



**Fair working conditions: exploring the contribution of cooperation initiatives between Social Partners and Labour Inspection authorities (SPLIN)<sup>1</sup>**



***Maßnahmen sozialpartnerschaftlicher Institutionen zur Überprüfung von Arbeitsstandards und Durchsetzung von fairen Arbeitsbedingungen in der Bauwirtschaft und der internationalen Seeschifffahrt***

SPLIN ist ein zweijähriges Forschungsprojekt, das sich mit der Rolle sozialpartnerschaftlicher Institutionen bei der Überprüfung von Arbeitsstandards und der Durchsetzung von fairen Arbeitsbedingungen in der Bauwirtschaft und der internationalen Seeschifffahrt befasst.

Methodisch setzt SPLIN auf eine Kombination aus Forschung und Informationsaustausch:

Erstens analysiert und vergleicht SPLIN Fälle von koordinierten oder gemeinsamen Maßnahmen („co-enforcement“) der Arbeitsaufsichtsbehörden und der Sozialpartner zur Durchsetzung von Arbeitsstandards, die in der Bauwirtschaft in drei unterschiedlichen nationalen institutionellen Kontexten (Österreich, Spanien und Polen) entwickelt wurden, sowie die Umsetzung des ITF-Inspektoren Netzwerks in der internationalen Seeschifffahrt in drei Ländern (Spanien, Finnland und Polen).

Zweitens erarbeitet SPLIN, wie die Forschungsergebnisse auf andere Regionen, Sektoren und Länder übertragbar wären. Dies geschieht in einer Reihe von Workshops auf nationaler und EU-Ebene.

Drittens werden SPLIN Forschungsergebnisse und Workshop-Befunde auch in Form von politischen Empfehlungen für die zukünftige und strategische Zusammenarbeit zwischen Arbeitsaufsichtsbehörden und Sozialpartnern aufbereitet.

### **„Co-enforcement“ in Österreich: Fallbeispiel BUAK**

Der Bausektor in Österreich ist einer der am stärksten dem Lohn- und Sozialdumping ausgesetzten Wirtschaftszweige des Landes. Unterentlohnung vor allem bei entsandten ArbeitnehmerInnen, Scheinselbstständigkeit, Scheinfirmen sowie Untermanmeldung zur Sozialversicherung können als die gängigsten Praktiken der Umgehung bestehender Regelungen für Mindestlöhne und Arbeitsbedingungen identifiziert werden. Der Gesetzgeber hat auf diese Entwicklungen und auf europäische Vorgaben (Entsenderichtlinie, Durchsetzungsrichtlinie) reagiert und im Jahr 2011 das so genannte Lohn- und Sozialdumping-Bekämpfungsgesetz (LSDB-G) in Kraft gesetzt.

Die Bauarbeiter-Urlaubs- und Abfindungskasse (BUAK), eine Einrichtung der Sozialpartner, erhielt bei der Umsetzung des Gesetzes weitreichende Kompetenzen, darunter das Recht, Löhne auf Baustellen zu überprüfen, Verdachtsfälle von Lohn- und Sozialdumping in österreichischen und ausländischen Unternehmen zu verifizieren und Fälle bei der Bezirksverwaltungsbehörde anzuzeigen. Dass die BUAK diese Kompetenzen erhielt, stellt eine österreichische Besonderheit dar. In der Regel sind andere Institutionen, namentlich die Finanzpolizei und die Österreichische Gesundheitskasse (vormals Gebietskrankenkassen) für die Sachverhaltsermittlung, Überprüfung und Anzeige solcher Fälle zuständig.

---

<sup>1</sup> SPLIN (Fair working conditions: exploring the contribution of cooperation initiatives between Social Partners and Labour INspection authorities) wird von der EU im Rahmen des Programms „Improving Expertise in the field of Industrial Relations“ (GA VS/2019/0080) gefördert.

## **Ursprünge der Maßnahme: Zusammenarbeit der Sozialpartner in der Bauwirtschaft und LSDB-G**

Die BUAK ist eine Körperschaft öffentlichen Rechts in Selbstverwaltung. Ihre Leitung wird paritätisch von den Arbeitnehmerorganisationen (Gewerkschaft Bau-Holz) und dem Arbeitgeberverband (Wirtschaftskammer) benannt. Die BUAK beschäftigt rund 245 MitarbeiterInnen (Stand März 2020).

Seit ihrer Gründung im Jahre 1946 ist es Hauptziel der BUAK, die Nachteile der saisonalen Fluktuation für die Beschäftigten im Bausektor auszugleichen. Dazu gehört die Verwaltung und Auszahlung von Urlaubs- und Abfertigungsansprüchen, von Schlechtwetterentschädigungen und von Überbrückungsgeldern an BauarbeiterInnen. Diese Leistungen werden durch Zuschläge finanziert, die von den österreichischen und ausländischen Unternehmen, die ArbeitnehmerInnen nach Österreich entsenden, gezahlt werden.

Ein wichtiger Meilenstein waren die im LSDB-G festgelegten zusätzlichen Aufgaben der BUAK im Jahr 2011. Mit diesem Gesetz reagierte der österreichische Gesetzgeber auf die zunehmende Problematik des Lohn- und Sozialdumpings. Besonderes Augenmerk wurde in diesem Gesetz auf die Bauwirtschaft gelegt, und die BUAK wurde mit entsprechenden Kompetenzen zur Umsetzung der Regelungen ausgestattet. Die vorrangigen Ziele des LSDB-G sind die Schaffung gleicher Arbeitsmarkt- und Lohnbedingungen für alle in Österreich beschäftigten ArbeitnehmerInnen und die Gewährleistung eines fairen Wettbewerbs zwischen den Unternehmen am Markt sowie die ordnungsgemäße Zahlung von Zuschlägen und Sozialversicherungsbeiträgen. Diese Ziele entsprechen auch dem Selbstverständnis der Sozialpartnerorganisationen im Bausektor.

Die Übertragung von Kontrollkompetenzen an die BUAK wurde von den Sozialpartnern in der Bauwirtschaft begrüßt. *Erstens* genießt die BUAK als Sozialpartnerinstitution hohes Vertrauen sowohl auf Arbeitgeber- als auch auf ArbeitnehmerInnenseite. Im Baugewerbe ist sie weitestgehend bekannt, da sie mit der Verwaltung von Pflichtzuschlägen und der Auszahlung der entsprechenden Ansprüche an die ArbeitnehmerInnen betraut ist.

Bis 2011 waren ausschließlich die Finanzpolizei und die Gebietskrankenkassen (heute Österreichische Gesundheitskasse) mit der Kontrolle von Löhnen und lohnbezogenen Beiträgen betraut. In Österreich hat jede Behörde ihre begrenzten Kompetenzen, die gesetzlich festgelegt und eher dezentral organisiert sind. *Zweitens* war die Beauftragung der BUAK mit der Sachverhaltsermittlung, Überprüfung und Anzeige von Verdachtsfällen sowohl bei inländischen und ausländischen Arbeitgebern daher ein wichtiger Schritt zur effizienteren Verfolgung von Lohndumping im Bausektor. Das spezifische Fachwissen der BUAK über den Bausektor spielt dabei eine entscheidende Rolle.

Zur Erfüllung dieser Aufgaben beschäftigt die BUAK 36 InspektorInnen und 10 JuristInnen. Die Finanzierung der BUAK erfolgt grundsätzlich durch Arbeitgeberbeiträge. Für die zusätzlichen Aufgaben erhält die BUAK vom Bundesministerium für Arbeit (Familie und Jugend) zusätzlich 2 Millionen Euro pro Jahr (Quelle: BUAK-Jahresbericht 2018, nicht veröffentlicht).

In den letzten 10 Jahren hat sich die Zahl der InspektorInnen und JuristInnen, die für die Umsetzung der neuen Aufgaben eingesetzt wird, rasch erhöht. Eine umsichtige Personalpolitik in Bezug auf Rekrutierung, Einstellung und Fortbildung hat dieses Wachstum begleitet. Im Zuge der Expansion mussten schrittweise neue Instrumente, neue Strukturen und neue Kommunikationsmittel entwickelt werden. Diese Organisationsentwicklung wurde unter kontinuierlicher Einbindung der MitarbeiterInnen erfolgreich in Eigenregie bewerkstelligt. Ein wesentlicher Erfolgsfaktor der BUAK-Organisationsentwicklung ist die effiziente Kommunikation und ressortübergreifende Zusammenarbeit. Der Informationsfluss vom „Feld“ zur Leitung ist von größter Bedeutung. Der hohe Stellenwert der Kommunikation und des Informationsaustausches innerhalb der Organisation führt zu

einem hohen Maß an direkter und unbürokratischer Zusammenarbeit zwischen den MitarbeiterInnen der Rechts- und Erhebungsabteilung und dem Kundendienst. Durch das permanente Feedback werden auch die Ermittlungsinstrumente optimiert.

### **Aktivitäten der BUAk gegen Lohn- und Sozialdumping**

#### ***Überprüfung der Unterentlohnung auf Baustellen und Teilzeitkontrollen***

Eine der wichtigsten Aktivitäten der BUAk im Rahmen des LSDB-G sind Lohnkontrollen auf Baustellen. Angestrebt wird, möglichst viele Baustellen österreichweit zu kontrollieren. So wurden beispielweise 2019 bei 11.728 Baustellenbesuchen 13.987 österreichische Unternehmen (und 48.823 ArbeitnehmerInnen in österreichischen Unternehmen) und 2.137 ausländische Unternehmen (und 8.317 entsandte ArbeitnehmerInnen) kontrolliert (Quelle: BUAk-Statistik 2019, nicht veröffentlicht). Untenstehende Übersicht bietet einen Einblick in die Erhebungsergebnisse im Zuge der Kontrolltätigkeit der BUAk.

<b>Lohn- und Sozialdumping in der Bauwirtschaft</b>	<b>(Verdachts-) Fälle 2018</b>
Verdachtsfälle von Unterentlohnung in österreichischen Unternehmen	402 AN/115 Unternehmen → 1% der kontrollierten Betriebe (2015: 0,53%)
Verdachtsfälle von Unterentlohnung in Entsendeunternehmen	3.603 AN/1.034 ausländische/Entsendebetriebe → 46% der kontrollierten Betriebe (2015: 26,87%)
Anzeigen wegen Unterentlohnung	5 AT Betriebe/9 AN // 260 Entsendebetriebe/900 AN
Teilzeit – Anzahl der nicht-korrekten Meldungen	1.903 Fälle
Scheinselbständigkeit	564 Verdachtsfälle
Nicht-angemeldete Tätigkeit	448 Verdachtsfälle
Nacherfassung von Beschäftigungszeiten bei österreichischen Unternehmen	7.061 Fälle
Auftraggeberhaftung - Feststellung	24 Fälle

Der Ablauf einer Baustellenkontrolle ist gesetzlich geregelt (§ 23a Abs. 2 BUAG). BUAk-InspektorInnen haben das Recht Baustellen und Aufenthaltsräume der ArbeitnehmerInnen zu betreten sowie das **Recht auf Auskunft und Einsicht** in zahlreiche (Lohn-)Unterlagen. BaustellenleiterInnen sind verpflichtet, die zum Nachweis der Arbeitsleistung vorhandenen Unterlagen wie etwa Arbeitsverträge, Werkverträge mit Subunternehmern, bei ausländischen Arbeitgebern auch Lohndokumente vorzulegen. Nicht vorhandene Unterlagen müssen nachgebracht werden.

Ein weiteres Kontrollinstrument zur Überprüfung einer etwaigen Unterentlohnung ist die **Befragung** der an der Baustelle anwesenden ArbeitnehmerInnen mittels Fragebogen. Dieser enthält Fragen u.a. zur Entlohnung, zur Art der ausgeübten Tätigkeit auf der Baustelle, zur Berufsausbildung, zur Wochenarbeitszeit, zur Dauer der Beschäftigung, zum Erhalt von Zulagen oder Zuschüssen, usw. Der Fragebogen steht in 19 Sprachen zur Verfügung. Überdies sprechen einige InspektorInnen mehrere Sprachen, darunter Serbokroatisch, Türkisch, Polnisch, Tschechisch, Slowakisch, Ungarisch etc. und können die BauarbeiterInnen im Falle von Unklarheiten beim Ausfüllen des Fragebogens unterstützen.

Neben der Befragung wird weiters überprüft, ob die ArbeitnehmerInnen bei der BUAk, bei der Krankenversicherung und - falls zutreffend - als entsandte ArbeitnehmerInnen gemeldet sind. Die

InspektorInnen sind mit Laptops ausgestattet, die online auf verschiedene Datenbanken (BUAK-Datenbank, ZKO-Daten des Finanzministeriums, Sozialversicherungsdatenbank) zugreifen können.

Von zentraler Bedeutung bei den Baustellenkontrollen ist darüber hinaus die unmittelbare und genaue **Beobachtung** der tatsächlich ausgeübten Tätigkeiten der auf den Baustellen Beschäftigten. Aus Gründen der Dokumentation werden daher auch Fotos der BauarbeiterInnen bei der Ausübung ihrer Tätigkeit gemacht, wobei im Besonderen darauf geachtet wird, dass diese Tätigkeit auf den Fotos eindeutig identifiziert werden kann. Zusätzlich wird von den InspektorInnen auch die Baustelle fotografiert. Eine solche genaue fotografische Dokumentation hat deswegen einen so hohen Stellenwert, da sie im Rahmen eines Gerichtsverfahrens gegen ein Unternehmen, das im Verdacht steht, gegen die LSDB-G zu verstoßen, als Beweis eingebracht werden kann.

**Ziel und Leitprinzip** der BUAK bei Baustellenkontrollen ist es, die ordnungsgemäße Einhaltung der Vorschriften auf der Baustelle zu überprüfen und nicht, die Bauarbeiter zu sanktionieren. Dieses Leitprinzip spiegelt sich auch in der Art und Weise wider, wie die InspektorInnen mit den BauarbeiterInnen umgehen. Die InspektorInnen agieren einerseits mit Entschlossenheit und Klarheit und andererseits in respektvoller Weise. Dieser Umgang trägt zweifellos zu einer Vertrauensbildung bei. Dazu kommt noch als wesentlicher Punkt, dass mittlerweile etliche BauarbeiterInnen – aufgrund ihrer Erfahrung - Baustelleninspektionen der BUAK positiv gegenüberstehen, da dadurch geklärt wird, ob ihr Arbeitsverhältnis dem gesetzlichen Rahmen entspricht.

Seit 1. Jänner 2018 sind Arbeitgeber zu **Teilzeitmeldungen** an die BUAK verpflichtet (festgelegt im BUA-G). Diese Meldung muss sowohl das Ausmaß als auch die Lage der Arbeitszeit sowie den Einsatzort des/r ArbeitnehmerIn enthalten. Hintergrund dieser neuen Verpflichtung war, dass die BUAK in ihrer Statistik eine nicht plausibel hohe Zahl an Teilzeitbeschäftigten am Bau feststellte. Vermutet wurde, dass BauarbeiterInnen formal als Teilzeitkraft beschäftigt wurden und ihnen die Differenz zur realen Arbeitszeit bar ausbezahlt wurde. Daher handelten die Sozialpartner die Verpflichtung zu den Teilzeitmeldungen aus. Wird nun bei einer Baustellenkontrolle ein Verstoß festgestellt, wird der Arbeitgeber einerseits bestraft und muss andererseits Nachzahlungen an die BUAK leisten. Diese Neuregelung führte zu einer Reduzierung der Teilzeitbeschäftigung im Baubereich.

#### ***Nachbereitung der Baustellenkontrollen und Weiterleitung an die Rechtsabteilung***

Im Anschluss an die Baustellenkontrollen werden diese von den InspektorInnen dokumentiert und ein Prüfbericht erstellt. Eventuelle Verdachtsfälle werden (erneut) untersucht und die Arbeitgeber aufgefordert, bei der Kontrolle nicht vorhandene Unterlagen nachzubringen. Bleibt der Verdacht bestehen, werden die Verdachtsfälle an die Rechtsabteilung der BUAK weitergeleitet. Die Kooperation zwischen InspektorInnen und Rechtsabteilung ist eng. Die JuristInnen der Rechtsabteilung haben Zugang zu verschiedenen in- und ausländischen Datenbanken und Informationsaustauschdiensten (wie etwa das IMI, das „Europäische Binnenmarkt-Informationssystem“), um die gesammelten Informationen zu verifizieren. Die genaue Dokumentation der Inspektionen ist ein wichtiges Instrument und Hilfsmittel, um Verdachtsfälle weiter zu verfolgen und bei etwaigen Gerichtsverfahren, bei denen BUAK MitarbeiterInnen als Zeugen oder als Partei auftreten, zulässige Beweismittel einbringen zu können.

#### ***Auftraggeberhaftung***

Seit 2017 gehört die so genannte Auftraggeberhaftung im Baubereich ebenfalls zu den Aufgaben der BUAK. Diese stellt einen weiteren Beitrag zur Bekämpfung von Lohn- und Sozialdumping im Baubereich dar. Die BUAK prüft, ob der Auftraggeber des entsendenden Unternehmens für Lohnforderungen entsandter oder grenzüberschreitend überlassener ArbeitnehmerInnen haftet, wenn der/die ArbeitnehmerIn nicht vom direkten Arbeitgeber bezahlt wird. Der/die ArbeitnehmerIn hat

die Möglichkeit im Rahmen einer persönlichen Vorsprache die BUAK über nicht erfüllte Entgeltansprüche für seine/ihre Tätigkeit im Baugewerbe zu informieren und Einzelheiten zum Fall mitzuteilen. Nachdem die BUAK den Sachverhalt geprüft hat, erhält – so sich der Verdacht erhärtet hat – der Auftraggeber ein Schreiben, in dem er/sie über seine/ihre Haftung einschließlich des konkreten Betrags informiert wird.

### **Informationspolitik: Kundendienst, ANI**

Im Kundendienst der BUAK wird persönliche Beratung, aber auch Beratung per Telefon und E-Mail angeboten, und zwar in mehreren Sprachen. Tägliche Öffnungszeiten und keine Anmeldepflicht bieten einen recht niederschweligen Zugang für die Beratungssuchenden. Beratungsschwerpunkte liegen in den Bereichen Urlaubs- und Abfertigungsansprüche, Schlechtwetterentschädigung, Überbrückungsgeld für arbeitslose Bauarbeiter vor der Pensionierung, also die „klassischen“ BUAK-Aufgabenbereichen. In letzter Zeit nehmen laut MitarbeiterInnen im Kundendienst aber auch Fälle von Verdacht auf Unterentlohnung zu.

Ein weiteres wichtiges Informationsinstrument ist die so genannte "Arbeitnehmerinformation - ANI". Es handelt sich dabei um ein vierteljährliches Informationsschreiben an die ArbeitnehmerInnen, das Informationen über alle Ansprüche, die bei der BUAK geltend gemacht werden können, enthält. Im Fall einer Unterentlohnung erhalten ArbeitnehmerInnen darüber hinaus Informationen über die Anzeige der BUAK gegen den Arbeitgeber. Ihre individuellen Entgeltansprüche müssen die ArbeitnehmerInnen jedoch selbst verfolgen.

### **Schlussfolgerungen**

Die Übertragung der Kompetenzen zur Umsetzung der Regelungen des LSDB-G an die BUAK war politisches Ziel der Sozialpartner im Bausektor und wurde konsequent verfolgt. Einer der wichtigsten Faktoren der Mitgestaltung der Regelung und ihrer praktischen Umsetzung liegt im Engagement der Sozialpartner des Bausektors für eine „saubere Branche“.

Die Aufgabe der BUAK als Institution bestand und besteht in der operationalen Umsetzung von Maßnahmen, die auf der Ebene der Sozialpartner ausgehandelt und im LSDB-G verankert wurden. Ein österreichisches Novum war, dass eine Sozialpartnerinstitution (in Selbstverwaltung) mit Vollzugskompetenzen in Fragen der Unterentlohnung und Lohnkontrolle ausgestattet wurde. Als selbstverwaltete Sozialpartnerinstitution, die sich überwiegend aus der Wirtschaft selbst und nicht aus Steuern finanziert und über hohe Branchenkompetenz verfügt, erhielt die BUAK ihre Vollzugskompetenzen unabhängig von anderen Kontrollinstanzen.

Die Betrauung der BUAK mit den Vollzugskompetenzen weist einige wichtige Vorteile auf: *erstens* die hohe Fachkompetenz und das langjährige Erfahrungswissen über die Arbeitsbedingungen in der Branche, im Besonderen auch in Bezug auf die geltenden Kollektivverträge; *zweitens* die „kurzen Wege“ zwischen der Institution und den Sozialpartnern der Branche, um Mängel und Erfolge der Maßnahme und ihrer Umsetzung zu diskutieren und *drittens* die große Bekanntheit der BUAK als vertraute und fachkundige Institution, ihrer Tätigkeiten und Aufgaben bei ArbeitgeberInnen und ArbeitnehmerInnen.

Die Strategien und Maßnahmen der BUAK entsprechen dem, was in der Literatur „strategische Kontrolle“ genannt wird. Strategische Kontrolle berücksichtigt, wo mit begrenzten Ressourcen die größten und nachhaltigsten Verhaltensänderungen von Unternehmen erreicht werden können. Bezogen auf die BUAK ist hier zum einen die branchenspezifische Durchsetzung von gesetzlichen Vorgaben mit einem Schwerpunkt auf Unterentlohnung und gefährdete ArbeitnehmerInnen zu nennen und zum anderen das Ziel einer nachhaltigen Einhaltung der Regelungen, was durch kontinuierliche Kontrollen und institutionalisierte Überprüfungen erreicht wurde. Darüber hinaus strebt strategische Kontrolle systemische Effekte an, d.h. wie kann es gelingen, Betriebe zur Ge-

setzeseinhaltung anzuhalten. Im Falle der BUAK ist ein wesentlicher Erfolgsfaktor sorgfältig vorbereitete und bis ins kleinste Detail durchdachte Kontrollen, die in institutionellen Feedback-Schleifen permanent optimiert werden.

Die BUAK kann - auch im Vergleich der in den drei Ländern untersuchten sozialpartnerschaftlichen Institutionen zur Überprüfung von Arbeitsstandards und Durchsetzung von fairen Arbeitsbedingungen in der Bauwirtschaft - als bemerkenswertes Beispiel bezeichnet werden: *Erstens* konnten sich die Sozialpartner unter Einbeziehung einer funktionierenden, durch die Sozialpartner selbst verwalteten Institution auf eine gemeinsame politische Vorgehensweise gegen Lohn- und Sozialdumping einigen. *Zweitens* besteht ein wesentlicher Erfolgsfaktor Lohn- und Sozialdumping in der Bauwirtschaft entgegenzuwirken in der Betrauung einer branchenkompetenten Institution mit einer Vielzahl von gesetzlich verankerten Befugnissen, die über die Erhebung bis zur Anzeigenlegung, von der Auftraggeberhaftung bis zur Überprüfung von Entsendeunternehmen reichen. *Drittens* fördert die BUAK eine Organisationskultur, die sich den Zielen des fairen Wettbewerbs und der Einhaltung der entsprechenden Regeln in Bauwirtschaft verschreibt, sowie ihre operativen Vorgehensweisen an diesen Zielen orientiert.

Ein Problem in der Bekämpfung von Lohn- und Sozialdumping in Österreich bleibt jedoch nach wie vor ungelöst. ArbeitnehmerInnen müssen zur Durchsetzung ihrer Lohnansprüche von sich aus tätig werden und offenen Lohn auf zivilrechtlichem Wege einklagen. Dieser Schritt wird insbesondere von entsandten ArbeitnehmerInnen selten getätigt, sei es aufgrund ihrer Unsicherheit über Rechtsansprüche, ihrer oft mangelnden Deutschkenntnisse oder ihrer kurzen Aufenthaltsdauer in Österreich.