

Arbeitnehmerentsendung in der EU: Folgen für Arbeitsmarktintegration und soziale Sicherung

Die Entwicklung eines europäischen Arbeitsmarktes, eine Reihe am Europäischen Gerichtshof (EuGH) verhandelter Fälle und die sich daraus ergebenden Konsequenzen für industrielle Beziehungen auf nationaler Ebene haben dem Thema Arbeitnehmerentsendung zu unrühmlicher Prominenz verholfen. Fragen, wie sich die Lebenswelten, die Arbeitsbedingungen und die sozialen Räume von entsandten Arbeitnehmern gestalten, waren bisher ein wenig beachtetes Untersuchungsfeld. Diese qualitative Studie untersucht, wie sich die transnationale Regulierung auf die Entsendepraxis auswirkt. Im Fokus der Analyse steht die Problematik, dass das Beschäftigungsverhältnis von entsandten Beschäftigten in zwei Staaten verankert ist.

INES WAGNER

1. Einleitung

Laut der Eurobarometer-Umfrage von 2013 sind 57 % der befragten EU-Bürger der Ansicht, dass die EU-Freizügigkeit wirtschaftliche Vorteile für ihr Land hat (European Commission 2013, S. 5). Bestimmte Formen dieser Mobilität sind jedoch durchaus problematisch. Die Praxis der grenzüberschreitenden Entsendung von Arbeitnehmern erzeugt eine Gruppe von hypermobilen Arbeitskräften, welche in Niedriglohn- und prekären Beschäftigungsverhältnissen in Branchen wie u. a. Bau, Fleischverarbeitung und Schiffbau angestellt sind.

In den letzten Jahren haben der Beitritt der osteuropäischen Länder zur EU und das dadurch entstehende Lohn- und Einkommensgefälle zwischen Deutschland und seinen osteuropäischen Nachbarn zu einer intensiven Debatte über diese gesetzlichen Rahmenbedingungen geführt. Vor allem die Debatten über „Sozialdumping“ und „Armutsmigration“, die in den deutschen Medien geführt wurden, und die Fälle Laval, Viking und Rüffert, die vor dem Europäischen Gerichtshof (EuGH) verhandelt wurden, haben dem Thema öffentliche Aufmerksamkeit verschafft.

Diese Diskussion hat sich bislang wenig mit den Lebenswelten von entsandten Arbeitern¹ auseinandergesetzt. An diesem Punkt setzt der Beitrag an: Welche Konsequenzen für Arbeitsbedingungen und soziale Sicherung hat die grenzüberschreitende Entsendung nach Deutschland? Im

Fokus der Analyse steht dabei die Problematik, dass das Beschäftigungsverhältnis von entsandten Beschäftigten in zwei Staaten verankert ist.

Die EU-Entsenderichtlinie und die Durchsetzungsrichtlinie der Entsenderichtlinie stellen Versuche dar, diese Form von Arbeitsmigration zu regulieren. Die zentrale Bestimmung der Richtlinie besagt, dass Unternehmen während der Arbeitnehmerentsendung ein Minimum an Rechten sowie Mindestlöhne und Arbeitszeiten einhalten müssen. Allerdings beinhaltet die Regulierung nicht den Zugang zu einem Sozialversicherungssystem des Ziellandes. Für entsandte Arbeitnehmer gilt während der ersten 24 Monate einer Entsendung das Sozialversicherungsrecht des Herkunftslandes.² Die dort verlangten Beiträge und die sich daraus ergebenden Leistungen sind üblicherweise deutlich niedriger als die im deutschen Sozialversicherungssystem verlangten Zahlungen (Fellini et al. 2007, S. 289); es ist u. a.

1 Da es sich in der Praxis der untersuchten Branchen fast ausschließlich um männliche Arbeitskräfte handelt, ist die durchgängige Verwendung der männlichen Form angemessen.

2 Entsprechend Art. 12 (1) der Verordnung (EG) Nr. 883/2004 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 29. April 2004 zur Koordinierung der Systeme der sozialen Sicherheit, Amtsblatt der Europäischen Union, 30.04.2004.

gerade diese Differenz, die die Entsendung von Arbeitnehmern als Geschäftsmodell für Arbeitgeber in bestimmten Ländern und für ihre Auftraggeber in Deutschland lukrativ macht.

Dieser Beitrag beleuchtet das Thema aus Sicht der Entsendepraxis, und damit prekäre Beschäftigung, die nicht nur innerhalb eines Nationalstaates stattfindet, sondern sich über mehrere regulative Systeme erstreckt. In dieser Hinsicht trägt dieser Aufsatz zu einem wachsenden Bestand von qualitativen Studien bei, welche die Arbeitspraxis in schlecht regulierten Arbeitsbereichen in Deutschland (Bosch/Weinkopf 2008; Doellgast/Greer 2007; Dörre 2005; Wagner/Lillie 2014) und anderen europäischen Ländern (Lillie et al. 2011) diskutieren. Diese qualitativen Studien sind nützlich für die Theorieentwicklung (Gerring 2004).

Gegliedert ist der Beitrag folgendermaßen: Zuerst wird die vertikale Desintegration von Wertschöpfungsketten in Deutschland in Bezug auf Territorialität diskutiert (Abschnitt 2). Anschließend wird der Regulierungsrahmen skizziert (3). Darauf folgend wird das methodische Vorgehen besprochen (4) und anschließend werden die arbeits- und sozialen Auswirkungen der Entsendepraxis dargelegt (5). Ein Fazit fasst die wissenschaftlichen Ergebnisse zusammen, und es erfolgt ein Ausblick auf jüngste Regulierungsentwicklungen und Regulierungsbedarf (6).

2. Territorialität und vertikale Desintegration

Das heutige Regime der Arbeitsmigration in der EU und die Neoliberalisierung der Arbeit im europäischen und globalen Kapitalismus stehen in einem Verhältnis wechselseitiger Verstärkung. Auch wenn das traditionelle Normalarbeitsverhältnis noch für einen signifikanten Anteil der Arbeitnehmer Geltung hat, hat sich ein sekundärer Arbeitsmarkt von Niedriglohnempfängern und atypisch Beschäftigten außerhalb dieses Systems entwickelt (Palier/Thelen 2010; Bosch/Weinkopf 2008). Dieser sekundäre Arbeitsmarkt droht die inklusive Beschäftigungsordnung des Normalarbeitsverhältnisses, ein Kernelement des nach dem Zweiten Weltkrieg entstandenen institutionellen Kontextes in den europäischen Volkswirtschaften, zu erodieren (Gautié/Schmitt 2010). In den letzten beiden Jahrzehnten haben sich derartige weniger geschützte Beschäftigungsformen, wie zum Beispiel Leiharbeit, Minijobs oder grenzüberschreitende Entsendung, stark ausgebreitet. Sie bieten Unternehmen mehr oder weniger weitgehende Exit-Optionen aus dem Regelwerk des Sozialstaats.

Die Vergabe von Werkverträgen an Unterauftragnehmer wird oftmals eingesetzt, um Personalkosten von Unternehmen einzusparen und den Einsatz von Arbeitskräften flexibler an veränderliche Bedarfe anzupassen (Flecker et al. 2008). Werkverträge bringen oft Niedriglöhne, erhöhte Ar-

beitsplatzunsicherheit und eine langfristige Abhängigkeit von atypischen Beschäftigungsverhältnissen mit sich (Grimshaw/Rubery 2005; Wills 2009; Flecker/Meil 2010; Gautié/Schmitt 2010). Da es sich bei den Werkvertragsnehmern meistens um kleinere Unternehmen mit fehlender oder schwacher Interessenvertretung handelt, bietet die Auslagerung von Teilen der Wertschöpfung eine Möglichkeit, Betriebsrat und Gewerkschaftsmacht zu umgehen (Doellgast 2009). Atypische Beschäftigungsformen verstärken folglich die Unterschiedlichkeit der Arbeitsbedingungen entlang von Wertschöpfungsketten, sodass in der Folge Menschen unter unterschiedlichen Arbeits-, Beschäftigungs- und Entlohnungsbedingungen Seite an Seite miteinander arbeiten.

Die grenzüberschreitende Arbeitnehmerentsendung wirkt komplementär zu den Dynamiken der Arbeitsmarktdualisierung im deutschen Arbeitsmarkt. Die vertikale Desintegration der Wertschöpfungskette findet hier nicht innerhalb der Grenzen eines Nationalstaats, sondern in mehreren Regulierungsräumen statt. Die grenzüberschreitende Entsendung bietet Unternehmen eine Exit-Option aus dem Regelwerk des Gastlandes, die durch die EU-Entsenderichtlinie bzw. durch das deutsche Arbeitnehmerentsendegesetz (AEntG) nur unzureichend eingefangen wird. Transnationale Firmen nutzen diese Regulierungslücken kreativ in ihrer grenzüberschreitenden Tätigkeit (Wagner 2014). Die Abkehr von der traditionellen Form des Normalarbeitsverhältnisses, gepaart mit der Transnationalisierung der Beschäftigungsverhältnisse, die zuvor in „begrenzten“ Nationalstaaten eingebettet und organisiert wurden (Emmenegger et al. 2012), untergräbt nicht nur die Entsenderegulierung, sondern wirkt sich auch negativ auf die Arbeitsrechte von mobilen EU-Bürgern aus.

3. Der Regulierungsrahmen für Arbeitnehmerentsendung in der EU und in Deutschland

Die Entsendung von Arbeitnehmern stellt eine eigentümliche Form der Arbeitsmigration dar. Zum einen besteht für EU-Bürger die Möglichkeit, auf der Grundlage der Arbeitnehmerfreizügigkeit eine Beschäftigung in Deutschland aufzunehmen. Sie sind in diesem Fall in Deutschland sozialversicherungsspflichtig und unterliegen dem deutschen Arbeitsrecht, unterscheiden sich also in ihrem Rechtsstatus in keiner Weise von deutschen Arbeitnehmern. Zum anderen besteht aber auch die Möglichkeit für Unternehmen aus anderen EU-Ländern, ihre Beschäftigten in einen anderen EU-Staat zu entsenden. Das Beschäftigungsverhältnis und die Sozialversicherung begründen sich hierbei im Entsendeland. Die Arbeitsleistung findet jedoch in einem anderen EU-Mitgliedstaat statt. ►

Ursprünglich wurde diese Form der Arbeitsmigration geschaffen, um Mitarbeiter für kurze Zeit und zur Durchführung bestimmter Aufgaben ins Ausland schicken zu können. Der Charakter der Entsendung kehrt sich jedoch um, wenn der inländische Auftraggeber nicht in erster Linie an einem aus dem Ausland gelieferten Werk oder einer spezialisierten Dienstleistung eines ausländischen Auftragnehmers interessiert ist, sondern an der möglichst kostengünstigen Arbeitsleistung der Entsandten innerhalb seines eigenen Wertschöpfungsprozesses. Dann tritt die Entsendung in Konkurrenz zur individuellen Arbeitsmigration. Entsandte Arbeitnehmer suchen sich nicht individuell einen Job im Gastland, sondern sie bewegen sich im Rahmen eines im Ausland begründeten abhängigen Arbeitsverhältnisses auf Weisung ihres Arbeitgebers und bringen dabei gewissermaßen die Regulierungen aus dessen Sitzland mit. Die Unterscheidung, ob eine Person als ein entsandter Arbeitnehmer oder als Individuum eine Tätigkeit ausführt, wirkt sich gravierend auf die Arbeitsrechte des jeweiligen Arbeitnehmers aus. Mittlerweile wird diese Form von Arbeitsmigration systematisch dazu genutzt, Migranten unter Niedriglohn- und prekären Arbeitsverhältnissen zu beschäftigen und arbeitsrechtliche Vorschriften zu umgehen (Bosch/Weinkopf 2013, S. 174f.; Cremers 2013).

Die EU-Entsenderichtlinie ist als ein unzureichender Versuch zu betrachten, die transnationale Entsendebeschäftigung zu regulieren, um ihre sozial schädlichen Folgen einzuschränken. Die Richtlinie verpflichtet die entsendende Firma, sich an die Mindeststandards im Bereich Entlohnung und Arbeitsbedingungen am Arbeitsort zu halten. Allerdings hat der Europäische Gerichtshof (EuGH) in *Laval* (C-341/05) mit seiner Rechtsprechung die Entsenderichtlinie zum Maximalstandard erhoben, sodass Mitgliedstaaten keine Möglichkeit haben, zum Schutz der Sozialinteressen der Beschäftigten darüber hinauszugehen. Somit hat der EuGH in den Entscheidungen zur Arbeitnehmer-Entsendung im Endergebnis die wirtschaftlichen Grundfreiheiten über die sozialen Grundrechte gestellt.

Der Grundsatz ist, dass entsandte Arbeiter unter ähnlichen – aber nicht den gleichen – Bedingungen arbeiten wie einheimische Beschäftigte oder Migranten, die aufgrund der Arbeitnehmerfreizügigkeit ein Beschäftigungsverhältnis im Gastland ausüben. Entsandten Beschäftigten stehen somit nur die Rechte aus der Entsendungsrichtlinie zu. Zumindest theoretisch zahlen sie bzw. ihre Arbeitgeber während der Entsendung die im Sitzland des Arbeitgebers fälligen Sozialabgaben. Diese liegen in aller Regel prozentual niedriger als in Deutschland, und sie beziehen sich auf niedrigere Löhne. Daher haben Werkvertragsfirmen aus Niedriglohnländern deutlich niedrigere Lohnkosten im Vergleich zu Firmen, die ihren Firmensitz in Deutschland haben (Fellini et al. 2007). Im Ergebnis spart der letzte Nutzer der entsandten Arbeitskräfte personalbezogene Kosten verschiedener Art und ist zudem sicher vor Auseinandersetzungen um die Lohnhöhe, die ja nicht gegenüber ihm, sondern gegenüber dem Entsendeunternehmen ausgetra-

gen werden müssten. De facto verschärft die Entsenderegulierung somit den Wettbewerb zwischen den Mitgliedstaaten und ihren Arbeitskräften.

In Deutschland wurde die EU-Entsenderichtlinie im Rahmen des Arbeitnehmerentsendegesetzes (AEntG) umgesetzt. Im Fokus der Umsetzung stand der Schutz einheimischer Arbeitskräfte und Firmen (Eichhorst 2005). Im Unterschied zur Umsetzung der Entsenderichtlinie in das nationale Recht mancher anderer Mitgliedstaaten deckt das deutsche Entsendegesetz nicht die gesamte Wirtschaft ab. Inzwischen umfasst es lediglich neun Branchen. Für die vom AEntG erfassten Bereiche besteht die Möglichkeit, die von den Tarifvertragsparteien ausgehandelten Mindestlöhne sowie Urlaubsdauer oder Urlaubsgeld für die jeweiligen Branchen verbindlich zu machen. Bezüglich der nicht erfassten Branchen bestand oder besteht eine Regulierungslücke, wie z. B. für die Fleischwirtschaft, die bis Mitte 2014 nicht unter das AEntG fiel. Das hat die Ausbreitung von Niedriglöhnen und prekären Arbeitssituationen von entsandten Beschäftigten befördert. Diese Situation wird durch die stufenweise Einführung des bundesweiten Mindestlohns seit Januar 2015 entschärft. Jedoch wird der Mindestlohn im Bereich der entsandten Arbeitnehmer voraussichtlich nicht unmittelbar befolgt werden und im Übrigen an anderen Formen der Benachteiligung und Prekarität nichts ändern; er verbessert jedoch die rechtlichen Rahmenbedingungen der Überwachung und für das Einklagen von Löhnen.

In Deutschland stieg der Anteil der entsandten Arbeitnehmer v. a. in bestimmten arbeitsintensiven Sektoren, wie dem Baugewerbe und der Schlachtindustrie (Dälken 2012). Zum Beispiel wurden zwischen 1995 und 2010 50 % der einheimischen Bauarbeiter durch ausländische Dienstleistungsunternehmen ersetzt (Bosch et al. 2011, S. 185). 2012 wurden 53.500 entsandte Arbeitnehmer in der Bauwirtschaft registriert. Eine aktuelle Betriebsräte-Umfrage der Gewerkschaft Nahrung-Genuss-Gaststätten (NGG) zeigt, dass in einigen Fleischverarbeitungsfirmen 50 bis 90 % der Fabrikarbeiter unter die EU-Entsenderichtlinie fallen (NGG 2012).

4. Methode und Feldzugang

Meine eigene Untersuchung beruht auf 108 Interviews mit Akteuren in den Branchen Schlachten und Fleischverarbeitung sowie im Baugewerbe.³ Die Interviews wurden zwischen März 2011 und März 2013 durchgeführt. Von den insgesamt 108 Interviews wurden 49 Interviews mit Arbeitnehmern

3 Die Befunde sind Teil des Forschungsprojekts „Transnational Work and the Evolution of Sovereignty“, das vom European Research Council #263782 gefördert wurde. Der Forschungsleiter ist Dr. Nathan Lillie.

geführt, die von Arbeitgebern aus Polen, Rumänien, Bulgarien und Portugal nach Deutschland entsendet worden sind. Die Interviews in der Fleischindustrie fanden statt, bevor diese Branche in das AEntG aufgenommen wurde.

Der segregierte Charakter von entsandter Arbeit erforderte intensive Vorbereitung für die Feldforschung. Aufgrund der Sprachbarrieren wurden die Interviews mit Hilfe von Dolmetschern in der jeweiligen Muttersprache des entsandten Arbeiters durchgeführt. Der Kontakt wurde durch wiederholte Besuche der Sammelunterkünfte zusammen mit Dolmetschern hergestellt. Informationen über die Orte der Sammelunterkünfte und die dort wohnenden Nationalitäten wurden von Gewerkschaftern und Betriebsräten vermittelt. Die Interviews wurden nach der Kontaktaufnahme an öffentlichen Plätzen durchgeführt, die von dem jeweiligen Informanten ausgewählt wurden. In den Interviews haben die Arbeitnehmer von ihrer Arbeitssituation berichtet.

Entsandten Arbeitnehmern wird häufig von ihren Arbeitgebern verboten, über ihre Arbeitsbedingungen zu sprechen. Die Interviews werden darum nur insoweit angeführt, wie dieses nicht gegen das Vertraulichkeitsversprechen verstößt und keine negativen Folgen für die Befragten zulässt. Wenn möglich, wurden die Interviews aufgezeichnet und transkribiert. Wenn der Befragte der Aufzeichnung nicht zugestimmt hat, wurden detaillierte handschriftliche Notizen erstellt. Um die Informanten zu schützen, wurden alle Interviews anonymisiert.

Darüber hinaus wurden Experteninterviews mit Gewerkschaftssekretären der IG BAU, der NGG, mit Betriebsräten und der Unternehmensleitung von Großunternehmen im Baugewerbe und in der Fleischindustrie sowie mit Mitarbeitern der Finanzkontrolle Schwarzarbeit (FKS) und der vom Deutschen Gewerkschaftsbund (DGB) eingerichteten Beratungsstelle „Faire Mobilität“ geführt. In diesem Prozess wurden Akteure mit gegensätzlichen Standpunkten befragt, um die Repräsentativität zu erhöhen (Stake 1995). Die Interviews dauerten zwischen einer und zwei Stunden. Zusätzlich zu diesen Interviews begleitete ich Gewerkschaftssekretäre und Betriebsräte zu Wohnheimen von entsandten Arbeitnehmern. Die Forschungsdaten wurden mit der qualitativen Datenanalyse-Software MAXQDA (VERBI GmbH, Berlin, Deutschland) gespeichert und codiert.

5. Praxis der Entsendung

5.1 Die Arbeitsrealität von entsandten Arbeitnehmern

Die befragten entsandten Arbeitnehmer arbeiten auf Baustellen oder in Fleisch verarbeitenden Fabriken. An diesen Arbeitsorten treffen sie eine Vielzahl von Nationalitäten an, oft mehr als zehn verschiedene. Die Dauer des Beschäfti-

gungsverhältnisses der befragten entsandten Arbeitnehmer zum Zeitpunkt des Interviews variierte und reichte von ein paar Wochen über mehrere Monate bis zu einem oder zwei Jahren. Entsendung kann somit eine kurz- oder mittelfristige Variante von beruflicher Arbeit sein, aber auch eine das Erwerbsleben einer Person längerfristig strukturierende Rahmenbedingung darstellen. Es ist somit möglich, dass sich die Entsendung zur Dauerarbeitsform mit Wechsel zwischen den Arbeitgebern entwickelt.

Allerdings dauerte die Beschäftigungsbeziehung zwischen dem entsandten Arbeitnehmer und dem jeweiligen Unternehmen höchstens für die Dauer des Auftrags des inländischen an das entsendende ausländische Unternehmen. Das heißt, dass die meisten Arbeiter speziell zur Ausführung eines Auftrags in Deutschland angeworben wurden und nicht „normalerweise“ im Hoheitsgebiet eines anderen Mitgliedstaates arbeiten, wie es die Entsenderichtlinie eigentlich vorsieht. Folglich müsste davon ausgegangen werden, dass die regelmäßige Arbeit in Deutschland ausgeführt wird und die Person unter die Regulierung der Arbeitnehmerfreizügigkeit fällt. *De facto* fallen die Arbeiter dennoch unter die Entsenderichtlinie.

Zudem bewegen sie sich aufgrund der kurzen Anstellungsdauer in einem hoch flexiblen Arbeitsmarkt. Nachdem ein Auftrag abgeschlossen ist, müssen sich die meisten Arbeitnehmer eine neue Arbeitsstelle suchen. Abgeschnitten von den Informationen und Netzwerken des inländischen Arbeitsmarktes sind sie in der Regel darauf angewiesen, eine Beschäftigung bei einer anderen Entsendefirma aufzunehmen. Soziale Netzwerke, das Internet und kommerzielle Arbeitsvermittler im Herkunftsland sind die wichtigsten Quellen, die entsandte Arbeitnehmer aufsuchen, um ihre Beschäftigung zu sichern. Es gibt viele Internet-Foren und Blogs, wo Meinungen ausgetauscht und Arbeitserfahrungen diskutiert werden. Allerdings verändern Entsendefirmen oft ihren Firmennamen, was es den Beschäftigten erschwert, neueste Information zu erhalten.

Die Arbeitsbedingungen der entsandten Arbeitnehmer sind durch lange Arbeitszeiten und oft durch Entlohnung unter den tariflichen oder ortsüblichen Standards gekennzeichnet. Nichteinhaltung der sozialversicherungsrechtlichen Bestimmungen des Sitzlandes, Nichtbezahlung oder Unterbezahlung von Überstunden sowie unverhältnismäßig hohe Abzüge für Verwaltungskosten, Unterkunft oder Transport sind häufig anzutreffende Mechanismen der Vorenthaltung von Lohnbestandteilen. Die Gründe, warum die Befragten die sekundäre Position auf dem deutschen Arbeitsmarkt akzeptieren, sind u. a. die schlechten Beschäftigungsaussichten im Entsendeland oder das starke Lohngefälle zwischen Entsende- und Einsatzland, das den in Deutschland erzielten Verdienst trotz allem noch attraktiv macht. Erschwerend kommt hinzu, dass es entsandten Arbeitnehmern oft an Wissen hinsichtlich der lokalen institutionellen Strukturen sowie über die Lohn- und Beschäftigungsstandards fehlt. Viele Arbeiter haben eine Familie zu Hause, die sie unterstützen. In der Regel besuchen sie ►

diese regelmäßig, aber nicht häufig, während sie im Ausland beschäftigt sind. Die Zeit zwischen den Arbeitsverträgen wird jedoch zu Hause verbracht.

5.2 Lückenhafte Regulierung und Kontrolle

Die Entsendung wird oft dazu genutzt, um die vom Arbeitnehmerentsendegesetz auferlegten Verpflichtungen zu umgehen. Gewerkschaftssekretäre und entsandte Arbeiter identifizieren dabei mehrere typische Umgehungsmechanismen: verspätete oder vorenthaltene Lohnzahlungen, die Manipulation von Arbeitszeiten, wodurch die Unterschreitung des branchenüblichen Mindestentgelts pro Stunde verschleiert wird, die Ausdehnung der Arbeitszeit über die maximal erlaubte Dauer hinaus, die Nichteinhaltung der Arbeitsschutzbestimmungen sowie inadäquate Unterbringung. Im Extremfall arbeiten entsandte Arbeitnehmer 240 Stunden im Monat, während der Arbeitgeber in den Gehaltsabrechnungen nur 160 Stunden verrechnet (Interview 2012). Diese Praxis untergräbt den Mindeststundenlohn und verletzt zugleich die Bestimmungen zur Höchstarbeitszeit. Die Papierlage wird so manipuliert, dass es den Anschein hat, dass die Rechte und Pflichten durch den Arbeitgeber eingehalten werden.

In Deutschland fällt die Durchsetzung des Arbeitnehmerentsendegesetzes für entsandte Arbeitnehmer unter die Aufgabe der FKS. Generell bleibt festzuhalten, dass die Möglichkeiten der Kontrollinstitutionen eingeschränkt sind. Die Einforderung von Rechten ist durch die bereits erwähnte Manipulation von Lohnabrechnungen erheblich erschwert. Die Strategien zur Umgehung des Entsendegesetzes sind sehr schwer zu erkennen, wenn die Gehaltsabrechnungen die gesetzlich zulässige maximale Höhe der geleisteten Arbeitsstunden und im Bausektor die minimale Lohnuntergrenze vermerken. Die Durchsetzung des AEntG ist darüber hinaus durch die Einbettung des Arbeitsverhältnisses in zwei Staaten behindert. Gesprächspartner bei der FKS vermuten, dass viele Dokumente, welche sich im Einsatzland befinden, manipuliert werden, während die eigentliche Buchhaltung im Heimatland geführt wird (FKS Interview 2013). Die Unterlagen müssen nicht im Original, sondern können in Kopie bereitgehalten werden, in Papierform oder auch elektronisch.

Um Missstände zu erkennen, müsste die FKS die Firmenabrechnungen im Heimatland prüfen, beziehungsweise ob Lohnabzüge stattgefunden haben oder ob der korrekte Stundenlohn an den Arbeiter bezahlt wurde. Doch in der Praxis ist dies fast unmöglich, weil „die Ermittlungsbefugnis der Arbeitsaufsicht an der deutschen Grenze stoppt, weil sie die staatliche Souveränität respektieren müssen“ (Interview 2012). Während das Arbeitsverhältnis sich auf legale Weise über zwei nationalstaatliche Territorien erstreckt, beschränken sich die Kontrollgewalt der Behörden und die Durchsetzung der Arbeitnehmerrechte weitestgehend auf das Territorium des Nationalstaats. Die Kontrolle eines Arbeitgebers mit Sitz im Ausland begegnet größeren Schwierigkeiten,

zumal sich die Arbeitnehmer meist nur kurz an einem Ort zur Ausführung von Dienst- oder Werkleistungen aufhalten.

Weiterhin haben etwaige Geldstrafen kaum eine prohibitive Wirkung. Vor dem Hintergrund der nicht ausreichend entwickelten Verwaltungszusammenarbeit besteht die Schwierigkeit, grenzüberschreitend Bußgelder einzutreiben. Die zur Durchsetzung von Geldstrafen notwendige Zusammenarbeit mit Gerichten und Rechtsanwälten in den Sitzländern ist im Grunde nicht existent (Interview 2013). Der Dienstweg ist aktuell zu lang, um effektiv handeln zu können. Das prüfende Zollamt schreibt an die Oberfinanzdirektion, welche das Schreiben an das jeweilige Finanzministerium des Bundeslands weiterleitet; von dort erfolgt die Weiterleitung an das Bundesfinanzministerium, das sich wiederum mit dem Finanzministerium des Entsendelandes ins Benehmen setzen muss. Von dort wird das Schreiben an die entsprechenden Institutionen im Entsendeland weitergeleitet. Beantwortet der zuständige Finanzbeamte im Entsendeland das Schreiben, ist der gleiche Dienstweg einzuhalten. Es entsteht eine Bearbeitungszeit von bis zu einem Jahr. In diesem Zeitraum ist die betreffende Firma längst aus dem Handelsregister gestrichen und möglicherweise eine neue eingetragen worden. Folglich werden nur 15 bis 20 % der Geldstrafen durchgesetzt. Ohne Folge bleiben bis zu 80 bis 85 % der Verstöße gegen das Entsendegesetz (Zentralverband Deutsches Baugewerbe 2006). Dies ist nicht nur in Deutschland der Fall. Eine vergleichende Länderstudie gelangt zu ähnlichen Schlussfolgerungen. Die wenigsten Geldstrafen werden in der Praxis grenzüberschreitend durchgesetzt (Van Hoek/Houwerzijl 2011). Die Möglichkeiten der für die Überwachung von Arbeits- und Beschäftigungsbedingungen zuständigen Behörden, Missstände zu erkennen und Sanktionen durchzusetzen, ist aufgrund des grenzüberschreitenden Charakters der Entsendung stark eingeschränkt. Ein Vertreter der FKS konstatiert: „Wir haben in jedem [EU-] Land gesehen, dass die Grenzen für die Unternehmen verschwunden sind, jedoch sind die Grenzen für die nationalen Verwaltungen verstärkt worden. Jede Verwaltung arbeitet für sich und deswegen ist es so einfach, einen Betrug zu begehen. Unternehmen müssen wirklich sehr viel Pech haben, erwischt zu werden.“ (Interview, 2013)

In Verbindung mit den anderen Arten von sozialer und wirtschaftlicher Ausgrenzung trägt diese unzureichende Verwaltungszusammenarbeit dazu bei, dass entsandte Arbeitsmigranten überproportional anfällig für Ausbeutung am Arbeitsplatz werden. Es besteht eine eindeutige Diskrepanz zwischen den Rechten, die für entsandte Arbeitnehmer geschaffen worden sind, und der tatsächlichen Inanspruchnahme und Durchsetzung dieser Rechte. Darüber hinaus hat sich ein regelrechtes „Dienstleistungsgewerbe“ etabliert, das die Gründung und Anmeldung von Briefkastenfirmen anbietet. Jersey ist zum Beispiel ein beliebter Ort für solche Firmen, da dort keine Steuern auf Einnahmen

und Erträge erhoben werden, die nicht in Großbritannien erzielt wurden. In Deutschland werden dann ebenso wenig Steuern und Sozialversicherungsbeiträge bezahlt.

Der segregierte Charakter von entsandter Arbeit wird weiterhin durch die räumliche Segregation der Beschäftigten verfestigt.

5.3 Räumliche Segregation

Die Wohnformen und das soziale Umfeld tragen zu der räumlichen und sozialen Trennung im Einsatzland bei. Die Unterkunft wird üblicherweise vom Arbeitgeber arrangiert, wodurch die Abhängigkeit des Arbeitnehmers verschärft wird. Die Unterkünfte befinden sich in der Regel in der Nähe des Einsatzortes. Sie variieren stark in Form und Qualität. Arbeiter werden manchmal in Wohnungen oder Häusern oder in Arbeiterwohnheimen untergebracht. Die Unterkünfte befinden sich meistens in industriellen oder ländlichen Bereichen. Aufgrund des Fehlens öffentlicher Verkehrsmittel wird der Transport zum Einsatzort auch oft vom Arbeitgeber geregelt. In extremen Fällen müssen die Arbeitnehmer bis zu Stunden nach der Arbeit auf den Heimtransport warten. Die persönliche Abhängigkeit vom organisierten Transport führt aber auch dazu, dass sie sich in ihrer freien Zeit wenig selbstständig bewegen können. In den Wohnungen wohnen die Arbeiter mit drei bis zu acht Arbeitern zusammen. Einige entsandte Arbeiter haben beschrieben, dass Mitarbeiter der Unternehmensleitung mit den Arbeitern in jeder Wohnung zusammengewohnt haben, um das soziale Leben der Arbeiter zu kontrollieren.

Die Lebenswelten im Ausland werden durch die vorübergehende Natur der Beschäftigung gekennzeichnet. Die meisten Arbeitnehmer investieren nicht in die Unterkunft im Gastland. Die Wohnräume sind in der Regel frei von persönlichen Gegenständen und Dekorationen, lediglich ausgestattet mit funktionalen Möbeln – ohne persönliche Gegenstände in den Gemeinschaftsräumen. Die Gefühle der Isolation sind manchmal auf die Unterkunftsgegend zurückzuführen. Die ländlichen oder industriellen Gebiete bieten wenig Kontakt zur Gesellschaft des Einsatzlandes. Das Zusammenspiel von segregierter Arbeitsrealität und sozialer Abgrenzung verstärkt den isolierenden Charakter von Entsendung.

6. Fazit

Die Besonderheit der Entsendung ist die Verortung des Arbeitsverhältnisses der entsandten Arbeitnehmer in (mindestens) zwei nationalen Kontexten. Die Europäische Integration transzendiert die staatszentrierte Konfiguration der territorialen Organisation – insbesondere in Bezug auf die Arbeitsmarktregulierung und Sozialpolitik, die Territorialität voraussetzen. Die Einbettung von entsandten Arbeitnehmer in zwei national „begrenzte“ Regulierungsrahmen

und die damit verbundene Intransparenz des Arbeitsverhältnisses reduzieren die Fähigkeiten der Staaten, die in ihrem Hoheitsgebiet festgelegten Arbeitsstandards durchzusetzen. Der lückenhafte Regulierungsrahmen, der sich über zwei Staaten erstreckt, schafft einen Handlungsraum für Unternehmen, der es möglich macht, sogar die i. d. R. schwächeren Regulierungen des Sitzlandes zu umgehen. Praktiken, wie doppelte Buchhaltung, mit einem Buch im Entsende- und dem anderen Buch im Gastland, sowie die faktische Unmöglichkeit, Geldstrafen über Grenzen hinweg zu verfolgen, behindern die ordnungsgemäße Überwachung der Arbeitsrechte der entsandten Arbeitnehmer. Während die Staatsgrenzen weiterhin für die nationalen Verwaltungen existieren, nutzen Firmen die Regulierungslücken strategisch, um Lohnzahlungen vorzuenthalten, die Arbeitszeiten zu manipulieren oder das branchenübliche Mindestentgelt zu unterschreiten. Der kurzlebige, isolierte und abhängige Charakter der Arbeitnehmerentsendung sorgt dafür, dass entsandte Migranten weitgehend aus den kollektiven Kanälen der Arbeitnehmervertretung ausgeschlossen sind. Entsendung ist nicht nur profitabler wegen der niedrigeren Löhne, sondern auch wegen der ausbeuterischen Praktiken. Dies fördert einen segmentierten Arbeitsmarkt, in welchem die Rechte der entsandten Arbeitnehmer geringer als die der einheimischen Arbeitnehmer sind.

Während diese Studie sich auf das Einsatzland Deutschland konzentriert, weisen Studien über entsandte Arbeitnehmer in den Niederlanden, Frankreich und Finnland auf ähnlich prekäre Arbeitsbedingungen für entsandte Arbeitnehmer hin (Lillie et al. 2014; Lefebvre 2006). Das Verhalten der Arbeitgeber ist in allen untersuchten Ländern ähnlich, weil Unternehmen leicht den Regulierungsrahmen einer Entsendung umgehen können. Darüber hinaus ist eine rechtliche Überprüfung basierend auf zwölf nationalen Studien⁴ zu ähnlichen Schlussfolgerungen über die Umsetzung und Anwendung der Entsenderichtlinie gekommen (Van Hoek/Houwerzijl 2011).

Die Richtlinie über die Entsendung von Arbeitnehmern innerhalb der Mitgliedstaaten der EU reicht somit nicht aus, um in der Praxis Lohn- und Sozialdumping zu unterbinden. Folglich hat die EU-Kommission im März 2012 eine Durchsetzungsrichtlinie der Arbeitnehmerentsenderichtlinie (2014/67) formuliert, die im EU-Parlament und im Rat beraten wurde. Bei der Durchsetzungsrichtlinie hat man sich nach langen und schwierigen Verhandlungen im informellen Trilog auf einen Kompromiss geeinigt, der im Mai 2014 vom Europäischen Parlament angenommen wurde. Mit dieser Richtlinie, die den Wortlaut der ursprünglichen Entsenderichtlinie nicht verändert, sondern ergänzt, soll dem Missbrauch geltender Bestimmungen entgegengewirkt werden. Themen wie Scheinselbstständigkeit, Schwarzarbeit ►

4 Dies sind: Belgien, Dänemark, Estland, Frankreich, Deutschland, Italien, Großbritannien, Luxemburg, Niederlande, Polen, Rumänien, Schweden.

oder Briefkastenfirmen sollen mit einheitlicheren Kriterien auf Unions-ebene und besserer Überwachung nicht mehr zum Problem werden.

Jedoch löst die verabschiedete Richtlinie die massiven Probleme im Bereich der Arbeitnehmerentsendung nur unzureichend. Zwar verbessert die Durchsetzungsrichtlinie einige Punkte wie die Zusammenarbeit der Verwaltung. Dennoch bleiben die grundlegenden Probleme weiterhin unangetastet. Vor dem Hintergrund von unklaren Formulierungen regelt die Richtlinie die Probleme nicht, sondern verlagert voraussichtlich viele Streitfragen lediglich vor die Gerichte. Hier ist eine wichtige Chance verpasst worden, die Rechte entsandter Beschäftigter zu stärken.

Die Frage bleibt: Was brauchen offene Arbeitsmärkte in der EU?

- Erstens, es muss die „Ortsüblichkeit“ im Bereich der Arbeits-, Beschäftigungs- und Sozialbedingungen im Gastland gewährt sein.
- Zweitens, die Binnenmarktregeln können nicht als Argument für das Blockieren der erforderlichen Überwachung und Durchsetzung von Arbeitnehmerrechten vorgeschoben werden.
- Drittens, die Verwaltungsanktionen im Entsendungsbereich sind zu stärken, damit sie in einem länderübergreifenden Kontext gegenseitig eingehalten und anerkannt werden.
- Viertens, die Zusammenarbeit zwischen den zuständigen Behörden bei den Kontrollen ist zu stärken. Im Falle von Verletzungen ist die gegenseitige Unterstützung unter den Mitgliedstaaten zu gewährleisten. ■

LITERATUR

- Bosch, G./Weinkopf C.** (2008): Low wage work in Germany: Russell Sage Foundation, New York
- Bosch, G./Weinkopf, C.** (2013): Transnational labour markets and national wage setting systems in the EU, in: *Industrial Relations Journal* 44 (1), S. 2–19
- Bosch, G./Weinkopf, C./Worthmann, G.** (2011): Die Fragilität des Tarifsystems: Einhaltung von Entgeltstandards und Mindestlöhnen am Beispiel des Bauhauptgewerbes, Berlin
- Cremers, J.** (2013): Free provision of services and cross-border labour recruitment, in: *Policy Studies* 34 (2), S. 201–220
- Dälken, M.** (2012): Grenzenlose faire Mobilität?: Deutscher Gewerkschaftsbund, Berlin-Brandenburg
- Directive 2014/67/EU** of May 15 2014 on the enforcement of Directive 96/71/EC concerning the posting of workers in the framework of the provision of services
- Doellgast, V.** (2009): Disintegrating democracy at work: Labor Unions and the future of good jobs in the service economy, Ithaca
- Doellgast V./Greer I.** (2007): Vertical disintegration and the disorganization of German industrial relations, in: *British Journal of Industrial Relations* 45 (1), S. 55–76
- Dörre, K.** (2005): Prekarität – Eine arbeitspolitische Herausforderung, in: *WSI-Mitteilungen* 58 (5), S. 250–258, http://www.boeckler.de/wsi-mitteilungen_24550_24559.htm
- Eichhorst, W.** (2005): Gleicher Lohn für gleiche Arbeit am gleichen Ort? Die Entsendung von Arbeitnehmern in der Europäischen Union, in: *Zeitschrift für Arbeitsmarktforschung* 33 (2/3), S. 197–217
- Emmenegger, P./Häusermann, S./Palier, B./Seeleib-Kaiser, M.** (2012): How we grow unequal, in: Dies. (Hrsg.): *The age of dualization: The changing face of inequality in deindustrializing Societies*, Oxford, S. 3–27
- European Commission** (2013): Standard Eurobarometer 80, Autumn, Brussels, http://ec.europa.eu/public_opinion/index_en.htm
- Fellini, I./Ferro, A./Fullin, G.** (2007): Recruitment processes and labour mobility: The construction industry in Europe, in: *Work, Employment & Society* 21 (2), S. 277–298
- Flecker, J./Meil, P.** (2010): Organisational restructuring and emerging service value chains: Implications for work and employment, in: *Work, Employment & Society* 24 (4), S. 680–698
- Flecker, J./Holtgrewe, U./Schönauer, A./Dunkel, W./Meil, P.** (2008): Restructuring across value chains and changes in work and employment, Synthesis report, WORKS project, Leuven
- Gautié, J./Schmitt, J.** (2010): Low-wage work in the wealthy world: Russell Sage Foundation, New York
- Gerring, J.** (2004): What is a case study and what is it good for?, in: *American Political Science Review* 98 (2), S. 341–354
- Gewerkschaft Nahrung-Genuss-Gaststätten (NGG)** (2012): Wenig Rechte – Wenig Lohn: Wie Unternehmen Werkverträge (aus)nutzen, Hamburg
- Grimshaw, D./Rubery, J.** (2005): Inter-capital relations and the network organisation, in: *Cambridge Journal of Economics* 29 (6), S. 1027–1051
- Lefebvre, B.** (2006): Posted workers in France, in: *Transfer: European Review of Labour and Research* 12 (2), S. 197–212
- 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.): *The comparative political economy of work and employment relations*, S. 312–331
- Lillie, N./Sippola, M./Berntsen, L.** (2011): A tale of two power plants: Labour mobility and the deregulation of industrial relations at the Olkiluoto 3, Finland, and Eemshaven, Netherlands, construction sites, in: *CLR News* 4/2011 S. 23–31
- Palier, B./Thelen, K.** (2010): Institutionalizing dualism: Complementarities and change in France and Germany, in: *Politics & Society* 38 (1), S. 119–148
- Richtlinie 96/71/EG** des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16. Dezember 1996 über die Entsendung von Arbeitnehmern im Rahmen der Erbringung von Dienstleistungen
- Stake, R. E.** (1995): *The art of case study research*, London
- Van Hoek, A./Houwerzijl, M.** (2011): Comparative study on the legal aspects of the posting of workers in the framework of the provision of services in the European Union, report to the European Commission
- Wagner I.** (2014): Rule enactment in a Pan-European labour market: Transnational posted work in the German construction sector, in: *British Journal of Industrial Relations*, doi: 10.1111/bjir.12053
- Wagner, I.** (2015): EU posted work and transnational action in the German meat sector, in: *Transfer: European Review of Labour and Research* 21 (2), S. 201–213
- Wagner, I./Lillie, N.** (2014): European integration and the disembedding of labour markets: Transnational labour relations at the European Central Bank Construction Site, in: *Journal of Common Market Studies* 52 (2), S. 403–419
- Wills, J.** (2009): Subcontracted employment and its challenges to labour, in: *Labour Studies Journal* 34 (4), S. 441–460
- Zentralverband deutsches Baugewerbe** (2006): Hintergrund zum Thema Schwarzarbeit und illegale Beschäftigung, Berlin

AUTORIN

INES WAGNER, Dr., ist Wissenschaftliche Mitarbeiterin im Institut Arbeit und Qualifikation (IAQ) an der Universität Duisburg-Essen. Arbeitsschwerpunkte: Europäische Integration, Migration, Industrielle Beziehungen.

@ ines.wagner@uni-due.de