EMN
Europäisches Migrationsnetzwerk ÖSTERREICH

Unrechtmäßige Beschäftigung von Drittstaatsangehörigen in Österreich

Prisca Ebner

IOM
UN MIGRATION

Die Meinungen, die in dieser Studie geäußert werden, sind die der Autorin und reflektieren nicht unbedingt die Position des österreichischen Bundesministeriums für Inneres, der Europäischen Kommission und/oder der Internationalen Organisation für Migration (IOM). Die verwendeten Bezeichnungen und die Darstellung von Material in der gesamten Studie bedeuten keinerlei Stellungnahme seitens der IOM bezüglich des rechtlichen Status eines Landes, eines Territoriums, einer Stadt oder Region, dessen Behörden oder hinsichtlich ihrer Grenzen.

IOM ist dem Prinzip verpflichtet, dass menschenwürdige und geregelte Migration den Migrant:innen und der Gesellschaft zugutekommt. Als zwischenstaatliche Organisation zielt IOM gemeinsam mit ihren Partner:innen in der internationalen Gemeinschaft darauf ab, Unterstützung bei der Bewältigung von operationellen Migrationsherausforderungen anzubieten, das Verständnis über Migration zu erhöhen, soziale und ökonomische Entwicklung durch Migration zu fördern sowie die Menschenwürde und das Wohlergehen von Migrant:innen aufrechtzuerhalten.

Herausgeber: Nationaler Kontaktpunkt Österreich
im Europäischen Migrationsnetzwerk
Internationale Organisation für Migration
Landesbüro für Österreich
Nibelungengasse 13/4, 1010 Wien
Tel.: +43 1 585 33 22 0
E-Mail: iomvienna@iom.int, emnaustria@iom.int
Internet: www.austria.iom.int, www.emn.at

Diese Publikation wurde ohne formale Editierung durch IOM herausgegeben.

Diese Publikation wurde ohne die Unterstützung der IOM Forschungsabteilung (RES) herausgegeben.

Titelbild: LoiblMonnerjahnPartner(Collage), Fotos (Envato Elements Pty Ltd.)

Design: LoiblMonnerjahnPartner, Wien

Für den Druck wurde umweltfreundliches Papier verwendet.

Zitiervorschlag: Ebner, P. (2023). *Unrechtmäßige Beschäftigung von Drittstaatsangehörigen in Österreich.* Internationale Organisation für Migration (IOM), Wien.

ISBN 978-3-9505303-5-3 (PDF), Deutsche Ausgabe

ISBN 978-3-9505303-7-7 (Taschenbuch), Deutsche Ausgabe

© Oktober 2023, Internationale Organisation für Migration (IOM)

Einige Rechte vorbehalten. Diese Publikation wird unter der Creative Commons Namensnennung-Nichtkommerziell-Keine Bearbeitung 3.0 IGO Lizenz (CC BY-NC-ND 3.0 IGO) zur Verfügung gestellt.*

Weitere Angaben entnehmen Sie bitte den Urheberrechts- und Nutzungsbedingungen.

Diese Publikation darf nicht für Zwecke, die in erster Linie auf kommerziell relevante Vorteile oder auf eine Vergütung abzielen, verwendet, veröffentlicht oder weitergegeben werden, mit Ausnahme von Bildungszwecken, z. B. zur Aufnahme in Lehrbücher.

Genehmigungen: Anfragen zur kommerziellen Nutzung oder zu weiteren Rechten und Lizenzen richten Sie bitte an publications@iom.int.

*https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0/igo/legalcode

PUB2024/002/R

Unrechtmäßige Beschäftigung von Drittstaatsangehörigen in Österreich

Prisca Ebner

Zusammenfassung IV

1 Einleitung 1

2 Überblick über unrechtmäßige Beschäftigung von Drittstaatsangehörigen 7

3 Prävention und Identifizierung von unrechtmäßiger Beschäftigung 14

4 Folgen für Arbeitgeber:innen und für Drittstaatsangehörige 23

5 Schlussfolgerungen 33

Anhang 35

INHALTSVERZEICHNIS

Zusammenfassung IV

1 Einleitung 1

1.1 Hintergrund 1

1.2 EU-Kontext 2

1.3 Umfang und Definitionen 3

1.4 Methodologie 5

2 Überblick über unrechtmäßige Beschäftigung von Drittstaatsangehörigen 7

2.1 Risikobranchen und Unternehmensprofile 7

2.2 Trends und Herkunft von unrechtmäßig Beschäftigten 9

2.3 Unrechtmäßige und ausbeuterische Arbeitsbedingungen 11

3 Prävention und Identifizierung von unrechtmäßiger Beschäftigung 14

3.1 Politiken und Maßnahmen zur Prävention 14

3.2 Kontrollen der Finanzpolizei zur Identifizierung 16

3.3 Nationale und internationale Zusammenarbeit 19

3.4 Herausforderungen und bewährte Praktiken 20

4 Folgen für Arbeitgeber:innen und für Drittstaatsangehörige 23

4.1 Sanktionen für Arbeitgeber:innen 23

4.2 Rechte von Drittstaatsangehörigen 26

4.3 Folgen für Drittstaatsangehörige 28

4.4 Herausforderungen und bewährte Praktiken 31

5 Schlussfolgerungen 33

Anhang 35

A.1 Liste der Abkürzungen und Übersetzungen 35

A.2 Literaturverzeichnis 39

Verzeichnis der Abbildungen, Infoboxen und Tabellen

Abbildung 1: Personen, bei deren Beschäftigung gegen arbeits- und sozialrechtliche Vorschriften verstoßen und dies zur Anzeige gebracht wurde, nach Nationalitätengruppen (2017–Mitte 2023) 10

Abbildung 2: Top-5 Branchen der kontrollierten Betriebe (2017–Mitte 2023) 18

Infobox 1: Entsendung von Drittstaatsangehörigen über andere EU-Mitgliedstaaten nach Österreich 8

Infobox 2: Arbeitsausbeutung als Form des Menschenhandels 12

Infobox 3: Mögliche Sanktionen für Arbeitgeber:innen, die Drittstaatsangehörige unrechtmäßig beschäftigen 23

Tabelle 1: Anzahl überprüfter Betriebe nach Branche (2017–Mitte 2023) 17

Tabelle 2: Mögliche Folgen für Drittstaatsangehörige, abhängig von ihrer Aufenthalts- und Beschäftigungssituation, anhand von Fallbeispielen 29

ZUSAMMENFASSUNG

Die vorliegende Studie untersucht die unrechtmäßige Beschäftigung von Drittstaatsangehörigen in Österreich im Zeitraum 2017–2023 und baut somit auf eine vorangehende Studie auf, die vom Europäischen Migrationsnetzwerk (EMN) im Jahr 2016/2017 durchgeführt wurde. Diese Publikation ist der Beitrag Österreichs zur vergleichenden Studie des EMN „Illegal employment of third-country nationals: 2017–2022 situation analysis".

Im Rahmen der Studie wird ein Überblick über Risikobereiche und aktuelle Trends gegeben sowie Maßnahmen zur Prävention und Identifizierung von unrechtmäßiger Beschäftigung analysiert. Zudem werden mögliche Folgen für Arbeitgeber:innen und für Drittstaatsangehörige sowie Herausforderungen und bewährte Praxisbeispiele erörtert. Grundsätzlich haben sich die nationalen rechtlichen, politischen und operativen Rahmenbedingungen hinsichtlich der unrechtmäßigen Beschäftigung von Drittstaatsangehörigen in Österreich seit 2016/2017 nicht wesentlich verändert. Es kamen jedoch neue Trends und Entwicklungen auf, die auch zu neuen Herausforderungen und Ansätzen führten. Die zentralen Ergebnisse werden im Folgenden zusammengefasst.

Überblick über unrechtmäßige Beschäftigung von Drittstaatsangehörigen

Das Amt für Betrugsbekämpfung (ABB) im Bundesministerium für Finanzen (BMF) führt regelmäßig Risikobewertungen zu jenen Branchen durch, die besonders von unrechtmäßiger Beschäftigung betroffen sind. Im Fokus stehen in Österreich weiterhin die Branchen Gastronomie und Tourismus, Land- und Forstwirtschaft sowie das Baugewerbe. Ein Risikobereich, der neu hinzugekommen ist, umfasst die Auslieferung mit Kleintransportern. Generell findet unrechtmäßige Beschäftigung in Österreich zumeist nicht direkt bei Großunternehmen, sondern über Subunternehmen statt. In den letzten Jahren hat auch die Entsendung von Drittstaatsangehörigen über andere EU-Mitgliedstaaten nach Österreich zugenommen.

Eine zentrale Entwicklung im Untersuchungszeitraum ist die Trendumkehr der Herkunft von mutmaßlich unrechtmäßig Beschäftigten in Österreich: Seit 2020 kommt der Großteil aus Drittstaaten, in den Jahren zuvor wurden vordergründig EU-Bürger:innen identifiziert. Im Kontext der COVID-19 Pandemie kamen in Österreich Fälle von ausbeuterischen Arbeitsbedingungen und unrechtmäßigen Beschäftigungsverhältnissen von Drittstaatsangehörigen an die Öffentlichkeit. In diesem Zusammenhang wurde in den Jahren 2020 und 2021 auch eine erhöhte Gefahr von Ausbeutung sowie eine Verstärkung von bestehenden Vulnerabilitäten beobachtet.

Prävention und Identifizierung von unrechtmäßiger Beschäftigung

Im Untersuchungszeitraum wurden die bestehenden Maßnahmen zur Prävention von unrechtmäßiger Beschäftigung von Drittstaatsangehörigen fortgeführt. In der Praxis gibt es neu entwickelte IT-Systeme in der Privatwirtschaft, insbesondere im Baugewerbe. Diese IT-Systeme prüfen vor der Einstellung von Arbeitnehmer:innen die entsprechenden Daten sowie die Vollständigkeit der Dokumente und Bewilligungen, was einer unrechtmäßigen Beschäftigung vorbeugen soll.

Die Maßnahmen zur Identifizierung von unrechtmäßiger Beschäftigung sind seit 2017 gleichgeblieben. Die Kontrollen werden weiterhin von der Finanzpolizei vor Ort in Betrieben durchgeführt und auch die Anzahl der Kontrollen blieb im Zeitraum 2017–2022 relativ konstant. Eine praktische Neuerung wird der geplante Einsatz von digitalen Dokumentenscannern bei den Kontrollen der Finanzpolizei sein.

Folgen für Arbeitgeber:innen und für Drittstaatsangehörige

In Österreich wird in Fällen von unrechtmäßiger Beschäftigung immer der:die Arbeitgeber:in sanktioniert. Dies kann insbesondere wegen der Beschäftigung eines:einer Drittstaatsangehörigen ohne entsprechende Sozialversicherungsmeldung und/oder ohne entsprechende arbeitmarktbehördliche Genehmigung bzw. Aufenthaltsberechtigung erfolgen. Die Sanktionen gegen Arbeitgeber:innen blieben im Wesentlichen unverändert, da ihre abschreckende Wirkung vom Bundesministerium für Arbeit und Wirtschaft (BMAW) als ausreichend eingeschätzt wird. Es gab jedoch rechtliche Anpassungen im Zusammenhang mit der Ausgestaltung dieser Sanktionen.

In Österreich kann ein:e Arbeitnehmer:in nicht für unrechtmäßige Beschäftigung bestraft werden. Für unrechtmäßig beschäftigte Ausländer:innen kann es unter Umständen jedoch fremdenrechtliche Konsequenzen geben. Eine Regularisierung der Beschäftigung oder eines allfällig irregulären Aufenthalts ist nicht vorgesehen. Ausländer:innen haben gegenüber ihren Arbeitgeber:innen jedenfalls die gleichen Rechtsansprüche wie Österreicher:innen, unabhängig von ihrem Aufenthaltstitel und ungeachtet dessen, ob ein gültiger Arbeitsvertrag besteht oder nicht. Unrechtmäßig beschäftigten Drittstaatsangehörigen stehen dabei die gleichen Unterstützungs- und Beschwerdemöglichkeiten offen. Die Geltendmachung und Durchsetzung ihrer Rechte wird jedoch in der Praxis als zentrale Herausforderung gesehen, da die bestehenden Mechanismen von unrechtmäßig beschäftigten Drittstaatsangehörigen kaum genutzt werden.

Schlussfolgerungen

Die Relevanz des Themas der unrechtmäßigen Beschäftigung hat im österreichischen Kontext im Zeitraum 2017–2023 zugenommen. Die zentrale Erkenntnis dieser Studie ist, dass bei nahezu gleichbleibenden rechtlichen Rahmenbedingungen und relativ konstantem Umfang der Kontrolltätigkeiten die Anzahl sowie der Anteil der identifizierten Fälle von mutmaßlicher unrechtmäßiger Beschäftigung von Drittstaatsangehörigen stark angestiegen sind. Um dem zu begegnen wird es notwendig sein, unterschiedliche Herausforderungen bei der Prävention, Identifizierung, Sanktionierung und hinsichtlich der Folgen für Drittstaatsangehörige sowie der Geltendmachung von entsprechenden Rechten zu adressieren und auf bewährten Praktiken aufzubauen.

1 EINLEITUNG

Die unrechtmäßige Beschäftigung von Migrant:innen aus Staaten außerhalb der EU (Drittstaaten) stellt ein komplexes Phänomen dar, das Migrations-, Arbeits-, Sozial- und Steuerpolitik sowie die entsprechenden Rechte von Einzelnen betrifft. Die Verhinderung von unrechtmäßiger Beschäftigung liegt daher an der Schnittstelle zwischen diesen Bereichen. Folgendes Kapitel umreißt das Thema in Österreich, bevor es um den Hintergrund der Studie und den EU-Kontext geht. Zudem werden zentrale Definitionen, Zielstellungen und methodologische Aspekte der Studie beleuchtet.

1.1 Hintergrund

Beschäftigungsverhältnisse, welche den Behörden nicht gemeldet werden bzw. welche außerhalb der rechtlichen Rahmenbedingungen stattfinden, zählen zur Schattenwirtschaft[1] eines Landes. In Österreich wird der Anteil der Schattenwirtschaft im Verhältnis zum Bruttoinlandsprodukt (BIP) für 2023 mit rund acht Prozent berechnet. Damit befindet sich Österreich im Vergleich zu anderen Ländern der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) am unteren Ende (OECD-Durchschnitt: 12%; Schneider und Boockmann, 2023:24). Der Anteil der Schattenwirtschaft am BIP ist im Vergleich zu 2019 jedoch gestiegen, was durch die schlechte Wirtschaftslage, Folgen der COVID-19 Pandemie und den russischen Angriffskrieg gegen die Ukraine erklärt wird (Schneider und Boockmann, 2023:24; WKÖ, 2023a). Eine Eurobarometer Umfrage aus dem Jahr 2019 zeigt auf, dass ein Drittel der Österreicher:innen jemanden kennt (unabhängig von der Staatsbürgerschaft), der oder die unangemeldet arbeitet. 12 Prozent der Österreicher:innen gaben dabei an, im letzten Jahr Waren gekauft oder Dienstleistungen in Anspruch genommen zu haben, bei denen davon auszugehen ist, dass diese mit unangemeldeter Erwerbstätigkeit zusammenhingen (Europäische Kommission, 2020b:12, 34). Betroffen waren dabei vor allem Frisör- und Schönheitsdienstleistungen, Reparaturarbeiten und Renovierungen, Putz- oder Bügeldienste, sowie Gartenarbeiten (Europäische Kommission, 2019:1). Die Wahrscheinlichkeit, dass Behörden nicht gemeldetes Einkommen aufdecken, wird in Österreich von der Mehrheit (54%) als hoch eingeschätzt (Europäische Kommission, 2020b:78).

In Zusammenhang mit der Erwerbstätigkeit von Migrant:innen kommt hinzu, dass nicht alle in Österreich aufhältigen Drittstaatsangehörigen auch hier arbeiten dürfen. Die Bedingungen, unter denen die meisten Drittstaatsangehörigen[2] in Österreich rechtmäßig eine Beschäftigung aufnehmen können, sind im Ausländerbeschäftigungsgesetz (AuslBG)[3] festgehalten. Drittstaatsangehörige, die keinen freien Arbeitsmarktzugang haben, benötigen zur Aufnahme einer unselbstständigen Arbeit in Österreich eine behördliche Bewilligung. Ein:e Arbeitgeber:in darf Drittstaatsangehörige nur beschäftigen (§ 3 Abs. 1 AuslBG), wenn der:die Drittstaatsangehörige eine für diese Beschäftigung gültige Bewilligung hat (z. B. Rot-Weiß-Rot – Karte (plus), Blaue Karte EU, unternehmensintern transferierte Arbeitnehmer:in, Aufenthaltstitel Familienangehörige:r oder Daueraufl

1 Die Schattenwirtschaft ist, breit gefasst, der Teil der auf die Erzielung von Einkommen gerichteten Aktivitäten, deren Erfassung, Besteuerung und staatliche Regulierung vermieden wird (Schneider und Boockmann, 2023:4).

2 Personen, die vom Geltungsbereich des AuslBG ausgenommen sind, umfassen z. B. Asyl- und subsidiär Schutzberechtigte, Vertriebene mit einem Ausweis für Vertriebene, Forscher:innen, Medienberichterstatter:innen und Diplomat:innen (§ 1 Abs. 2 AuslBG).

3 Ausländerbeschäftigungsgesetz, BGBl. Nr. 218/1975, in der Fassung des Bundesgesetzes BGBl. I Nr. 84/2023.

enthalt EU) beziehungsweise wenn dem:der Arbeitgeber:in für den:die konkrete:n Drittstaatsangehörige:n eine behördliche Bewilligung (Beschäftigungsbewilligung, Entsendebewilligung oder Anzeigebestätigung) erteilt wurde.

Die Finanzpolizei gab an, dass hinsichtlich der unrechtmäßigen Beschäftigung von Drittstaatsangehörigen seit 2017 keine wesentlichen Veränderungen der Rahmenbedingungen, sondern nur geringfügige rechtliche Anpassungen, vorgenommen wurden.[4] Auch sind aktuell keine rechtlichen oder politischen Änderungen in Planung.[5] Generell war der Rechtsrahmen in diesem Bereich zwischen 2017 und 2023 von Kontinuität geprägt und auch die politischen Strategien haben sich nicht wesentlich verändert. Ein möglicher Grund dafür könnte sein, dass es in diesem Zeitraum fünf Regierungswechsel gab und somit Regierungspläne nur bedingt umgesetzt werden konnten (Bundeskanzleramt, o.J.).[6] Gleichzeitig haben sich die Trends und Entwicklungen hinsichtlich unrechtmäßiger Beschäftigung von Migrant:innen in diesem Zeitraum stark verändert (siehe Kapitel 2). Grundsätzlich handelt es sich bei Drittstaatsangehörigen, die in Österreich unrechtmäßig arbeiten, um eine sehr heterogene Gruppe. Unter ihnen befinden sich sowohl Hoch- als auch Niedrigqualifizierte, und es betrifft fast alle Branchen (Yun, 2023:246). Betroffen können etwa Studierende (Egg, 2020), Asylwerber:innen (Ebner, 2023), oder Plattform-Arbeiter:innen sein (Fairwork, 2022). Es kann zudem davon ausgegangen werden, dass viele Migrant:innen, die keinen oder einen prekären Aufenthaltsstatus haben, arbeiten (Homberger und Güntner, 2022:36). Die wenigen erhobenen Daten zu unrechtmäßiger Beschäftigung von Ausländer:innen zeigen bestimmte Risikobranchen in Österreich auf, wie das Baugewerbe, die Gastronomie, die Landwirtschaft, die Pflegearbeit und die Kleinindustrie (Biffl, 2023:184; siehe 2.1).

1.2 EU-Kontext[7]

Nach Ansicht der Europäischen Kommission führt unrechtmäßige Beschäftigung zu verringerten Steuereinnahmen, untergräbt die Finanzierung der Sozialversicherungssysteme und verzerrt den fairen Wettbewerb zwischen Unternehmen (Europäische Kommission, 2007). Zusätzlich zu diesen negativen wirtschaftlichen Auswirkungen gibt es auch negative Einflüsse auf die Standards der Arbeitsbedingungen, Beschäftigungsvorschriften und Rechte von Arbeitnehmer:innen. Generell findet unrechtmäßige Beschäftigung oft unter prekären Bedingungen statt, was Arbeitnehmer:innen anfälliger für Ausbeutung macht. Daher ist die Verhinderung von unrechtmäßiger Beschäftigung ein politisches Ziel und eine Priorität für die EU und ihre Mitgliedstaaten (EMN, 2023a).

An der Schnittstelle zwischen Beschäftigungs- und Migrationspolitik sind die Zuständigkeiten innerhalb der EU unterschiedlich:[8] Für die Beschäftigungspolitik sind in erster Linie die EU-Mitgliedstaaten zuständig, während die Migrationspolitik in die gemeinsame Zuständigkeit der EU und ihrer Mitgliedstaaten fällt. Um gegen unrechtmäßige Beschäftigung vorzugehen und die Koordinierung zu verbessern, hat die Europäische Kommission 2009

4 Interview mit Wilfried Lehner, Finanzpolizei, 26. Juli 2023.

5 Schriftlicher Beitrag: Heinz Kutrowatz, Bundesministerium für Arbeit und Wirtschaft, 11. und 16. August 2023.

6 Interview mit Johannes Peyrl, Arbeiterkammer, 18. August 2023.

7 Details zum EU-Kontext in Anlehnung an EMN, 2023a.

8 Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union (Konsolidierte Fassung), ABl. C 326/47.

die Richtlinie über Sanktionen gegen Arbeitgeber:innen eingeführt.[9] Die Richtlinie regelt das Vorgehen gegen unrechtmäßige Beschäftigung von *irregulär* aufhältigen Drittstaatsangehörigen. Die Maßnahmen umfassen Prävention, Aufdeckung und Sanktionen und sollen Arbeitgeber:innen von rechtswidrigen Beschäftigungspraktiken abhalten sowie den Schutz von Drittstaatsangehörigen mit irregulärem Aufenthalt vor ausbeuterischen Arbeitgeber:innen verbessern. Seither wurde die Notwendigkeit von gemeinsamen Maßnahmen gegen unrechtmäßige Beschäftigung wiederholt bekräftigt, beispielsweise im Jahr 2015 in der Europäischen Agenda für Migration, im Jahr 2020 im neuen Pakt für Migration und Asyl und 2021 in der Mitteilung über die Richtlinie über Sanktionen gegen Arbeitgeber:innen (Europäische Komission, 2015b, 2020a, 2021a).

Darüber hinaus stehen Bemühungen zur Verbesserung menschenwürdiger Arbeitsbedingungen und zum Schutz vor Ausbeutung von Arbeitsmigrant:innen sowie entsprechende Kontrollen auf der europäischen Agenda. Die Saisonarbeits-Richtlinie[10] aus dem Jahr 2014 legt die Bedingungen für die Einreise und den Aufenthalt von Drittstaatsangehörigen zum Zweck der Beschäftigung als Saisonarbeiter:innen fest. Der EU-Aktionsplan zur Bekämpfung der Schleusung von Migrant:innen 2015–2020 sah Zielvorgaben für die Anzahl von Kontrollen in jenen Wirtschaftsbranchen vor, die am stärksten von unrechtmäßiger Beschäftigung irregulär aufhältiger Migrant:innen betroffen sind (Europäische Kommission, 2015a). Die Verhinderung von Ausbeutung und die Gewährleistung des Schutzes von Migrant:innen wurde im erneuerten EU-Aktionsplan 2021–2025 bekräftigt (Europäische Kommission, 2021b). Darüber hinaus wurde 2016 die *European Platform tackling undeclared work* ins Leben gerufen, um die Zusammenarbeit und den Austausch zu bewährten Praktiken zu verbessern und gemeinsame Grundsätze für Inspektionen zwischen Arbeitsaufsichtsbehörden und anderen Vollzugsbehörden zu erarbeiten.[11] Im Dezember 2021 wurde zudem ein Vorschlag für eine Richtlinie zur Verbesserung der Arbeitsbedingungen in der Plattformarbeit von der Europäischen Kommission vorgelegt.[12] In Bezug auf die Richtlinie über Sanktionen gegen Arbeitgeber:innen wurde auch die Bedeutung von wirksamen Mechanismen zur Einholung nicht gezahlter Löhne, zur Einreichung von Beschwerden und zur Meldung von Arbeitsausbeutung betont (Europäische Kommission, 2021a).

1.3 Umfang und Definitionen

Das Europäische Migrationsnetzwerk (EMN) führte bereits 2016/2017 eine Studie zu „Illegaler Beschäftigung von Drittstaatsangehörigen in der EU" durch. Diese Studie kam zu dem Schluss, dass Schutzmaßnahmen und Risikoanalysen verstärkt werden müssen, um die Identifizierung von unrechtmäßiger Beschäftigung zu verbessern (EMN, 2017:45). Im Jahr 2023 wurde die vorliegende Folgestudie durchgeführt, welche einen Überblick über die unrechtmäßige Beschäftigung von Drittstaatsangehörigen im Zeitraum Jänner 2017 bis Oktober 2023 (Statistiken: 30. Juni 2023) gibt.[13] Dieser österreichische Beitrag zur EMN-Studie bietet Einblicke in neue Entwicklungen, die politischen und rechtlichen Rahmenbedingungen sowie in neue Maßnahmen zur Verhin-

9 Richtlinie 2009/52/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 18. Juni 2009 über Mindeststandards für Sanktionen und Maßnahmen gegen Arbeitgeber, die Drittstaatsangehörige ohne rechtmäßigen Aufenthalt beschäftigen, ABl. L 168/24.

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

11 Beschluss (EU) 2016/344 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 9. März 2016 über die Einrichtung einer Europäischen Plattform zur Stärkung der Zusammenarbeit bei der Bekämpfung nicht angemeldeter Erwerbstätigkeit (Text von Bedeutung für den EWR), ABl. L 65/12.

12 Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on improving working conditions in platform work, COM (2021) 762 final.

13 Eine Analyse des österreichischen Kontextes vor 2017 finden Sie hier: Heilemann, 2017.

derung der unrechtmäßigen Beschäftigung von Drittstaatsangehörigen in Österreich. Sie befasst sich weiters mit Sanktionen für Arbeitgeber:innen und Rechte von bzw. mögliche Folgen für unrechtmäßig beschäftigte Arbeitnehmer:innen sowie mit den jeweiligen Herausforderungen und bewährten Praktiken seit 2017.

Diese Studie bezieht sich dabei primär auf die unrechtmäßige Beschäftigung von Drittstaatsangehörigen, d. h. der Beschäftigung außerhalb der geltenden rechtlichen Rahmenbedingungen von Personen aus Ländern außerhalb der EU. In Österreich sind dies vordergründig Verstöße gegen das Ausländerbeschäftigungsgesetz (AuslBG).[14] Die Analyse betrachtet dabei erstens, Drittstaatsangehörige, die sich regulär im Land aufhalten, aber einer unangemeldeten Erwerbstätigkeit nachgehen. Zweitens, Drittstaatsangehörige, die sich regulär im Land aufhalten aber außerhalb der Bedingungen ihres Aufenthaltstitels bzw. arbeitsmarktbehördlicher Genehmigung arbeiten. Und Drittens, Drittstaatsangehörige, die sich irregulär im Land aufhalten und arbeiten.

Soweit möglich geht diese Studie auch auf ausbeuterische Arbeitsbedingungen ein. Arbeitgeber:innen können Arbeitnehmer:innen, die sich in allen der drei oben genannten Situationen befinden, ausnutzen oder ausbeuten. Allerdings erhöhen Faktoren wie eine unrechtmäßige Anstellung, die Beschäftigung in bestimmten Risikobranchen, fehlender Arbeitsmarktzugang und/oder ein fehlender bzw. prekärer Aufenthaltsstatus die Gefahr von Arbeitsausbeutung. Die Ausbeutung von Arbeitskräften ist dabei ein Kontinuum und kann Fälle von Lohn- und Sozialdumping oder auch Menschenhandel umfassen (siehe auch 2.3).

Die Studie berücksichtigt auch Fälle von „Scheinselbstständigkeit", insbesondere Plattformarbeit, die von Drittstaatsangehörigen ausgeübt wird. Zudem werden vertriebene Personen aus der Ukraine mit vorübergehendem Schutzstatus berücksichtigt. Hintergrund ist, dass Personen mit vorübergehendem Schutz zwar einen freien Arbeitsmarktzugang haben, jedoch trotzdem die Möglichkeit einer unangemeldeten Erwerbstätigkeit besteht. Personen, die internationalen Schutz beantragen, sind aufgrund des unterschiedlichen Rechtsrahmens in den EU-Mitgliedstaaten und einer eigenen EMN-Studie aus dem Jahr 2022 zu diesem Thema vom Umfang dieser Studie ausgenommen (Ebner, 2023; EMN, 2023b).

Im Zusammenhang mit unrechtmäßiger Beschäftigung gibt es viele verwandte Begriffe, wie *illegale Beschäftigung, Schwarzarbeit, undokumentierte Arbeit* oder *unangemeldete Erwerbstätigkeit*. Im Kontext dieser Studie haben wir uns für die Verwendung des Begriffs „unrechtmäßige Beschäftigung" entschieden, mit der Intention, einen möglichst neutralen und umfassenden Begriff zu wählen. Der Studie liegen darüber hinaus die folgenden Begriffsdefinitionen zugrunde, die, sofern nicht anders angegeben, auf den Einträgen des EMN Glossars zu Asyl und Migration beruhen (EMN, 2018):[15]

Ausbeutung der Arbeitskraft: Arbeitssituation, die erheblich von den in den Gesetzgebungen und anderen verbindlichen Rechtsvorschriften definierten Arbeitsbedingungen abweicht. Dies betrifft insbesondere Gehalt, Arbeitszeiten, Urlaubsansprüche, Gesundheits- und Sicherheitsstandards sowie faire Behandlung (FRA, 2015:10).

14 Ausländerbeschäftigungsgesetz, BGBl. Nr. 218/1975, in der Fassung des Bundesgesetzes BGBl. I Nr. 84/2023.

15 Das interaktive online EMN Asyl- und Migrationsglossar finden Sie unter: https://home-affairs.ec.europa.eu.

Beschäftigung: Die Ausübung von Tätigkeiten, die sich auf jede Form von Arbeit beziehen, die nach nationalem Recht oder nach gängiger Praxis für oder unter der Leitung und/oder Aufsicht von Arbeitgeber:innen geregelt ist (Europäische Kommission, o.J.a).

Drittstaatsangehörige: Jede Person, die nicht Unionsbürger:in im Sinne von Art. 20(1) des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV)[16] ist und die nicht das Gemeinschaftsrecht auf Freizügigkeit nach Art. 2(5) des Schengener Grenzkodex[17] genießt.

Erwerbstätigkeit: Als Erwerbstätige gelten jene Personen, die in der Referenzwoche mindestens eine Stunde als Unselbständige, Selbständige oder mithelfende Familienangehörige gearbeitet haben. Haben sie aufgrund von Urlaub, Krankheit, Elternkarenz etc. in der Referenzwoche nicht gearbeitet, gehen aber ansonsten einer Arbeit nach, gelten sie ebenfalls als erwerbstätig (Statistik Austria, o.J.).

Illegale Beschäftigung (*hier: unrechtmäßige Beschäftigung*): Eine wirtschaftliche Aktivität, die entgegen den gesetzlichen Bestimmungen ausgeführt wird.

Irreguläre:r Migrant:in: Im EU-Kontext, ein:e Drittstaatsangehörige:r, der:die sich auf dem Gebiet eines Schengenstaates befindet und nicht oder nicht mehr die Einreisevoraussetzungen nach Art. 5 des Schengener Grenzkodexes oder andere Voraussetzungen für die Einreise und den Aufenthalt in diesem EU-Mitgliedstaat erfüllt.

Unangemeldete Erwerbstätigkeit: Auf EU-Ebene alle entgeltlichen Tätigkeiten, die ihrer Art nach rechtmäßig sind, aber den Behörden nicht gemeldet werden, wobei die unterschiedlichen Regulierungssysteme der Mitgliedstaaten berücksichtigt werden (ELA, o.J.).

Undokumentierte Arbeit: Lohnarbeit von Migrant:innen ohne Aufenthalts- und/oder Arbeitspapiere (AK et al., 2014:7).

1.4 Methodologie

Die vorliegende Studie wurde vom Nationalen Kontaktpunkt (NKP) Österreich im EMN im Rahmen des EMN-Arbeitsprogramms 2023–2025 durchgeführt. Um die Vergleichbarkeit der Ergebnisse aus allen Mitgliedstaaten zu erleichtern, wurde die Studie nach einer gemeinsamen Studienvorlage samt einem vordefinierten, vom EMN entwickelten Fragenkatalog erstellt.

Als Quellen für den nationalen Bericht Österreichs wurden Gesetzestexte, nationale und internationale Publikationen, Presseaussendungen, Medienberichte und Internetquellen herangezogen. Die verwendeten Statistiken wurden von der Finanzpolizei bereitgestellt und im Landesbüro für Österreich der Internationalen Organisation für Migration (IOM) aufbereitet. Die Analyse der politischen und rechtlichen Entwicklungen

16 Konsolidierte Fassung des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union, ABl. C 326, S. 47–390.

17 Verordnung (EU) 2016/399 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 9. März 2016 über einen Gemeinschaftskodex für das Überschreiten der Grenzen durch Personen (Schengener Grenzkodex), ABl. L 77, S. 1–52.

basiert auf den EMN Österreich Jahresberichten Migration und Asyl 2017–2022.[18] Zudem wurden Parlamentskorrespondenzen, Stellungnahmen zu Regierungsvorlagen sowie mediale Berichterstattungen herangezogen. Zur Ergänzung der durch die Sekundärforschung gewonnenen Informationen wurden qualitative, halbstrukturierte Interviews mit Experten aus den Bereichen Arbeitsmarkt, Ausländerbeschäftigung und Arbeitsrecht durchgeführt bzw. entsprechende Stellungnahmen eingeholt. Im Rahmen dieser wurde auch nach Herausforderungen und bewährten Praxisbeispielen gefragt. Von folgenden Experten wurden mündliche oder schriftliche Beiträge geleistet:

- Mag. Heinz Kutrowatz, Leiter der Stabsstelle Internationales Arbeitsmarktrecht, III/B/StabIAR, Bundesministerium für Arbeit und Wirtschaft;
- Hofrat Wilfried Lehner, MLS, Bereichsleiter Finanzpolizei, Bundesministerium für Finanzen;
- Dr. Johannes Peyrl, Referent, Abteilung für Arbeitsmarkt und Integration, Arbeiterkammer Wien.

Darüberhinaus wurden im Rahmen der Studienerstellung auch Informationen von MMag.ª Susanne Kimm (Anlaufstelle zur gewerkschaftlichen Unterstützung undokumentiert Arbeitender – UNDOK) sowie von Katie Klaffenböck, MA (Senior Project Coordinator, Counter-Trafficking, IOM Landesbüro für Österreich) eingebracht.

Die Studie wurde von Prisca Ebner, M.A. (Mitarbeiterin für Forschung, IOM Landesbüro für Österreich) erstellt. Dr. Martin Stiller (Juristischer Mitarbeiter, IOM Landesbüro für Österreich) bearbeitete die rechtlichen Fragestellungen.

Ein besonderer Dank gebührt den oben genannten Expert:innen dafür, im Rahmen von Interviews und schriftlichen Anfragebeantwortungen ihr Wissen und ihre Erfahrung eingebracht zu haben. Die Autorin bedankt sich insbesondere auch bei Frau Mag.ª Saskia Heilemann (Leiterin der Abteilung für Migrationsforschung und -recht, IOM Landesbüro für Österreich) für ihre wertvollen Kommentare und ihre Forschungsanleitung. Großer Dank geht ebenfalls an Jan Niklas Janoth, MSc (Forschungspraktikant, IOM Landesbüro für Österreich) für diverse Unterstützungsleistungen in den unterschiedlichen Stadien der Studienerstellung.

Die Studie wurde in enger Kooperation mit dem Bundesministerium für Inneres erstellt.

18 Die EMN Jahresberichte sind verfügbar auf www.emn.at.

2 ÜBERBLICK ÜBER UNRECHTMÄSSIGE BESCHÄFTIGUNG VON DRITTSTAATSANGEHÖRIGEN

Das Ausmaß und die Häufigkeit der unrechtmäßigen Beschäftigung ist unterschiedlich, je nachdem, ob es sich um Privathaushalte oder Unternehmen handelt, je nach Unternehmensgröße sowie in den verschiedenen Wirtschaftsbranchen. In allen Fällen gibt es jedoch Arbeitgeber:innen, die bereit sind, Vorschriften zu umgehen und Arbeitnehmer:innen auszunutzen (Europäische Kommission, 2021a:1). Die davon betroffenen Arbeitnehmer:innen haben dabei oft keine anderen Möglichkeiten oder rechtmäßige Alternativen. Dieses Kapitel beleuchtet die Unternehmensprofile und Branchen, mit Fokus auf jene Risikobereiche, die von unrechtmäßiger Beschäftigung in Österreich besonders betroffen sind. Zudem wird die Herkunft von unrechtmäßigen Beschäftigten in Österreich anhand von Statistiken näher analysiert. Außerdem beleuchtet das Kapitel die oftmals prekäre Situation von Betroffenen und die Gefahr von Ausbeutung.

2.1 Risikobranchen und Unternehmensprofile

Zuständig für Kontrollen der unrechtmäßigen Beschäftigung in Österreich ist das Amt für Betrugsbekämpfung (ABB) des Bundesministeriums für Finanzen (BMF; Geschäftsbereich Finanzpolizei).[19] Das ABB führt hierzu regelmäßig Risikobewertungen durch. Die Branchen **Gastronomie und Tourismus, Land- und Forstwirtschaft** und **Bau** stehen seit jeher besonders im Fokus der Kontrollen der Finanzpolizei (siehe auch 3.2).[20] Diese Branchen wurden bereits 2016/2017 in der Studie des Europäischen Migrationsnetzwerks (EMN) als die am stärksten von unrechtmäßiger Beschäftigung von Ausländer:innen betroffen Branchen in Österreich identifiziert (Heilemann, 2017:3, 6). Der Finanzpolizei zufolge sind dies klassische Risikobranchen, da in diesen Bereichen besonders viel manuelle Arbeit erforderlich ist.[21] EU-weit sind arbeitsintensive Branchen, die einen geringen Qualifikationsgrad der Arbeitskräfte voraussetzen und eine hohe Belegschaftsfluktuation haben, besonders von unrechtmäßiger Beschäftigung betroffen (Europäische Kommission, 2021a:19). Aus der Beratungs- und Unterstützungspraxis der Anlaufstelle zur gewerkschaftlichen Unterstützung undokumentiert Arbeitender (UNDOK) zeigt sich auch ein Unterschied nach Geschlecht:[22] Männer waren vor allem in den Bereichen Bau sowie im Hotel- und Gastgewerbe undokumentiert beschäftigt; Frauen neben dem Hotel- und Gastgewerbe auch in der **Reinigung** und in **privaten Haushalten** (UNDOK, 2019:12).

Ein weiterer Risikobereich für das Auftreten von unrechtmäßiger Beschäftigung, der sich laut Finanzpolizei in den letzten Jahren besonders hervorgetan hat, ist die **Auslieferung mit Kleintransportern**. Dort gibt es kaum Präventionsmechanismen, was als Herausforderung angesehen wird (siehe 3.4).[23] Häufige Delikte in diesem Bereich umfassen Scheinselbstständigkeit, Arbeitskräfteausbeutung sowie Lohn- und Sozialdumping (Der Standard, 2023).

19 Darüber hinaus gibt es weitere Kontrollorgane in Österreich, welche die festgelegten bzw. kollektivvertraglichen Mindestentgelte und Arbeitsbedingungen prüfen. Dies sind etwa die österreichische Gesundheitskasse (ÖGK), die Bauarbeiter-Urlaubs- und Abfertigungskasse (BUAK), die Arbeitsinspektorate in den Bundesländern, die Land- und Forstwirtschaftsinspektorate sowie die Sozialversicherung der Selbständigen (SVS).

20 Schriftlicher Beitrag: Heinz Kutrowatz, Bundesministerium für Arbeit und Wirtschaft, 11. und 16. August 2023.

21 Interview mit Wilfried Lehner, Finanzpolizei, 26. Juli 2023.

22 Zu UNDOK kommen Personen aus unterschiedlichen Herkunftsländern und -regionen. In den Jahren 2018 und 2019 waren dies vor allem Drittstaatsangehörige, aber auch vereinzelt Personen aus EU-Mitgliedstaaten (UNDOK, 2019:12).

23 Interview mit Wilfried Lehner, Finanzpolizei, 26. Juli 2023.

Die Finanzpolizei stellt seit 2020 auch verstärkt neue Entwicklungen in anderen Branchen fest, zum Beispiel bei **Security-Diensten, dem Eventmanagement** oder bei **Abbrucharbeiten**. In diesen Bereichen wird zumeist kurzfristig für mehrere Tage sehr viel Personal benötigt, die Tätigkeiten setzen einen geringen Qualifikationsgrad der Arbeitskräfte voraus und es findet keine Dauerbeschäftigung statt. Hier beobachtet die Finanzpolizei eine Häufung von Drittstaatsangehörigen, möglicherweise da im Inland nicht ausreichend Arbeitskräfte gefunden werden können und vonseiten der anstellenden Unternehmen die Hoffnung besteht, dass diese Tätigkeiten abgeschlossen sind, bevor die Behörde kontrollieren kann.[24]

Die Profile der Unternehmen, bei denen unrechtmäßige Beschäftigung von Drittstaatsangehörigen festgestellt wurde, sind seit 2017 unverändert.[25] In Österreich findet demnach unrechtmäßige Beschäftigung zumeist **nicht direkt bei Großunternehmen** statt, da diese ein gutes Risikomanagement und entsprechende IT-Systeme besitzen, um Fällen von unrechtmäßiger Beschäftigung vorzubeugen. Ein Grund dafür ist, dass entsprechende Vorstrafen nach dem Ausländerbeschäftigungsgesetz (AuslBG)[26] ein hohes Risiko für Unternehmen darstellen, die öffentliche Aufträge anstreben (siehe 4.1).[27] Aus der Erfahrung der Finanzpolizei wird demnach bei großen Unternehmen das Risiko oft ausgelagert und die (potentiell unrechtmäßige) Beschäftigung von Ausländer:innen über **Subunternehmen** abgewickelt. Dadurch wird die Arbeitsleistung zugekauft und eine Zurechnung möglicher Unrechtmäßigkeiten auf das eigene Unternehmen umgangen. Das Subunternehmen wird bei Bedarf gesellschaftsrechtlich auflöst und ein neues Subunternehmen gegründet, wodurch etwaige Vorstrafen mit der Insolvenz verschwinden.[28]

Die Literaturrecherche legt nahe, dass die **Entsendung von Arbeitskräften aus Drittstaaten** in den letzten Jahren EU-weit an Bedeutung gewonnen hat, was auch auf Österreich zutrifft (siehe Infobox 1). Erhobene Daten der Europäischen Arbeitsbehörde (ELA) für Österreich zeigen, dass die absolute Anzahl von entsandten Drittstaatsangehörigen in Österreich von 3.988 im Jahr 2019 auf 12.798 im Jahr 2021 gestiegen ist, wobei 2022 wiederum ein Rückgang auf 9.046 zu beobachten war (ELA, 2023:91). Ein Grund für die Zunahme ist, dass Unternehmen durch den Arbeitskräftemangel vermehrt auf ausländische Arbeitskräfte zurückgreifen müssen, die von ausländischen Unternehmen nach Österreich entsendet[29] oder österreichischen Unternehmen überlassen[30] werden (BMF, 2022).

Infobox 1: Entsendung von Drittstaatsangehörigen über andere EU-Mitgliedstaaten nach Österreich

Der Großteil aller Personen, die nach Österreich entsendet werden, sind weiterhin EU-Bürger:innen. Jedoch machten Drittstaatsangehörige im Jahr 2019 mit 22 Prozent insgesamt mehr als ein Fünftel aller

24 Interview mit Wilfried Lehner, Finanzpolizei, 26. Juli 2023.

25 Ebd.

26 Ausländerbeschäftigungsgesetz, BGBl. Nr. 218/1975, in der Fassung des Bundesgesetzes BGBl. I Nr. 84/2023.

27 Interview mit Wilfried Lehner, Finanzpolizei, 26. Juli 2023.

28 Ebd.

29 Eine Entsendung liegt vor, wenn ein:e Arbeitgeber:in zur Erfüllung einer vertraglichen Verpflichtung, insbesondere zur Erfüllung eines Werkvertrages, vorübergehend eine:n Mitarbeiter:in an einem anderen Arbeitsort einsetzt. Die entsendeten Arbeitnehmer:innen setzen ihre Arbeitskraft für ihre entsendenden Arbeitgeber:innen ein (WKÖ, 2022).

30 Arbeitskräfteüberlassung liegt vor, wenn ein:e Arbeitgeber:in (Überlasser:in) seine:n Arbeitnehmer:in einem:einer Dritten (Beschäftigende:r) auf Grund eines Überlassungsvertrages zur Verfügung stellt. Der:die Beschäftigende wird dadurch aber nicht zum:zur Arbeitgeber:in für den:die überlassene:n Arbeitnehmer:in (migration.gv.at, o.J.a; WKÖ, 2022).

entsandten Arbeitskräfte nach Österreich aus. Diese kommen hauptsächlich aus den Ländern Ukraine, Bosnien und Herzegowina,[31] Serbien und Belarus. Die betroffenen Personen werden zumeist über Unternehmen, die in den EU-Mitgliedstaaten Deutschland, Litauen, Polen und Slowenien[32] ansässig sind, nach Österreich entsandt. Die wichtigsten Branchen in Österreich für entsandte Drittstaatsangehörige sind das Baugewerbe und der Straßengüterverkehr (ELA, 2023:93–98; Geyer et al., 2022:30f.).

Im Kontext von Entsendungen sind Herausforderungen wie unrechtmäßige Beschäftigungsverhältnisse (z. B. „Schein-Entsendung") und unrechtmäßige Arbeitsbedingungen (insbesondere Lohn- und Sozialdumping) verbreitet (Danaj und Scopetta, 2022; Geyer et al., 2022:34). Entsandte Arbeitnehmer:innen aus Drittstaaten sind, etwa bedingt durch ihren unsicheren Rechtsstatus und durch die Abhängigkeit von Arbeitgeber:innen, vulnerabler als jene aus EU-Mitgliedstaaten und somit auch stärker von unrechtmäßigen Beschäftigungsverhältnissen und Arbeitsrechtsverletzungen betroffen (Cukut Krilić et al., 2020:36; ELA, 2023:7; Geyer et al., 2022:39). Vor allem in der österreichischen Baubranche scheinen Verstöße gegen bestehende Gesetze häufig vorzukommen (Geyer et al., 2022:34–39). Gleichzeitig ist die Baubranche relativ schwer zu überwachen, da die Arbeitsorte häufig wechseln und komplexe Untervergabeketten (*subcontracting chains*) verbreitet sind (van Nierop et al., 2021:67). Auch die Arbeiterkammer betont die Komplexität der Firmen-Konstrukte und der grenzüberschreitenden Verflechtungen bei Entsendungen in der Baubranche, was mit entsprechenden Herausforderungen bei der Geltendmachung von Rechten der Arbeitnehmer:innen einhergeht (siehe 4.4).[33]

2.2 Trends und Herkunft von unrechtmäßig Beschäftigten

Eine zentrale Entwicklung im Untersuchungszeitraum 2017–Mitte 2023 ist die Trendumkehr der Herkunft von unrechtmäßig Beschäftigten in Österreich. In der EMN-Studie aus 2016/2017 wurde deutlich, dass unrechtmäßige Beschäftigung hauptsächlich entsandte Arbeitnehmer:innen aus östlichen EU-Mitgliedstaaten und damit einhergehende Fälle von Lohndumping betraf. So waren im Jahr 2015 73 Prozent aller in Österreich identifizierten unrechtmäßig Beschäftigten EU-Bürger:innen (Heilemann, 2017:5f.). Dies geht aus Statistiken der Finanzpolizei hervor, die Daten zu Personen erhebt, bei denen die Beschäftigung gegen arbeits- und sozialrechtliche Vorschriften verstoßen hat und dies auch zur Anzeige gebracht wurde. Dabei geht es etwa um angezeigte Verstöße gegen das Ausländerbeschäftigungsgesetz (AuslBG), das Allgemeine Sozialversicherungsgesetz (ASVG),[34] oder das Lohn- und Sozialdumping-Bekämpfungsgesetz (LSD-BG).[35] Bei näherer Betrachtung dieser Daten zeigt sich im Jahr 2020 eine Trendumkehr (siehe Abbildung 1). Im Jahr 2022 kamen 59 Prozent dieser mutmaßlich unrechtmäßig Beschäftigten aus Drittstaaten und 32 Prozent aus EU-Mitgliedstaaten, im Jahr 2017 war dies noch nahezu umgekehrt (33% Drittstaatsangehörige und 56% EU-Bürger:innen). Der Anteil an Österreicher:innen und Sonstigen[36] blieb dabei konstant bei 10 Prozent.

31 In rezenten Studien wurde die Entsendung von Drittstaatsangehörigen aus Bosnien und Herzegowina über Unternehmen aus Slowenien in die österreichische Baubranche näher analysiert. Für Details siehe Danaj et al., 2020; Danaj und Geyer, 2020; Geyer et al., 2022.

32 Ebd.

33 Interview mit Johannes Peyrl, Arbeiterkammer, 18. August 2023.

34 Allgemeines Sozialversicherungsgesetz, BGBl. Nr. 189/1955, in der Fassung des Bundesgesetzes BGBl. I Nr. 124/2023.

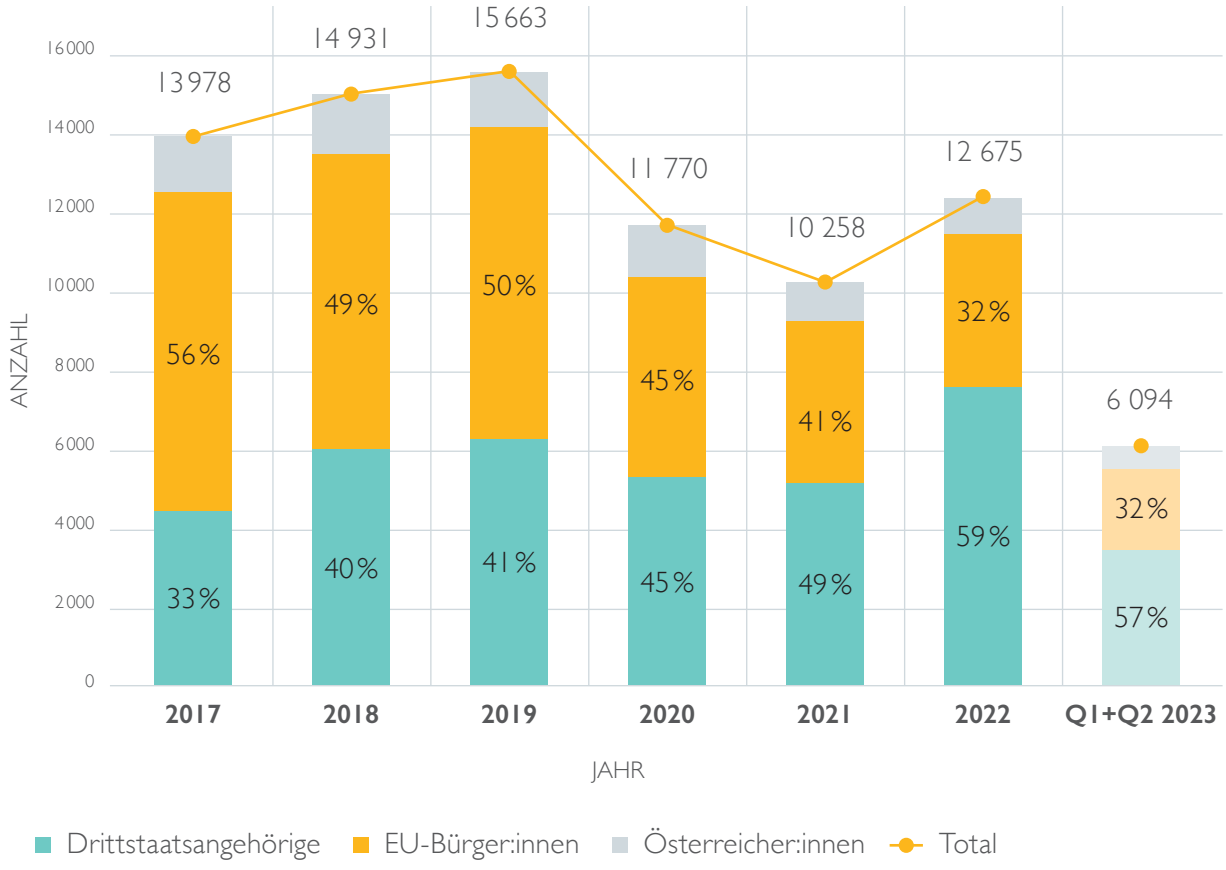
35 Lohn- und Sozialdumping-Bekämpfungsgesetz, BGBl. I Nr. 44/2016, in der Fassung des Bundesgesetzes BGBl. I Nr. 111/2022.

36 Davon umfasst sind Drittstaaten, die ehemals der EU angehörten, sowie EFTA- und EWR Staaten.

Das heißt in absoluten Zahlen, dass die Anzahl von Drittstaatsangehörigen, bei deren Beschäftigung gegen arbeits- und sozialrechtliche Vorschriften verstoßen und dies zur Anzeige gebracht wurde, von 4.653 im Jahr 2017 auf 7.532 im Jahr 2022 gestiegen ist (+62%). Bei EU-Bürger:innen ist die Anzahl hingegen von 7.770 Personen im Jahr 2017 auf 4.023 im Jahr 2022 gesunken (-48%). Bei Österreicher:innen waren es 1.537 Personen im Jahr 2017 und 1.093 Personen im Jahr 2022. Insgesamt blieb die Anzahl der betroffenen Personen im Untersuchungszeitraum relativ konstant (2017: 13.978; 2022: 12.675; siehe Abbildung 1), wobei ein Rückgang mit dem Ausbruch der COVID-19 Pandemie zu beobachten war. So ist die Anzahl der betroffenen Personen von 15.663 im Jahr 2019 auf 11.770 im Jahr 2020 gesunken.

Darüber hinaus berichtete die Finanzpolizei auch von einer vermehrten Festnahme von irregulär aufhältigen Drittstaatsangehörigen im Rahmen der Kontrollen von Arbeitsplätzen sowie insgesamt von einer gestiegenen Anzahl an unrechtmäßig arbeitenden Drittstaatsangehörigen ohne Aufenthaltsbewilligung. Dies wird in den statistischen Daten nicht gesondert erfasst, geht jedoch aus internen Meldungen hervor.[37]

Abbildung 1: Personen, bei deren Beschäftigung gegen arbeits- und sozialrechtliche Vorschriften verstoßen und dies zur Anzeige gebracht wurde, nach Nationalitätengruppen (2017–Mitte 2023)



Quelle: Daten zur Verfügung gestellt von der Finanzpolizei, 26. Juli und 2. August 2023.

Hinweis: Diese Daten beinhalten auch die Kategorie Sonstige, welche Drittstaaten, die ehemals der EU angehörten, sowie Staaten der Europäischen Freihandelsassoziation (EFTA) und des Europäische Wirtschaftsraums (EWR) umfasst.

37 Interview mit Wilfried Lehner, Finanzpolizei, 26. Juli 2023.

Hintergrund für den starken Anstieg von unrechtmäßig beschäftigten Drittstaatsangehörigen ist laut Finanzpolizei das steigende Lohnniveau sowie die demographische Entwicklung in den osteuropäischen Nachbarstaaten. Dadurch verbleiben viele osteuropäische Arbeitnehmer:innen zunehmend in ihren Heimatstaaten und ihre Arbeitskraft wird in Österreich durch Drittstaatsangehörige ersetzt. Entsprechend ist die unrechtmäßige Beschäftigung von Arbeitnehmer:innen aus diesen EU-Mitgliedstaaten in den letzten Jahren deutlich gesunken, wodurch die unrechtmäßige Beschäftigung von Drittstaatsangehörigen für Unternehmen im Vergleich wirtschaftlich interessanter wurde. Den Anstieg von unrechtmäßig beschäftigten Drittstaatsangehörigen sieht die Finanzpolizei auch im Zusammenhang mit der aktuellen Arbeitsmarktsituation.[38] Laut dem jährlichen Fachkräfteradar 2022 des Instituts für Bildungsforschung der Wirtschaft (ibw) war der Mangel an qualifizierten Arbeitskräften in Österreich zum Berichtszeitpunkt auf einem „Allzeithoch" (Dornmayr und Riepl, 2022). Während die Anzahl der offenen Stellen im 1. Quartal 2023 die Werte der letzten zehn Jahre überstieg (Statistik Austria, 2023), fiel die Arbeitslosenrate 2022 auf 6,3 Prozent, was unter dem Niveau der Jahre vor dem Ausbruch der COVID-19 Pandemie liegt (Angel et al., 2023). Aufgrund des Arbeitskräftemangels und der Herausforderung, auf regulärem Wege Arbeitskräfte zu finden, gehen Arbeitgeber:innen das Risiko von unrechtmäßiger Beschäftigung vermehrt ein.[39]

Hinweise zu den Nationalitäten von unrechtmäßig arbeitenden Drittstaatsangehörigen finden sich in qualitativen Erhebungen: Stakeholder:innen, die im Rahmen des Forschungsprojekts LoReMi befragt wurden, gehen davon aus, das aktuell viele unrechtmäßig arbeitende Drittstaatsangehörige in Wien aus südosteuropäischen Drittstaaten wie Serbien oder Nordmazedonien kommen (Homberger und Güntner, 2022:13). Eine EMN-Studie aus 2018 legt auch einen Zusammenhang zwischen den Auswirkungen der Visaliberalisierungen und dem Anstieg der unrechtmäßigen Beschäftigung von Drittstaatsangehörigen in Österreich nahe. Aus Expert:innensicht reisten viele dieser Drittstaatsangehörigen visafrei in Österreich ein, durften aber nicht arbeiten und wurden dadurch in unrechtmäßige Beschäftigungsverhältnisse gedrängt (Stiller, 2018:36, 56). In der Beratungspraxis von UNDOK zeigt sich, dass in den Jahren 2018 und 2019 vor allem Personen aus Afghanistan, der Republik Türkei, der Islamischen Republik Iran, Serbien, Bosnien und Herzegowina und der Ukraine die Anlaufstelle als undokumentiert Arbeitende aufsuchten (UNDOK, 2019:12). Im Zusammenhang mit der Beschäftigung von vertriebenen Ukrainer:innen sind laut dem Bundesministerium für Arbeit und Wirtschaft (BMAW) keine systematische Verstöße gegen das Arbeits- und Sozialrecht durch Arbeitgeber:innen bekannt (Staudacher, 2023).

2.3 Unrechtmäßige und ausbeuterische Arbeitsbedingungen

Arbeitgeber:innen, die Personen unrechtmäßig beschäftigen, beuten diese auch vielfach aus.[40] Die Bandbreite dabei ist groß und kann von Unterbezahlung und anderen Formen von Lohn- und Sozialdumping bis hin zu Menschenhandel (siehe Infobox 2) reichen. Eine Studie der Agentur der Europäischen Union für Grundrechte (FRA) aus 2015 untersuchte beispielsweise die schwerwiegende Arbeitsausbeutung[41] von mobilen

38 Interview mit Wilfried Lehner, Finanzpolizei, 26. Juli 2023.

39 Ebd.

40 Interview mit Johannes Peyrl, Arbeiterkammer, 18. August 2023.

41 Der Begriff „schwerwiegend" bezieht sich auf Formen der Ausbeutung von Arbeitnehmer:innen, die nach den Gesetzgebungen des jeweiligen EU-Mitgliedstaates strafbar sind, und umfasst daher auch Sklaverei, Leibeigenschaft, Zwangsarbeit und Menschenhandel (FRA, 2015:10).

EU-Bürger:innen und Drittstaatsangehörigen. Die FRA-Analyse zeigte, auch für den österreichischen Kontext, dass dies zumeist in Form von besonders ausbeuterischen Arbeitsbedingungen auftritt. Was diese Bedingungen genau umfasst ist jedoch nicht kategorisiert und wird darum auch nur wenig wahrgenommen (FRA, 2015:39). Unrechtmäßige Anstellung, fehlender Arbeitsmarktzugang und/oder ein fehlender bzw. prekärer Aufenthaltsstatus erhöhen die Gefahr von Arbeitsausbeutung (AK et al., 2014; FRA, 2015:46; Homberger und Güntner, 2022:38).

Infobox 2: Arbeitsausbeutung als Form des Menschenhandels

Arbeitsausbeutung kann auch eine Form des Menschenhandels darstellen. Solche Fälle haben in Österreich in den letzten Jahren zugenommen. Damit von Menschenhandel gesprochen werden kann, müssen die drei Elemente Handlung, unlautere Mittel und spezifischer Zweck vorliegen (§ 104a Strafgesetzbuch - StGB; Task Force Menschenhandel, o.J.:6).[42] Als Ausbeutung der Arbeitskraft werden in Österreich Praktiken verstanden, die ein rücksichtsloses Ausnützen der Betroffenen gegen deren vitale Interessen darstellen (Task Force Menschenhandel, 2021a:3). Dies trifft zu, wenn Personen für ihre Arbeit über eine längere Zeit hindurch keine oder nur eine unzureichende Entlohnung zukommt, beziehungsweise die Arbeitszeiten oder Arbeitsbedingungen exzessiv ausgedehnt werden oder unzumutbar sind (BMI, 2021:24).

Im Jahr 2021 stammten in Österreich 73 Prozent der von Menschenhandel betroffenen Personen aus Drittstaaten und 27 Prozent aus EU-Staaten (BMI, 2023:24). Laut den abgeschlossenen polizeilichen Ermittlungen zu Fällen von Menschenhandel nahm dabei die Arbeitsausbeutung im Zeitraum 2017–2023 als Ausbeutungsform zu. So handelten im Jahr 2017 drei Fälle von Arbeitsausbeutung (9% Prozent aller Fälle), im Jahr 2020 waren es dagegen 15 Fälle (37% aller Fälle; BMI, 2021:29; Bundeskriminalamt, 2018:3; Stiller, 2021:14). Expert:innen zufolge wurde dieser Zuwachs an Fällen durch die COVID-19-Pandemie, wirtschaftliche Not und prekäre Arbeitsbedingungen verstärkt (BMI, 2021:31; Stiller, 2021:36). Im Nationalen Aktionsplan (NAP) zur Bekämpfung des Menschenhandels für die Jahre 2021–2023 ist eine Stärkung der Maßnahmen gegen den Menschenhandel zum Zweck der Arbeitsausbeutung vorgesehen (Task Force Menschenhandel, 2021b:23–26).[43]

In den Jahren 2020 und 2021 rückten prekäre und unrechtmäßige Beschäftigungsverhältnisse in Österreich vermehrt ins Licht der Öffentlichkeit, vor allem in von COVID-19 besonders betroffenen Branchen sowie bei „systemrelevanten Tätigkeiten" (Kimm und Yun, 2021:432). Im Zusammenhang mit der Beschäftigung von Drittstaatsangehörigen während der COVID-19 Pandemie wurden zwei Fälle in besonderem Maße öffentlich diskutiert: Zum einen wurde die erhöhte Aufmerksamkeit durch Infektionscluster in zwei Postverteilerzentren der Post AG ausgelöst (Frühjahr 2020). In diesem Zusammenhang wurden prekäre Beschäftigungsbedingungen von migrantischen Leiharbeitskräften bekannt, welche sich etwa durch eine erhöhte Anzahl an Überstunden,

42 Strafgesetzbuch, BGBl. Nr. 60/1974 in der Fassung des Bundesgesetzes BGBl. I Nr. 100/2023.

43 Die Umsetzung wird durch die Task Force zur Bekämpfung des Menschenhandels überprüft. Die Umsetzungsberichte finden sich unter www.bmeia.gv.at.

mangelnde Hygienestandards, Rassismus und Kündigungsdrohungen bei Krankenstand äußerten. Zum anderen gaben Unregelmäßigkeiten bei der Maskenproduktion durch Hygiene Austria (2021) Anlass für nähere Untersuchungen. Dabei kamen Vorwürfe der unrechtmäßigen Beschäftigung sowie Verstöße gegen das Arbeits- und Sozialrecht auf, vor allem im Zusammenhang mit geflüchteten Arbeitnehmer:innen. In beiden Fällen zeigte sich, dass Auftraggeber:innen die Verantwortung für unrechtmäßige Arbeitsbedingungen teilweise an Subunternehmen oder Leiharbeitsfirmen abgegeben hatten (Birke und Neuhauser, 2023; Neuhauser et al., 2021; Parlament Österreich, 2021b). Auch bei ausländischen[44] Saisonarbeiter:innen und Erntehelfer:innen wurden schwere Fälle von Arbeitsausbeutung und vorenthaltenen Rechten öffentlich, etwa im Zusammenhang mit Unterkünften und fehlenden Hygienestandards (Ebner, 2021:10; VIDC und IOM Österreich, 2020). Ebenso kamen unrechtmäßige Arbeitsbedingungen von Drittstaatsangehörigen während der COVID-19 Pandemie bei Amazon-Zustellungen (Kohlenberger et al., 2021) und in der Reinigungsbranche auf (Stadler, 2020).

Auch der Bereich der Plattformarbeit wurde im Untersuchungszeitraum öffentlich diskutiert, bedingt durch ein starkes Wachstum bei Essens- und Lebensmittellieferungen durch die COVID-19 Pandemie (Fairwork, 2022:4). Arbeits- und sozialrechtliche Fragen wurden etwa von der Arbeiterkammer thematisiert (Arbeiterkammer, o.J.). Ein Bericht von Fairwork über Plattformarbeit in Österreich, der auch medial aufgegriffen wurde, zeigte die Beschäftigungsbedingungen von verschiedenen digitalen Arbeitsplattformen und den überproportionalen Anteil von migrantischen Arbeitnehmer:innen auf. Dabei wurden zum Teil auch Fälle von Scheinselbstständigkeit und unrechtmäßiger Beschäftigung aufgedeckt (Fairwork, 2022:4). Politisch wurde das Thema vor allem im Zusammenhang mit der geplanten EU-Richtlinie zur Verbesserung der Arbeitsbedingungen im Bereich der Plattformarbeit diskutiert (Parlamentsdirektion, 2023).

In all diesen Bereichen war die Gefahr von Ausbeutung und unrechtmäßigen Arbeitsbedingungen bereits zuvor hoch, dies wurde jedoch durch die COVID-19 Pandemie weiter verstärkt. Gründe dafür sind oftmals die Abhängigkeit von Arbeitgeber:innen sowie die prekäre wirtschaftliche und aufenthaltsrechtliche Situation von Betroffenen (Birke und Neuhauser, 2023:16; Yun, 2023:248). Unrechtmäßig beschäftigte Drittstaatsangehörige waren von der COVID-19 Pandemie besonders betroffen, da sie nicht offiziell zur Kurzarbeit angemeldet werden konnten, teils unter Nichtberücksichtigung von COVID-19 Schutzbestimmungen weiterarbeiten mussten, oder sie ihr Einkommen verloren und keinen Zugang zu Sozial- oder Unterstützungsleistungen hatten. Diese Faktoren erhöhten somit bestehende Vulnerabilitäten. Gleichzeitig war es vor allem für Arbeitnehmer:innen mit keinem oder prekärem Aufenthaltsstatus schwer, gegen unrechtmäßige Praktiken vorzugehen (Kimm und Yun, 2021:432f.; Kohlenberger, 2020; UNDOK, 2021a, 2021b). UNDOK verzeichnete in der COVID-19 Pandemie dementsprechend eine gestiegene Anzahl von Anfragen (UNDOK, 2021b).

44 Medienberichte verwiesen auf betroffene Migrant:innen aus EU-Mitgliedstaaten und Drittstaaten, vor allem aus Südosteuropa (Behr, 2020; Kainrath, 2020; ORF.at, 2020a, 2020b).

3 PRÄVENTION UND IDENTIFIZIERUNG VON UNRECHTMÄSSIGER BESCHÄFTIGUNG

Die Verhinderung der unrechtmäßigen Beschäftigung von Drittstaatsangehörigen ist weiterhin eine nationale Priorität in Österreich. Nach wie vor liegt ein Fokus auf der Identifizierung von irregulär aufhältigen und unrechtmäßig arbeitenden Drittstaatsangehörigen (Heilemann, 2017:5).[45] Folgendes Kapitel gibt einen Einblick in die Präventionsmaßnahmen in Österreich sowie in Maßnahmen zur Identifizierung von unrechtmäßig beschäftigten Drittstaatsangehörigen, wie die Kontrollen der Finanzpolizei sowie (inter)nationale Kooperationen. Zudem werden Herausforderungen und bewährte Praktiken bei der Vorgangsweise gegen unrechtmäßige Beschäftigung erörtert.

3.1 Politiken und Maßnahmen zur Prävention

Die rechtlichen Rahmenbedingungen für das Unterbinden von unrechtmäßiger Beschäftigung sind im Ausländerbeschäftigungsgesetz (AuslBG)[46] festgehalten. Seit 2016/2017 wurden keine neuen Präventionsmaßnahmen und/oder Anreize zur Verhinderung von unrechtmäßiger Beschäftigung eingeführt, die spezifisch auf Arbeitgeber:innen oder Drittstaatsangehörige abzielen.[47] Hintergrund ist, dass die bestehenden Maßnahmen seitens des Bundesministeriums für Arbeit und Wirtschaft (BMAW) als ausreichend erachtet werden.[48] Zu den bestehenden Präventionsmaßnahmen in Österreich gehören insbesondere Informations- und Unterstützungsangebote für ausländische Arbeitnehmer:innen (siehe Seite 16) sowie die Meldepflicht für Arbeitgeber:innen bei der Beschäftigung von Ausländer:innen (Heilemann, 2017:7ff.). Unternehmen sind dabei verpflichtet, dem Arbeitsmarktservice (AMS) binnen drei Tage Beginn und Ende von Arbeitsverhältnissen mit ausländischen Arbeitskräften zu melden (AMS, 2022).

Darüber hinaus werden im Rahmen von arbeitsmarktbehördlichen Zulassungsverfahren für Drittstaatsangehörige die Arbeits- und Lohnbedingungen sowie die sozialversicherungsrechtlichen Vorschriften überprüft.[49] Entsprechend ist etwa die Erteilung einer Beschäftigungsbewilligung an eine Reihe von Voraussetzungen gebunden (§ 4 AuslBG). Die Beschäftigungsbewilligung wird dabei von einem:einer Arbeitgeber:in für die Beschäftigung eines:einer bestimmten Drittstaatsangehörigen beantragt. Voraussetzungen sind etwa (§ 4 Abs. 1 Z 1–11 AuslBG), dass (a) der:die Arbeitgeber:in die Lohn- und Arbeitsbedingungen einschließlich der sozialversicherungsrechtlichen Vorschriften einhält, (b) bei dem:der Ausländer:in keine wiederholten Verstöße infolge des Ausübens einer Beschäftigung ohne Beschäftigungsbewilligung während der letzten zwölf Monate vorliegen, oder (c) der:die Arbeitgeber:in während der letzten zwölf Monate vor der Antragseinbringung nicht wiederholt Ausländer:innen entgegen den gesetzlichen Bestimmungen beschäftigt hat (Ebner, 2023:17).[50]

45 Schriftlicher Beitrag: Heinz Kutrowatz, Bundesministerium für Arbeit und Wirtschaft, 11. und 16. August 2023.

46 Ausländerbeschäftigungsgesetz, BGBl. Nr. 218/1975, in der Fassung des Bundesgesetzes BGBl. I Nr. 84/2023.

47 Interview mit Johannes Peyrl, Arbeiterkammer, 18. August 2023; Schriftlicher Beitrag: Heinz Kutrowatz, Bundesministerium für Arbeit und Wirtschaft, 11. und 16. August 2023.

48 Schriftlicher Beitrag: Heinz Kutrowatz, Bundesministerium für Arbeit und Wirtschaft, 11. und 16. August 2023.

49 Ebd.

50 Darüber hinaus kann eine Beschäftigungsbewilligung nur erteilt werden, wenn unter anderem Lage und Entwicklung des Arbeitsmarktes die Beschäftigung zulassen (Arbeitsmarktprüfung) sowie wichtige öffentliche und gesamtwirtschaftliche Interessen dem nicht entgegenstehen.

Das Bundesministerium für Finanzen (BMF) ist für die Überwachung der Einhaltung des AuslBG zuständig und die Finanzpolizei mit der Identifizierung von unrechtmäßig Beschäftigten betraut (BMF, o.J.). Für die Vorbeugung von unrechtmäßiger Beschäftigung sind die Kontrollen der Finanzpolizei zentral (siehe 3.2). Diesen wird, in Kombination mit den hohen Strafen, eine abschreckende Wirkung zugerechnet.[51] Grundlage für die Kontrollen ist ein Risikomonitoring, das von der Finanzpolizei durchgeführt wird (siehe 2.1), wobei sich seit 2017 nichts Wesentliches im Umfang oder in der Art und Weise des Vorgehens verändert hat.[52] Die finanzpolizeilichen Tätigkeiten und festgestellten Sachverhalte[53] werden für das Risikomonitoring in einem Daten- und Informationssystem erfasst und statistisch ausgewertet. Aus diesem Datenpool werden die Risikobranchen ermittelt (EMN, 2015). Die Ergebnisse dienen dazu, die Inspektionen auf die ermittelten Risikobranchen auszurichten sowie um gezielt Inspektionen in Branchen mit geringem Risiko durchzuführen und dadurch potentielle neue Entwicklungen zu überwachen (Heilemann, 2017:11).

Die Finanzpolizei verwies auf eine neue praktische Entwicklung in der Privatwirtschaft, insbesondere in der Baubranche. Hier gibt es **neue IT-Systeme**, die in den letzten Jahren entwickelt wurden und Unternehmen davor schützen sollen, irrtümlich unrechtmäßig Personal zu beschäftigen. Diese IT-Systeme laufen automatisiert im Hintergrund ab, etwa um die Personendaten und die Vollständigkeit der relevanten Dokumente und Befugnisse vor einer entsprechenden Anstellung zu prüfen. Manche dieser Systeme haben auch einen Fernzugriff für die Kontrollbehörden, was aus Sicht der Finanzpolizei positive Effekte bringt.[54] Eine ähnliche Idee verfolgte auch die Bauarbeiter Urlaubs- und Abfertigungskasse, indem sie im Jahr 2021 eine Bau-ID etablierte.[55] Mit der Bau-ID Karte sollen die Baustellenverantwortlichen überprüfen können, ob für die eingesetzten ausländischen Arbeitnehmer:innen die erforderlichen Dokumente und Bewilligungen vorliegen (siehe auch 3.4; Ebner, 2022:15f).[56] Dieses System war zum Zeitpunkt der Studienerstellung (Herbst 2023) in einem frühen Stadium der Umsetzung und es wurden bislang nur wenige Bau-ID Karten vergeben.[57]

Zur Prävention von unrechtmäßiger Beschäftigung gibt es auch verschiedene Informationskanäle und -maßnahmen für Drittstaatsangehörige mit Informationen zu ihren Rechten. Die Informationen stehen irregulär und regulär aufhältigen Drittstaatsangehörigen zur Verfügung. Beispielsweise bietet die Anlaufstelle zur gewerkschaftlichen Unterstützung undokumentiert Arbeitender (UNDOK) Informationsmaterial und Beratung in verschiedenen Sprachen an (z. B. Arabisch, Bosnisch/Kroatisch/Serbisch, Deutsch, Englisch, Russisch, Türkisch und Ukrainisch).[58] Auch die Website der österreichischen Bundesregierung www.migration.gv.at bietet Informationen in deutscher und englischer Sprache im Zusammenhang mit Aufenthalt/Niederlassung in Österreich und dem entsprechenden Arbeitsmarktzugang an.[59] Ein weiteres Beispiel ist die Produktionsgewerkschaft (PRO-GE), welche in Zusammenarbeit mit Nichtregierungsorganisationen eine mehrsprachige Informationskampagne

51 Schriftlicher Beitrag: Heinz Kutrowatz, Bundesministerium für Arbeit und Wirtschaft, 11. und 16. August 2023.

52 Interview mit Wilfried Lehner, Finanzpolizei, 26. Juli 2023.

53 Insbesondere die überprüften Betriebe und Beschäftigten, Branchen, die festgestellten unrechtmäßig beschäftigten österreichischen und ausländischen Staatsbürger:innen sowie die Anzahl und Art der Verstöße.

54 Interview mit Wilfried Lehner, Finanzpolizei, 26. Juli 2023.

55 Änderung des Bauarbeiter-Urlaubs- und Abfertigungsgesetzes, BGBl. I Nr. 157/2021.

56 Interview mit Wilfried Lehner, Finanzpolizei, 26. Juli 2023.

57 Schriftlicher Beitrag: Wilfried Lehner, Finanzpolizei, 24. November 2023.

58 Schriftlicher Beitrag: Heinz Kutrowatz, Bundesministerium für Arbeit und Wirtschaft, 11. und 16. August 2023.

59 Ebd.

für Saisonarbeiter:innen in der Landwirtschaft durchführt (Sezonieri-Kampagne), die auch Informationen und Beratung zu Rechten umfasst (Sezonieri, o.J.b).

3.2 Kontrollen der Finanzpolizei zur Identifizierung

Die Finanzpolizei führt allgemeine Kontrollen auf unrechtmäßige Beschäftigung durch.[60] Die meisten Kontrollen werden auf Grundlage von Informationen bzw. Hinweisen durchgeführt, die beispielsweise von Privatpersonen, Kolleg:innen, anderen Unternehmen oder anderen Behörden, wie etwa Gesundheits- und Sanitärinspektionen, oder Sozialpartner:innen eingehen (APA, 2023; Jandl et al., 2008:57). Darüber hinaus verfolgt die Finanzpolizei ihre eigene Kontrollstrategie auf Basis eines Risikomonitorings (siehe 3.1). Die Vorgehensweise ist dabei für alle Arbeitnehmer:innen gleich, da die Staatsangehörigkeit und der Aufenthaltsstatus der kontrollierten Personen in der Regel vorher unbekannt sind (Heilemann, 2017:13).

Im Bereich der operativen Rahmenbedingungen und der behördlichen Arbeit im Rahmen von Kontrolltätigkeiten gab es laut Finanzpolizei seit 2016/2017 keine Veränderungen, auch nicht hinsichtlich des Umfangs oder der Art der Kontrollen zur Identifizierung von unrechtmäßiger Beschäftigung von Drittstaatsangehörigen.[61] Eine praktische Neuerung, die im Jahr 2024 eingeführt werden soll, ist der Einsatz von digitalen Dokumentenscannern bei den Kontrollen der Finanzpolizei. Dies soll das Erkennen von gefälschten Identitätsdokumenten erleichtern. Ziel ist es, dass jedes Team der Finanzpolizei mit digitalen Dokumentenscannern sowie einer entsprechenden Software ausgerüstet wird, welche eigenständig Falsifikate von Reisedokumenten und Personalausweisen erkennen kann.[62]

Die Gesamtzahl der Kontrollen von Betrieben zwischen 2017–Mitte 2023 unterlag nur leichten Fluktuationen. Der nachfolgenden Tabelle 1 ist zu entnehmen, wie viele Inspektionen pro Jahr durchgeführt wurden und wie hoch dabei der Anteil der unterschiedlichen Branchen ausfällt. Die Anzahl der Kontrollen ist innerhalb des Untersuchungszeitraums relativ konstant geblieben, mit Fluktuationen zwischen 26.880 (2017) und 29.303 (2020) Kontrollen und durchschnittlich 27.849 Kontrollen pro Jahr im Zeitraum 2017–2022. Im Vergleich zum Zeitraum 2014–2016 stellt dies einen leichten Rückgang der Kontrollen dar, da in dieser Periode jährlich durchschnittlich 31.000 Betriebe überprüft wurden (Heilemann, 2017:16).

60 Für nähere Infos und Details siehe Heilemann, 2017.

61 Interview mit Wilfried Lehner, Finanzpolizei, 26. Juli 2023.

62 Ebd.

Tabelle 1: Anzahl überprüfter Betriebe nach Branche (2017–Mitte 2023)

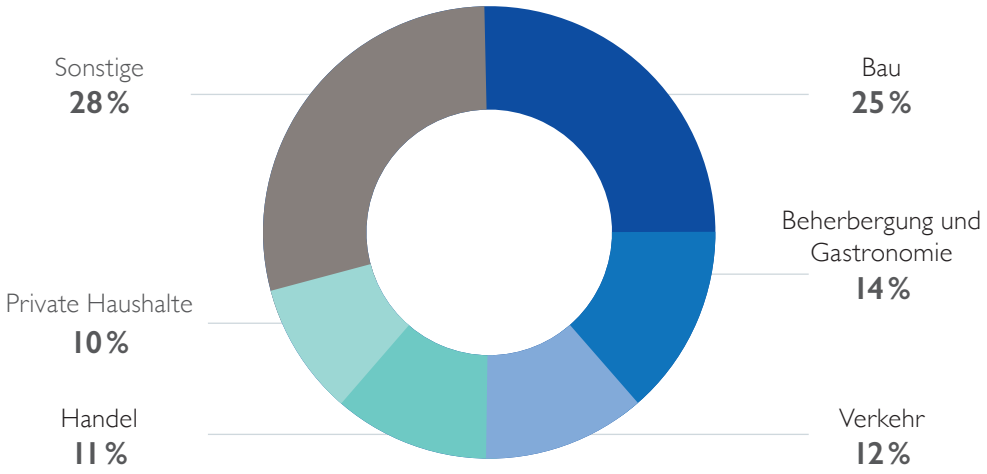
	2017	2018	2019	2020	2021	2022	1.HJ 2023	Summe	Anteil
A - Land- und Forstwirtschaft	586	500	388	392	468	446	165	**2 945**	**2%**
B - Bergbau	24	36	29	46	43	37	16	**231**	**<1%**
C - Herstellung von Waren	1 287	1 341	1 290	1 623	1 630	1 353	702	**9 226**	**5%**
D - Energieversorgung	32	35	23	35	43	47	28	**243**	**<1%**
E - Wasserversorgung und Abfallentsorgung	83	71	80	105	76	65	34	**514**	**<1%**
F - Bau	5 512	5 810	6 487	8 718	7 215	6 833	3 644	**44 219**	**25%**
G - Handel	3 082	3 088	2 690	3 043	3 219	2 767	1 292	**19 181**	**11%**
H - Verkehr	2 752	3 564	3 710	3 438	3 462	2 956	1 602	**21 484**	**12%**
I - Beherbergung und Gastronomie	4 910	4 798	4 121	2 972	2 905	4 094	1 860	**25 660**	**14%**
J - Information und Kommunikation	144	145	122	196	278	209	80	**1 174**	**1%**
K - Finanz- und Versicherungsleistungen	128	133	152	201	173	184	95	**1 066**	**1%**
L - Grundstücks- und Wohnungswesen	551	615	579	704	720	635	306	**4 110**	**2%**
M - Freiberufliche/technische Dienstleistungen	666	671	757	891	957	813	374	**5 129**	**3%**
N - Sonstige wirtschaftliche Dienstleistungen	1 488	1 749	1 870	2 042	2 207	2 168	1 169	**12 693**	**7%**
O - Öffentliche Verwaltung	30	20	23	22	20	45	14	**174**	**<1%**
P - Erziehung und Unterricht	81	119	76	109	126	99	61	**671**	**<1%**
Q - Gesundheits- und Sozialwesen	224	211	191	232	239	160	83	**1 340**	**1%**
R - Kunst, Unterhaltung und Erholung	512	397	395	274	273	277	128	**2 256**	**1%**
S - Sonst. Dienstleistungen	986	1 344	1 413	1 058	1 352	1 206	703	**8 062**	**4%**
T - Private Haushalte	3 793	3 475	3 184	3 184	2 554	1 729	806	**18 725**	**10%**
U - Exterritoriale Organisationen	1	0	1	3	3	2	1	**11**	**<1%**
Fehlend	8	14	21	15	273	812	431	**1 574**	**1%**
INSGESAMT	**26 880**	**28 136**	**27 602**	**29 303**	**28 236**	**26 937**	**13 594**	**180 688**	**100%**

Quelle: Daten zur Verfügung gestellt von der Finanzpolizei, 26. Juli und 2. August 2023.

Hinweis: Für Details siehe Österreichische Statistische Systematik der Wirtschaftszweige (ÖNACE 2008) www.statistik.at.

Die Top-5 Branchen unter den Betrieben, die im Zeitraum von 2017–Mitte 2023 kontrolliert wurden, umfassen Bau (25%), Beherbergung und Gastronomie (14%), Verkehr (12%), Handel (11%) und private Haushalte (10%). Dies deckt sich mit den bekannten Risikobranchen (siehe 2.1 und Abbildung 2).

Abbildung 2: Top-5 Branchen der kontrollierten Betriebe (2017–Mitte 2023)



Quelle: Daten zur Verfügung gestellt von der Finanzpolizei, 26. Juli und 2. August 2023.

Die Finanzpolizei verfügt für die Aufdeckung von Fällen unrechtmäßiger Beschäftigung über umfangreiche Befugnisse (Deutsch et al., 2014:481ff.; Lindmayr, 2012:67ff.). Bei den Vor-Ort-Kontrollen in Betrieben werden die Mitarbeiter:innen befragt, ihre Dokumente überprüft und die jeweiligen Daten mit den bestehenden Datenbanken abgeglichen. Dabei prüft die Finanzpolizei, ob die Arbeitskräfte über die entsprechenden arbeitsrechtlichen sowie aufenthalts- und niederlassungsrechtlichen Bewilligungen verfügen, ob eine nach dem Gesetz zur Bekämpfung von Lohn- und Sozialdumping (LSD-BG)[63] strafbare Unterbezahlung vorliegt, und ob es Hinweise auf Verstöße gegen das Allgemeine Sozialversicherungsgesetz (ASVG)[64] gibt (Heilemann, 2017:15).

Stellt die Finanzpolizei einen Fall von unrechtmäßiger Beschäftigung (d. h. Verstöße gegen § 28 AuslBG) fest, wird dies unverzüglich den zuständigen Verwaltungsstrafbehörden gemeldet und Anzeige gegen den:die Arbeitgeber:in erstattet. Besonders schwerwiegende Fälle von unrechtmäßiger Beschäftigung (d. h. Verstöße gegen § 28c AuslBG)[65] werden der Staatsanwaltschaft angezeigt (Deutsch et al., 2014:525f.; siehe 4.1). Die Finanzpolizei hat auch das Recht, Ausländer:innen festzunehmen, wenn wegen Gefahr im Verzug das Einschreiten von Organen des öffentlichen Sicherheitsdienstes nicht abgewartet werden kann. Darüber hinaus muss Grund zur Annahme bestehen, dass die betroffenen Ausländer:innen in Österreich eine Erwerbstätigkeit ausüben (wollen), ohne dazu berechtigt zu sein, und sich nicht rechtmäßig in Österreich aufhalten. Jede:r fest-

63 Lohn- und Sozialdumping-Bekämpfungsgesetz, BGBl. I Nr. 44/2016, in der Fassung des Bundesgesetzes BGBl. I Nr. 111/2022.

64 Allgemeines Sozialversicherungsgesetz, BGBl. Nr. 189/1955, in der Fassung des Bundesgesetzes BGBl. I Nr. 124/2023.

65 Dies trifft zu auf die unrechtmäßige Beschäftigung von: einer größeren Zahl von Ausländer:innen ohne Aufenthaltsrecht, einem:einer ausländischen Minderjährigen ohne Aufenthaltsrecht, einem:einer Ausländer:in ohne Aufenthaltsrecht unter besonders ausbeuterischen Arbeitsbedingungen oder einem:einer Ausländer:in ohne Aufenthaltsrecht mit dem Wissen, dass diese:r von Menschenhandel betroffen ist (§ 104a Strafgesetzbuch - StGB), unter Nutzung der unter Zwang erbrachten Arbeiten oder Leistungen.

genommene Ausländer:in muss dann unverzüglich an die Fremdenpolizeibehörde oder die nächstgelegene Sicherheitsdienststelle übergeben werden (§ 26 Abs. 4 AuslBG).

Es wurden seit 2016/2017 – außer der Schaffung der Bau-ID (siehe 3.1) – keine neuen Maßnahmen ergriffen, um die Wirksamkeit und Angemessenheit der Identifizierung von Fällen unrechtmäßiger Beschäftigung bei Drittstaatsangehörigen sicherzustellen.[66] Im Jahr 2022 berichtete die Finanzpolizei, dass 30 Prozent aller Kontrollen zur Aufdeckung von verschiedenen Formen von unrechtmäßiger Beschäftigung führen (siehe 2.2), und dies auf zielgerichtete und erfolgreiche Prüfmethoden schließen lässt (APA, 2023). Die Dunkelziffer bei unrechtmäßiger Beschäftigung dürfte jedoch hoch sein, da nur ein kleiner Teil aller Arbeitgeber:innen kontrolliert wird (Herz, 2022:14; siehe Tabelle 1).

3.3 Nationale und internationale Zusammenarbeit

Es besteht eine Zusammenarbeit zwischen der Finanzpolizei und dem BMAW, welches für die Ausarbeitung von Gesetzen hinsichtlich der Beschäftigung von Ausländer:innen und deren Umsetzung zuständig ist (Heilemann, 2017:13). Die Finanzpolizei betont auch die weiterhin gute Kooperation mit der Polizei beim Aufgreifen von unrechtmäßig arbeitenden Drittstaatsangehörigen. Zudem gibt es Abstimmungen und einen Informationsaustausch mit anderen relevanten Akteur:innen, etwa mit den Kontrollorganen der Bauarbeiter-Urlaubs- und Abfertigungskasse (BUAK) und den Arbeitsinspektor:innen in den Bundesländern.[67] Medial wurde die behördenübergreifende Zusammenarbeit bei Schwerpunktaktionen gegen unrechtmäßige Beschäftigung in den Bundesländern thematisiert, zum Beispiel mit den Landeskriminalämtern, der Wirtschafts- und Korruptionsstaatsanwaltschaft, den Sozialversicherungsträgern, der Fremdenpolizei und dem Bundesamt für Fremdenwesen und Asyl (BMF, 2022; BMI, 2022; Der Standard, 2022). Eine wichtige Schnittstelle stellt weiterhin auch die Anlaufstelle zur gewerkschaftlichen Unterstützung undokumentiert Arbeitender (UNDOK) dar. Diese wird vom Bundesministerium für Soziales, Gesundheit, Pflege und Konsumentenschutz (BMSGPK) gefördert und ist eine Initiative aus verschiedenen österreichischen Akteur:innen, wie Arbeitnehmer:innen-Vertretungen und zivilgesellschaftlichen Organisationen (UNDOK, o.J.). Die Zusammenarbeit und den Informationsaustausch zwischen den beteiligten Akteur:innen erachtet UNDOK als entscheidend für die Unterstützung und Beratung von undokumentiert Arbeitenden (UNDOK, 2019:5).

Seit 2016/2017 gab es keine maßgeblichen Neuerungen bei der Zusammenarbeit zwischen nationalen Behörden und anderen Organisationen zur Aufdeckung bzw. Ermittlung von Fällen von unrechtmäßiger Beschäftigung.[68] Es gab jedoch eine rechtliche Änderung des AuslBG im Juli 2022,[69] wobei die Befugnisse des Amtes für Betrugsbekämpfung (ABB) erweitert wurden. Dadurch wurde die Möglichkeit geschaffen, dass die Staatsanwaltschaft bei der Verfolgung von gerichtlich strafbaren Handlungen die Hilfe des Amtes für Betrugsbekämpfung und seiner Organe in Anspruch nehmen kann (§ 28c Abs. 5 AuslBG). Das heißt, dass dieser Deliktsbereich durch die Finanzpolizei ermittelt und eigenständig bei der Staatsanwaltschaft angezeigt werden kann. Zuvor

66 Interview mit Wilfried Lehner, Finanzpolizei, 26. Juli 2023.

67 Ebd.

68 Ebd.

69 Änderung des Ausländerbeschäftigungsgesetzes, des Arbeitsmarktförderungsgesetzes, des Niederlassungs- und Aufenthaltsgesetzes und des Fremdenpolizeigesetzes 2005, BGBl. I Nr. 106/2022.

wurden diese Fälle von der Finanzpolizei an die Bundespolizei übergeben. Die Finanzpolizei erachtet dies als positive Änderung und betont eine damit einhergehende Vereinfachung der Abläufe, da das Erkennen von strafbaren Handlungen bereits im Rahmen von Kontrollen der Finanzpolizei erfolgt.[70]

Darüber hinaus haben sich laut Finanzpolizei in den letzten Jahren zwei EU-weite Kooperationen ergeben. Zum einen wurde über die Europäische Arbeitsbehörde (ELA) der Informationsaustausch gestärkt und Besuche von Kontrollbehörden anderer EU-Staaten in Österreich, etwa Vertreter:innen aus Dänemark, Ungarn und Slowenien, organisiert. Ziel der Finanzpolizei ist es, dadurch die internationale Kooperation, vor allem mit den Nachbarstaaten, zu stärken.[71] Zum anderen gibt es EU-weite Initiativen, an denen sich Österreich beteiligt, um Daten gemeinschaftlich auszuwerten. Ein Beispiel ist das Projekt *Smart enforcement for resilient, sustainable and more efficient transport operations* (Europäische Kommission, o.J.b). Dabei wird versucht, bereits vorhandene Daten (z. B. von Tachoscheiben und Straßenbetreiber:innen) zu vernetzen. Die Finanzpolizei sieht hierbei eine Chance, die bestehenden Daten für die Überprüfung von Beschäftigungsverhältnissen ohne Mehraufwand für Unternehmen zu nutzen. Voraussetzung ist die Klärung von (datenschutz-)rechtlichen Fragen.[72]

3.4 Herausforderungen und bewährte Praktiken

In Bezug auf Herausforderungen und bewährte Praktiken bei der Prävention und Identifizierung von unrechtmäßiger Beschäftigung ist voranzustellen, dass eine Unterscheidung nach Nationalitätengruppen von unrechtmäßig Beschäftigten nur bedingt möglich ist. Die folgenden Herausforderungen und bewährten Praktiken wurden im Rahmen von Interviews und schriftlichen Beiträgen von Experten genannt und gegebenenfalls mit Sekundärliteratur kontextualisiert.

Herausforderungen

- In der EMN-Studie 2016/2017 wurde als Herausforderung genannt, dass ausländische Arbeitnehmer:innen mehr Informationen über ihre Rechte benötigen (Heilemann, 2017; UNDOK, 2015). Aus der Erfahrung der Arbeiterkammer zeigte sich jedoch in den letzten Jahren die Herausforderung, dass viele Personen in prekären und/oder unrechtmäßigen Beschäftigungsverhältnissen ihre Rechte zwar kennen, aber diese nicht geltend machen.[73] Wenn betroffene Arbeitnehmer:innen ihre Rechte geltend machen, kann dadurch auch eine Identifizierung von Fällen von unrechtmäßiger Beschäftigung erfolgen. Aus Sicht der Arbeiterkammer ist hierbei das wesentliche Hindernis, dass Betroffene oft keinen persönlichen Vorteil darin sehen und unrechtmäßige Beschäftigungsverhältnisse dadurch auch nicht selbst bekannt machen (siehe 4.2).[74]

- Eine Risikobereich für unrechtmäßige Beschäftigung ist laut Finanzpolizei die Auslieferung mit Kleintransportern (siehe 2.1). Hier gibt es aktuell kaum Präventionsmechanismen, wie Fahrtenschreiber oder

70 Interview mit Wilfried Lehner, Finanzpolizei, 26. Juli 2023.
71 Ebd.
72 Ebd.
73 Interview mit Johannes Peyrl, Arbeiterkammer, 18. August 2023.
74 Ebd.

digitale Kontrollsysteme, was eine große Herausforderung darstellt. Bei großen Logistikbetrieben für die Paketzustellung an Privathaushalte gibt es in der Regel Trackingsysteme, die auch von der Finanzpolizei ausgelesen werden können, etwa um festzustellen, ob der:die Arbeitnehmer:in im richtigen Ausmaß beschäftigt ist. Doch es bleiben Herausforderungen bestehen, etwa wenn unrechtmäßig Beschäftigte die Tracking-ID von rechtmäßig Beschäftigten nutzen (*highjacking*).[75]

- Trotz sich verändernder Trends und neuer IT-Systeme zur Prävention sieht die Finanzpolizei einige Herausforderungen fortbestehen: Vorgelagerte Identitätsprüfsysteme funktionieren bislang noch nicht gut genug und die Finanzpolizei beobachtet vermehrten Betrug damit. Zudem weisen die IT-Systeme teils noch technische Probleme auf und werden noch nicht flächendeckend angewendet. Darüber hinaus müssen die Identität der Personen und die vorgelegten Dokumente weiterhin vor Ort überprüft werden (siehe 3.1).[76]

- Die Finanzpolizei sieht die zentrale Herausforderung bei der Identifizierung weiterhin darin, dass es ein aufwändiges, physisches Prüfungsverfahren vor Ort benötigt, um unrechtmäßige Beschäftigungsverhältnisse zu entdecken. Aktuell sind falsche Identitätsangaben und gefälschte Identitätsdokumente eine große Herausforderung für die Finanzpolizei: Falschangaben werden beispielsweise gemacht, indem statt der Person, die tatsächlich (unrechtmäßig) arbeitet, eine andere Person (die rechtmäßig arbeiten dürfte) angemeldet wird. Gefälschte Dokumente von Drittstaatsangehörigen werden von der Finanzpolizei in letzter Zeit häufiger entdeckt, vor allem gefälschte Personalausweise aus anderen EU-Staaten, da eine solche Fälschung einfacher und kostengünstiger als bei Reisepässen ist. Ein weiterer Trend ist laut Finanzpolizei, dass mehrere Drittstaatsangehörige sich mit demselben gefälschten Reisedokument ausweisen, was durch fehlende Identitätsabgleiche schwierig zu prüfen ist. Eine zusätzliche Herausforderung sieht die Finanzpolizei in Falschangaben bei Arbeitszeiten. Ein häufiges Beispiel ist, dass regulär aufhältige Drittstaatsangehörige für weniger Stunden (z. B. „geringfügig") angemeldet sind, als sie tatsächlich arbeiten. Die Prüfung der tatsächlichen Arbeitszeiten ist dabei eine sehr aufwendige und komplexe Kontrolltätigkeit.[77]

- Unrechtmäßige Beschäftigungsformen stellen in der Baubranche eine Herausforderung dar (siehe auch 2.1).[78] Eine Empfehlung der BUAK ist es, mehrsprachige Informationskampagnen im Baugewerbe zu Arbeitsrechten, Sanktionen für Arbeitgeber:innen, die unrechtmäßig beschäftigen, und Folgen für Arbeitnehmer:innen zu initiieren (European platform tackling undeclared work et al., 2020:26).

- Eine strukturelle Herausforderung für die Verhinderung von unrechtmäßiger Beschäftigung von Drittstaatsangehörigen in Österreich ist aus der Perspektive von UNDOK der restriktive Arbeitsmarktzugang. Für Personen ohne Arbeitsmarktzugang in Österreich ist unrechtmäßige Beschäftigung oft eine ökonomische Notwendigkeit. Dies schafft Abhängigkeiten gegenüber Arbeitgeber:innen und wird von diesen mitunter ausgenutzt, um arbeits- und sozialrechtliche Standards bzw. Kollektivverträge zu unterwandern (UNDOK, 2019:2). In diesem Sinne wird ein freier Arbeitsmarktzugang für Drittstaatsangehörige in Österreich als wesentlicher Präventionsmechanismus für unrechtmäßige Beschäftigung angesehen (Yun, 2023:254).

75 Interview mit Wilfried Lehner, Finanzpolizei, 26. Juli 2023.

76 Ebd.

77 Ebd.

78 Ebd.; Interview mit Johannes Peyrl, Arbeiterkammer, 18. August 2023.

Bewährte Praxis

- Aus Sicht des BMAW ist die Überprüfung der Arbeits- und Lohnbedingungen sowie der sozialversicherungsrechtlichen Vorschriften im Rahmen des arbeitsmarktbehördlichen Zulassungsverfahrens für Drittstaatsangehörige eine bewährte Praxis. Diese Praxis ist zugleich auch eine gesetzliche Vorgabe und gewährleistet die Einhaltung dieser Bedingungen (§ 4 Abs. 1 Z 2 AuslBG), da bei Nichteinhaltung die Zulassung zum Arbeitsmarkt abgelehnt wird. Weiters wird dabei auch geprüft, ob der:die Arbeitgeber:in innerhalb der letzten zwölf Monate bereits wegen unrechtmäßiger Beschäftigung sanktioniert worden ist. Beschäftigt ein:e Arbeitgeber:in dennoch unrechtmäßig, können hohe Sanktionen verhängt werden (siehe 4.1).[79]

- Alle im Rahmen der Studie befragen Expert:innen sehen Kontrollen als die zentrale Maßnahme für die Identifizierung von unrechtmäßiger Beschäftigung an.[80] Die Arbeiterkammer merkt dabei an, dass es sinnvoll wäre, die entsprechenden Kontrollbehörden aufzustocken.[81] Die Finanzpolizei schätzt die Entwicklung von IT-Systemen (siehe 3.1) als Ergänzung zu den bestehenden Maßnahmen als eine gute Praxis zur Prävention von unrechtmäßiger Beschäftigung ein. Sie sind jedoch aufgrund bestehender Herausforderungen nur in Ergänzung zu den Kontrollen vor Ort sinnvoll.[82]

- Die Arbeiterkammer sieht die Sprachkurse durch die Sezonieri-Kampagne[83] für Erntehelfer:innen und Saisonarbeiter:innen, in deren Rahmen eine Aufklärung über ihre Rechte erfolgt (Sezonieri, o.J.a), als ein bewährtes Praxisbeispiel zur Verhinderung von unrechtmäßiger Beschäftigung an. Dabei werden Informationen zu Rechten in eine andere Maßnahme (Sprachkurse) integriert und gleichzeitig wird Unterstützung angeboten, um diese Rechte bei Bedarf geltend zu machen (siehe 3.1).[84]

79 Schriftlicher Beitrag: Heinz Kutrowatz, Bundesministerium für Arbeit und Wirtschaft, 11. und 16. August 2023.

80 Ebd.; Interview mit Wilfried Lehner, Finanzpolizei, 26. Juli 2023; Interview mit Johannes Peyrl, Arbeiterkammer, 18. August 2023.

81 Interview mit Johannes Peyrl, Arbeiterkammer, 18. August 2023.

82 Interview mit Wilfried Lehner, Finanzpolizei, 26. Juli 2023.

83 Die „SEZONIERI-Kampagne für die Rechte von Erntearbeiter_innen in Österreich" ist eine gemeinsame Initiative von Gewerkschaften und zivilgesellschaftlichen Initiativen, siehe Sezonieri, o.J.b.

84 Interview mit Johannes Peyrl, Arbeiterkammer, 18. August 2023.

4 FOLGEN FÜR ARBEITGEBER:INNEN UND FÜR DRITTSTAATSANGEHÖRIGE

Laut EU-Kommission sind finanzielle und strafrechtliche Sanktionen gegen Arbeitgeber:innen entscheidend, um diese von unrechtmäßiger Beschäftigung abzuschrecken und den Verstößen verhältnismäßig Rechnung zu tragen. Zudem ist es essentiell Migrant:innen über ihre Ansprüche zu informieren und sicherzustellen, dass sie bei Verstößen gegen ihre Rechte als Arbeitsnehmer:innen Beschwerde einlegen und Ansprüche geltend machen können.[85] Auch die Internationale Arbeitsorganisation (ILO) betont, dass Kontrollen und abschreckende Sanktionsregelungen notwendig sind, insbesondere um vulnerable Arbeitnehmer:innen wie irreguläre Migrant:innen zu schützen (ILO, o.J.:63). Dieses Kapitel geht auf die Sanktionen für Arbeitgeber:innen und die entsprechenden Politiken und Maßnahmen ein. Zudem geht es um arbeits- und sozialrechtliche Ansprüche von betroffenen Drittstaatsangehörigen sowie die Geltendmachung dieser Rechte und mögliche fremdenrechtliche Folgen. Abschließend werden wiederum Herausforderungen und bewährte Praktiken in diesem Bereich dargestellt.

4.1 Sanktionen für Arbeitgeber:innen

In Österreich gibt es für unrechtmäßige Beschäftigung nur Sanktionen für Arbeitgeber:innen (siehe Infobox 3). Im Regierungsprogramm zwischen der Österreichischen Volkspartei (ÖVP) und der Freiheitlichen Partei Österreich (FPÖ) 2017–2022 waren unter bestimmten Umständen auch Sanktionen für unrechtmäßig beschäftigte Arbeitnehmer:innen angedacht, diese Regierung wurde aber vorzeitig aufgelöst und es kam zu keinen Änderungen (Österreichische Bundesregierung, 2017).[86] Im aktuellen Regierungsprogramm 2020–2024 zwischen ÖVP und Die Grünen finden sich hingegen Zusagen, vermehrt gegen Lohn- und Sozialdumping vorzugehen und die Rechte von Arbeitnehmer:innen zu schützen (Österreichische Bundesregierung, 2020:127, 184).

Infobox 3: Mögliche Sanktionen für Arbeitgeber:innen, die Drittstaatsangehörige unrechtmäßig beschäftigen[87]

In Österreich wird in Fällen von unrechtmäßiger Beschäftigung immer der:die Arbeitgeber:in sanktioniert. Denkbar erscheinen insbesondere die folgenden Varianten:

Beschäftigung ohne entsprechende Sozialversicherungsmeldung

Beschäftigt ein:e Arbeitgeber:in eine Person ohne entsprechende Anmeldung bei der Pflichtversicherung, begeht er:sie eine Verwaltungsübertretung und ist mit einer Geldstrafe von 730 EUR bis 2.180 EUR

85 Die Europäische Kommission hält dies im Zusammenhang mit der unrechtmäßigen Beschäftigung von irregulär aufhältigen Drittstaatsangehörigen fest (Europäische Kommission, 2021a).

86 Interview mit Johannes Peyrl, Arbeiterkammer, 18. August 2023.

87 Weitere Details siehe Heilemann, 2017:17–22.

zu bestrafen (§ 111 Abs. 1 Z 1 und Abs. 2 Allgemeine Sozialversicherungsgesetz - ASVG). Möglich ist allerdings auch, dass das beschriebene Vorgehen den Straftatbestand gemäß § 153e Strafgesetzbuch (StGB)[88] „organisierte Schwarzarbeit" erfüllt. Beschäftigt ein:e Arbeitgeber:in gewerbsmäßig eine größere Zahl von Personen[89] ohne die erforderliche Anmeldung zur Sozialversicherung oder ohne die erforderliche Gewerbeberechtigung, ist er:sie mit einer Freiheitsstrafe von bis zu zwei Jahren zu bestrafen.

Beschäftigung ohne entsprechende arbeitsmarktbehördliche Genehmigung

Beschäftigt ein:e Arbeitgeber:in eine Person ohne entsprechende arbeitsmarktbehördliche Genehmigung, begeht er:sie eine Verwaltungsübertretung und wird mit einer Geldstrafe von mindestens 1.000 EUR pro unrechtmäßig beschäftigtem Arbeitnehmer bzw. unrechtmäßig beschäftigter Arbeitnehmerin geahndet (§ 28 Abs. 1 Z 1 Ausländerbeschäftigungsgesetz - AuslBG).

Beschäftigung ohne Aufenthaltsrecht

Die Beschäftigung eines:einer ausländischen Minderjährigen ohne Aufenthaltsrecht oder einer größeren Anzahl[90] von Ausländer:innen ohne Aufenthaltsrecht stellt eine Straftat dar, und wird mit einer Freiheitsstrafe von bis zu sechs Monaten oder einer Geldstrafe von bis zu 365 Tagessätzen[91] geahndet (§ 28c Abs. 1 AuslBG). In besonders schweren Fällen der Beschäftigung von Ausländer:innen ohne Aufenthaltsrecht kann der:die Arbeitgeber:in mit einer Freiheitsstrafe von bis zu zwei Jahren bestraft werden (§ 28c Abs. 2 AuslBG). Dies trifft zu auf die unrechtmäßige Beschäftigung einer ausländischen Person ohne Aufenthaltsrecht (a) unter besonders ausbeuterischen Arbeitsbedingungen, (b) mit dem Wissen, dass diese von Menschenhandel betroffen ist (§ 104a StGB), unter Nutzung der unter Zwang erbrachten Arbeiten oder Leistungen, oder (c) wenn es eine größere Anzahl an Personen für länger als einen Monat betrifft.

Die vorsätzliche Ausnützung der besonderen Abhängigkeit einer fremden Person (etwa durch fehlenden Aufenthaltstitel oder mangels Beschäftigungsbewilligung), um sich fortlaufende Einnahmen zu verschaffen, wird mit einer Freiheitsstrafe von bis zu drei Jahren bestraft (siehe § 116 Fremdenpolizeigesetz – FPG).[92]

Sonstige mögliche Folgen

- **Ausschluss von öffentlichen Aufträgen und Fördermitteln:** Arbeitgeber:innen werden von der Vergabe von öffentlichen Aufträgen ausgeschlossen, wenn sie wegen unrechtmäßiger Beschäftigung

88 Strafgesetzbuch, BGBl. Nr. 60/1974 in der Fassung des Bundesgesetzes BGBl. I Nr. 100/2023.

89 Eine „größere Anzahl von Personen" ist ab etwa zehn Personen anzunehmen, siehe Lindmayr, 2012:72; OGH, 2008.

90 Ebd.

91 Geldstrafen werden in Tagessätzen bemessen. Der Tagessatz wird nach den persönlichen Verhältnissen und der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit der verurteilten Person zum Zeitpunkt des Urteils in erster Instanz festgelegt, und zwar mit mindestens 4 EUR und höchstens 5.000 EUR (siehe § 19 StGB).

92 Fremdenpolizeigesetz 2005, BGBl. I Nr. 100/2005 in der Fassung des Bundesgesetzes BGBl. I Nr. 202/2022.

von Ausländer:innen Vorstrafen haben.[93] Sie können auch von öffentlichen Förderungen ausgeschlossen werden und müssen bereits erhaltene öffentliche Mittel zurückzahlen, wenn sie wiederholt wegen unerlaubter Beschäftigung von mehr als drei Ausländer:innen rechtskräftig verurteilt wurden (§ 30b AuslBG).

- **Entziehung der Gewerbeberechtigung:** Personen, die von einem Gericht wegen „organisierter Schwarzarbeit" oder zu einer Freiheitsstrafe von mehr als drei Monaten oder einer Geldstrafe von mehr als 180 Tagessätzen verurteilt wurden, und deren Verurteilung nicht aus dem Strafregister getilgt wurde, sind von der Ausübung eines Gewerbes ausgeschlossen (vgl. § 13 Abs. 1 Gewerbeordnung 1994).[94]

- **Kein Anspruch auf eine Arbeitsbewilligung:** Einem:einer Arbeitgeber:in, der:die in den letzten 12 Monaten wiederholt Ausländer:innen unrechtmäßig beschäftigt hat, kann keine Beschäftigungsbewilligung für ausländische Arbeitnehmer:innen erteilt werden (§ 4 Abs. 1 Z 5 AuslBG). Seit 1. November 2022 hat das Arbeitsmarktservice (AMS) dabei einen gewissen Ermessensspielraum (siehe Seite 28).

- **Verbot der Beschäftigung von Ausländer:innen:** Einem:einer Arbeitgeber:in kann die Beschäftigung von Ausländer:innen für die Dauer eines Jahres untersagt werden, wenn er:sie in den vorangegangenen zwei Jahren mindestens dreimal rechtskräftig wegen unrechtmäßiger Ausländerbeschäftigung verurteilt wurde (§ 30 AuslBG).

Die Sanktionen gegen Arbeitgeber:innen, die Drittstaatsangehörige unrechtmäßig beschäftigen, haben sich seit 2016/2017 nicht wesentlich geändert. Grund ist, dass diese vom Bundesministerium für Arbeit und Wirtschaft (BMAW) als ausreichend eingeschätzt werden.[95] Im Zusammenhang mit den Sanktionen haben sich im Untersuchungszeitraum jedoch einzelne rechtliche Entwicklungen ergeben. So verwies die Arbeiterkammer auf eine Gesetzesänderung im Jahr 2021, wodurch im Lohn- und Sozialdumping-Bekämpfungsgesetz (LSD-BG) das bisher geltende Kumulationsprinzip abgeschafft wurde.[96] Hintergrund war ein Urteil des Gerichtshofs der Europäischen Union (EuGH) im Jahr 2019, welches die österreichischen Strafdrohungen zum Teil als unverhältnismäßig und unionsrechtswidrig wertete (Parlamentsdirektion, 2021). Seit dieser Gesetzesänderung gilt – etwa im Zusammenhang mit der Unterentlohnung von Arbeitnehmer:innen – dass Arbeitgeber:innen, die eine:n oder mehrere Arbeitnehmer:innen ohne Bezahlung des gebührenden Entgelts beschäftigen, nur mehr *eine einzige* Verwaltungsübertretung begehen, unabhängig von der Anzahl der betroffenen Arbeitnehmer:innen (§ 29 Abs. 1 LSD-BG; Parlament Österreich, 2021a:10). Zuvor führte eine Mehrzahl an betroffenen Arbeitnehmer:innen zu mehreren Verwaltungsübertretungen und daher zu mehreren Verwaltungsstrafen, für die – in Abhängigkeit von der betroffenen Personenzahl – unterschiedliche Mindest- und Höchststrafen

93 Interview mit Wilfried Lehner, Finanzpolizei, 26. Juli 2023.

94 Gewerbeordnung 1994, BGBl. Nr. 194/1994 in der Fassung des Bundesgesetzes BGBl. I Nr. 75/2023.

95 Schriftlicher Beitrag: Heinz Kutrowatz, Bundesministerium für Arbeit und Wirtschaft, 11. und 16. August 2023.

96 Änderung des Lohn- und Sozialdumping-Bekämpfungsgesetzes, des Arbeitskräfteüberlassungsgesetzes und des Arbeitsvertragsrechts-Anpassungsgesetzes, BGBl. I Nr. 174/2021.

vorgesehen waren.[97] Aus Sicht der Arbeiterkammer wurde dadurch die abschreckende Wirkung der Strafen abgeschwächt.[98] Wenngleich sich der Verfassungsgerichtshof (VfGH) im Jahr 2021 mit dem Kumulationsprinzip im Ausländerbeschäftigungsgesetz (AuslBG) befasste (VfGH, 2021), hatte er letztlich keine verfassungsrechtlichen Bedenken. Im AuslBG ist daher weiterhin die Kumulierung von Strafen vorgesehen (§ 28 Abs. 1 AuslBG). Dies bedeutet etwa, dass bei einer Beschäftigung von mehreren Arbeitnehmer:innen ohne entsprechende arbeitsmarktbehördliche Genehmigung weiterhin auch mehrere Verwaltungsstrafen verhängt werden können (siehe Infobox 3).

Erwähnenswert scheint auch eine Entschärfung der Strafbestimmungen (§ 4 Abs. 8 AuslBG),[99] die am 1. November 2022 in Kraft trat. Demnach kann das Arbeitsmarktservice (AMS) bei ungenehmigter Beschäftigung (gemäß § 4 Abs. 1 Z 3 und 5 AuslBG) von der Sperre einer Beschäftigungsbewilligung absehen, wenn berücksichtigungswürdige Gründe vorliegen, wie beispielsweise ein geringer Grad des Verschuldens oder eine kurze Dauer des Verstoßes. Zudem muss der:die Arbeitgeber:in glaubhaft machen, dass konkrete Maßnahmen getroffen wurden, um weitere Verstöße zu verhindern. Bisher führte die wiederholte (zweimalige) unrechtmäßige Beschäftigung von Ausländer:innen dazu, dass für den:die betroffene:n Arbeitgeber:in oder Ausländer:in keine weitere Beschäftigungsbewilligung erteilt wurde (Parlament Österreich, 2022). Diese Sanktion wird als ein schwerwiegender Eingriff in die Erwerbs- und Eigentumsfreiheit erachtet, wobei die undifferenzierte Anwendung – ohne Rücksicht auf Art und Dauer der Verfehlung oder den Grad des Verschuldens – systematische und vorsätzliche Verstöße gleich sanktionierte wie bloß fahrlässiges Verhalten (ebd.). Dieses Ungleichgewicht wurde durch die neue Regelung behoben und dem AMS, unter Anhörung des sozialpartnerschaftlich besetzten Regionalbeirates, ein Ermessensspielraum bei der Sperre von Beschäftigungsbewilligungen eingeräumt.[100]

4.2 Rechte von Drittstaatsangehörigen

Das österreichische Recht sieht vor, dass Ausländer:innen gegenüber ihren Arbeitgeber:innen die gleichen Ansprüche haben, ungeachtet dessen, ob ein gültiger Arbeitsvertrag besteht oder nicht. Die bestehenden Regelungen unterscheiden auch nicht, ob eine Person regulär oder irregulär in Österreich aufhältig ist. Entscheidend ist lediglich die Beschäftigung ohne entsprechende Bewilligung. Das heißt, werden Ausländer:innen unrechtmäßig beschäftigt, haben sie gemäß § 29 Abs. 1 AuslBG für die Dauer des Arbeitsverhältnisses die gleichen Ansprüche gegenüber dem:der Arbeitgeber:in wie bei einem gültigen Arbeitsvertrag. Dazu gehört insbesondere der Anspruch auf Zahlung der ausstehenden Vergütung, aber unter Umständen auch Ansprüche auf Kündigungsentschädigung, Bonuszahlungen, Abgeltungen für ungenutzten Jahresurlaub oder Sachleistungen (AK et al., 2014:10f.; Deutsch et al., 2014:528f.). Dabei ist auch ein Schadenersatz für die durch die Kontrollorgane erzwungene frühzeitige Beendigung des Beschäftigungsverhältnisses vorgesehen. Der:die Drittstaatsangehörige hat gegenüber dem:der Arbeitgeber:in auch Anspruch auf Ersatz der Kosten einer Auslandsüberweisung des Entgelts.[101]

97 Vgl. § 29 LSD-BG in der Fassung von BGBl. I Nr. 99/2020.

98 Interview mit Johannes Peyrl, Arbeiterkammer, 18. August 2023.

99 Änderung des Ausländerbeschäftigungsgesetzes, BGBl. I Nr. 168/2022.

100 Weitere Details siehe Stiller, 2023.

101 Schriftlicher Beitrag: Heinz Kutrowatz, Bundesministerium für Arbeit und Wirtschaft, 11. und 16. August 2023.

In Österreich gibt es auch keine Mindestdauer, die vorliegen muss, damit Ausländer:innen einen Anspruch auf Auszahlung des Entgelts haben. Das heißt von Beginn der Beschäftigung an ist der:die Arbeitgeber:in zur Leistung verpflichtet. Gemäß § 29 Abs. 1 AuslBG gilt die unerlaubte Beschäftigung als zumindest drei Monate ausgeübt, sofern der:die Arbeitgeber:in oder Ausländer:in nichts anderes nachweist. Diese Regelung wird seitens des BMAW auch als Abschreckung für Arbeitgeber:innen gesehen. Wenngleich die gesetzliche Vermutung keine „Mindestdauer" darstellt, kann sie zu einem höheren Strafrahmen für Arbeitgeber:innen führen, der unter anderem dann zur Anwendung kommt, wenn Arbeitgeber:innen eine größere Zahl von Ausländer:innen ohne Aufenthaltsrecht länger als einen Monat beschäftigen (§ 28c Abs. 2 Z 3 AuslBG; siehe 4.1). Es wurden dabei seit 2016/2017 keine neuen Mechanismen zur Entlohnung von Drittstaatsangehörigen nach einer unrechtmäßigen Beschäftigung eingeführt.[102]

Unrechtmäßig beschäftigte Drittstaatsangehörige erhalten von der Arbeiterkammer denselben Leistungsumfang an Unterstützungsleistungen und haben dieselben Beschwerdemöglichkeiten wie österreichische Arbeitskräfte, unabhängig davon, ob sie sich regulär oder irregulär in Österreich aufhalten.[103] Die arbeitsrechtlichen Ansprüche werden dabei gegen den:die Arbeitgeber:in geltend gemacht und die sozialrechtlichen Ansprüche gegen die entsprechenden Behörden/Institutionen, etwa dem AMS oder der Österreichischen Gesundheitskasse (ÖGK). Zur Durchsetzung der Ansprüche gibt es kostenlose Aufforderungsschreiben der Arbeiterkammer und ggf. Vertretung in den entsprechenden Verfahren.[104] Zudem bietet die Anlaufstelle zur gewerkschaftlichen Unterstützung undokumentiert Arbeitender (UNDOK) arbeits- und sozialrechtliche Beratung im aufenthaltsrechtlichen Kontext sowie Unterstützung bei der Geltendmachung entsprechender Ansprüche an (UNDOK, o.J.), und fungiert als Schnittstelle zu Arbeiterkammern und Gewerkschaften.[105] Die Interessen einer:eines irregulär aufhältigen Drittstaatsangehörigen können, theoretisch auch im Falle einer Rückführung,[106] durch die Arbeiterkammer oder durch Rechtsanwält:innen wahrgenommen werden. Die Überweisung der hereingebrachten Vergütungen bzw. Beträge erfolgt auf das von der betroffenen Arbeitskraft angegebene Konto, egal ob dies ein Inlands- oder Auslandskonto ist.[107]

Bei der Geltendmachung der Ansprüche von unrechtmäßig Beschäftigten gibt es folgende Verfahren, wobei jeweils die einschlägigen Verjährungsfristen und Verfallsfristen zu beachten sind:[108]

- Arbeits- und sozialgerichtliche Verfahren (Zivilverfahren): Drittstaatsangehörige können (unabhängig vom Aufenthaltsstatus und gleich wie alle Arbeitnehmer:innen) über die Arbeiterkammer kostenlose Zahlungsaufforderungsschreiben gegenüber dem:der Arbeitgeber:in zur Durchsetzung der arbeits- und sozialrechtlichen Ansprüche machen sowie Rechtsvertretung vor dem Zivilgericht inklusive daraus folgende Exekutionsverfahren in Anspruch nehmen.[109] In Verfahren vor den österreichischen Arbeits-

102 Schriftlicher Beitrag: Heinz Kutrowatz, Bundesministerium für Arbeit und Wirtschaft, 11. und 16. August 2023.

103 Ebd.

104 Ebd.; Interview mit Johannes Peyrl, Arbeiterkammer, 18. August 2023.

105 Schriftlicher Beitrag: UNDOK, 30. November 2023.

106 Dies ist theoretisch möglich aber kaum praxisrelevant, da nach einer Rückführung ein Verfolgen der Rechte faktisch kaum möglich ist. Schriftlicher Beitrag: Johannes Peyrl, Arbeiterkammer, 1. Dezember 2023.

107 Schriftlicher Beitrag: Heinz Kutrowatz, Bundesministerium für Arbeit und Wirtschaft, 11. und 16. August 2023.

108 Für weitere Details siehe: Heilemann, 2017:26f.; WKÖ, 2023b.

109 Schriftlicher Beitrag: Heinz Kutrowatz, Bundesministerium für Arbeit und Wirtschaft, 11. und 16. August 2023.

und Sozialgerichten können sich (ehemalige) Arbeitnehmer:innen unter Umständen durch bestimmte Organisationen vertreten lassen (siehe § 40 Arbeits- und Sozialgerichtsgesetz – ASGG;[110] Heilemann, 2017:27). So kann die Arbeiterkammer die Rechtsvertretung in arbeits- und sozialrechtlichen Verfahren übernehmen, unabhängig vom Aufenthaltsstatus.[111] Wird etwa die Nachzahlung der Ansprüche von dem:der Arbeitgeber:in verweigert, bringt die Arbeiterkammer kostenlos zivilgerichtliche Klage ein und vertritt auch den:die unrechtmäßig beschäftigte:n Arbeitnehmer:in im zivilgerichtlichen Verfahren.[112]

- Verwaltungs(straf)verfahren: Anzeigen an Verwaltungs(straf)behörden und gerichtliche Strafverfolgungsbehörden kann die betroffene Arbeitskraft selbst oder durch die Arbeiterkammer (gleich wie alle Arbeitnehmer:innen) kostenlos einbringen (lassen).[113] Nur UNDOK, nicht aber die Arbeiterkammer, kann in verwaltungsstrafrechtlichen Verfahren unterstützen. Grund ist, dass ein Rechtsschutz in verwaltungsstrafrechtlichen Verfahren im Rechtsschutzregulativ[114] nicht vorgesehen ist.[115]

4.3 Folgen für Drittstaatsangehörige

In Österreich kann ein:e ausländische:r Arbeitnehmer:in nicht für unrechtmäßige Beschäftigung bestraft werden, da der:die Arbeitgeber:in die Verantwortung für die rechtmäßige Anstellung trägt (Deutsch et al., 2014:506f.). Das hängt damit zusammen, dass Arbeitgeber:innen keine Vorteile aus unrechtmäßiger Beschäftigung ziehen und Arbeitnehmer:innen ihre Rechte geltend machen sollen.[116] Entsprechend gibt es für unrechtmäßige Arbeit als solche keine Geld- oder Haftstrafen für Ausländer:innen. Für unrechtmäßig beschäftigte Ausländer:innen kann es jedoch fremdenrechtliche Konsequenzen geben (siehe Tabelle 2). Eine Regularisierung der Beschäftigung oder eines allfällig irregulären Aufenthalts ist nicht vorgesehen. Betroffene von Menschenhandel haben die Möglichkeit, internationalen Schutz oder den Aufenthaltstitel „Aufenthaltsberechtigung besonderer Schutz“ gemäß § 57 Abs. 1 Z 2 Asylgesetz 2005 (AsylG 2005)[117] zu beantragen (siehe auch Stiller, 2021:28).

110 Arbeits- und Sozialgerichtsgesetz, BGBl. Nr. 104/1985 in der Fassung des Bundesgesetzes BGBl. I Nr. 60/2023.

111 Interview mit Johannes Peyrl, Arbeiterkammer, 18. August 2023.

112 Schriftlicher Beitrag: Heinz Kutrowatz, Bundesministerium für Arbeit und Wirtschaft, 11. und 16. August 2023.

113 Ebd.

114 Das Rahmen-Regulativ betreffend Rechtsschutz legt gemäß § 7 Abs 1 Arbeiterkammergesetz 1992 (AKG) die Grundsätze der Rechtsschutztätigkeit der Arbeiterkammer Österreichs in arbeits- und sozialrechtlichen Angelegenheiten fest. Siehe auch Arbeiterkammer, 2014; Arbeiterkammergesetz 1992, BGBl. Nr. 626/1991 in der Fassung des Bundesgesetzes BGBl. I Nr. 113/2022.

115 Interview mit Johannes Peyrl, Arbeiterkammer, 18. August 2023.

116 Ebd.

117 Asylgesetz 2005, BGBl. I Nr. 100/2005 in der Fassung des Bundesgesetzes BGBl. I Nr. 221/2022.

Tabelle 2: Mögliche Folgen für Drittstaatsangehörige, abhängig von ihrer Aufenthalts- und Beschäftigungssituation, anhand von Fallbeispielen

Regulärer Aufenthalt	
A **Beschäftigung mit arbeitsmarktbehördlicher Genehmigung aber ohne Anmeldung**	*Dies könnte etwa zutreffen, wenn eine Beschäftigung der Person zwar rechtmäßig möglich wäre, aber ohne entsprechende Anmeldung bei den Behörden und/oder ohne Abführung von Steuern und Sozialversicherungsbeiträgen erfolgt.* In diesen Fällen gibt es keine Folgen, zumal die Person ja über einen Aufenthaltstitel verfügt und unrechtmäßige Beschäftigung für Arbeitnehmer:innen nicht strafbar ist, sodass hier nachteilige Folgen gegen die betroffene Person unangebracht erscheinen.
B **Beschäftigung außerhalb der arbeitsmarktbehördlichen Genehmigung**	*Dies könnte beispielsweise zutreffen, wenn ein:e Drittstaatsangehörige:r bei einem:einer anderen Arbeitgeber:in als in der Rot-Weiß-Rot – Karte (RWR-Karte) angegeben beschäftigt ist (migration.gv.at, o.J.b), oder Studierende aus Drittstaaten mehr Stunden als erlaubt arbeiten und damit nicht mehr den Hauptzweck „Studium" verfolgen (BMAW, 2023). In diesem Zusammenhang ist auch Scheinselbstständigkeit relevant, da in manchen Fällen der Zugang zu selbstständiger Erwerbsarbeit leichter möglich ist als für unselbstständige Erwerbsarbeit.*[118] In diesen Fällen wird der Aufenthaltstitel der:des Drittstaatsangehörigen wahrscheinlich nicht verlängert (Heilemann, 2017:24), was aus der Erfahrung der Arbeiterkammer vor allem Studierende betreffen kann.[119] Eine unrechtmäßige Beschäftigung von Drittstaatsangehörigen kann auch die Erlassung einer Rückkehrentscheidung gemäß § 52 Abs. 4 Z 1 Fremdenpolizeigesetz 2005 (FPG) zur Folge haben. Das Ausüben einer Erwerbstätigkeit ohne entsprechende Berechtigung gefährdet nach der Rechtsprechung des österreichischen Verwaltungsgerichtshofs (VwGH) die öffentliche Ordnung (VwGH, 2020), sodass das Bundesamt für Fremdenwesen und Asyl (BFA) eine Rückkehrentscheidung zu erlassen hat (§ 52 Abs. 4 Z 1 FPG), wobei auf das Privat- und Familienleben Rücksicht zu nehmen ist (§ 9 BFA-Verfahrensgesetz – BFA-VG).[120] Diese Rückkehrentscheidung führt letztlich dazu, dass die Person Österreich zu verlassen hat. Sofern der Ausreiseverpflichtung nicht freiwillig nachgekommen wird (§ 55 Abs. 1 FPG), kann die betroffene Person (allenfalls nach Verhängung der Schubhaft) abgeschoben werden. Zudem kann mit der Rückkehrentscheidung auch ein Einreiseverbot verhängt werden.

118 Das traf im Fall von Übergangsfristen bei der EU-Erweiterung zu und ist weiterhin zum Teil für Asylwerber:innen der Fall. Interview mit Johannes Peyrl, Arbeiterkammer, 18. August 2023.

119 Interview mit Johannes Peyrl, Arbeiterkammer, 18. August 2023.

120 BFA-Verfahrensgesetz, BGBl. I Nr. 87/2012 in der Fassung des Bundesgesetzes BGBl. I Nr. 221/2022.

C

Beschäftigung ohne arbeitsmarktbehördliche Genehmigung

Dies könnte beispielsweise auf Personen zutreffen, die etwa über eine „Niederlassungsbewilligung – ausgenommen Erwerbstätigkeit" (§ 44 Niederlassungs- und Aufenthaltsgesetz – NAG)[121] oder eine „Niederlassungsbewilligung – Angehöriger" (§ 47 NAG) verfügen, welche die Erwerbstätigkeit ausschließen.

Hat die fremde Person einen Aufenthaltstitel, geht aber einer Erwerbstätigkeit ohne entsprechender Bewilligung nach, hat das BFA eine Rückkehrentscheidung zu erlassen (§ 52 Abs. 4 Z 1 FPG), da die Erwerbstätigkeit ohne entsprechende Bewilligung nach der Rechtsprechung des VwGH die öffentliche Ordnung gefährdet (VwGH, 2020; Details siehe Fallbeispiel B).

Eine „Regularisierung" der unzulässigen Beschäftigung kommt nicht in Betracht, da gemäß § 4 Abs. 1 Z 4 AuslBG Voraussetzung der Erteilung einer Beschäftigungsbewilligung ist, dass die Beschäftigung noch nicht begonnen haben darf. Zudem darf eine Beschäftigungsbewilligung gemäß § 4 Abs. 1 Z 3 AuslBG nur erteilt werden, wenn keine wichtigen Gründe gegen den:die Ausländer:in selbst vorliegen, etwa wiederholte Verstöße[122] gegen das AuslBG infolge des Ausübens einer Beschäftigung ohne Beschäftigungsbewilligung während der letzten zwölf Monate (§ 4 Abs. 1 Z 3 AuslBG; siehe 4.1).

Irregulärer Aufenthalt

Dies könnte etwa zutreffen, wenn Personen irregulär eingereist sind und keinen regulären Aufenthaltstitel haben oder wenn sie sich nach Auslaufen ihres Aufenthaltstitels/Visums weiterhin in Österreich aufhalten und arbeiten. Da eine Arbeitserlaubnis einen regulären Aufenthalt voraussetzt, ist ihre Beschäftigung unrechtmäßig.

In dieser Fallkonstellation ergeben sich zwei zusammenhängende Aspekte:

I

Fehlender Aufenthaltstitel

Verfügt eine Person über keinen gültigen Aufenthaltstitel, hat das BFA gegen diese Person eine Rückkehrentscheidung zu erlassen (§ 52 Abs. 1 Z 1 FPG; weitere Details siehe Fallbeispiel B). Außerdem sieht § 120 Abs. 1a FPG vor, dass fremde Personen, die sich nicht rechtmäßig im Bundesgebiet aufhalten, eine Verwaltungsübertretung begehen und mit einer Geldstrafe von zumindest 500 EUR, im Fall ihrer Uneinbringlichkeit mit einer Freiheitsstrafe von bis zu zwei Wochen, zu bestrafen sind. Eine Regularisierung des irregulären Aufenthalts ist prinzipiell nicht vorgesehen (Details siehe Stiller und Humer, 2020:18f.).

121 Niederlassungs- und Aufenthaltsgesetz, BGBl. I Nr. 100/2005 in der Fassung des Bundesgesetzes BGBl. I Nr. 221/2022.

122 „Wiederholt" lässt sich als „zumindest zweimal" interpretieren, siehe: Lindmayr, 2012:18.

2 **Fehlende arbeitsmarktbehördliche Genehmigung**	Zudem können Personen ohne gültigen Aufenthaltstitel, die unrechtmäßig beschäftigt sind, unter bestimmten Umständen festgenommen werden. Konkret sind die Organe des Amtes für Betrugsbekämpfung zur Festnahme fremder Personen für die Fremdenpolizeibehörde ermächtigt (siehe 3.2), falls wegen Gefahr im Verzug das Einschreiten von Organen des öffentlichen Sicherheitsdienstes (also der Polizei) nicht abgewartet werden kann, wenn (a) Grund zur Annahme besteht, dass diese Personen im Bundesgebiet eine Erwerbstätigkeit ausüben oder ausüben wollen, ohne dazu berechtigt zu sein, und (b) sie sich nicht rechtmäßig im Bundesgebiet aufhalten (§ 26 Abs. 4 AusIBG). Die fremde Person kann für das Fehlen der Beschäftigungsbewilligung nicht bestraft werden (vgl. § 28 und § 28c AusIBG), jedoch kann sie eine Verwaltungsübertretung begehen, wenn sie bestimmten Verpflichtungen zur Auskunftserteilung oder Gewährung der Einsichtnahme nicht entspricht (§ 26 Abs. 1 AusIBG). In diesen Fällen droht eine Geldstrafe von zumindest 150 EUR (§ 28 Abs. 1 Z 2 lit. c AusIBG). Eine „Regularisierung" der unrechtmäßigen Beschäftigung kommt nicht in Betracht (siehe Fallbeispiel C).

4.4 Herausforderungen und bewährte Praktiken

Im Folgenden werden Herausforderungen und bewährte Praktiken zu Sanktionen für Arbeitgeber:innen und Rechten von bzw. Folgen für unrechtmäßig beschäftigte Drittstaatsangehörige genannt. Diese kamen im Rahmen von Experteninterviews und schriftlichen Beiträgen auf und wurden mit Sekundärliteratur kontextualisiert.

Herausforderungen

- Sanktionen für unrechtmäßige Beschäftigung werden in Österreich nur gegen Arbeitgeber:innen verhängt, können jedoch auch für unrechtmäßig beschäftigte Drittstaatsangehörige Folgen haben. So können Drittstaatsangehörige etwa ein Jahr lang für die Erteilung einer Beschäftigungsbewilligung gesperrt werden (Ebner, 2023:40; Heilemann, 2017:22) und es kann unter Umständen aufenthaltsrechtliche Konsequenzen nach sich ziehen (siehe 4.3 und AK et al., 2014). Damit Arbeitnehmer:innen gegen Ausbeutung vorgehen können, wurde ein gesicherter Aufenthalt für die Dauer eines arbeits- und/oder sozialversicherungsrechtlichen Verfahrens für betroffene Drittstaatsangehörige und deren Familien gefordert (Dvořák et al., 2023:5).

- Die Durchsetzung von Rechten im Fall von unrechtmäßig beschäftigten Drittstaatsangehörigen wird als zentrale Herausforderung gesehen (UNDOK, 2019:10). Die Arbeiterkammer gibt an, dass die bestehenden Mechanismen von unrechtmäßig beschäftigten Drittstaatsangehörigen kaum genutzt werden.[123] Erstens sind weiterführende Einkommen aus der persönlichen Perspektive der Betroffenen mitunter attraktiver als mögliche Nachzahlungen, die sich aus der Geltendmachung von etwaigen Ansprüchen

123 Interview mit Johannes Peyrl, Arbeiterkammer, 18. August 2023.

ergeben, da in letzterem Fall das Einkommen verloren geht. Der persönliche Gewinn wird daher für Arbeitnehmer:innen als zu gering eingeschätzt, um die entsprechenden Rechte auch wirklich geltend zu machen.[124] Zweitens haben vor allem irregulär aufhältige Beschäftigte aufenthaltsrechtliche Konsequenzen zu befürchten, da die Behörden in der Regel zuvor noch keine Kenntnis über ihren Aufenthalt in Österreich hatten (siehe auch Tabelle 2). Entsprechend kann die Geltendmachung von Rechten aufenthaltsrechtliche Folgen haben, was von Arbeitgeber:innen teilweise auch als Druckmittel eingesetzt wird.[125] Der Wunsch im Land zu bleiben hat daher mitunter eine höhere Priorität als der Wunsch nach finanzieller Entschädigung (FRA, 2015:90; Meier, 2014:45, 50). Drittens müssen Arbeitnehmer:innen für die Geltendmachung von Rechten ihre:n Arbeitgeber:in kennen bzw. ausfindig machen. Das kann in der Praxis herausfordernd sein, da unrechtmäßige Arbeitsverhältnisse oft informell begründet werden.[126]

- Der Arbeiterkammer zufolge ist die grenzübergreifende Vollstreckung von Strafen eine zentrale Herausforderung. Bei Delikten im Kontext von Entsendung ist der Unternehmenssitz von dem:der Arbeitgeber:in nicht in Österreich, sondern in einem anderen EU-Staat. Dies erschwert das Führen von Verwaltungsverfahren und macht die Vollstreckung von Strafen oft unmöglich, sofern das gleiche Unternehmen nicht nochmals in Österreich aktiv wird. Vor allem im Baubereich werden jedoch neue Aufträge oft von neuen (Sub-)Unternehmen durchgeführt (siehe 2.1). Zudem ist es eine Hürde, wenn sich der:die Arbeitnehmer:in bereits wieder in einem Drittstaat befindet und etwa für ein Gerichtsverfahren nach Österreich kommen soll.[127]

Bewährte Praxis

- Seitens des BMAW sind die hohen Sanktionen ein bewährtes Praxisbeispiel, da sie weiterhin eine abschreckende Wirkung gegenüber unrechtmäßiger Beschäftigung von Drittstaatsangehörigen aufweisen.[128] Wie bereits 2016/2017 festgehalten, wird die abschreckende Wirkung auf Arbeitgeber:innen durch die hohen Strafen in Kombination mit den Kontrollen der Finanzpolizei erzielt (Heilemann, 2017:22).

- Die Arbeiterkammer betont, dass Informationsblätter allein nicht ausreichend sind, damit Personen über ihre Rechte Bescheid wissen und diese auch geltend machen können. Bewährt hat sich hingegen, diese Informationen mit anderen Maßnahmen zu verbinden, etwa indem Informationen zu Rechten in Sprachkurse eingebettet werden (siehe 3.4).[129] Ein niederschwelliger Zugang und ein zielgruppenspezifischer Ansatz, wie bei der UNDOK-Anlaufstelle, sind Möglichkeiten, um den Herausforderungen bei der Geltendmachung von Rechten entgegenzuwirken. UNDOK hat dabei je nach *Community* und Branche unterschiedliche Ansätze, um undokumentiert Arbeitende zu erreichen.[130]

124 Laut Arbeiterkammer ist dies ein allgemeines Phänomen, da zu den Beratungen 90 Prozent aller Personen erst nach Ende ihres Dienstverhältnisses kommen.
125 Interview mit Johannes Peyrl, Arbeiterkammer, 18. August 2023.
126 Ebd.
127 Ebd.
128 Schriftlicher Beitrag: Heinz Kutrowatz, Bundesministerium für Arbeit und Wirtschaft, 11. und 16. August 2023.
129 Interview mit Johannes Peyrl, Arbeiterkammer, 18. August 2023.
130 Ebd.

5 SCHLUSSFOLGERUNGEN

Im Zeitraum 2017–2023 gab es nur geringfügige Anpassungen bei den rechtlichen, politischen und praktischen Rahmenbedingungen im Zusammenhang mit der unrechtmäßigen Beschäftigung von Drittstaatsangehörigen. Die Relevanz des Themas hat jedoch im österreichischen Kontext zugenommen. Die zentrale Erkenntnis dieser Studie ist, dass bei nahezu gleichbleibenden rechtlichen Rahmenbedingungen und relativ konstantem Umfang der Kontrolltätigkeiten die Anzahl sowie der Anteil der identifizierten Fälle von mutmaßlicher unrechtmäßiger Beschäftigung von Drittstaatsangehörigen stark angestiegen sind. Dies stellt eine **Trendumkehr** im Vergleich zur Studie aus den Jahren 2016/2017 des Europäischen Migrationsnetzwerks (EMN) dar. Damals betrafen zwei Drittel der mutmaßlichen Fälle von unrechtmäßiger Beschäftigung noch EU-Bürger:innen und unrechtmäßige Beschäftigung von Drittstaatsangehörigen war ein Randphänomen. Dies änderte sich mit dem Jahr 2020, da seither Drittstaatsangehörige die größte Gruppe der identifizierten Fälle von mutmaßlich unrechtmäßig Beschäftigten in Österreich ausmachen. Unrechtmäßige Beschäftigung betrifft vor allem die Risikobranchen Gastronomie und Tourismus, Land- und Forstwirtschaft sowie das Baugewerbe. Aber auch die Reinigungsbranche und Tätigkeiten in privaten Haushalten, sowie Auslieferung mit Kleintransportern und Bereiche, in denen kurzfristig viel ungelerntes Personal benötigt wird, gelten als risikobehaftet.

Die Studienergebnisse deuten auf drei Hintergrundfaktoren, die für eine Einordnung dieser Entwicklung relevant sind: Erstens rückte die **COVID-19 Pandemie** das Thema der unrechtmäßigen Beschäftigung vermehrt in den Fokus der Öffentlichkeit und zeigte ausbeuterische Arbeitsbedingungen auf. Zugleich erhöhte die prekäre wirtschaftliche und/oder aufenthaltsrechtliche Situation von vielen unrechtmäßig Beschäftigten deren Vulnerabilitäten und Abhängigkeiten. Zweitens gibt es aktuell einen starken, branchenübergreifenden **Arbeitskräftemangel** in Österreich. Zwar bleibt die unrechtmäßige Beschäftigung von Drittstaatsangehörigen durch die hohen Strafen ein großes Risiko für Unternehmen, doch bedingt durch den Arbeitskräftemangel gehen Unternehmen unter Umständen ein höheres Risiko ein, um die benötigten Arbeitskräfte zu erhalten. Drittens wird der Prozess der unrechtmäßigen Beschäftigung durch **(Sub-)Unternehmensstrukturen** und **(Unter-)Vergabeketten** komplexer, vor allem in der Baubranche. So kamen in den letzten Jahren neue Anwerbungspraktiken auf, etwa durch (Schein-)Entsendung von Drittstaatsangehörigen über andere EU-Staaten nach Österreich.

Die Analyse zeigt, dass die unrechtmäßige Beschäftigung von Drittstaatsangehörigen in Österreich eine komplexe Herausforderung ist. Diese hängt eng mit anderen Themenbereichen zusammen, wie etwa dem Arbeitsmarktzugang, wirtschaftlichen Entwicklungen, dem Fortschritt von digitalen Technologien sowie auch mit Arbeitsausbeutung. Um dem Problem der steigenden unrechtmäßigen Beschäftigung von Drittstaatsangehörige zu begegnen, wird es notwendig sein, unterschiedliche Herausforderungen bei der Prävention, Identifizierung, Sanktionierung und hinsichtlich der Folgen für Drittstaatsangehörige sowie der Geltendmachung von entsprechenden Rechten zu adressieren, und auf bewährten Praktiken aufzubauen.

I. Prävention

Die Prävention von unrechtmäßiger Beschäftigung hängt zum Teil mit strukturellen Fragen zusammen, wie dem Arbeitsmarktzugang von Drittstaatsangehörigen und der Ausgestaltung von atypischen Beschäftigungsverhältnissen. Zudem ist der Ausbau und die Weiterentwicklung von IT-Systemen relevant, welche Unternehmen unterstützen, vor der Einstellung einer:eines Drittstaatsangehörigen alle notwendigen Unterlagen und Bewilligungen zu dokumentieren.

II. Identifizierung

Bei der Identifizierung von unrechtmäßiger Beschäftigung stehen die Kontrollbehörden Herausforderungen im Zusammenhang mit der Fälschung von Identitätsdokumenten und dem Betrug bei Identität und Arbeitszeitaufzeichnungen gegenüber, was durch den Einsatz von neuen digitalen Dokumentenscannern adressiert wird. Die Vor-Ort-Kontrollen der Finanzpolizei werden weiterhin als effizient angesehen. Sie sind zwar ressourcenintensiv, könnten aber weiter ausgebaut werden, da ihre Anzahl relativ stagnierend ist.

III. Sanktionen

Die Sanktionen für Arbeitgeber:innen, die Drittstaatsangehörige unrechtmäßig beschäftigen, gelten in Österreich als hoch und es wird ihnen eine abschreckende Wirkung zugeschrieben. Die grenzübergreifende Vollstreckung von Strafen bleibt jedoch eine große Herausforderung.

IV. Folgen für Drittstaatsangehörige

Unrechtmäßige Beschäftigung kann auch aufenthaltsrechtliche Folgen für Drittstaatsangehörige haben, vor allem wenn diese ohne rechtmäßigen Aufenthaltstitel in Österreich sind. Zwar gibt es für unrechtmäßige Beschäftigung als solche keine Geld- oder Haftstrafen für Ausländer:innen, doch es kann unter Umständen zur Erlassung einer Rückkehrentscheidung und einer Ausreiseverpflichtung kommen.

V. Geltendmachung von Rechten

Ein zentrales Element ist zudem die Geltendmachung von Arbeitnehmer:innenrechten. Es gibt in Österreich Mechanismen zur Durchsetzung von arbeits- und sozialrechtlichen Ansprüchen im Fall von unrechtmäßiger Beschäftigung, sie werden jedoch von unrechtmäßig beschäftigten Drittstaatsangehörigen kaum genutzt. Dies wirft die Frage auf, wie Informationen effektiv kommuniziert und Betroffene dazu bewegt werden können, ihre Rechte tatsächlich geltend zu machen. Vielversprechend scheinen dabei niederschwellige, zielgruppenspezifische Ansätze sowie die Kombination aus Rechtsinformationen mit Sprachkursen und Unterstützungsangeboten zu sein.

ANHANG

A.1 Liste der Abkürzungen und Übersetzungen

Deutscher Begriff	Deutsche Abkürzung	Englischer Begriff	Englische Abkürzung
Absatz	Abs.	paragraph	para
Agentur der Europäischen Union für Grundrechte	FRA	European Union Agency for Fundamental Rights	FRA
Allgemeines Sozialversicherungsgesetz	ASVG	General Social Insurance Act	–
Amt für Betrugsbekämpfung	ABB	Anti-Fraud Office	–
Amtsblatt der Europäischen Union	ABl.	Official Journal of the European Union	OJ
Anlaufstelle zur gewerkschaftlichen Unterstützung undokumentiert Arbeitender	UNDOK	UNDOK – Drop-in center for undocumented workers	UNDOK
Arbeiterkammer	AK	Chamber of Labour	–
Arbeiterkammergesetz	AKG	Chamber of Labour Act	–
Arbeits- und Sozialgerichtsgesetz	ASGG	Labour and Social Courts Act	–
Arbeitsmarktservice	AMS	Public Employment Service	PES
Asylgesetz 2005	AsylG 2005	Asylum Act 2005	–
Ausländerbeschäftigungsgesetz	AuslBG	Act Governing the Employment of Foreign Nationals	–
Bauarbeiter-Urlaubs- und Abfertigungskasse	BUAK	Construction Workers' Annual Leave and Severance Pay Fund	–

Deutscher Begriff	Deutsche Abkürzung	Englischer Begriff	Englische Abkürzung
BFA-Verfahrensgesetz	BFA-VG	Federal Office for Immigration and Asylum Procedures Act	–
Bruttoinlandsprodukt	BIP	Gross domestic product	GDP
Bundesamt für Fremdenwesen und Asyl	BFA	Federal Office for Immigration and Asylum	–
Bundesgesetzblatt	BGBl.	Federal Law Gazette	FLG
Bundesministerium für Arbeit und Wirtschaft	BMAW	Federal Ministry of Labour and Economy	–
Bundesministerium für Inneres	BMI	Federal Ministry of the Interior	MoI
Bundesministerium für europäische und internationale Angelegenheiten	BMEIA	Federal Ministry for European and International Affairs	–
Bundesministerium für Finanzen	BMF	Federal Ministry of Finance	–
Bundesministerium für Soziales, Gesundheit, Pflege und Konsumentenschutz	BMSGPK	Federal Ministry of Social Affairs, Health, Care and Consumer Protection	–
Coronavirus-Krankheit-2019	COVID-19	Coronavirus disease 2019	COVID-19
Die Grünen	–	Austrian Green Party	–
Europäische Arbeitsbehörde	ELA	European Labour Authority	ELA
Europäische Freihandelsassoziation	EFTA	European Free Trade Association	EFTA
Europäische Union	EU	European Union	EU
Europäischer Wirtschaftsraum	EWR	European Economic Area	EEA
Europäisches Migrationsnetzwerk	EMN	European Migration Network	EMN

Deutscher Begriff	Deutsche Abkürzung	Englischer Begriff	Englische Abkürzung
Freiheitliche Partei Österreich	FPÖ	Austrian Freedom Party	–
Fremdenpolizeigesetz 2005	FPG	Aliens Police Act 2005	–
Gerichtshof der Europäischen Union	EuGH	Court of Justice of the European Union	CJEU
Gesetzgebungsperiode	GP	legislative term	–
Internationale Arbeitsorganisation	ILO	International Labour Organization	ILO
Internationale Organisation für Migration	IOM	International Organization for Migration	IOM
Institut für Bildungsforschung der Wirtschaft	ibw	ibw Austria - Research & Development in VET	ibw Austria
Lohn- und Sozialdumping-Bekämpfungsgesetz	LSD-BG	Act to Combat Wage and Social Dumping	–
Nationaler Aktionsplan	NAP	National Action Plan	NAP
Nationaler Kontaktpunkt	NKP	National Contact Point	NCP
Niederlassungs- und Aufenthaltsgesetz	NAG	Settlement and Residence Act	–
Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung	OECD	Organisation for Economic Co-operation and Development	OECD
Oberster Gerichtshof	OGH	Supreme Court	–
Österreichische Gesundheitskasse	ÖGK	Austrian Health Insurance Fund	–
Österreichischer Gewerkschaftsbund	ÖGB	Austrian Trade Union Federation	–

Deutscher Begriff	Deutsche Abkürzung	Englischer Begriff	Englische Abkürzung
Österreichische Systematik der Wirtschaftstätigkeiten	ÖNACE	Austrian Statistical Classification of Economic Activities	–
Österreichische Volkspartei	ÖVP	Austrian People's Party	–
Produktionsgewerkschaft	PRO-GE	Trade union for production workers	PRO-GE
Randziffer	Rz	margin number	–
Rot-Weiß-Rot – Karte (plus)	RWR - Karte	Red-White-Red Card (Plus)	RWR Card
Sozialversicherung der Selbständigen	SVS	Social Insurance Institution of the Self-Employed	–
Strafgesetzbuch	StGB	Criminal Code	–
Verfassungsgerichtshof	VfGH	Constitutional Court	–
Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union	AEUV	Treaty on the Functioning of the European Union	TFEU
Verwaltungsgerichtshof	VwGH	Supreme Administrative Court	–
Wirtschaftskammer Österreich	WKÖ	Austrian Federal Economic Chamber	–
Ziffer	Z	subparagraph	subpara

A.2 Literaturverzeichnis*

Agentur der Europäischen Union für Grundrechte (FRA) (2015). *Severe labour exploitation: Workers moving within or into the European Union: States' obligations and victims' rights*. FRA, Wien.

Angel, S., J. Bock-Schappelwein und R. Eppel (2023). *Upswing on the Labour Market Continued in 2022*. WIFO Reports on Austria 8/2023. Österreichisches Institut für Wirtschaftsforschung (WIFO).

Arbeiterkammer (AK), Anlaufstelle zur gewerkschaftlichen Unterstützung undokumentiert Arbeitender (UNDOK) und Österreichischer Gewerkschaftsbund (ÖGB) (2014). *Arbeit ohne Papiere, … aber nicht ohne Rechte! Arbeits- und sozialrechtliche Ansprüche von MigrantInnen bei undokumentierter Arbeit und die (aufenthaltsrechtlichen) Gefahren im Falle ihrer Durchsetzung*. Wien.

Arbeiterkammer (o.J.). Plattformarbeit.

Arbeiterkammer (2014). Rahmen-Regulativ betreffend Rechtsschutz gemäß § 7 Abs 1 AKG 1992.

Arbeitsmarktservice (AMS) (2022). Meldepflichten des Unternehmens.

Austria Presse Agentur (APA) (2023). Finanzpolizei beantragte 2022 bei 27.000 durchgeführten Kontrollen Strafen i.H.v. 18,5 Mio. Euro. Presseaussendung, 21. August.

Behr, A. (2020). Gekommen, um ausgebeutet zu werden. *Der Standard*, 29. Juni.

Biffl, G. (2023). *Migration and Labour Integration in Austria. SOPEMI Report on Labour Migration Austria 2020-22*. Monograph Series Migration and Globalisation. University for Continuing Education Krems, Department for Migration and Globalisation, Krems.

Birke, P. und J. Neuhauser (2023). Migration und Prekarität in der Pandemie: Empirische Studien aus Deutschland und Österreich. *Arbeit*, 32(1):3–26.

Bundeskanzleramt (o.J.). Regierungen seit 1945: Zusammensetzung der Regierungen seit 1945.

Bundeskriminalamt (2018). *Lagebericht Menschenhandel und grenzüberschreitender Prostitutionshandel 2017*. Wien.

Bundesministerium für Arbeit und Wirtschaft (BMAW) (2023). Studieren und Arbeiten für Drittstaatsangehörige.

Bundesministerium für Finanzen (BMF) (o.J.). Finanzpolizei.

BMF (2022). Erfolgreiche behördenübergreifende Schwerpunktkontrollen gegen illegale Beschäftigung in Tirol. Presseaussendung, 18. Juli.

Bundesministerium für Inneres (BMI) (2021). *Lagebericht Schlepperei und Menschenhandel 2020*. Wien.

BMI (2022). Schleppereibekämpfung. 36 geschleppte Personen auf Reithöfen ausgebeutet. Presseaussendung, 5. Juli.

BMI (2023). *Lagebericht 2022: Schlepperei, Menschenhandel und illegales Glücksspiel*. Wien.

Cukut Krilić, S., K. Toplak und M. Vah Jevšnik (2020). *Posting of Third Country Nationals. A comparative study*. ZRC SAZU, Ljubljana.

Danaj, S., et al. (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. European Centre for Social Welfare Policy and Research, Wien/Ljubljana.

Danaj, S. und L. Geyer (2020). *Hier, aber nicht um zu bleiben – Die Entsendung von Drittstaatsangehörigen aus Bosnien und Herzegowina, über Slowenien nach Österreich*. Policy Brief 2020/6. European Centre for Social Welfare Policy and Research, Wien.

Danaj, S. und A. Scopetta (2022). The Posting of Workers in Austria Working Conditions, Rule Enforcement, and the Fight Against Social Dumping. In: *Posted Workers. La condizione dei lavoratori in distacco transnazionale in Europa* (F. Perocco und R. Cillo, Hg.). Edizioni Ca' Foscari, Venedig.

*Alle bereitgestellten Hyperlinks haben zum Zeitpunkt der Veröffentlichung funktioniert.

Der Standard (2022). Menschenhandel und organisierte Schwarzarbeit in Oberösterreich aufgedeckt, 14. Juni.

Der Standard (2023). 50 Anzeigen nach Kontrolle bei großem Paketdienstleister, 22. Jänner.

Deutsch, H., I. Nowotny und R. Seitz (2014). *Ausländerbeschäftigungsgesetz: Gesetze und Kommentare 125*. ÖGB Verlag, Wien.

Dornmayr, H. und M. Riepl (2022). *Fachkräfteradar 2022*. ibw-Forschungsbericht No. 210. ibw - Institut für Bildungsforschung der Wirtschaft, Wien.

Dvořák, L., R. Binder und J. Schlintl (2023). *Aufgedeckt: Brutale Ausbeutung bei Burger King & Co. AK, PRO-GE und UNDOK zu einem österreichweiten Fall systematischer Ausbeutung von Asylwerber:innen, organisierter Scheinselbstständigkeit und Lohn- und Sozialdumping*. Arbeiterkammer; UNDOK; Die Produktionsgewerkschaft (PRO-GE), Wien.

Ebner, P. (2021). *Austria - Annual Policy Report 2020*. International Organization for Migration (IOM), Wien.

Ebner, P. (2022). *Österreich - Jahresbericht über Migration und Asyl 2021*. IOM, Wien.

Ebner, P. (2023). *Zugang zum Arbeitsmarkt und Arbeitsmarktintegration von AsylwerberInnen in Österreich*. IOM, Wien.

Egg, K. (2020). Studierende aus Drittstaaten: Arbeit zwischen Bürokratie und Ausbeutung. *Moment*, 22. Oktober.

Europäische Arbeitsbehörde (ELA) (2003). European Platform tackling undeclared work.

ELA (o.J.). *Report on the cooperation practices, possibilities and challenges between Member States – specifically in relation to the posting of third-country nationals*. Final Report ELA/2022/RS/027/ELA.306-2021/TITLE 3/2.2.

Europäische Kommission (2007). Mitteilung der Kommission an den Rat, das Europäische Parlament, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen: Die Bekämpfung der nicht angemeldeten Erwerbstätigkeit verstärken, KOM(2007) 628 endgültig. Brüssel.

Europäische Kommission (2015a). Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen EU-Aktionsplan gegen die Schleusung von Migranten (2015-2020), KOM/2015/0285 endgültig. Brüssel.

Europäische Kommission (2015b). Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen: Die europäische Migrationsagenda, KOM(2015) 240 endgültig. Brüssel.

Europäische Kommission (2019). Undeclared work in the European Union: Factsheets Austria.

Europäische Kommission (2020a). Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen: Ein neues Migrations- und Asylpaket, KOM (2020) 609 endgültig. Brüssel.

Europäische Kommission (2020b). *Special Eurobarometer 498 – September 2019. Undeclared Work in the European Union*.

Europäische Kommission (2021a). Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen über die Anwendung der Richtlinie 2009/52/EG vom 18. Juni 2009 über Mindeststandards für Sanktionen und Maßnahmen gegen Arbeitgeber, die Drittstaatsangehörige ohne rechtmäßigen Aufenthalt beschäftigen, KOM (2021) 592 endgültig. Brüssel.

Europäische Kommission (2021b). Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen: Neuer EU Aktionsplan gegen die Schleusung von Migranten (2021-2025), KOM(2021) 591 endgültig. Brüssel.

Europäische Kommission (o.J.a). EMN Glossary: "employment".

Europäische Kommission (o.J.b). Smart enforcement for resilient, sustainable and more efficient transport operations.

Europäisches Migrationsnetzwerk (EMN) (2015). Ad-Hoc Query on inspections to control the employment of irregular migrant: Requested by COM on 24 June 2015 (AHQ 2015.703).

EMN (2017). *Illegal employment of third-country nationals in the European Union*. EMN Synthesis Report. Europäische Kommission, Brüssel.

EMN (2018). *Glossar zu Asyl und Migration Version 5.0. Ein Instrument zur besseren Vergleichbarkeit - erstellt vom Europäischen Migrationsnetzwerk*. Europäische Kommission, Brüssel.

EMN (2023a). Illegal employment of third-country nationals: 2017-2022 situation analysis. Common Template for an EMN Study (Version 2023/06/01). Europäische Kommission, Brüssel.

EMN (2023b). *Integration of applicants for international protection in the labour market*. Europäische Kommission, Brüssel.

European platform tackling undeclared work, European Federation of Building and Woodworkers (EFBWW) und European Construction Industry Federation (FIEC) (2020). Tackling Undeclared Work in the Construction Industry - Toolkit. With concrete cases from Belgium, France, Bulgaria, Italy, Spain, Romania and Austria. Brüssel.

Fairwork (2022). *Fairwork Austria Ratings 2022: Labour Standards in the Platform Economy*. Wien, Österreich, Oxford, Vereinigtes Königreich.

Geyer, L., T. Premrov und S. Danaj (2022). *Posted workers from and to Austria. Facts and figures*. POSTING.STAT project number VS/2020/0499. European Centre for Social Welfare Policy and Research, Leuven.

Heilemann, S. (2017). *Illegal Employment of Third-Country Nationals in Austria*. IOM, Wien.

Herz, M. (2022). Schutz vor Arbeitsausbeutung irregulär aufhältiger Drittstaatsangehöriger: Eine Analyse europarechtlicher Instrumentarien und deren Umsetzung in Österreich [Diplomarbeit]. Johannes Kepler University of Linz, Institut für Europarecht, Linz.

Homberger, A. und S. Güntner (2022). *Antworten auf Migrant:innen mit prekärem Aufenthaltsstatus Antworten auf Migrant: innen mit prekärem Aufenthaltsstatus in Wien: Rahmen, Strategien und innovative Praktiken*. Local Responses to Migrants with Precarious Status (LoReMi), Wien.

Internationale Arbeitsorganisation (ILO) (o.J.). Minimum Wage Policy Guide; Chapter 6: How to enforce minimum wages.

Jandl, M., C. Hollomey, S. Gendera, A. Stepien and V. Bilger (2008). *Migration and irregular work in Austria: a case study of the structure and dynamics of irregular foreign employment in Europe at the beginning of the 21st Century*. IMISCoe Reports. Amsterdam University Press, Amsterdam.

Kainrath, V. (2020). Schwere Kost: Hat die Ausbeutung von Erntehelfern in Österreich System? *Der Standard*, 17. September.

Kimm, S. und V. Yun (2021). Arbeiten ohne Papiere in der Pandemie: Zwischen Systemrelevanz und Existenzangst. *Juridikum*, (4):431–436.

Kohlenberger, J. (2020). Fehlender Gesundheitszugang von Migranten schadet allen. *Falter*, 13. Mai.

Kohlenberger, J., M. Žilinskaitė, A. Hajro, I. Vafiadis, S. Bikic (2021). *Systemrelevant, aber unsichtbar: Arbeitsbedingungen migrantischer und geflüchteter Amazon Zusteller*innen während der COVID-19-Pandemie*. Materialien zu Wirtschaft und Gesellschaft No. 228. Kammer für Arbeiter und Angestellte Wien, Wien.

Lindmayr, M. (2012). *Handbuch zur Ausländerbeschäftigung*. Eleventh revised version. LexisNexis, Wien.

Meier, I. (2014). *Severe forms of Labour Exploitation. Supporting victims of severe forms of labour exploitation in having access to justice in EU Member States - Austria*. Social Fieldwork Research (FRANET). Agentur der Europäischen Union für Grundrechte (FRA), Wien.

migration.gv.at (o.J.a). Betriebsentsendung und Arbeitskräfteüberlassung.

migration.gv.at (o.J.b). Fragen & Antworten.

Neuhauser, J., M. El-Roumy und Y. Wexenberger (2021). *Als ich diese Halle betreten habe, war ich wieder im Irak. Migrantische Systemerhalter_innen bei Hygiene Austria und der Post AG*. Arbeiterkammer, Wien.

Oberster Gerichtshof (OGH) (2008). 15 Os 116/08k. Wien, 21. Oktober.

ORF.at (2020a). Chronik: Erntehelfer-Quartier behördlich gesperrt, 19. Juni.

ORF.at (2020b). Landwirtschaft: Ausbeutung von Erntehelfern aufgedeckt, 13. September.

Österreichische Bundesregierung (2017). Zusammen. Für unser Österreich: Regierungsprogramm 2017-2022. Wien.

Österreichische Bundesregierung (2020). Aus Verantwortung für Österreich: Regierungsprogramm 2020–2024. Wien.

Parlament Österreich (2021a). Regierungsvorlage – Erläuterungen: Bundesgesetz, mit dem das Lohn- und Sozialdumping-Bekämpfungsgesetz, das Arbeitskräfteüberlassungsgesetz und das Arbeitsvertragsrechts-Anpassungsgesetz geändert werden, 943 der Beilagen XXVII. GP.

Parlament Österreich (2021b). Anfrage der Abgeordneten Markus Koza und Meri Disoski, Freundinnen und Freunde, an den Bundesminister für Soziales, Gesundheit, Pflege und Konsumentenschutz betreffend Verdacht auf Schwarzarbeit und Sozialbetrug bei Hygiene Austria LP zu 5772/J XXVII. GP, 12. März.

Parlament Österreich (2022). Antrag der Abgeordneten Mag. Gödl, Mag. Koza, betreffend ein Bundesgesetz, mit dem das Ausländerbeschäftigungsgesetz geändert wird vom 8. Juli. 2022 zu 2720/A XXVII. GP, 8. Juli.

Parlamentsdirektion (2021). Lohn- und Sozialdumping: Sozialausschuss beschließt Novelle. Parlamentskorrespondenz 834, 1. Juli.

Parlamentsdirektion (2023). EU-Unterausschuss befasst sich mit Plattformarbeit und Befugnissen von Gleichbehandlungsstellen. Arbeitsbedingungen für "Clickworker" und Essenslieferant:innen. Parlamentskorrespondenz 637, 7. Juni.

Schneider, F. und B. Boockmann (2023). *Die Größe der Schattenwirtschaft – Methodik und Berechnungen für das Jahr 2023*. Johannes Kepler Universität Linz/ Institut für Angewandte Wirtschaftsforschung e.V. (IAW), Linz/Tübingen.

Sezonieri (o.J.a). Aktuelles.

Sezonieri (o.J.b). Sezonieri: Kampagne für die Rechte der Erntearbeiter_innen in Österreich.

Stadler, B. (2020). *„Da müssen wir wirklich etwas ändern." Problemlagen, Arbeitsrechtsberatung und Rechtsschutz in der Reinigungsbranche*. FORBA Forschungsbericht. Forschungs- und Beratungsstelle Arbeitswelt, Wien.

Statistik Austria (2023). Job vacancies. Datensatz (Zugriff 26. Juni 2023).

Statistik Austria (o.J.). Erwerbstätige - Merkmale.

Staudacher, A. (2023). Ukrainer dürfen bald auch als Leiharbeiter vermittelt werden. *Kurier*, 2. Februar.

Stiller, M. (2018). *Die Auswirkungen der Visaliberalisierungen auf Österreich*. IOM, Wien.

Stiller, M. (2021). *Von Menschenhandel betroffene Drittstaatsangehörige. Erkennung, Identifizierung und Schutz in Österreich*. IOM, Wien.

Stiller, M. (2023). *Österreich - Jahresbericht über Migration und Asyl 2022*. IOM, Wien.

Stiller, M. und L. Humer (2020). *MigrantInnen, die sich langfristig irregulär in Österreich aufhalten. Praktiken und Herausforderungen*. IOM, Wien.

Task Force Menschenhandel (2021a). *Arbeitsgruppe gegen Menschenhandel zum Zweck der Arbeitsausbeutung im Rahmen der österreichischen Task Force Menschenhandel: Bericht für die Jahre 2018 - 2020*. Wien.

Task Force Menschenhandel (2021b). *Nationaler Aktionsplan zur Bekämpfung des Menschenhandels für die Jahre 2021 - 2023*. Bundesministerium für europäische und internationale Angelegenheiten (BMEIA), Wien.

Task Force Menschenhandel (o.J.). *Broschüre zu Menschenhandel*. Wien.

Anlaufstelle zur gewerkschaftlichen Unterstützung undokumentiert Arbeitender (UNDOK) (2015). Politische Forderungen. Wien, 7. September.

UNDOK (2019). 5 Jahre UNDOK-Anlaufstelle: Tätigkeitsbericht. Wien.

UNDOK (2021a). *Arbeit ohne Papiere, aber nicht ohne Rechte!*. Augustin Beilage. Wien.

UNDOK (2021b). UNDOK-Statement „Systemerhalter*innen ohne Papiere: Arbeiten in der Corona-Krise". UNDOK, 23. März.

UNDOK (o.J.). Über uns.

Van Nierop, P., L. Schönenberg und P. Terziev (2021). *Counteracting undeclared work and labour exploitation of third-country national workers*. European platform tackling undeclared work.

Verfassungsgerichtshof (VfGH) (2021). G 123/2021-9. Wien, 2. Dezember.

VIDC und IOM Österreich (2020). Arbeitsbedingungen in der Ernte – Zunahme von Ausbeutung und Menschenhandel im Zeichen von Corona?.

Verwaltungsgerichtshof (VwGH) (2020). 2008/22/0845. Wien, 11. Mai.

Wirtschaftskammer Österreich (WKÖ) (2022). Entsendung und Arbeitskräfteüberlassung.

WKÖ (2023a). Krise lässt den Pfusch wieder blühen.

WKÖ (2023b). Verjährung und Verfall. Definitionen - Urlaubsanspruch - Dienstzeugnis - Verfallsregeln.

Yun, V. (2023). Arbeiten ohne Papiere … aber nicht ohne Rechte! Die Arbeit von UNDOK in Wien. In: *Lokale Antworten auf aufenthaltsrechtliche Prekarität: Zugänge zu Gesundheitsversorgung, Unterbringung und Bildung* (I. Ataç, S. Güntner, A. Homberger und M. Kirchhoff, Hg.). Verlag Barbara Budrich, Opladen, Berlin, Toronto, S. 246–254.

DAS EUROPÄISCHE MIGRATIONSNETZWERK

Das Europäische Migrationsnetzwerk (EMN) wurde im Jahr 2003 von der Europäischen Kommission im Auftrag des Europäischen Rates eingerichtet, um dem Bedarf eines regelmäßigen Austausches von verlässlichen Informationen im Migrations- und Asylbereich auf europäischer Ebene nachzukommen. Seit 2008 bildet die Ratsentscheidung 2008/381/EG die Rechtsgrundlage des EMN. Nationale Kontaktpunkte (NKPs) wurden in allen EU-Mitgliedstaaten (mit Ausnahme Dänemarks) und EMN-Beobachterstaaten (Norwegen, Georgien, der Republik Moldau, Ukraine, Montenegro, Armenien und Serbien) geschaffen.

Aufgabe des EMN ist es, den Institutionen der Europäischen Union (EU) sowie nationalen Behörden und Institutionen aktuelle, objektive, verlässliche und vergleichbare Informationen über Migration und Asyl bereitzustellen, um die diesbezügliche Politikgestaltung in der EU zu unterstützen. Aufgabe des EMN ist es auch, die breite Öffentlichkeit mit Informationen zu der genannten Thematik zu versorgen.

Der NKP Österreich ist – basierend auf einem Abkommen mit dem Bundesministerium für Inneres – in der Abteilung für Forschung und Migrationsrecht des Landesbüros für Österreich der Internationalen Organisation für Migration (IOM) angesiedelt. Das IOM Büro wurde 1952 eingerichtet, als Österreich eines der ersten Mitgliedstaaten der Organisation wurde. Hauptaufgabe des IOM Landesbüros ist es, nationale Migrationsthemen und aufkommende Trends zu analysieren und entsprechende nationale Projekte und Programme zu planen und umzusetzen.

Zu den Hauptaufgaben der NKP im Rahmen der Umsetzung des EMN-Arbeitsprogramms zählen die Erstellung der jährlichen Politikberichte, die Erstellung themenspezifischer Studien, die Beantwortung der von anderen NKP oder der Europäischen Kommission gestellten Ad-hoc-Anfragen, sowie die Umsetzung von Aktivitäten zur Förderung der Sichtbarkeit des EMN und die Netzwerkarbeit in verschiedenen Foren. Darüber hinaus richten die NKP in jedem Land nationale Netzwerke aus Organisationen, Institutionen und Einzelpersonen ein, welche im Bereich Migration und Asyl tätig sind.

Grundsätzlich betreiben die NKP keine Primärforschung, sondern sammeln und analysieren bereits vorhandene Daten und Informationen; bei Bedarf werden diese durch die eigenständige Erhebung von zusätzlichen Informationen ergänzt. EMN-Studien werden nach gemeinsamen Studienvorlagen erstellt, um innerhalb der EU und Norwegens vergleichbare Ergebnisse zu erzielen. Da die Vergleichbarkeit der Ergebnisse häufig mit Herausforderungen verbunden ist, hat das EMN ein Glossar erstellt, welches die Anwendung einheitlicher Definitionen und Terminologien in allen nationalen Berichten sicherstellt.

Nach der Fertigstellung der nationalen Berichte erstellt die Europäische Kommission mithilfe eines Dienstleisters einen Synthesebericht, welcher die wichtigsten Ergebnisse der einzelnen nationalen Berichte zusammenfasst. Zusätzlich werden themenspezifische Kurzbeschreibungen, sogenannte EMN-Informs, als kurze Zusammenfassungen und Vergleiche nationaler Ergebnisse zu ausgewählten Themen erstellt. Alle nationalen Studien, Syntheseberichte, Informs und das Glossar sind auf der Webseite der Generaldirektion Migration und Inneres der Europäischen Kommission verfügbar.

Finanziert von der Europäischen Union

Bundesministerium Inneres

IOM UN MIGRATION | LANDESBÜRO FÜR ÖSTERREICH

EMN Europäisches Migrationsnetzwerk ÖSTERREICH

Das Europäischen Migrationsnetzwerk (EMN) wird von der Europäischen Kommission koordiniert und besteht aus Nationalen Kontaktpunkten in jedem EU-Mitgliedstaat (außer Dänemark) und den EMN-Beobachterstaaten Norwegen, Georgien, der Republik Moldau, der Ukraine, Montenegro, Armenien und Serbien.
Der Nationale Kontaktpunkt Österreich wird von der Europäischen Kommission und dem österreichischen Bundesministerium für Inneres finanziert.