

Trügerisches soziales Europa

Die Entsendung von Drittstaatsangehörigen in der EU

Wird die Europäische Union ein soziales Europa? Wir untersuchen diese Frage am Beispiel der Entsendung von Arbeitnehmer*innen aus Drittstaaten, die von Polen und Slowenien aus temporär in anderen Mitgliedstaaten arbeiten. Die Reform der Entsenderichtlinie 2018 wurde als sozialer Erfolg gefeiert. Der Beitrag analysiert die schwierige grenzüberschreitende Kontrolle von Regeln am Beispiel von Drittstaatsangehörigen, die besonders anfällig für Ausbeutung sind. Es sind weniger Interessenkonflikte zwischen Ländern als vielmehr die Komplexität der Regeln und der notwendigen grenzüberschreitenden Verwaltungszusammenarbeit, die den Schutz vor Ausbeutung unmöglich machen. Ohne praktikable Umsetzung steht das soziale Europa nur auf dem Papier.

JOSEPHINE ASSMUS, ANITA HEINDLMAIER, SUSANNE K. SCHMIDT

1 Einleitung

Wie gut stehen die Chancen für ein soziales Europa? Aufgrund ihres Ursprungs als Wirtschaftsgemeinschaft und der großen rechtlichen Bedeutung der vier Binnenmarktfreiheiten von Waren, Dienstleistungen, Personen und Kapital ist die europäische Integration eng mit Wirtschaftsliberalisierung verknüpft. Zudem hat sich mit den Erweiterungsrounds der Europäischen Union (EU) seit 2004 die sozioökonomische Heterogenität der Mitgliedstaaten noch einmal vergrößert, was die Einigungschancen auf politische Ziele schmälert. Die Institutionen der EU, insbesondere die Europäische Kommission, haben die Bedeutung der sozialen Einbettung des Binnenmarkts in den letzten Jahren immer wieder in den Mittelpunkt ihrer politischen Bemühungen gestellt. Insbesondere die Reformen der Entsenderichtlinie 2018 und der Mindestlohnrichtlinie 2022 waren Fortschritte für das soziale Europa. Ist es also nicht mehr so, dass wir in der EU eine Schlagseite zu einer Priorisierung von Wirtschaftsinteressen haben? Haben sich die Erfolgsaussichten für ein soziales Europa verbessert?

Dieser Frage gehen wir am Beispiel der Entsendung von Beschäftigten aus Drittstaaten mit Fokus auf Entlohnung und Sozialversicherung nach. Bei der Entsendung ist eine Person in einem Mitgliedstaat angestellt, erbringt

ihre Arbeitsleistung jedoch vorübergehend in einem anderen Mitgliedstaat, z. B. auf einer Baustelle. Personen aus Nicht-EU-Ländern (Drittstaaten), die in einem EU-Mitgliedstaat regulär beschäftigt sind, können ebenso wie EU-Bürger*innen in andere Mitgliedstaaten entsandt werden. Das Interesse an der Entsendung steht im Kontext der Frage, inwieweit der Binnenmarkt in einer sozioökonomisch heterogenen EU zu Regulierungswettbewerb und zur Absenkung von Arbeitsschutzstandards und Löhnen führt (Sun/Pelkmans 1995). Bis zur Reform der Entsenderichtlinie im Jahr 2018 konnten Arbeitgeber problemlos nationale Unterschiede der Arbeitskosten ausnutzen. Die „vorübergehende Tätigkeit“ in einem anderen Land war vor der Reform der Entsenderichtlinie für bis zu 24 und ist nun bis zu 18 Monate möglich. Arbeitnehmer*innen mussten für ihre Tätigkeit im Zielland vor der Reform der Entsenderichtlinie nur dann einen ebenbürtigen Lohn erhalten, wenn dieser durch national festgesetzte Mindest- oder Kollektivlöhne definiert war. Dies erklärt im Übrigen auch, dass in Deutschland vor der Einführung des allgemeinen Mindestlohns 2015 Arbeitskräfte (vor allem aus Osteuropa) z. B. in Schlachthöfen legal äußerst gering entlohnt werden konnten. Mit der Reform wurde das Prinzip „gleicher Lohn für gleiche Arbeit am gleichen Ort“ eingeführt, sodass entsandte Arbeitnehmer*innen seitdem den gleichen Lohn wie lokal angestellte Kolleg*innen bekommen müssen. Gleichzeitig fallen in den Entsendeländern gezahlte Sozialabgaben (z. B. Sozialversicherung, Arbeits-

losenversicherung), deren Höhe zwischen den Mitgliedsstaaten erheblich differiert, als Wettbewerbsvorteil weiter ins Gewicht.

Wir untersuchen die Entsendung speziell von Drittstaatsangehörigen, um herauszufinden, ob durch die Reform der Entsendung auch besonders vulnerable Gruppen mittlerweile gut geschützt sind oder weiterhin Schlupflöcher für Ausbeutung bestehen. Unseren Fokus legen wir auf Entwicklungen der Handhabung von Entsendungen in Polen und Slowenien – beides wichtige Entsendestaaten. Beide Länder haben durch bilaterale Abkommen mit Nachbarstaaten außerhalb der EU den Zugang zu ihren Arbeitsmärkten deutlich erleichtert. Auf der Basis von Interviews mit zentralen Akteur*innen in diesen Ländern sowie in Deutschland und Österreich als Hauptzielstaaten von Entsendungen (gekennzeichnet durch Länderkürzel und Nr. im Text) analysieren wir, inwieweit die EU in diesem Bereich dem Anspruch an ein soziales Europa gerecht werden kann.

Wir zeigen, dass jenseits der Einigung auf gemeinsame Regulierung und sozialen Schutz das eigentliche Problem in der Umsetzung liegt. Angesichts der großen ökonomischen Unterschiede zwischen den Ländern, des Lohngefälles, der Komplexität der Regelungen, der anspruchsvollen Verwaltungszusammenarbeit, der befristeten Aufenthalte und nicht zuletzt der Sprachbarrieren ist die Durchsetzung von Arbeitnehmer*innenrechten schwierig. Insbesondere am Beispiel der Entsendung von Drittstaatsangehörigen zeigt sich, dass Schutz- und Gleichbehandlungsrechte nur dann realisiert werden können, wenn die Betroffenen diese auch selbst kennen und einfordern können.

Im Folgenden erläutern wir zunächst, von welchen Interessenkonstellationen die Entsendepraxis geprägt ist (Abschnitt 2) und wie Entsendung reguliert wird (3). Nach einer Darstellung der Fallauswahl (4) analysieren wir die Handhabung in Polen und Slowenien (5 und 6). Der Beitrag schließt mit einem Vergleich und einem Fazit.

2 Interessen an der Entsendung von EU-Bürger*innen und Drittstaatsangehörigen

Was macht Entsendung für wen attraktiv? Welche Vor- und Nachteile gehen damit für die verschiedenen Akteur*innen einher? Wir gehen bei der Beantwortung dieser Fragen von der Annahme aus, dass sowohl Lohnniveau als auch Sozialabgaben im Entsendeland geringer als im Zielland sind (De Wispelaere/Pacolet 2020, S. 38). Entsendestaaten profitieren von gestiegenen Dienstleistungsexporten und Steuereinnahmen. Zusätzlich lassen sich ökonomische Schocks wie Arbeitslosigkeit abschwächen,

indem Arbeitskräfte in andere Länder entsandt werden. Entsandte Arbeitnehmer*innen selbst erzielen höhere Arbeitseinkommen im Zielland. Im Vergleich zur dauerhaften Emigration über die Arbeitnehmer*innenfreizügigkeit ist der „brain drain“ bei zeitlich begrenzten Entsendungen geringer, wobei wir es bei der Entsendung von Ost nach West meist mit gering qualifizierten Tätigkeiten zu tun haben.

Unternehmen, die die Entsendung von Drittstaatsangehörigen nutzen, haben ähnliche Vorteile wie bei der Entsendung von EU-Bürger*innen, darunter geringere Sozialabgaben. Darüber hinaus akzeptieren Drittstaatsangehörige oftmals schlechtere Arbeitsbedingungen als einheimische Arbeitnehmer*innen, u. a. da sie ihre Rechte, insbesondere in einem für sie fremden Sozialversicherungssystem, weniger kennen (Surdykowska/Owczarek 2018, S. 37f.). Faktisch erhalten Arbeitnehmer*innen oftmals nur den Mindestlohn des Entsendelandes sowie Bonuszahlungen. Somit kommen sie auf das verpflichtende Lohnniveau des Ziellandes, Sozialversicherungsabgaben werden aber nur für den Mindestlohn des Entsendelandes bezahlt.

Für Zielländer, d. h. die Länder des vorübergehenden Arbeitsortes, sind die Vor- und Nachteile der Entsendung von EU-Beschäftigten und von Drittstaatsangehörigen vergleichbar. Allerdings erfolgt durch letztere ein noch größerer Druck auf Löhne und soziale Absicherung. Denn die Betrugsrisiken bei Sozialversicherungsbeiträgen und Steuern sind hier höher, weil die Betroffenen ihre Rechte oft kaum kennen, ihr Referenzrahmen sich oft auf ein Land mit einem noch niedrigeren Lohnniveau bezieht und sie weder im Entsende- noch im Zielland gewerkschaftlich organisiert sind. Gleichzeitig profitieren Zielländer von niedrigeren Löhnen, weil sich das Prinzip „gleicher Lohn für gleiche Arbeit am selben Ort“ kaum durchsetzen lässt. Außerdem sind entsandte Arbeitnehmer*innen nicht berechtigt, im Zielland Sozialleistungen zu beziehen. Steuern werden in den ersten sechs Monaten im Entsendestaat bezahlt und danach im Zielland.

Für die beteiligten Verwaltungen sind Implementierung und Kontrolle der Entsenderegeln sehr aufwendig. Der Entsendestaat ist zwar hauptverantwortlich für die Kontrolle seiner Unternehmen, kann aber entsandte Arbeitnehmer*innen im Zielland nicht kontrollieren. Zudem profitiert das Entsendeland selbst kaum von der Rechtsdurchsetzung (Rennuy 2020). Eine Investigativ-Reportage aus dem Jahr 2018 zeigte, dass polnische Behörden die notwendigen Arbeitspapiere von Drittstaatsangehörigen vor der Entsendung kaum kontrollieren.¹ Die Verwaltungen in den Zielländern haben zwar größeres Interesse an der Durchsetzung der Entsenderegeln, allerdings erfordert dies erhebliche Verwaltungskapazität. Zu-

1 Vgl.: <https://www.investigate-europe.eu/en/2018/sweatshops-on-wheels/?portfolioCats=41>

dem können sie wiederum nicht feststellen, ob ein Entsendeunternehmen bspw. eine Briefkastenfirma ist.

Insgesamt wird deutlich, dass Unternehmen in ost- und westeuropäischen Staaten von der Entsendung aus Drittstaaten profitieren können, aber die Löhne in beiden Regionen unter Druck geraten (Furåker/Larsson 2020) und das Ausbeutungsrisiko für Arbeitnehmer*innen aus Drittstaaten besonders hoch ist.

3 Die Regulierung von Entsendung

3.1 Dienstleistungsfreiheit

Bei der Entsendung bleiben Arbeitnehmer*innen im Entsendeland angestellt, auch wenn ihr Arbeitsort vorübergehend in einem anderen Mitgliedstaat liegt. Ursächlich hierfür ist die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs (EuGH), der diese vorübergehende Tätigkeit in einem anderen Land als Teil der Dienstleistungsfreiheit und nicht als Teil der Arbeitnehmer*innenfreizügigkeit einordnet. Anders als bei der Arbeitnehmer*innenfreizügigkeit, die auf die Beschäftigung im Beschäftigungsstaat abstellt, fallen bei der Entsendung Beschäftigungsort und Ort der Arbeitsleistung auseinander. Die Regulierung der Entsendung folgt damit teilweise den Regeln des Beschäftigungslandes und teilweise denen des Arbeitsortes, was vielfältige Möglichkeiten bietet, diese Regeln zu umgehen. Diese unternehmerfreundliche Grundentscheidung spiegelt die Anfänge der EU als Europäische Wirtschaftsgemeinschaft wider, deren vier Binnenmarktfreiheiten von Waren, Dienstleistungen, Personen und Kapital auf Freihandelsvorteile zielten. Europarecht genießt Vorrang vor nationalem Recht, weshalb nationale Marktregulierung immer auch in Gefahr steht, als unzulässige Beschränkung der Binnenmarktfreiheiten gewertet zu werden. Gegebenenfalls können Akteur*innen Ansprüche, die aus dem EU-Recht folgen, einklagen (Schmidt 2018).

3.2 Entsenderichtlinien

Die Regulierung der Entsendung ist äußerst komplex. Da sich bei der Entsendung immer die Regeln von zwei Staaten überschneiden, dem Land der Anstellung (Entsendeland) und dem der Arbeitserbringung (Zielland), kommt es zu zahlreichen Konflikten, die wiederholt auch den EuGH beschäftigen. Inwieweit neben dem Recht des Entsendelandes auch Regelungen des Ziellandes geltend gemacht werden können, ist stark von seiner Rechtsprechung geprägt. Im wichtigen Fall *Rush Portuguesa* erlaubte der Gerichtshof Frankreich 1990, allgemein verpflichtendes Recht auch für entsandte Arbeitnehmer*innen aus Portugal durchzusetzen. Dies betraf vor allem den gesetzlichen Mindestlohn, der auch hier gezahlt werden musste.

In Deutschland, wo der allgemeine Mindestlohn erst 2015 eingeführt wurde, bewirkte die Entsendung daher einen deutlich höheren Lohndruck als in Mitgliedstaaten mit allgemeinverbindlichen Mindestlöhnen.

Da diese Rechtsprechung nachfolgend neben der legislativ gesetzten EU-Regulierung zu beachten ist, werden ihre wichtigsten Prinzipien meist in Reformen übernommen, also kodifiziert. Mittlerweile gibt es drei Richtlinien, die zusammen mit den Sozialkoordinierungsverordnungen (883/2004 und 987/2009) den Rechtsrahmen der Entsendung bilden. Die erste Entsenderichtlinie von 1996 (96/71) folgte auf das Urteil *Rush Portuguesa* und regelt die Möglichkeiten des Ziellandes, seine Beschäftigungs- und Arbeitsbedingungen auch auf Entsandte zu erstrecken. Die Durchsetzungsrichtlinie (2014/67) sollte die Anwendung sowie die Durchsetzung der Entsenderichtlinie verbessern und kodifizierte dazu weitgehend die bis dahin bestehende Rechtsprechung. Mit dem Grundsatz „gleicher Lohn für gleiche Arbeit am gleichen Ort“ verbesserte man 2018 in der Reform der Entsenderichtlinie (2018/957) den sozialen Schutz von entsandten Arbeitnehmer*innen und einigte sich auf eine verkürzte Entsendedauer von maximal 18 Monaten (Lubow/Schmidt 2021).

Insbesondere die Reform von 2018 war von Interessengegensätzen zwischen „Ost“ und „West“ geprägt: Während die meisten mittel- und osteuropäischen Staaten von ihren niedrigeren Lohnkosten durch eine geringe Regulierung der Entsendung profitieren wollten, forderten westeuropäische Staaten einen höheren Arbeitnehmer*innenschutz und konnten sich mit dem Prinzip „gleicher Lohn für gleiche Arbeit am gleichen Ort“ durchsetzen. Wie Seikel (2022) detailliert nachzeichnet, erlaubten in diesem Fall außergewöhnlich günstige Bedingungen (z. B. Wahl Macrons, Turnus der Ratspräsidentschaften) die politische Einigung.

3.3 Sozialversicherung

Die komplizierten Details der Entsendungs-Regulierung sind auch eng mit den Sozialkoordinierungsverordnungen verknüpft. Es gibt keine europäische harmonisierte Sozialversicherung, vielmehr sind weiterhin die Mitgliedstaaten für Arbeitslosigkeits-, Renten-, Krankenversicherung etc. zuständig und die Koordinierungsverordnungen regeln nur, welches Land in welchem Fall die Verantwortung trägt. Entsandte Arbeitnehmer*innen sind in ihrem Entsendeland versichert und benötigen ein sogenanntes A1-Dokument, das dem Zielland die Sozialversicherung im Entsendeland anzeigt. Unterschiedliche Sozialversicherungsabgaben und Regelungen in den einzelnen Ländern bedeuten für die Unternehmen erhebliche Wettbewerbsvorteile und -nachteile. Laut Rennuy (2021, S.14) erheben die neun Mitgliedstaaten mit den höchsten Abgaben 23 % und die neun Länder mit den geringsten Abgaben nur 8 % des Bruttolohns. Hinzu kommt, dass A1-Dokumente oft gefälscht werden, nicht aktuell sind oder

nachträglich ausgestellt werden. Wie der Europäische Gerichtshof im Fall *Altun* (C-359/16) feststellte, sind die Verwaltungen im Zielland dazu verpflichtet, diese Formulare anzuerkennen, außer es handelt sich um offensichtliche Fälschungen. Bei Zweifeln bezüglich des A1-Formulars oder der Existenz von Unternehmen können sie bei den Verwaltungen im Entsendeland nachfragen. Zum grenzüberschreitenden Austausch von Sozialversicherungsdaten zwischen Sozialversicherungsbehörden gibt es das EU-Informationsportal Electronic Exchange of Social Security Information (EESSI). Für den grenzüberschreitenden Austausch zwischen Arbeitsinspektionen, den Kontrollbehörden, gibt es wiederum das Binnenmarkt-Informationssystem (IMI). Diese Plattformen unterstützen die Behörden der Mitgliedstaaten dabei, Informationen digital auszutauschen und Sprachbarrieren abzumildern.

3.4 Zeitliche Fristen und wirtschaftliche Faktoren als Voraussetzungen für Entsendungen

Vor ihrer Entsendung müssen Arbeitnehmer*innen regulär im Entsendeland gearbeitet haben (Rennuy 2020, S. 215). Diese Regelung wird normalerweise als Dauer von 30 Tagen ausgelegt. Weil bisher noch keine EuGH-Urteile vorliegen, wird aber teils eine Beschäftigung von nur einem Tag anerkannt (Rennuy 2021). Auch das Ausmaß der notwendigen ökonomischen Tätigkeit des Arbeitgebers im Niederlassungs- und Entsendestaat ist unklar. Er darf keine reine Briefkastenfirma betreiben, die nur pro forma gegründet wurde, um von Entsendung zu profitieren, denn die Verordnung (VO 987/2009) verlangt von Arbeitgebern erhebliche wirtschaftliche Aktivitäten im Entsendeland. Hierfür werden 25 % des Umsatzes angesetzt, ansonsten erfolgt eine Einzelfall-Entscheidung (Rennuy 2021, S. 14). Im Urteil *TEAMPOWER Europe* (C-784/19) wurde festgestellt, dass es nicht ausreicht, Arbeitnehmer*innen für die Entsendung einzustellen und nur Umsatz als grenzübergreifendes Leiharbeitsunternehmen zu generieren. Des Weiteren müssen entsandte Arbeitnehmer*innen den Anweisungen ihres Arbeitgebers unterstehen (C-202/97, Nr. 24) und wiederholte Entsendungen zur Umgehung der maximalen Entsendungsbefristung sind unzulässig. Insgesamt sollen also verschiedene Regeln den Druck auf Löhne durch Entsendungen mindern und Arbeitnehmer*innenrechte stärken. Allerdings: Ihre Durchsetzung und Kontrolle sind überaus komplex. Es lässt sich nicht sicher verhindern, dass Briefkastenfirmen Personen explizit für die Entsendung anstellen und sie unzureichend sozialversichern.

3.5 Multiaktivitätsregel

Eine weitere Schwierigkeit kommt hinzu, denn es gibt Sonderregeln (Art. 13(1)(b)(i) VO 883/2004). Wenn Personen in mehr als einem Staat beschäftigt sind, bspw. als Lkw-Fahrer*innen, erfolgt die Sozialversicherung im

Wohnortstaat, wenn hier auch der größte Anteil der Beschäftigung stattfindet. Sonst ist der Niederlassungsstaat des Arbeitgebers für die Sozialversicherung maßgeblich. Durch die unterschiedlichen Versicherungsstrukturen können Arbeitgeber mit dieser Multiaktivitätsregel die Höhe der Sozialversicherungsabgaben beeinflussen und sich Regulierungen der Entsendung entziehen. Mittlerweile beruht der Hauptteil der aus den 2004 beigetretenen Staaten ausgestellten A1-Dokumente auf dieser Regelung, während von den westlichen Mitgliedstaaten weiterhin schwerpunktmäßig die reguläre Entsendung genutzt wird (De Wispelaere et al. 2021b, S. 18). Auch für die Multiaktivitätsregel existiert ein EuGH-Urteil (*AFMB*, C-610/18), das Grenzen zieht. Niederländische Transportunternehmen hatten ihre Fahrer*innen über eine zypriotische Firma angestellt, um Sozialabgaben zu sparen, obwohl die Fahrer*innen keinerlei Verbindung zu Zypern hatten. Hier kritisierte der EuGH den so möglichen Abwärtsdruck auf die Sozialversicherungssysteme und erklärte die Praxis als rechtswidrig, die Fahrer*innen fielen damit unter die niederländische Zuständigkeit (Nr. 69 C-610/18; Davies/Kramer 2023, S. 18).

3.6 Die Entsendung von Drittstaatsangehörigen

Wie steht es nun um die uns interessierende Entsendung von Drittstaatsangehörigen? Sie erfolgt nach den eben geschilderten Regeln wie die Entsendung von EU-Bürger*innen. Dies hat der EuGH 1994 in seinem Urteil *Van der Elst* (C-43/93) bestimmt, der hiermit ein Mobilitätsregime schuf, das das geltende Prinzip der nationalen Verantwortung für den Arbeitsmarktzugang umgeht (Musche/Lens 2019, S. 1248). Mitgliedstaaten dürfen Drittstaatsangehörige, die regulär in anderen Mitgliedstaaten angestellt sind, nicht von der Dienstleistungsfreiheit ausschließen. So wurde Deutschland untersagt, eine einjährige Beschäftigung von Drittstaatsangehörigen vor der Entsendung nach Deutschland zu verlangen (C-244/04). Damit wird für Mitgliedstaaten direkt relevant, wie andere Mitgliedstaaten den Zugang zu ihrem Arbeitsmarkt gestalten (Davies/Kramer 2023, S. 29). Tatsächlich sind die Entsenderegeln für Drittstaatsangehörige noch schwieriger umzusetzen, weil u. a. die Unkenntnis der eigenen Rechte und der Lohnabstand zum Drittland die Ausbeutung zusätzlich erleichtern.

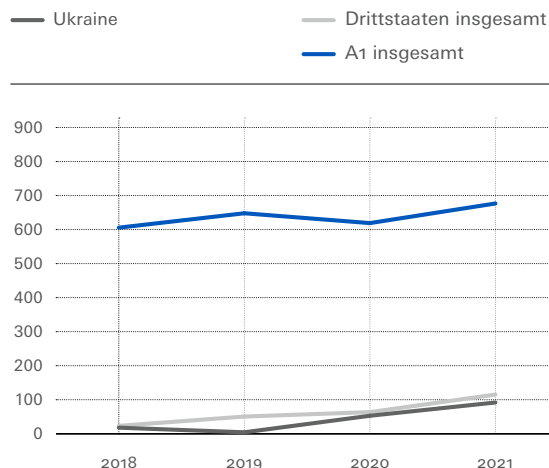
4 Fallauswahl und Methodologie

Polen und Slowenien sind wichtige Entsendestaaten (Musche/Lens 2019). Polen entsendet unter Drittstaatsangehörigen vor allem Arbeitnehmer*innen aus der Ukraine, wie *Abbildung 1* zeigt. Für Slowenien ist vor allem die

ABBILDUNG 1

In Polen ausgestellte A1-Dokumente, für Arbeitnehmer*innen insgesamt und aus Drittstaaten, 2018–2021

Absolute Zahl in Tausend



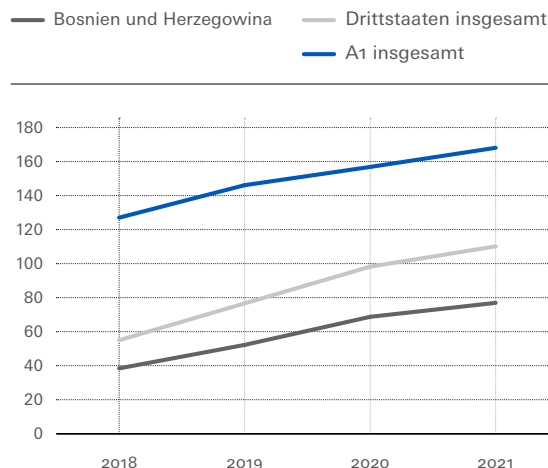
Quelle: Daten aus Kielbasa et al. 2022, S. 88, S. 105–107; eigene Darstellung

WSI Mitteilungen

ABBILDUNG 2

In Slowenien ausgestellte A1-Dokumente, für Arbeitnehmer*innen insgesamt und aus Drittstaaten, 2018–2021

Absolute Zahl in Tausend



Quelle: Daten von der slowenischen Sozialversicherungsbehörde erhalten; eigene Darstellung

WSI Mitteilungen

Entsendung von Drittstaatsangehörigen aus Bosnien und Herzegowina relevant; 2020 und 2021 wurden sogar mehr Bosnier*innen als Slowen*innen entsandt (Abbildung 2).

Polen ist das größte Entsendeland der EU (De Wispelaere et al. 2021b). Slowenien hat dagegen die höchste relative Anzahl von Entsendungen mit 5 % aller Beschäftigten im Jahr 2017 (EU-Durchschnitt 0,4 %) (De Wispelaere/Pacolet 2018, S. 35). Vorrangiges Zielland der Entsendung aus Polen ist Deutschland und aus Slowenien Deutschland und Österreich (De Wispelaere et al. 2021a, Tabelle A.1.3).

Entsendung aus Polen erfolgt vor allem in der Bauwirtschaft (2019 ca. ein Drittel). Auf den Dienstleistungsbereich entfällt ein weiteres Drittel. Die Entsendung von Drittstaatsangehörigen ist ähnlich, allerdings spielt hier der Transportsektor eine besondere Rolle (De Wispelaere et al. 2021b, S. 32, 40). 2020 waren von den 53 013 entsandten Drittstaatsangehörigen aus der Ukraine 9 270 im Bau- und 36 836 im Transportsektor tätig, für letztere war die Beschäftigung unter der Multi-Aktivitätsregel (Art. 13 VO 883/2004) wichtig.

Auch für Entsendungen aus Slowenien ist der Bausektor besonders relevant. 2016 wurden 49 % aller in der slowenischen Bauwirtschaft beschäftigten Personen entsandt (Barslund et al. 2017). Arbeitsgenehmigungen für Personen aus Drittstaaten betreffen primär das Baugewerbe und den Transport. 2012 machten Drittstaatsangehörige 28 % aller Beschäftigten im Straßentransport aus und 2017 sogar 44 % (De Smedt/De Wispelaere 2020, S. 155). Slowenien wird oft für eine mangelnde Rechteinhaltung bei Entsendungen kritisiert. Fünf von neun Fällen, die 2019 vom

Europäischen Gewerkschaftsbund an die Europäische Arbeitsbehörde gemeldet wurden, betrafen Slowenien.²

Beide Länder sind aber auch interessant, weil sie zur Reform der Entsenderichtlinie eine unterschiedliche Haltung einnehmen. Im Gegensatz zu Slowenien nannte Polen die Reform protektionistisch und versuchte, sie zu verhindern. Auch in Bezug auf ihre Institutionen unterscheiden sich beide Länder, da Slowenien im Gegensatz zu Polen über Strukturen verfügt, die Verhandlungen zwischen Gewerkschaften und Arbeitgeberverbänden begünstigen.

Empirisch stützt sich unsere Studie auf 15 semi-strukturierte Interviews in der Verwaltung und in Gewerkschaften in beiden Ländern (acht in Polen und sieben in Slowenien). Außerdem wurden 15 Interviews in Österreich und acht in Deutschland geführt, um die Perspektive der Zielländer einzubeziehen. Des Weiteren wurden Berichte und Dokumente von Regierungen, nationalen Verwaltungsstellen und Interessenverbänden, Zeitungsartikel und Parlamentsdebatten ausgewertet.

Im Folgenden schildern wir die Perspektive der Arbeitnehmer*innen- und Arbeitgeberseite für beide Länder. Dabei stellen wir den Arbeitsmarktzugang für Drittstaatsangehörige, die quantitative Entwicklung ihrer Entsendung (für detaillierte Darstellungen siehe auch Danaj et al. 2023), Gesetzesgrundlagen und -änderungen sowie

2 <https://www.etuc.org/en/pressrelease/unions-refer-first-exploitation-cases-new-european-labour-authority-investigation>

Verwaltungsverfahren dar. Darauf aufbauend versuchen wir eine Antwort auf die Frage zu geben, ob und inwieweit ein soziales Europa die Entsendung von Drittstaatsangehörigen sozial absichern kann.

5 Polen

Sowohl die hohe Emigration nach dem EU-Beitritt 2004 als auch der demografische Wandel führen zu erheblichem Arbeitskräftemangel in Polen, der zunehmend politisch diskutiert wird. Je nach Staatsangehörigkeit haben Drittstaatsangehörige auf zweifache Weise Zugang zum polnischen Arbeitsmarkt: entweder über einen Antrag auf eine dauerhafte Arbeitserlaubnis oder mit einer temporären bzw. saisonalen Arbeitserlaubnis. Nur die dauerhafte Erlaubnis erfordert eine Arbeitsmarktprüfung (Duszczek/Matuszczyk 2018, S. 58). 2006 wurden bilaterale Vereinbarungen mit den Nachbarländern Armenien, Georgien, Russland, Belarus, der Ukraine und der Republik Moldau getroffen. Sie erlauben Bürger*innen dieser Länder eine Anstellung in Polen für bis zu sechs Monate auf der Basis einer Bestätigung des Arbeitgebers (Interview PL_1; OECD 2021, S. 27). 2020 hatten 460 000 Drittstaatsangehörige eine Aufenthaltsgenehmigung, wovon Ukrainer*innen mit 244 000 die größte Gruppe ausmachten.³ Seit der Annexion der Krim 2014 hat sich die Migration aus der Ukraine verstärkt. Manche Sektoren, insbesondere die Landwirtschaft, sind zu 80 % bis 90 % von ausländischen Arbeitskräften abhängig (Górny/Kaczmarczyk 2018). Die Sozialversicherungsbehörde (ZUS) ist für die für Entsendungen notwendigen A1-Dokumente zuständig, welche seit 2020 online zu beantragen sind (Brzozowska et al. 2021, S. 21).⁴ Die nationale Arbeitsinspektion (PIP) kontrolliert die Einhaltung von Arbeitsschutzvorschriften.

Verschiedene Untersuchungen zeigen, dass durch den erleichterten Arbeitsmarktzugang von 2006 die Entsendung von Drittstaatsangehörigen aus Polen erheblich anstieg (Kall et al. 2020, S. 21; PL_2), auch wenn sich das konkrete Ausmaß schwer beziffern lässt. Eine große Anzahl von Drittstaatsangehörigen wird illegal ohne die notwendigen Dokumente und ausreichende Sozialversicherung entsandt, von Briefkastenfirmen angestellt oder hat zuvor nicht ausreichend lange in Polen gearbeitet (PL_7; DE_3; PIP 2021, S. 175). Im Jahresbericht der nationalen Arbeitsschutzbehörde von 2019 heißt es, dass bei 48 % der 1027 Kontrollen von Drittstaatsangehörigen rechtlich keine Entsendung vorlag (PIP 2020, S. 156). Unternehmen in Polen, die Drittstaatsangehörige entsenden, werden teilweise auch von Personen der Zielländer oder der Ukraine gegründet. Für die Arbeitsschutzbehörde sind diese Geschäftsmodelle ein großes Problem, nicht zuletzt weil sie mit einer wachsenden Menge an Anfragen aus den Ziel-

ländern über das europäische Binnenmarkt-Informationssystem (IMI) konfrontiert ist, in denen es beispielsweise um Strafzahlungen von polnischen Unternehmen geht. Hier betonte die polnische Arbeitsschutzbehörde die Herausforderung, einer wachsenden Zahl von Routineaufgaben und -abfragen mit einer unveränderten Personalausstattung der Bezirksarbeitsinspektionen nachzukommen (PL_7). Zudem finden illegale Praktiken am Arbeitsort in den Zielländern statt (z. B. nicht ausgezahlte Löhne, Einsammeln der Pässe), die von der Arbeitsschutzbehörde nicht direkt kontrolliert werden können – weil dies außerhalb ihres Einflussbereichs liegt und Kontrollen in Sektoren wie Transport oder Live-in-Betreuung schwerer zu organisieren sind (Brzozowska et al. 2021; PL_7).

Die Ausbeutung von Drittstaatsangehörigen wird durch ihre geringe gewerkschaftliche Organisation erleichtert. Eine überbetriebliche Gewerkschaft der ukrainischen Arbeitnehmer*innen in Polen (MZZPUP), die 2016 auf Initiative des Gesamtpolnischen Gewerkschaftsverbands (OPZZ) gegründet wurde, oder das von der EU finanzierte Projekt *Fair European Labour Mobility* als Ansprechpartner für alle mobilen Arbeitnehmer*innen (PL_6) bieten wichtige, aber nur punktuelle Abhilfe.

Verschiedene Reformen sind für den Arbeitsmarktzugang von Drittstaatsangehörigen und ihre Entsendung wichtig. 2018 wurden als Vorbedingung für eine Arbeitserlaubnis eine schriftliche Bestätigung des Arbeitgebers und eine Arbeitsmarktprüfung der Regionalverwaltung eingeführt (Keryk 2018, S. 12). Allerdings dehnte das polnische Parlament im Januar 2022 den Zeitraum, in dem Drittstaatsangehörige aus den entsprechenden Ländern allein auf Grundlage einer Erklärung des Arbeitgebers in Polen arbeiten können, von sechs auf 24 Monate aus. Diese stetige Öffnung des Arbeitsmarktes führte z. T. zu Spannungen mit Nachbarländern wie Deutschland und Tschechien, die ihre Arbeitsmärkte strenger regulieren und durch diese Form der Mobilität Kontrolle verlieren (PL_2). Dieser Konflikt wurde auch im oben beschriebenen Versuch Deutschlands sichtbar, die Drittstaatenentsendung nach Deutschland erst nach einem Jahr der Arbeit im Anstellungsland zu erlauben (C-244/04).

Es ist nicht nur schwierig, die bestehenden Regelungen zu kontrollieren, sondern auch kaum möglich, weitere Auflagen zu machen. So führte die ZUS 2018 ein Formular ein, mit dem die tatsächliche Aufenthaltsdauer und der Lebensmittelpunkt von Drittstaatsangehörigen in Polen als Vorbedingung für ein A1-Dokument bestätigt werden

3 <https://www.gov.pl/web/udsc/cudzoziemcy-w-polsce-po-2020-r>

4 <https://www.zus.pl/-/jak-uzyskac-zaswiadczenie-a1-o-ustawodawstwie-wlasciwym-dla-osoby-prowadzacej-w-polsce-dzialalnosc-na-wlasny-rachunek-ktora-przenosi-dzialalnosc-czaso?redirect=%2Fpracujacy%2Fpracujacy-w-ue-eog-szwajcarii%2Fopis-spraw>

mussten. Jedoch klagten verschiedene Unternehmen erfolgreich gegen die Weigerung der ZUS, A1-Dokumente für Drittstaatsangehörige ohne dieses neue Formular auszustellen. Legal dürfen nur wenige Informationen erhoben werden, sodass dieser Versuch misslang, die Voraussetzungen des gewöhnlichen Aufenthalts und damit des tatsächlichen Lebensmittelpunkts der Beschäftigten stärker zu kontrollieren.⁵

Durch die vollständig elektronische Beantragung von A1-Dokumenten seit April 2022 kann die ZUS Dokumente zurückziehen, falls die Entsendung unrechtmäßig war. Gleichzeitig können die Behörden der anderen Mitgliedstaaten über das EESSI-System von der ZUS informiert werden.⁶ Behörden und Arbeitgeber anderer Mitgliedstaaten sollen selbstständig die Gültigkeit von A1-Dokumenten auf der elektronischen Plattform überprüfen können (PL_03). Von Drittstaatsangehörigen verlangt Polen für die Entsendung neben dem legalen Aufenthaltstitel, dass die Person seit mindestens 30 Tagen krankenversichert ist und in Polen Steuern bezahlt (Brzozowska et al. 2021, S. 17–19; schriftliche Antworten ZUS).

Sowohl die ZUS als auch die PIP betonen, dass sich Betrug nur durch direkte Kommunikation mit den Partnerinstitutionen in anderen Mitgliedstaaten verhindert lässt. Bisher ist der digitale Austausch über die IMI- und EESSI-Systeme noch mit technischen und regulatorischen Problemen behaftet, so ihr Resümee. Von Verwaltungen anderer Mitgliedstaaten wird die Kooperation der polnischen Stellen positiv bewertet (PL_04; PL_03; AT_15; DE_04; DE_09).

Insgesamt wird deutlich, dass es trotz des Engagements der zuständigen Behörden schwierig ist, die Ausbeutung von Drittstaatsangehörigen zu verhindern und illegale Praktiken zu unterbinden.

6 Slowenien

Bedingt durch die Emigration, aber auch durch die Tatsache, dass für bestimmte Tätigkeiten keine slowenischen Arbeitskräfte mehr gefunden werden (SI_2), ist die Nachfrage nach Drittstaatsangehörigen insbesondere im Bau- und Transportgewerbe sehr hoch (SI_4). Drittstaatsangehörige benötigen eine Arbeits- und Aufenthaltsgenehmigung, um in Slowenien zu arbeiten, für die die slowenische Arbeitsagentur unter anderem prüft, ob der Arbeitgeber ordnungsgemäß gemeldet ist. Mit Bosnien-Herzegowina und Serbien hat Slowenien bilaterale Abkommen zum erleichterten Arbeitsmarktzugang. Unternehmen suchen aktiv in Drittstaaten nach Arbeitskräften (SI_1). Die Nachfrage nach Drittstaatsangehörigen ist auch durch die Entsendepraktiken bedingt. Drittstaatsangehörige sind verpflichtet, für eine gewisse Zeit für denselben Arbeitge-

ber zu arbeiten (Vah Jevšnik et al. 2022). Die Einstellung von Drittstaatsangehörigen, aber auch deren Wechsel zwischen Arbeitgebern wurde kürzlich in einer Reform erleichtert (Macek 2023). Die Sozialversicherungsbehörde ZZZS ist für die A1-Dokumente zuständig. Bei der Beantragung von A1-Dokumenten werden seit 2018 Daten zwischen der Sozialversicherungsbehörde, dem Arbeitsinspektorat, den Steuerbehörden und dem Unternehmensregister abgeglichen.

In den frühen 2010er Jahren zu Zeiten hoher slowenischer Arbeitslosigkeit sah das Arbeitsministerium in der Entsendung eine gute Möglichkeit, die hohe Arbeitslosigkeit abzumildern (SI_6). 2014/2015 änderte sich die slowenische Einschätzung der Entsendung (SI_2). Die Arbeitsmarkttöffnung und die laschen Regeln zur Gründung von Unternehmen sowie die geringe Kontrolle bei der Ausgabe der A1-Dokumente hatten einem Gewerkschafter zufolge „Pandoras Box“ geöffnet (SI_3). Briefkastenfirmen wurden – auch durch Drittstaatsangehörige – gegründet, die Drittstaatsangehörige teilweise direkt entsandten (Rogelja/Mlekuž 2018; Danaj et al. 2020). Arbeitnehmer*innen mussten nur für 30 Tage bei der Sozialversicherung registriert sein. Die Unternehmen zahlten teilweise weder Löhne noch Sozialversicherungsabgaben oder Steuern (SI_3; Rogelja/Mlekuž 2018). Die Praktiken der Sozialversicherungsbehörde waren dem Personalmangel geschuldet, lagen aber laut einem Befragten aus dem Arbeitsministerium auch am begrenzten Wissen der Mitarbeiter*innen über die EU-Koordinierungsregeln (SI_6). Drittstaatsangehörige sind selten Mitglied in einer slowenischen Gewerkschaft (Samaluk 2017). Dass ihre Arbeitserlaubnis oft von der Beschäftigung bei einem Arbeitgeber abhängt, erleichtert ihre Ausbeutung zusätzlich. Auch wenn die Vereinigung der freien Gewerkschaften von Slowenien (ZSSS) ein Beratungsbüro für Arbeitsmigrant*innen gegründet hatte und auch wenn sich Drittstaatsangehörige in Ausnahmefällen an dieses wenden (SI_3), kommt es kaum zu Gerichtsprozessen (Kresal 2020).

Das Engagement der Gewerkschaft ZSSS führte allerdings zu einer Gesetzesreform im Jahr 2018, welche auch den Schutz Drittstaatsangehöriger verbesserte (SI_3; SI_6). Hierfür war die Gewerkschaft bereits im Jahr 2014/15 auf Fraktionen im Europaparlament zugegangen (SI_3) und wurde schließlich vom europäischen Gewerkschaftsbund ETUC, von deutschen Gewerkschaften sowie von EU-Parlamentarier*innen unterstützt. Insbesondere in Deutschland waren Drittstaatsangehörige aus Slowenien oft ohne

5 <https://www.rp.pl/prawo-w-firmie/art1147661-delegowanie-pracownikow-bez-nadmiernych-formalnosci-stanowisko-ministerstwa-pracy>

6 https://www.zus.pl/-/od-1-kwietnia-2022-r-wnioski-o-wydanie-zaswiadczenia-a1-tylko-elektronicznie?p_l_back_url=%2Fwyniki-wyszukiwania%3Fquery%3DPUE

jeglichen Lohn und Sozialversicherung gestrandet. Zudem war die slowenische Arbeitsschutzbehörde mit vielen IMI-Anfragen von Behörden anderer Mitgliedstaaten konfrontiert (SI_1).

Seit 2018 ist die Entsendung somit strenger reguliert. Der Arbeitgeber muss einen erheblichen Teil seiner ökonomischen Aktivitäten in Slowenien ausüben und das Unternehmen darf nicht mehr als einmal in den letzten drei Jahren wegen Verstößen gegen Gehaltszahlungsverpflichtungen, Arbeitszeitvorschriften oder wegen nicht angemeldeter Arbeitskräfte bestraft worden sein. Mit diesen Regeln, die über die EU-Erfordernisse hinausgehen, wollte Slowenien laut Interviewpartner*innen sowohl die Rechte von Entsandten stärken als auch einen schlechten Ruf als „Transitland“ vermeiden (SI_1; SI_4). Durch ein neues, digitales Antragsverfahren für A1-Dokumente wird laut der Sozialversicherungsinstitution eine schnelle Beurteilung gesichert, Rechtsverstöße werden verringert; allerdings stieg die Anzahl der A1-Dokumente insgesamt an (ZZZS 2021, S. 32; SI_2). Auch die Arbeitgeberverbände unterscheiden zwischen seriösen Unternehmen und Agenturen, die über die Vermittlung von Drittstaatsangehörigen unfairen Wettbewerb praktizieren.⁷ Dennoch wird insgesamt eine weniger strenge Regulierung der Entsendung und eine schnelle Ausgabe von A1-Dokumenten befürwortet.

Ein Problem besteht darin, dass die strengeren Vorgaben von 2018 mit der Multiaktivitätsregel (Art. 13 der VO 883) umgangen werden können (SI_3; Zirnstein et al. 2021; Vah Jevšnik et al. 2022). Daten der Gewerkschaft ZSSS zeigen, dass reguläre Entsendungen zwischen 2017 und 2019 von 164 000 auf 95 000 sanken, während Beschäftigungen in mehreren Mitgliedstaaten (Multiaktivitätsregel) von 27 000 auf 48 000 stiegen. Die Gewerkschaft hat sich 2021 vergeblich um eine Ausweitung der Reform von 2018 auf letztere bemüht (SI_3). Kürzlich gab es allerdings eine Reform des betreffenden Gesetzes und die Bestimmungen zur A1-Dokument-Antragstellung umfassen nun auch die Multiaktivitätsregel.⁸

Auch Briefkastenfirmen bleiben ein Problem. So werden Unternehmen auf Vorrat gegründet, um im Falle von Strafen die Tätigkeit verschieben zu können und so die Nicht-Ausstellung von A1-Dokumenten zu vermeiden (SI_5; Zirnstein et al. 2021; Danaj et al. 2020). Laut Aussagen der Arbeitsschutzbehörde fehlt für stärkere Kontrollen das Personal (SI_5). Auf EU-Ebene reichte die Europäische Föderation der Bau- und Holzarbeiter 2019 Beschwerde bei der Europäischen Kommission gegen unzureichende slowenische Kontrollen ein, ob ein Unternehmen tatsächlich ausreichend in Slowenien tätig sei (European Federation of Building and Woodworkers 2019). Für die Beantragung von A1-Dokumenten reicht eine Selbstauskunft über die ökonomische Aktivität in Slowenien aus. Die Arbeitsschutzbehörde kontrolliert nur, wenn ausländische Behörden sie dazu auffordern (SI_7). Aber wie die polnischen sind auch die slowenischen Behörden um

kooperatives Verhalten in der transnationalen Rechtsdurchsetzung bemüht (SI_2; AT_1; AT_5).

Für Sloweniens Wirtschaft sind Entsendungen wichtig. Den Interviewpartner*innen zufolge drohen Unternehmen dem Arbeitsministerium mit Abwanderung (SI_3; SI_6). Allerdings unterstützte Slowenien die Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen durch eine günstige Berechnung der Sozialversicherungsbeiträge. Seit 1991 wurden für entsandte Arbeitnehmer*innen reduzierte Beiträge erhoben, die auf einem fiktiven Gehalt für die gleiche Arbeit in Slowenien beruhten (SI_3). Arbeitgeberverbände hätten diese Regeln gerne auf die Multiaktivitätsregel (Art. 13 VO 883/2004) ausgedehnt, was von Gewerkschaften abgelehnt wurde (SI_2; SI_6). Externer Druck half auch hier, eine solche Ausweitung zu verhindern und letztlich diese Regelung generell zu kippen. 2019 legten österreichische und deutsche Gewerkschaften Beschwerde bei der Europäischen Kommission gegen diese Berechnung ein, die sie als illegale Staatsbeihilfe bezeichneten. Slowenien verteidigte die Regelung zunächst (SI_1). Angesichts des Drucks lehnte das Arbeitsministerium die Ausdehnung dieser Reduktion auf die Multiaktivitätsregel ab und schaffte sie in der jüngsten Reform sogar ganz ab.⁹ Somit erhöhen sich die Sozialversicherungsbeiträge für entsandte Arbeitnehmer*innen, was ihren sozialen Schutz stärkt.

7 Vergleich

Trotz aller Unterschiede zwischen den beiden Ländern zeigen sich klare Gemeinsamkeiten. Polen und Slowenien haben ähnliche innerstaatliche Konflikte zwischen Unternehmens- und Gewerkschaftsinteressen, wie sie auch in den Zielländern vorzufinden sind.

Motiviert ist die Arbeitsmarkttöffnung in beiden Ländern durch den nationalen Arbeitskräftemangel vor allem infolge der Emigration in andere Mitgliedstaaten. Im Kontext der EU-Dienstleistungsfreiheit und der Auslegung des Europäischen Gerichtshofs im *Vander-Elst*-Urteil kann die Entsendung von beschäftigten Drittstaatsangehörigen nicht unterbunden oder begrenzt werden. Insofern ergeben sich unmittelbare Externalitäten für andere Mitgliedstaaten.

7 <https://www.delo.si/gospodarstvo/novice/avstrijski-ocitek-sloveniji-ideja-prostega-pretoka-storitev-je-zlorabljen>

8 <https://www.gov.si/novice/2023-04-03-objavljen-zakon-ocezmejnem-izvajanju-storitev>

9 <https://www.gov.si/novice/2023-04-03-objavljen-zakon-ocezmejnem-izvajanju-storitev>

Trotz aller Bemühungen um die Kontrolle der Entsenderegeln bei Drittstaatsangehörigen gibt es in beiden Staaten (Briefkasten-)Firmen, die die Regelungen umgehen oder verletzen. Da die Lohnunterschiede zu Drittstaaten oft noch größer sind als innerhalb der EU, macht die Entsendung von Drittstaatsangehörigen neue Geschäftsmodelle profitabel. Bereits bestehende Ungleichheiten im Bereich der sozialen Sicherheit und betrügerische Entsendungen werden über die EU hinaus erweitert, mit höherem Potenzial für die Ausbeutung entsandter Drittstaatsangehöriger.

Zwar sind die nationalen Behörden in beiden Ländern bestrebt, die Regeln durchzusetzen. Allerdings fehlt hierfür Personal und die genaue Aufgabenteilung mit den Behörden der Zielländer ist schwer durchschaubar – wenn es überhaupt klare Regeln gibt. So dürfen Arbeitnehmer*innen nicht explizit für die Entsendung eingestellt werden, aber die Dauer ihrer vorherigen Beschäftigung im Entsendeland ist nicht festgelegt, sondern nur für 30 Tage empfohlen. Ähnlich vage ist die Frage des Umfangs der regelmäßigen wirtschaftlichen Tätigkeit der entsendenden Unternehmen.

Slowenien widersetzte sich auf EU-Ebene zwar nicht der Reform der Entsenderichtlinie, subventionierte entsandte Arbeit aber mit einem Sozialversicherungsrabatt. Zugleich sanktioniert es Unternehmen, die gegen die Vorschriften verstoßen, mit hohen Strafen, indem sie von künftigen Entsendungen ausgeschlossen werden. Diese Vorschriften gehen über EU-Recht hinaus. Die politische Opposition Polens auf EU-Ebene, gerade auch gegenüber der Reform der Entsenderichtlinie, steht im Gegensatz zu den effizienz-orientierten Praktiken auf der nationalen Verwaltungsebene. Der liberale Arbeitsmarktzugang des Landes macht es jedoch unmöglich zu kontrollieren, ob Arbeitnehmer*innen in Polen bleiben. Bezogen auf die reguläre Entsendung bestehen beide Länder bis zu einem gewissen Grad auf der Wahrung ihres Wettbewerbsvorteils innerhalb der EU.

In beiden Ländern sind die Gewerkschaften bestrebt, die Rechte von Drittstaatsangehörigen zu verbessern. Die Situation von transnationalen Arbeitnehmer*innen verschlechtert sich aber noch einmal, wenn u. a. die Lohnunterschiede groß sind, Sprachbarrieren bestehen, Rechte unbekannt sind und der Aufenthalt vom Arbeitsverhältnis abhängt. Das slowenische Beispiel zeigt jedoch, dass die Gewerkschaften erheblichen Druck auf die Innenpolitik ausüben können, wenn sie in Zielstaaten oder auf EU-Ebene um Unterstützung bitten.

8 Schlussfolgerung

Unsere Untersuchung der Entsendung von Drittstaatsangehörigen zeigt die vielfältigen Probleme auf, die einer Eindämmung von Ausbeutung im Binnenmarkt entgegenstehen. Das soziale Europa entscheidet sich nicht auf dem Papier, sondern in der Umsetzung von Recht. Der Vergleich der innerstaatlichen Handhabung der Drittstaatsangehörigen-Entsendung in Polen und Slowenien zeigt das Bemühen beider Länder, das komplexe EU-Regelwerk zur Entsendung umzusetzen. Anders als man angesichts ihres unterschiedlichen Verhaltens auf EU-Ebene erwarten würde, bestehen nur geringe Unterschiede zwischen den Ländern. Gleichzeitig halten beide Länder an ihren Wettbewerbsvorteilen durch Entsendung im Binnenmarkt fest.

Die Mitgliedstaaten der EU sind in ihren innenpolitischen Entscheidungen aufgrund des Binnenmarktes eng miteinander verbunden. EU-

Regelungen können Kompromisse nationaler industrieller Beziehungen untergraben und Unternehmen die günstigsten nationalstaatlichen Regulierungen wählen lassen (Lillie et al. 2014). Aufgrund der starken Arbeitskräfteabwanderung nach dem EU-Beitritt geben beide Länder Drittstaatsangehörigen leichter Zutritt zu ihren Arbeitsmärkten. Die einseitige Lockerung des Arbeitsmarktzugangs hat aber auch Auswirkungen für andere Mitgliedstaaten, da die Entsendung von Drittstaatsangehörigen neue Geschäftsmodelle und Ausbeutung ermöglicht. Dies könnte zum einen durch eine Harmonisierung des Arbeitsmarktzugangs vermieden werden, zum anderen durch die politische Einigung, den freien Dienstleistungsverkehr und damit die Entsendung Drittstaatsangehöriger einzuschränken. Beide Optionen erscheinen politisch ähnlich unwahrscheinlich. Entsprechend ist nicht damit zu rechnen, dass die Probleme der Entsendung samt Unterbietung von Arbeitsschutz und -rechten in der EU gelöst werden können. Durch einen Ausbau der Digitalisierung ist zu hoffen, dass sich die Verwaltungszusammenarbeit verbessert. Aber selbst wenn sich das Niveau der wirtschaftlichen Entwicklung zwischen den Mitgliedstaaten angleichen sollte, wird es weiterhin Staaten außerhalb der EU geben, für die die Entsendung von Drittstaatsangehörigen innerhalb der EU attraktiv und lukrativ erscheint. Dies zeigen auch die zwiespältigen Interessen der Zielstaaten, die von billiger Arbeit profitieren, aber Migration und den Zugang zu ihren Arbeitsmärkten selbst „steuern“ wollen. Noch dazu können hinter Briefkastenfirmen in Entsendeländern auch Unternehmen aus Zielstaaten stecken.

Schließlich könnte die EU auch versuchen, die Regulierung der Entsendung insgesamt weiter zu verschärfen, um die Ausbeutung einzudämmen. Unsere empirische Analyse zeigt aber, dass die grenzüberschreitende Verwaltungszusammenarbeit so komplex ist und die Kontrolle der Regulierung so viel Verwaltungskapazität erfordert, dass eine flächendeckende Durchsetzung des Prinzips „gleicher Lohn für gleiche Arbeit am gleichen Ort“, wie es die Reform der Entsenderichtlinie von 2018 verspricht, illusorisch erscheint. Daneben gilt es daher auch, die Beschäftigten selbst zu stärken: Nur wenn die Betroffenen ihre Rechte kennen und aktiv versuchen, sie durchzusetzen, lässt sich Ausbeutung bei der Entsendung weiter eindämmen. Dafür bräuchte es u. a. ein geringeres Lohngefälle, konsequentere Strafen für wiederholt auffällige Firmen, verständlichere Regulierung sowie eine transnationale gewerkschaftliche Interessenvertretung.

Allerdings müssten dafür auch Zwangslagen von Arbeitnehmer*innen angegangen werden, darunter die Abhängigkeit von einem Arbeitgeber: Das Problem der prekären Beschäftigung von Personen aus Drittstaaten wurde auch von der EU-Kommission erkannt. Zurzeit wird an der Revision der Single Permit Richtlinie (2011/98/EU), welche einheitliche Standards für kombinierte Aufenthalts- und Arbeitserlaubnisverfahren bestimmt, gearbeitet. Der Schutz vor Ausbeutung ist ein erklärtes Ziel der Revision. Ein wichtiger Vorschlag ist hier das Recht von Arbeitnehmer*innen aus Drittstaaten, ihren Arbeitgeber im Laufe der Gültigkeitsdauer zu wechseln (Sanchez 2022). Dies könnte – je nach finaler Ausgestaltung – auch ein wichtiger Schritt sein, um die Rechte von Drittstaatsangehörigen im Land der Beschäftigung, aber auch im Rahmen der Entsendung zu stärken. ■

LITERATUR

Barslund, M. / Busse, M. / De Wispelaere, F. (2017): *Posted Workers – For Some It Matters*. Centre for European Policy Studies: CEPS Policy Insight No. 2017/37, Brüssel

- Brzozowska, A. / Matuszczyk, K. / Salamońska, J. / Siwierska, A.** (2021): Bridging the Gap between Legislation and Practice in the Posting of Workers. Centre of Migration Research, University of Warsaw: Poland Country Report, Warschau
- Danaj, S. / Geyer, L. / Cukut Krilić, S. / Toplak, K. / Vah Jevšnik, M.** (2020): From Bosnia and Herzegovina to Austria via Slovenia: Migration and Posting of Third Country Nationals in the EU – A Regional Case Study, European Centre Report, Wien
- Danaj, S. / Vah Jevšnik, M. / Kiełbasa, M. / Szaraniec, M.** (2023): There and Gone Again? Migration to and Posting of Third-Country Nationals from Slovenia and Poland, in: *European Labour Law Journal*, DOI: 10.1177/20319525231165851
- Davies, G. / Kramer, D.** (2023): The Posting of Workers, in: Schütze, R. / Tridimas, T. (Hrsg.): *Oxford Principles of European Union Law Vol 2: The Posting of Workers*, Oxford, im Erscheinen (https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3939196)
- Duszczyk, M. / Matuszczyk, K.** (2018): The Employment of Foreigners in Poland and the Labour Market Situation, in: *Central and Eastern European Migration Review* 7 (2), S. 53–68
- European Federation of Building and Woodworkers** (2019): Social Irregularities in Slovenia, Press Release of 24 May 2019, <https://www.efbwww.eu/publications-and-downloads/press-releases/donec-euismod-mollis-purus-tincidunt-finibus/129-a> (letzter Zugriff: 11.08.2023)
- Furåker, B. / Larsson, B.** (2020): Trade Union Cooperation in Europe. Patterns, Conditions, Issues, Cham
- Górny, A. / Kaczmarczyk, P.** (2018): A Known but Uncertain Path: The Role of Foreign Labour in Polish Agriculture, in: *Journal of Rural Studies* 64, S. 177–188
- Kall, K. / Brzozowska, A. / Lillie, N. / Matuszczyk, K. / Salamońska, J.** (2020): From Ukraine to Finland and Estonia via Poland: Migration and Posting of Third Country Nationals, Jyväskylä/Warschau
- Keryk, M.** (2018): Working in Poland: Violations of the Labour Rights of Ukrainian Migrants in the Construction and Services Sectors, Warschau
- Kiełbasa, M. / Szaraniec, M. / Mędrala, M. / Benio, M.** (2022): Posted Workers from and to Poland. Facts and Figures, POSTING.STAT project vs/2020/0499, Leuven
- Kresal, B.** (2020): Posting of Workers before Slovenian Courts, in: Rasnača, Z. / Bernaciak, M. (Hrsg.): *Posting of Workers before National Courts*, Brüssel, S. 217–256
- Lillie, N. / Wagner, I. / Berntsen, L.** (2014): Posted Migration, Spaces of Exception, and the Politics of Labour Relations in the European Construction Industry, in: Hauptmeier, M. / Vidal, M. (Hrsg.): *Comparative Political Economy of Work Critical Perspectives on Work and Employment*, Basingstoke, S. 312–331
- Lubow, A. / Schmidt, S. K.** (2021): A Hidden Champion? The European Court of Justice as an Agenda-Setter in the Case of Posted Workers, in: *Public Administration* 99 (2), S. 321–334
- Macek, S. R.** (2023): Slowenien erleichtert Einstellung ausländischer Arbeitnehmer, <https://www.euractiv.de/section/europa-kompakt/news/slowenien-erleichtert-einstellung-auslaendischer-arbeitnehmer> (letzter Zugriff: 11.08.2023)
- Mussche, N. / Lens, D.** (2019): The ECJ's Construction of an EU Mobility Regime-Judicialization and the Posting of Third-Country Nationals, in: *Journal of Common Market Studies* 57 (6), S. 1247–1261
- OECD (Organisation for Economic Co-operation and Development)** (2021): *International Migration Outlook 2021*, Paris
- PIP (Państwowa Inspekcja Pracy)** (2020): *Sprawozdanie z działalności Państwowej Inspekcji Pracy w 2019 roku*, Warschau
- PIP** (2021): *Sprawozdanie z działalności Państwowej Inspekcji Pracy w 2019 roku*, Warschau
- Rennuy, N.** (2020): Posting of Workers: Enforcement, Compliance, and Reform, in: *European Journal of Social Security* 22 (2), S. 212–234
- Rennuy, N.** (2021): Shopping for Social Security Law in the EU, in: *Common Market Law Review* 58 (1), S. 13–38
- Rogelja, N. / Mlekuž, J.** (2018): Being Posted, Having Problems? Letter (and a Box) From Slovenia, in: Toplak, K. / Vah Jevšnik, M. (Hrsg.): *Labour Mobility in the EU*, Ljubljana, S. 91–118
- Samaluk, B.** (2017): Innovative Trade Union Practices Addressing Growing Precarity Characterised by Rescaled Governance and the Shrinking Welfare State: The Case of Slovenia, in: Bernaciak, M. / Kahancová, M. (Hrsg.): *Beyond the Crisis: Strategic Innovation Within CEE Trade Union Movements*, Brüssel, S. 197–217
- Sánchez, J. M.** (2022): Revision of Directive 2011/98/EU on the Single Permit, <https://www.europarl.europa.eu/legislative-train/spotlight-JD22/file-revision-of-single-permit-directive> (letzter Zugriff: 11.08.2023)
- Scharpf, F. W.** (2010): The Asymmetry of European Integration, or Why the EU Cannot Be a 'Social Market Economy', in: *Socio-Economic Review* 8 (2), S. 211–250
- Schmidt, S. K.** (2018): The European Court of Justice and the Policy Process, Oxford
- Seikel, D.** (2022): Die Revision der Entsenderichtlinie: Wie die Hürden marktkorrigierender EU-Politik überwunden werden konnten, in: *Politische Vierteljahresschrift* 63 (3), S. 383–404
- De Smedt, L. / De Wispelaere, F.** (2020): Road Freight Transport in the EU. In Search of a Balance between the Economic and Social Dimension of the Internal Market. A Quantitative Sectoral Analysis, Leuven
- Sun, J.-M. / Pelkmans, J.** (1995): Regulatory Competition in the Single Market, in: *Journal of Common Market Studies* 33 (1), S. 67–89
- Surdykowska, B. / Owczarek, D.** (2018): Posted Workers Regulations as a Cohesion Test in the Enlarged European Union: Divergent Interests of Trade Unions, Employers' Organisations and Governments, Bratislava
- Vah Jevšnik, M. / Cukut Krilić, S. / Toplak, K.** (2022): Posted Workers From Slovenia. Facts and Figures, Leuven
- De Wispelaere, F. / Pacolet, J.** (2018): Posting of Workers. Report on A1 Portable Documents Issued in 2017, Brüssel
- De Wispelaere, F. / Pacolet, J.** (2020): The Benefits of Posting: Facts and Figures on the Use and Impact of Intra-EU Posting, in: Arnholtz, J. / Lillie, N. (Hrsg.): *Posted Work in the European Union. The Political Economy of Free Movement*, New York, S. 31–49
- De Wispelaere, F. / De Smedt, L. / Pacolet, J.** (2021a): Posting of Workers. Collection of Data from the Prior Notification Tools Reference Year 2019, Brüssel
- De Wispelaere, F. / De Smedt, L. / Pacolet, J.** (2021b): Posting of Workers. Report on A1 Portable Documents Issued in 2019, Brüssel
- Zirnstein, E. / Sedmak, S. / Širok, K.** (2021): Bridging the Gap between Legislation and Practice in the Posting of Workers: Slovenia Country Report, Primorska
- ZZZS (Zavod za zdravstveno zavarovanje Slovenije)** (2021): *Letno poročilo ZZZS 2020*, Ljubljana

AUTORINNEN

JOSEPHINE ASSMUS, M. A., Politikwissenschaftlerin, Wissenschaftliche Mitarbeiterin am Institut für Interkulturelle und Internationale Studien der Universität Bremen. Arbeitsschwerpunkte: Europäische Integration, Arbeitsmobilität, Implementierung von EU-Recht.

@ assmus@uni-bremen.de

ANITA HEINDLMAIER, Dr., Wissenschaftliche Mitarbeiterin am Institut für Soziologie der Universität Wien. Arbeitsschwerpunkte: Arbeit und Migration, Sozialleistungszugang und transnationale Behördenkooperation.

@ anita.heindlmaier@univie.ac.at

SUSANNE K. SCHMIDT, Prof. Dr., Politikwissenschaftlerin, Professorin für Politikfeldanalyse an der Universität Bremen. Arbeitsschwerpunkte: Europäische Integration, Einfluss der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs.

@ skschmidt@uni-bremen.de