/Pacolet 2018, 17](#)), gefolgt von Deutschland (399.700 ausgestellte A1-Dokumente), Spanien (191.100), Slowenien (191.000) und Italien (152.500). Insgesamt wurden von den EU15-Ländern 1,42 Millionen Entsendedokumente ausgestellt (51 Prozent aller A1-Dokumente), nur wenig mehr als von den EU13-Staaten (1,32 Millionen).

Obschon Polen in Absolutzahlen die meisten Entsendungen vornimmt, liegt der Anteil der Entsendeten an der polnischen Beschäftigung mit 3,5 Prozent deutlich unter den Spitzenreitern Slowenien (20 Prozent) und Luxemburg (17 Prozent). In Österreich lag der Anteil der Arbeitskräfte, die ins EU-Ausland entsendet wurden, an allen Beschäftigten im Jahr 2017 bei 1,6 Prozent ([De Wispelaere/Pacolet 2018, 20](#)). Österreich entsendet vor allem nach Deutschland (24.153), gefolgt von Italien (2.744), Frankreich (2.518) und dem Vereinigten Königreich (1.657). Im Gegensatz dazu kommen die meisten nach Österreich entsendeten Arbeitskräfte aus Slowenien (48.867), gefolgt von Deutschland (45.475), Ungarn (13.006) und der Slowakei (11.146), also aus Ländern, aus denen auch viele Arbeitsmigrant*innen in Österreich kommen.

Netto-Entsendeländer sind Länder in Zentral-Ost-Südosteuropa, angeführt von Polen, Slowenien und der Slowakei, sowie südeuropäische EU-Staaten, vor allem Italien und Spanien. Im Gegenzug sind die EU15- sowie die EFTA-Länder Netto-Empfänger von entsendeten Arbeitskräften. Österreich steht an dritter Stelle in der EU, hinter Frankreich und Deutschland, was den Netto-Empfang von entsendeten Arbeitskräften anbelangt (2017: 90.700). Das ist auch im Fall der Arbeitsmigration so, dass sie in deutlich stärkerem Maße aus ärmeren in „reichere“ Länder führt.

Etwa 40 Prozent der Dienstleister*innen sind zwischen Hochlohnländern arbeitsmäßig mobil und 30 Prozent wandern von

als einem anderen EU/EFTA-Land als Entsendete arbeiten, nimmt im Laufe der Jahre zu, was die Dynamik der Entsendungen noch einmal erhöht.

Niedriglohn- zu Hochlohnländern. Der Großteil der Arbeitskräfte, die nach Österreich entsendet werden, arbeitet im Bauwesen (64 Prozent), gefolgt vom industriell-gewerblichen Bereich (21 Prozent). Nur ein geringer Anteil arbeitet in der Land- und Forstwirtschaft (0,4 Prozent) – im Gegensatz zu migrantischer Saisonarbeit. Auch die Entsendungen aus Österreich haben ihren Schwerpunkt in der Bauwirtschaft (52 Prozent), gefolgt vom industriell-gewerblichen Bereich (22 Prozent). Es ist also vor allem die Bauwirtschaft, in der die nach Österreich entsendeten Arbeitskräfte einen substantiellen Anteil an der Beschäftigung dieser Branche stellen. Nach Schätzungen von De Wispelaere/Pacolet ([2018, 37](#)) stellten sie 2017 etwa 21 Prozent der Arbeitskräfte am Bau in Österreich. Laut Berechnungen von Riesenfelder et al. ([2019, 28](#)) war der Anteil im Jahr 2018 etwas geringer, aber mit 18 Prozent der Baubeschäftigung (47.000 Personen, davon 4.200 Überlassungen) weiterhin signifikant. Die Entsendung spielt somit in der Baubranche eine wichtige Rolle. Sie resultiert aus Spezialisierungsprozessen, die die Basis für Skalenerträge und damit kostengünstige Produktion und Dienstleistungserbringung sind; sie stellt aber für die 74.400 ausländischen Arbeitskräfte in der Baubranche im Jahr 2018 eine veritable Konkurrenz dar. Auch das Transportwesen wird in der EU/EFTA zunehmend von Entsendungen geprägt ([Riesco-Sanz/López/Vidal 2020](#)).

9.3 Theoretische Überlegungen zur Entsendung gegenüber Binnenmigration

Die Außenhandelstheorien behandeln in den diversen Entwicklungsphasen unterschiedliche Phänomene des Handels mit Gütern und Dienstleistungen. Allgemein gilt, dass der Handel Spezialisierungsprozesse auslöst, die zu mehr Produktion und damit Wirtschaftswachstum führen und mehr Konsummöglichkeiten infolge niedrigerer Preise eröffnen. Den Grundstein zu den Außenhandelstheorien legte 1817 David Ricardo ([2001, 85](#)), der argumentierte, dass auch arme Länder vom Handel profitieren können, wenn sie sich nur auf die Produktion jener Güter spezialisieren, für die sie

einen komparativen Produktionskostenvorteil haben ([Krugman 1998](#)). Heckscher und Ohlin gingen einen Schritt weiter und fokussierten auf die Spezialisierung eines Landes auf Handelsgüter, in deren Produktion die verfügbaren Ressourcen intensiv genutzt werden (Faktorproportionenmodell) ([Wood 1994](#)). Als Ergänzung zu dieser Theorie wird der unterschiedliche technologische Entwicklungsstand von Ländern als Auslöser für Spezialisierungsprozesse angeführt. Demzufolge spezialisieren sich weniger technologisch entwickelte Länder auf die Produktion von Handelswaren, in der traditionelle Produktionsmethoden zur Anwendung kommen – etwa Bangladesch mit der Textil- und Bekleidungsindustrie –, während hoch entwickelte Länder sich auf die Produktion von Hightechprodukten oder Dienstleistungen spezialisieren, etwa Deutschland auf die kapitalintensive Maschinenerzeugung. Auch die Mobilität der Arbeitskräfte wird mit diesem Faktorproportionenmodell erklärt, d. h., Migration und Handel können einander im Prinzip ersetzen. So kann die Arbeitskräfteknappheit eines Landes mittels Arbeitsmigration überwunden werden, womit das Exportpotenzial ausgeweitet werden kann. Das war der Hintergrund für die österreichische Strategie, Gastarbeiter*innen anzuwerben; sie waren die Voraussetzung dafür, dass Österreich in den 1960er-Jahren das Wachstumspotenzial der Wirtschaft verwirklichen konnte ([Biffi 2011b](#)).

Demnach lösen unterschiedliche Lohnniveaus nicht nur den Handel mit Gütern und Dienstleistungen zwischen Ländern aus, sondern auch die Migration von Arbeitskräften. Das liegt u. a. hinter der „Exportstrategie“ der Philippinen, die angesichts einer großen Bevölkerung relativ zu den eigenen Produktionskapazitäten Krankenschwestern nicht nur für die Versorgung der eigenen Bevölkerung ausbilden, sondern auch für den Weltmarkt ([Cabanda/Chou 2019](#); [Matsuno 2007](#); Shinozaki 2005).

Diese theoretischen Überlegungen können Handels- und Migrationsmuster zwischen Ländern mit unterschiedlicher Ausstattung mit Arbeit, Kapital, Produktionstechnologien und relativen Kostenvorteilen infolge unterschiedlicher Löhne und Produktivität in den diversen Wirtschafts- und Arbeitsmarktsegmenten erklären. Sie können auch einen Teil der Entsendungen innerhalb der

EU/EFTA erklären, nicht jedoch deren Großteil, die ja zwischen Hochlohnländern gleichen wirtschaftlichen und technologischen Entwicklungsgrades stattfinden. Auch erlauben die gesetzlichen Vorgaben der Gleichbehandlung entsendeter Arbeitskräfte mit der ansässigen Erwerbsbevölkerung nicht das Unterlaufen von Lohn- und Arbeitsbedingungen. Welchen Anreiz gibt es dann für Entsendungen?

Die jüngeren Außenhandelstheorien haben auch auf diese Frage eine Antwort. Das kann am Beispiel der Spezialisierung Sloweniens auf Fertigteilhäuser verdeutlicht werden, wobei typischerweise slowenische Arbeitskräfte zur Montage der Häuser aus Slowenien nach Österreich entsendet werden. Der Anreiz für die Entsendung liegt in der Spezialisierung auf ganz bestimmte Produktionselemente in einer (multinationalen) Wertschöpfungskette; sie erlaubt den Einsatz spezifischer Produktionsmethoden der Massenproduktion, die eine Senkung der Stückkosten aufgrund der Skalenerträge (*economies of scale*) ermöglicht, also eine Kostenersparnis aufgrund einer größeren Produktionsmenge. Diese Spezialisierungsprozesse und die daraus resultierenden *economies of scale* sind Anreiz genug für Handelsbeziehungen, die Entsendungen beinhalten. Denn die spezialisierten (entsendeten) Arbeitskräfte sind oft *komplementär* zu der erzeugten Handelsware, also in unserem Beispiel den Fertigteilhäusern (Krugman [1980/1991](#)). Damit tragen Entsendungen zur Steigerung der Güterexporte und zum Wirtschaftswachstum bei ([Ariu et al. 2019](#)).

Laut Ben-David (1994) führt der freie Handel mit Gütern und Dienstleistungen zu einem raschen Technologietransfer, der zu einer Konvergenz der Einkommen zwischen den Ländern beiträgt. Diese Überlegungen tragen dazu bei, dass sich die Welthandelsorganisation ([WTO 2019](#)) offen für *mode 4* der Dienstleistungsfreiheit ausspricht und darin Vorteile gegenüber der Migration sieht. Diese lägen u. a. darin, dass infolge des temporären Aufenthalts entsendeter Arbeitskräfte kein Bedarf an Integrationsmaßnahmen entstehe. Durch den Entfall von sozialen und kulturellen Integrationskosten seien Entsendungen mit geringeren Kosten für das Aufnahmeland verbunden als Migrant*innen. Die WTO wendet

sich daher gegen Beschränkungen der Dienstleistungsfreiheit auf globaler Ebene, da dadurch vor allem Wachstums- und Entwicklungschancen der Entwicklungsländer eingeschränkt würden. Jedoch müssten Länder, die sich für den Einsatz von Entsendungen aussprechen, auch die nötigen Regulierungsmaßnahmen setzen, damit es nicht zu einem unfairen Wettbewerb auf Güter- und/oder Arbeitsmärkten komme ([WTO 2019, 157](#)).

9.4 Folgen der Diversifizierung von Arbeitskräftemobilität in der EU für die Wohlfahrtssysteme

Die Argumentation, dass Entsendungen den Aufnahmestaat billiger kämen als Migrant*innen, da sich der Staat Integrationskosten erspare, ist angesichts der großen Unterschiede in den Löhnen und institutionellen Rahmenbedingungen zwischen den EU-Staaten schwer empirisch nachzuweisen. Lohnunterschiede ergeben sich nämlich nicht nur aus einer unterschiedlichen Bildungs- und Qualifikationsstruktur der Arbeitskräfte (vgl. [Abschnitt 2.5](#)), sondern auch aus dem jeweiligen technologischen und wirtschaftlichen Entwicklungsgrad, anderen Organisations- und Finanzierungsmodellen der Wohlfahrtssysteme (vgl. [Abschnitt 3.2](#)) und Regelmechanismen des Arbeitsmarktes, wie der Etablierung von Zugangsbarrieren zu bestimmten reglementierten Berufen ([Abschnitt 7.3](#)).

Allein die unterschiedlichen Finanzierungsmodelle des Sozial-schutzes, etwa des Gesundheitssystems, der Pensionsvorsorge oder der Arbeitslosenunterstützung, tragen zu Unterschieden in den Lohnnebenkosten bei und damit zu Brutto-Lohnunterschieden zwischen EU-MS. So wird etwa in Österreich der Großteil der Kosten des Gesundheitssystems (ca. 70 Prozent) aus Arbeitgeber*innen- und Arbeitnehmer*innenabgaben finanziert und in Ländern wie Dänemark oder Schweden aus dem allgemeinen Steueraufkommen ([EU 2015, 10](#)). Die Beschäftigung ist somit eine tragende Säule für die Finanzierung des Gesundheitssystems in Österreich – ebenso wie in Slowenien und Polen, jedoch in viel geringerem Maße in Dänemark oder Irland. Die nordischen Länder, allen voran Dänemark, setzen auf andere Anreize für die Beschäftigung, etwa über

das flächendeckende Angebot an Kinderbetreuung und Pflege im öffentlichen Sektor im Zusammenwirken mit der Individualbesteuerung; dadurch wird die Erwerbsintegration der Frauen stimuliert; im Gegensatz dazu liegt der Schwerpunkt der familienpolitischen Ausgaben in Österreich bei Geldleistungen (Kinderbetreuungsgeld und Pflegegeld) sowie steuerlichen Begünstigungen (Alleinverdienerabsetzbetrag), die dazu beitragen, dass Frauen in geringerem Maße einer Erwerbsarbeit nachgehen als in den nordischen Ländern. Der Anreiz, Migrant*innen zu beschäftigen ist dadurch allerdings höher. Es ist also der unterschiedliche Mix an Sachleistungen, Geldleistungen und steuerlichen Begünstigungen, der Wohlfahrtsmodelle charakterisiert (Biffi [2004/2006](#)) und der voneinander abweichende Anreize für die Erwerbseinbindung schafft.

Die Art der Finanzierung erklärt auch Unterschiede in der Anspruchsberechtigung auf Unterstützungs- bzw. Versorgungsleistungen. Während die Bezahlung eines (Sozialversicherungs-) Beitrags den Anspruch auf die jeweilige Leistung begründet, hängt die Zugangsberechtigung in Ländern, in denen die Leistung aus dem allgemeinen Steueraufkommen finanziert wird, von der Dauer des rechtlichen Aufenthalts im Land und damit dem Beitrag zum allgemeinen Steueraufkommen ab.

Diese Unterschiede in der Organisation und Finanzierung der Wohlfahrtssysteme haben zur Folge, dass Länder unterschiedliche Präferenzen für Migration oder *mode4*-Dienstleistungen haben. Staaten, in denen beschäftigungsbezogene Sozialleistungen aus Lohnnebenkosten finanziert werden, bevorzugen die Entsendung ihrer Arbeitskräfte ins Ausland und die Beschäftigung von Migrant*innen im Inland, da dadurch die Beschäftigung im Inland hoch bleibt. Dagegen dürften Staaten, in denen vergleichbare Leistungen aus allgemeinen Steuern finanziert werden, *ceteris paribus* tendenziell die Entsendung, also den Handel mit Dienstleistungen, favorisieren.

Der wesentliche Unterschied zwischen Migration und Entsendung liegt also darin, dass Migrant*innen das Arbeitskräfteangebot eines Landes beeinflussen und damit das Produktionspotenzial, während Entsendungen direkt dem Handel förderlich sind und

damit über Exportsteigerungen das Wirtschaftswachstum erhöhen. Migrant*innen verändern nicht nur die Höhe des Arbeitskräfteangebots, sondern auch dessen Struktur nach demografischen Merkmalen ebenso wie nach Qualifikationen und Berufen, wobei das Steuerungspotenzial des Staates aufgrund von Familienmigration und Kettenwanderung gering ist. Die Beschäftigung wird daher vor allem im unteren und oberen Qualifikationsbereich aufgestockt. Im Gegensatz dazu beeinflussen Entsendungen in den Ländern, die sich dieses Instruments bedienen, die Nachfrage nach (heimischen) Arbeitskräften in bestimmten Branchen und Berufen, die den Export von Gütern unterstützen bzw. erst möglich machen. Das zeigt das Beispiel der Fertigteilhäuser, deren Montage im Ausland Spezialwissen voraussetzt, das das Importland nicht oder nicht zu denselben Bedingungen zur Verfügung hat (vgl. [Abschnitt 9.3](#)). Die Qualifikationen der Entsendeten sind daher eher im mittleren bis höheren Bildungsbereich angesiedelt. Damit wird über die Entsendung der Wettbewerb in den davon betroffenen Branchen des Empfängerlandes verstärkt, was erklärt, warum die Bauwirtschaft in Österreich der Entsendung kritisch gegenüber eingestellt ist. Zwar schützt das [Lohn- und Sozialdumping-Bekämpfungsgesetz](#) die Betriebe vor unlauterem Wettbewerb, jedoch ist ein gewisser Lohndruck auf die Belegschaft vor Ort nicht zu übersehen ([Krings 2019](#)).

Ein weiterer Faktor, der Entsendungen von Migrationen unterscheidet, ist der andersartige Effekt auf das Aufkommen von Steuern und Sozialabgaben. Während Erstere dem Staat, in dem die grenzüberschreitende Dienstleistung erbracht wird, einen Ertrag aus der Mehrwertsteuer bringen, leistet die Migration einen Beitrag zu den Sozialabgaben. Der Effekt auf das Produktionspotenzial und die Finanzierung des Sozialsystems wird daher je nach Wohlfahrtsmodell unterschiedlich sein. Denn die Mehrwertsteuersätze sind zwischen den EU-MS vergleichsweise gut harmonisiert, damit es nicht zu Wettbewerbsverzerrungen auf Güter- und Dienstleistungsmärkten kommt. Dies gilt jedoch nicht für die Besteuerung des Faktors Arbeit (Einkommensteuer und Sozialversicherungsabgaben). Sollten Entsendungen auf Kosten von Migrationen an Bedeutung gewinnen, kann sich das negativ auf die Nachhaltigkeit

der Finanzierung des Sozialsystems von Ländern wie Österreich auswirken. Dem kann nur mit einer Verringerung der Besteuerung des Faktors Arbeit (Senkung der Lohnnebenkosten) und einer Verlagerung auf andere Steuerquellen des Staates entgegnet werden. So gesehen kann die Entsendung von Arbeitskräften ein Vehikel für die Konvergenz der Finanzierung der Wohlfahrtsmodelle in der EU werden.

9.5 Zusammenfassung

In diesem Kapitel wurde auf die kurzfristige grenzüberschreitende Erbringung einer Dienstleistung, die Entsendung, eingegangen, die seit dem Ende der Übergangsregelungen für die EU8 verstärkt zum Einsatz kommt. Diese Form der Arbeitsmobilität steht im Gegensatz zur Arbeitsmigration, da sie ein Element des Handels mit Gütern und Dienstleistungen ist und damit direkt den Export und damit wiederum das Wirtschaftswachstum eines Landes anhebt. Die Migrationen hingegen erhöhen zuallererst das Arbeitskräfteangebot, und damit das Produktionspotenzial, das je nach Einsatz die Arbeitsproduktivität und das Wirtschaftswachstum mitbestimmt.

Während die ILO davon ausgeht, dass Entsendungen eine spezifische Form der Migration sind, für die die Gleichbehandlung am Arbeitsmarkt des Landes der Leistungserbringung sichergestellt sein muss, zeigt die Realität, dass es immer wieder zu einem Unterlaufen von nationalen Arbeitsstandards kommt. Diese waren Auslöser für das österreichische Lohn- und Sozialdumping-Bekämpfungsgesetz⁹⁹, das eine adäquate Entlohnung der Entsendeten und einen fairen Wettbewerb zwischen den Unternehmen sicherstellen soll. Auch die EU-Entsenderichtlinie wurde als Folge von diversen Klagen beim Europäischen Gerichtshof überarbeitet. Ihr Ziel war vor allem, dass mit der Entsendung die nationalen industriellen Arbeitsbeziehungen und Sozialrechte der Arbeitnehmer*innen nicht gefährdet bzw. unterlaufen werden.

⁹⁹ Das Lohn- und Sozialdumping-Bekämpfungsgesetz aus dem Jahr 2016, [BGBl I 44/2016](#), wurde zuletzt geändert durch das [BGBl I 104/2019](#).

In der gesamten EU/EFTA-Region gab es im Jahr 2017 2,7 Millionen ausländische entsendete Arbeitskräfte aus einem anderen EU/EFTA-Staat, das sind etwa 0,8 Prozent der Beschäftigten in der EU. Netto-Entsendeländer sind Länder in Zentral-Ost-Südosteuropa, angeführt von Polen, Slowenien und der Slowakei, sowie südeuropäische EU-MS, vor allem Italien und Spanien. Im Gegenzug sind die EU15 sowie die EFTA-Länder Netto-Empfänger von entsendeten Arbeitskräften. In Absolutzahlen steht Österreich an dritter Stelle in der EU, hinter Frankreich und Deutschland, mit einem Netto-Empfang von entsendeten Arbeitskräften von 90.700 im Jahr 2017. Gemessen an der Beschäftigtenzahl war allerdings der Netto-Zugang von Entsendeten in Österreich am höchsten, gefolgt von der Schweiz und Belgien. Im Gegenzug war die Netto-Entsendung von Arbeitskräften gemessen an der Erwerbstätigkeit in Slowenien am höchsten, gefolgt von Luxemburg, Litauen und Polen. Das bedeutet, dass Netto-Sendeländer mit der Ausnahme von Luxemburg tendenziell ärmer sind und Netto-Empfängerländer den „reicheren“ EU-Ländern zuzurechnen sind. Das ist mit der Arbeitsmigration nicht viel anders.

Im Vergleich dazu arbeiten in der Saisonarbeit etwa 800.000 bis eine Million Saisonarbeitskräfte in einem anderen EU-MS als dem ihrer Staatsangehörigkeit. Sie sind in Österreich nur auf die Land- und Forstwirtschaft und den Tourismus beschränkt, während die Entsendeten vor allem im Bau und im Transportwesen eingesetzt werden. Sie stellen in der Bauwirtschaft knapp 20 Prozent der unselbstständig Beschäftigten, was den Wettbewerb in dieser Branche deutlich anhebt. Hingegen tragen Saisonarbeitskräfte wesentlich zum Erhalt der Wettbewerbsfähigkeit der Land- und Forstwirtschaft und des Tourismus in Österreich bei.

Was Entsendungen von Migrationen unterscheidet, ist u.a. der unterschiedliche Effekt auf das Aufkommen von Steuern und Sozialabgaben. Während Entsendungen dem Staat, in dem die grenzüberschreitende Dienstleistung erbracht wird, einen Ertrag aus der Mehrwertsteuer bringen, leistet die Migration einen Beitrag zu den Sozialabgaben. Der Effekt auf das Produktionspotenzial und die Finanzierung des Sozialsystems ist je nach Wohlfahrtsmodell unterschiedlich.