Universität Bremen

Institut Arbeit und Wirtschaft
Universität / Arbeitnehmerkammer Bremen

Internationale Solidarität: Entsendete Arbeitnehmer:innen

von
Josephine Assmus
Ilana Nussbaum Bitran
Irene Dingeldey

Colloquium des iaw,
Bremen, den 11.12.2025

Universität Bremen

Institut Arbeit und Wirtschaft
Universität / Arbeitnehmerkammer Bremen

Regelung transnationaler Arbeitsmobilität in der EU

- **Arbeitnehmerfreizügigkeit** (Artikel 21 AEUV):

  Individuelle Arbeitnehmer suchen (Dauer-)Beschäftigung in EU

  - rechtliche Gleichstellung mit lokalen Arbeitnehmer:innen

- **Dienstleistungsfreiheit** (Artikel 56 AEUV):
  Dienstleistungs- (2006/123) u. Entsenderichtlinie (96/71/EG →2018/957)

  Arbeitgeber entsendet Mitarbeiter

Universität Bremen

Institut Arbeit und Wirtschaft
Universität / Arbeitnehmerkammer Bremen

Arbeitsmobilität via Dienstleistungsfreiheit

- es gelten Arbeitsrechts- und Tarifstandards des Arbeitgebers, also des **Entsendelandes** (**Herkunftsprinzip)**

- **allein: Mindeststandards durch Gastland** definiert (gesetzl. Mindestlohn, Höchstarbeitszeit u. Arbeitsschutz)

- **Zweistaatenprinzip** bei Überwachung und Kontrolle

Universität Bremen

Institut Arbeit und Wirtschaft
Universität / Arbeitnehmerkammer Bremen

Umfang Entsendung

2 Millionen Entsendete und 5,8 Millionen Entsendungen 2019 in EU

Deutschland als bedeutendstes Sende- und Empfängerland in 2020

- Outgoing: überwiegend kurze Dienstreisen
- Ziel von 16,9 % aller in EU-Entsendeten
  = 410.908 = **1,2 Prozent der Arbeitnehmer in Deutschland**
  (27,5 % Polen, 14,9% Slowenien und 9,9% Slowakei, …)
  Ø Entsendedauer 116 Tage

- 200.000 im Bausektor = **10 % d. Beschäftigten im Bau**
- 1.122 im Pflegesektor (Österreich, Polen, Slowakei…)

Universität Bremen

Institut Arbeit und Wirtschaft
Universität / Arbeitnehmerkammer Bremen

Situation der Entsendeten

- oft nur für kurze Zeit in ein Land geschickt (Tage, Wochen, Monate) Integration ist unmöglich und nicht gewollt
- Aufgrund dieser Fristigkeit sind sie oft in vom Arbeitgeber bereitgestellten Unterkünften untergebracht; (überteuerte) Kosten für Kost und Logis werden oft vom Lohn direkt abgezogen
- Typische Beispiele: Bauarbeiter, landwirtschaftliche Saisonarbeitnehmer

- Soziale Isolation aufgrund fehlender Sprachkenntnisse und der jeweiligen Unterbringungsform
- für Missstände gibt es keinen Ansprechpartner vor Ort, der ihre Interessen vertritt

Universität Bremen

Institut Arbeit und Wirtschaft
Universität / Arbeitnehmerkammer Bremen

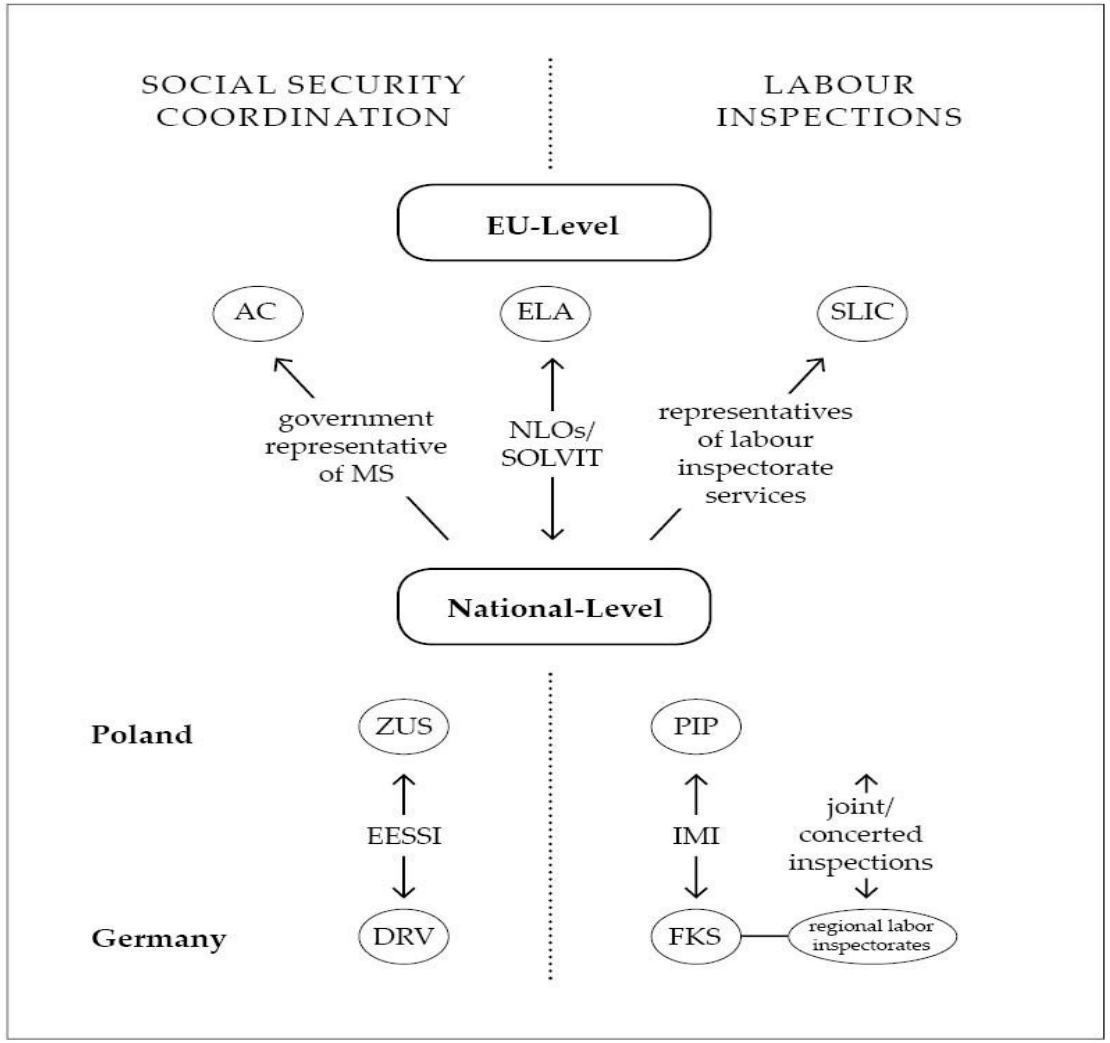
Umgehung oder fehlende Umsetzung des Rechts

- Missbrauch durch Briefkastenfirmen
  (Agieren nicht im Land der Registrierung; oft Auflösung bei Vorwurf d. Sozialversicherungs-, Steuer- oder Lohnbetrug)
- Nicht-Einhalten von ortsüblichem Mindestlohn, Arbeitszeiten, Arbeitsschutz
- Keine Erstattung von Reise- und Unterbringungskosten;
  Nicht angemessene Unterkünfte

- Mangelnde Rechtsdurchsetzung aufgrund fehlender Ressourcen Entsendeter Arbeitnehmer für Klagen (Aufenthalt im Gastland)
- komplexe Zuständigkeiten und fehlende Ressourcen nationaler Behörden sowie der European Labour Authority (seit 2019)

Universität Bremen

Umgehung oder fehlende Umsetzung des Rechts: strukturelle & institutionelle Herausforderungen



LEGEND
AC: Administrative Commission for the Social Security Systems; **ELA:** European Labour Authority; **SLIC:** Senior Labour Inspectors' Committee; **ZUS:** Polish Social Security Institution; **PIP:** Polish Labour Inspectorate; **DRV:** German Pension Insurance; **FKS:** Financial Control of Undeclared Employment; **NLO:** National Liaison Officer; **SOLVIT:** informal problem-solving online network; **EESSI:** Electronic Exchange of Social Security Information; **IMI:** Internal Market Information System

Universität Bremen

Institut Arbeit und Wirtschaft
Universität / Arbeitnehmerkammer Bremen

Entsenderichtlinie 2018 als Reformbestrebung?

- **Legal Segmentation – segmentierter Arbeitsmarkt durch Rechtbleibt erhalten**
- Ungleicher Lohn für gleiche Arbeit – je nach Herkunftsland
- Fortgesetzte Konkurrenz zwischen Ländern/Arbeitnehmern mit niedrigen u. hohen Standards im transnationalen Arbeitsmarkt

Denn

- Gleichbehandlung Beschäftigungsbedingungen und Entlohnung erst nach12 Monaten
- Mindestlohndefinition auch für Tarifverträge (unterste drei Lohngruppen), nur für „allgemein geltende“ (in Deutschland nur für 1%)
- Verbot Reise-, Unterbringungs- und Verpflegungskosten vom Lohn abzuziehen, müssen vom Arbeitgeber übernommen werden

Universität Bremen

Institut Arbeit und Wirtschaft
Universität / Arbeitnehmerkammer Bremen

Entsendung von Drittstaatsangehörigen

- Nach dem Urteil ***Vander Elst (C-43/93)*** dürfen Mitgliedstaaten keine Arbeitsvisa für Drittstaatsangehörige verlangen, die aus einem anderen Mitgliedstaat entsandt werden.
  - Der Europäische Gerichtshof (EuGH) schuf ein *„**mobility regime** for TCNs (…) that successfully and increasingly sidesteps national labour migration regulations"* (Mussche and Lens, 2019: 1248).

- Idee: Regulär beschäftigte Drittstaatsangehörigen genießen Gleichbehandlung. <u>ABER</u>: TCN-Arbeitnehmer werden eingestellt, um sofort entsandt zu werden.

- Regeln: Reguläre Beschäftigung (30 Tage empfohlen)

Universität Bremen

Institut Arbeit und Wirtschaft
Universität / Arbeitnehmerkammer Bremen

Entsendung von Drittstaatsangehörigen über Polen und Slowenien

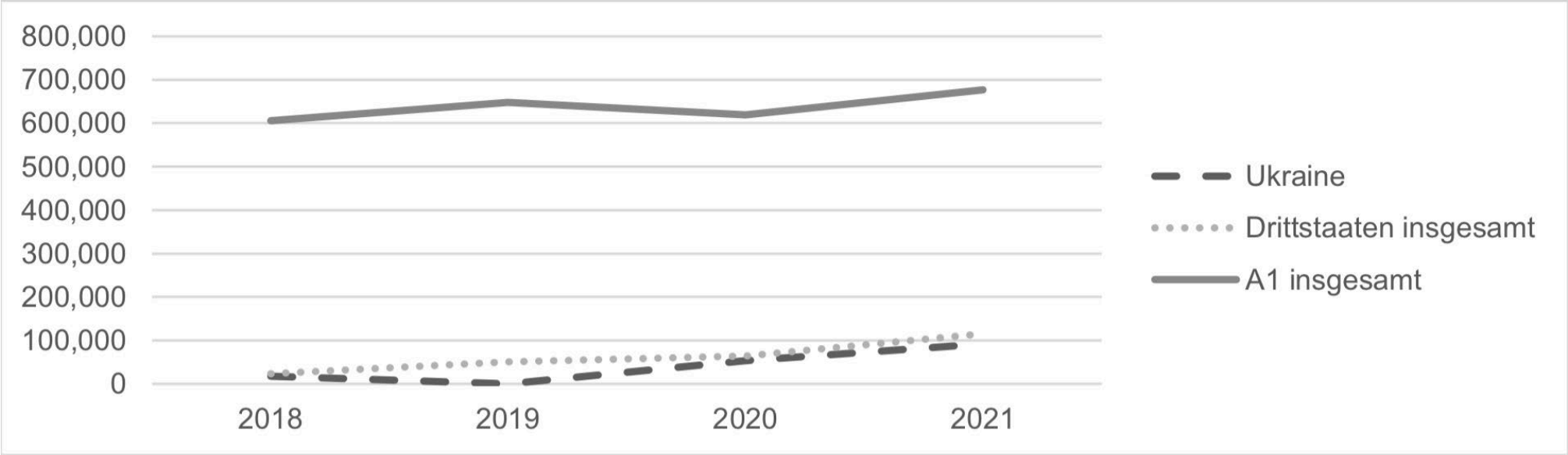


Abbildung 1: In Polen ausgestellte A1-Dokumente, für Arbeitnehmer:innen insgesamt und aus Drittstaaten

(Daten aus Kiełbasa et al. 2022, S. 88, 105-7.)

Universität Bremen

Institut Arbeit und Wirtschaft
Universität / Arbeitnehmerkammer Bremen

Polen: wichtigstes Entsendeland

- 2019: Bauwesen am relevantesten: 45,6 % aller Entsendungen in diesem Sektor (67 % insgesamt)
- Im Dienstleistungssektor (30,4 % insgesamt) entfallen 21 % auf Bildung, Gesundheit und Sozialwesen
- Entsendung von Drittstaatsangehörigen ähnlich: Meistens im **Baugewerbe oder im Transportwesen** beschäftigt.
- 2020 waren von 53.013 entsandten Ukrainer*innen 9.270 im Baugewerbe und 36.836 im Transportwesen tätig
- 2020 gab es etwa 460.000 gültige **Aufenthaltsgenehmigungen**, wobei Ukrainer*innen mit 244.200 die größte Gruppe

Universität Bremen

Institut Arbeit und Wirtschaft
Universität / Arbeitnehmerkammer Bremen

Polen: wichtigstes Entsendeland

- Drittstaatenangehörige zur **Kompensation der Emigration**
  - Seit 2006 können Menschen aus Armenien, Georgien, Russland, Belarus, Ukraine und Moldau **6 von 12 Monaten** nur mit Arbeitgeberbestätigung arbeiten (keine Genehmigung erforderlich)
  - 2022: Verlängerung auf 24 Monate
- Die **Sozialversicherungsanstalt (ZUS)** stellt A1-Formulare aus
  - Polen verlangt Arbeitserlaubnis, Krankenversicherung für 30 Tage, Wohnsitz und Steuern in Polen.
- Die **polnische nationale Arbeitsaufsichtsbehörde (PIP)** weist auf eine hohe Zahl illegaler Entsendungen von Drittstaatsangehörigen hin (ohne A1 oder über Briefkastenfirmen): **48 % der kontrollierten Entsendungen aus Drittstaaten** konnten 2019 nicht als Entsendung von Arbeitnehmern eingestuft werden.
- Internationale Gewerkschaft für ukrainische Arbeitnehmer in Polen

Universität Bremen

Institut Arbeit und Wirtschaft
Universität / Arbeitnehmerkammer Bremen

Entsendung von Drittstaatsangehörigen über Polen und Slowenien

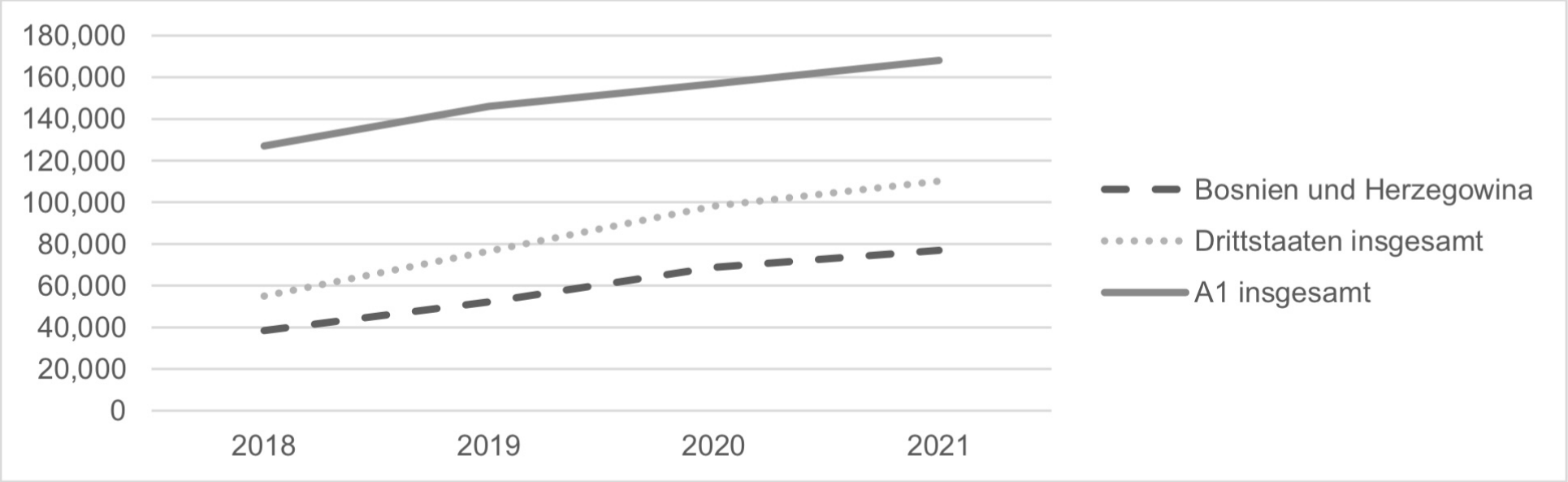


Abbildung 2: In Slowenien ausgestellte A1-Dokumente, für Arbeitnehmer:innen insgesamt und aus Drittstaaten

(Daten von der slowenischen Sozialversicherungsbehörde erhalten)

Universität Bremen

Institut Arbeit und Wirtschaft
Universität / Arbeitnehmerkammer Bremen

Slowenien: höchste relative Zahl von ins Ausland entsandten Personen

- 2017 waren 5 % der Beschäftigten entsandt
- 2016 waren **49 % aller im slowenischen Bausektor** tätigen Personen entsandt
- Arbeitsgenehmigungen für Drittstaatsangehörige werden meist für das **Baugewerbe und den Transportsektor** ausgestellt
- Im Transportwesen machten Drittstaatsangehörige 2012 einen Anteil von 28 % aller im Straßenverkehr beschäftigten Personen aus, **2017 waren es 44 %.**

Universität Bremen

Institut Arbeit und Wirtschaft
Universität / Arbeitnehmerkammer Bremen

Slowenien: höchste relative Zahl von ins Ausland entsandten Personen

- **bilaterale Abkommen** mit Bosnien und Herzegowina und Serbien.
- 30 Tage Sozialversicherung, Arbeitgeber übt in der Regel einen wesentlichen Teil seiner Tätigkeiten in Slowenien aus.
- Konflikte:
  - **Briefkastenfirmen** mit direkter Entsendung aus Bosnien und Herzegowina und Serbien, die weder Löhne, Sozialversicherungsbeiträge noch Steuern zahlen
  - Verstärkte Anwendung der **Mehrfachbeschäftigungsregel** (Art. 13 883/2004): 2017 27.000 gegenüber 164.000 „regulären“ Entsendungen; 2019 48.000 gegenüber 95.000 regulären → Mehrfachbeschäftigung ermöglicht die **Umgehung der neuen Entsendungsvorschriften** der reformierten PWD
- 5 von 9 Fällen bei **ELA** betrafen Slowenien

Universität Bremen

Institut Arbeit und Wirtschaft
Universität / Arbeitnehmerkammer Bremen

Zwischen-Fazit Entsendung von Drittstaatsangehörigen

- Drittstaatsangehörige **kompensieren die Abwanderung**, um die Nachfrage nach Entsendungen zu stabilisieren
- In der eng vernetzten EU haben **nationale Entscheidungen** (negative) externe Effekte.
- Arbeitgeber haben ein Interesse an der Entsendung von Drittstaatsangehörigen, Gewerkschaften und Behörden wollen jedoch Ausbeutung eindämmen
- **EU-Vorschriften zur Entsendung** sind unklar und kaum durchsetzbar
- Weniger ein Ost-West-Konflikt als vielmehr ein **Konflikt zwischen Kapital und Arbeit**
- Im **kooperativen Föderalismus** der EU mit nationalen Verwaltungen ist es hoffnungslos, weitreichende Grundfreiheiten einzudämmen!

Universität Bremen

Institut Arbeit und Wirtschaft
Universität / Arbeitnehmerkammer Bremen

Bekämpfung von Ausbeutung durch Transnationale Solidarität – gewerkschaftliche Initiativen

- **Aufbau von Beratungszentren**, Unterstützung in verschiedenen Sprachen, z.B. Faire Mobilität (auch in Sendeländern)
- **Jahresmitgliedschaft für Wanderarbeitnehmer** durch IG-BAU schafft auch Zugang zu juristischer Vertretung bei Arbeitsgerichtsverfahren
- **Europaweite Unterstützung/Notfallhilfe im gewerkschaftlichen Kooperationsnetzwerk im Transportsektor** aufgrund nationaler Mitgliedschaften (auf dem Weg zur transnationalen Mitgliederorganisation)

Universität Bremen

Institut Arbeit und Wirtschaft
Universität / Arbeitnehmerkammer Bremen

Faire Mobilität

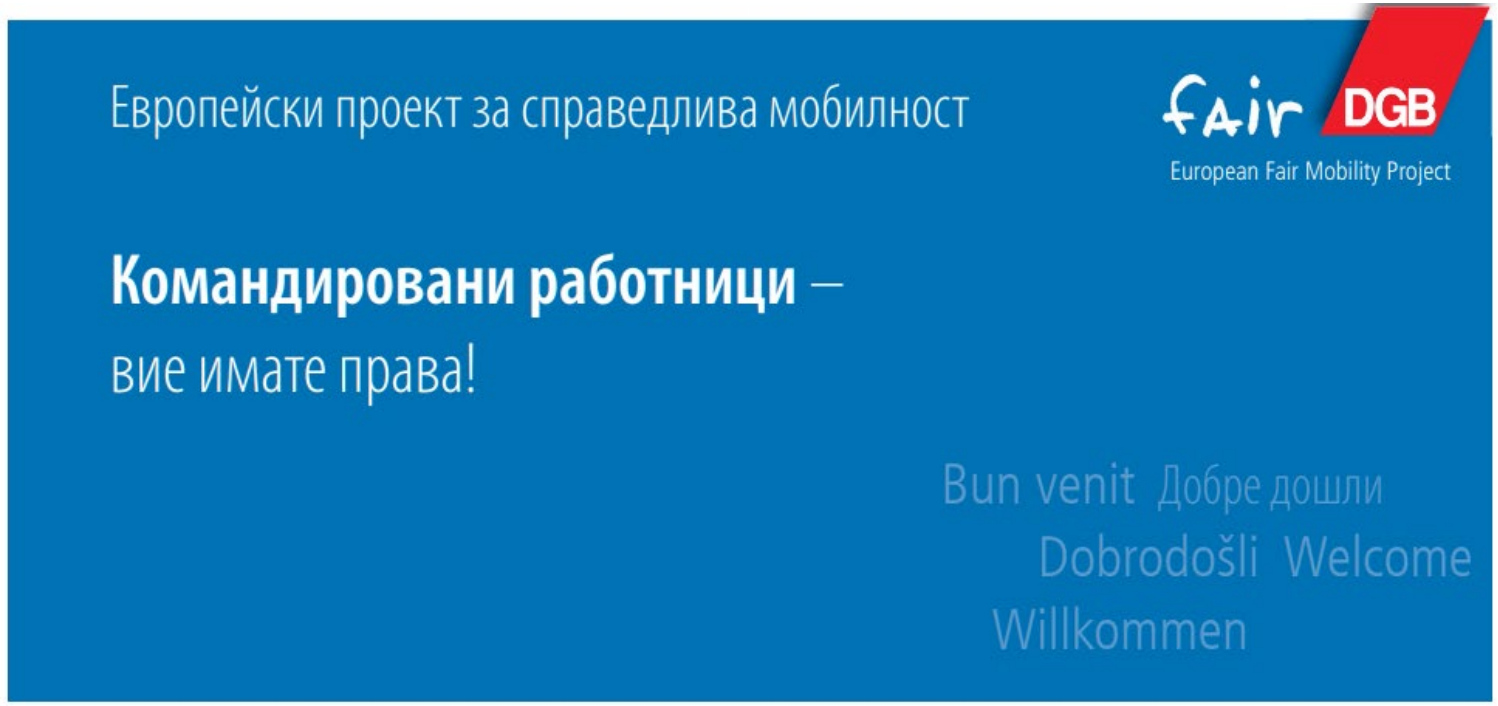
- Über die nationale Zusammenarbeit hinaus
- 13 Beratungsstellen in Deutschland für mobile Arbeitnehmer aus Mittel- und Osteuropa
- 2011 als Initiative des DGB gegründet – seit 2020 finanziell unterstützt durch das BMAS
- 2017→ Fair European Labour Mobility (Europäischer Sozialfonds+) Gewerkschaftsnahe Beratungsstellen für Wanderarbeitnehmer in vier Herkunftsländern (RO, PL, HU, SL + AT, DE). Basierend auf einem gewerkschaftsnahen Netzwerk von Berater:innen aus Mittel- und Osteuropa

- *„Wir haben **Fälle, die grenzüberschreitend sind** (…), wir müssen Kontakt auch zu den Gewerkschaften in den Herkunftsländern haben. Da gibt es sozusagen eine **institutionelle Zusammenarbeit**.“* (Interview Faire Mobilität)
- *“Die **Kapitalseite arbeitet schon viel mehr, sowzusagen über Staatsgrenzen hinweg**, zusammen und ich finde, die Gegenseite muss das auch. Also **wir müssen das auch tun**, um sozusagen diese Unterbietung [zu verhindern], also, **dass die Arbeitkräfte nicht gegeneindander ausgespielt werden**, das ist wichtig.”* (Interview Faire Mobilität)

Universität Bremen

Institut Arbeit und Wirtschaft
Universität / Arbeitnehmerkammer Bremen

Faire Mobilität



Europäisches Faire Mobilität Projekt

Entsandt beschäftigt? –
Sie haben Rechte!

- **Servicing approach:** Unterstützung für eA als eine Form der Dienstleistung, die von Vollzeitbeamten außerhalb des Arbeitsplatzes erbracht wird

- **Barrierefreiheit** (Sprachen), Stärkung von **Vertrauensbildungsprozessen, Informationen** über Rechte, Zusammenarbeit mit **Interessengruppen,** Zusammenarbeit zwischen **Gewerkschaften in Entsendungs- und Aufnahmeländern**

- **Transnationale Solidarität→** Inklusion + Eigeninteresse

Universität Bremen

Institut Arbeit und Wirtschaft
Universität / Arbeitnehmerkammer Bremen

IG BAU – light Membership

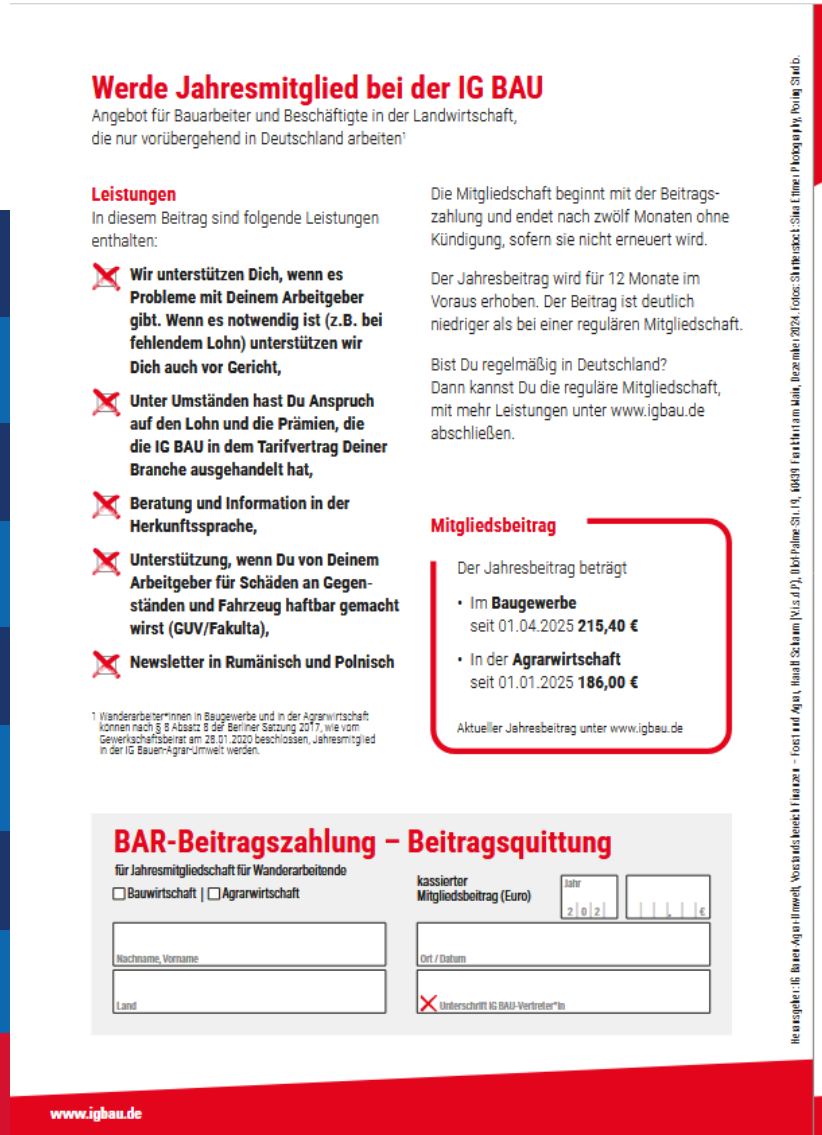
- Nationale Initiative
- Jährliche Mitgliedschaft für Wanderarbeiter zu einem reduzierten Preis
- Sofortiger Schutz des Arbeitsplatzes, Beratung und Information, Vertretung vor Gericht, Unterstützung bei Streiks...

- *„Wir [haben]* ***immer wieder Fälle von Kolonen von entsendeten Arbeitnehmern, die über Monate hinweg keinen Lohn erhalten von ihren Arbeitgebern*** *und am Ende ist es sozusagen* ***der Arbeitgeber plötzlich nicht mehr greifbar****, ist verschwunden. Und diese Kolleginnen und Kollegen stehen sozusagen ohne jegliche Mittel auf der Straße.“* (Interview IG BAU)
- *„Wenn sie sehen, dass sozusagen* ***der Kollege nebenan zum halben Preis arbeitet****, stellt sich unmittelbar die Frage: ‚Ja,* ***wie lange kann ich dann eigentlich mit meinem Lohn weiterarbeiten****, wenn sozusagen völlig unterschiedliche Lohnniveaus gelten, je nach Herkunft?‘“ (Interview IG BAU)*

Universität Bremen

Institut Arbeit und Wirtschaft
Universität / Arbeitnehmerkammer Bremen

IG BAU – light Membership



Werde Jahresmitglied bei der IG BAU

Angebot für Bauarbeiter und Beschäftigte in der Landwirtschaft, die nur vorübergehend in Deutschland arbeiten[1]

Leistungen

In diesem Beitrag sind folgende Leistungen enthalten:

- **Wir unterstützen Dich, wenn es Probleme mit Deinem Arbeitgeber gibt. Wenn es notwendig ist (z.B. bei fehlendem Lohn) unterstützen wir Dich auch vor Gericht,**
- **Unter Umständen hast Du Anspruch auf den Lohn und die Prämien, die die IG BAU in dem Tarifvertrag Deiner Branche ausgehandelt hat,**
- **Beratung und Information in der Herkunftssprache,**
- **Unterstützung, wenn Du von Deinem Arbeitgeber für Schäden an Gegenständen und Fahrzeug haftbar gemacht wirst (GUV/Fakulta),**
- **Newsletter in Rumänisch und Polnisch**

1 Wanderarbeiter*innen in Baugewerbe und in der Agrarwirtschaft können nach § 8 Absatz 8 der Berliner Satzung 2017, wie vom Gewerkschaftsbeirat am 28.01.2020 beschlossen, Jahresmitglied in der IG Bauen-Agrar-Umwelt werden.

Die Mitgliedschaft beginnt mit der Beitragszahlung und endet nach zwölf Monaten ohne Kündigung, sofern sie nicht erneuert wird.

Der Jahresbeitrag wird für 12 Monate im Voraus erhoben. Der Beitrag ist deutlich niedriger als bei einer regulären Mitgliedschaft.

Bist Du regelmäßig in Deutschland? Dann kannst Du die reguläre Mitgliedschaft, mit mehr Leistungen unter www.igbau.de abschließen.

Mitgliedsbeitrag

Der Jahresbeitrag beträgt

- Im **Baugewerbe** seit 01.04.2025 **215,40 €**
- In der **Agrarwirtschaft** seit 01.01.2025 **186,00 €**

Aktueller Jahresbeitrag unter www.igbau.de

BAR-Beitragszahlung – Beitragsquittung

für Jahresmitgliedschaft für Wanderarbeitende

☐ Bauwirtschaft | ☐ Agrarwirtschaft

kassierter Mitgliedsbeitrag (Euro) | Jahr 2 0 2 | | | | | €

Nachname, Vorname | Ort / Datum

Land | Unterschrift IG BAU-Vertreter*in

Herausgeber: IG Bauen-Agrar-Umwelt, Vorstandsbereich Finanzen – Forst und Agrar, Haupt Schaum (V.i.S.d.P.), Olof-Palme-Str. 19, 60439 Frankfurt am Main, Dezember 2024. Fotos: Shutterstock; Sina Ettner Photography, Poing; Stadtb.

www.igbau.de

- **Servicing approach:** Unterstützung von eA als Dienstleistung in Fällen, in denen ihre Rechte nicht respektiert werden.
- **-Organising approach:** aktive Anwerbung von eA am Arbeitsplatz.
- **Barrierefreiheit** (Sprachen), **Vertretung vor Gericht** und **Informationen** über Rechte.
- **Transnationale Solidarität→** Inklusion + Eigeninteresse

Universität Bremen

Institut Arbeit und Wirtschaft
Universität / Arbeitnehmerkammer Bremen

ETF - Transportssektor

- Transnationale Initiative: „EU“-Mitgliedschaft. Die Gewerkschaftsmitgliedschaft in einem Land gilt auch in einem anderen Land
- Spezifische Bedingungen des Sektors als Grund für SolidaritätTransnational initiative

- *“Wir haben **eine Zusammenarbeit über die ETF**, wo wir Kontaktpersonen in allen Mitgliedsländern haben (…) wenn du ein Mitglied der rümenischen Gewärkschaft bist und in Schweden in Schiwerifkeiten steckts, dann versuchenwir, uns gegenseitig zu helfen.”* (Interview Svenska Transportarbetareförbundet)
- *“Wenn du der UGT angehörst, haben wir eine Kooperationsvereinbarung mit Verdi, mi den Italienern, mit der ETF (…) [Wen etwas passert], **ist es besser, dass wir uns hier um dich kümmern, als dasss sie sich dort um dich kümmern**, si haben keine ahnung, was hier los ist”* (Interview UGT)

Universität Bremen

Institut Arbeit und Wirtschaft
Universität / Arbeitnehmerkammer Bremen

ETF - Transportssektor

- **Servicing approach:** Unterstützung für eA als eine Form der Dienstleistung, die von Vollzeitbeamten außerhalb des Arbeitsplatzes erbracht wird

- **Barrierefreiheit** (Sprachen), **Vertretung vor Gericht** und **Informationen** über Rechte, Zusammenarbeit zwischen **Gewerkschaften in Entsendungs- und Aufnahmeländern**

- **Transnationale Solidarität→** Inklusion + Eigeninteresse

  Aber **nur** für Mitglieder!

Universität Bremen

Institut Arbeit und Wirtschaft
Universität / Arbeitnehmerkammer Bremen

Probleme der Interessenvertretung im transnationalen Arbeitsmarkt

- **Einschränkung der Industrial Citizenship der Entsendeten**
  Keine (durchsetzbaren) Rechte; keine Vertretung

- Transnationalisierung des Arbeitsmarktes/Segmentierung **schwächt Gewerkschaften**
- **Verstärkte Konkurrenz zwischen Arbeitnehmergruppen**
- **Strukturelle Organisationsschwäche Entsendeter**
- **Transnationale Zusammenarbeit und Solidarität** zwischen Gewerkschaften als Herausforderung, die Ressourcen erfordert

Universität
Bremen

Literatur

Assmus J, Heindlmaier A und Schmidt SK (2023) Trügerisches soziales Europa. Die Entsendung von Drittstaatsangehörigen in der EU. *WSI Mitteilungen* 76(6): 424-433.

Dingeldey I, Ludwig C and Seeliger M (2024) Solidarität in transnationalen Arbeitsbeziehungen – Zwischen normativem Anspruch und komplexer Interaktion *WSI Mitteilungen* 77(5): 327-336.

Dingeldey I (2025) Zum Warencharakter von Arbeit im Kontext der Dienstleistungsfreiheit in der EU. In: Becke G, Dingeldey I and Seeliger M (eds) *Transformation(en) der Arbeitsgesellschaft*. Base/Weinheim, forthcoming

Heindlmaier A, Assmus J, und Schmidt DK (2024) Chapter 6: Caught between restrictive migration and liberal free movement rules. The case of intra-EU posting of third-country nationals. In: Edit. Briére C, Crespy A. Inequality and the European Union. Routledge.

Mussche, Ninke and Dries Lens. 2019. The ECJ's construction of an EU mobility regime-judicialization and the posting of third-country nationals. JCMS: Journal of Common Market Studies 57(6): 1247–1261.

Nussbaum Bitran I and Dingeldey I (2024) Auf der Suche nach inklusiver transnationaler Solidarität: Gewerkschaften und entsendete Arbeitnehmer*innen *WSI- Mitteilungen,* 77(5): 346-355.

Universität Bremen

Institut Arbeit und Wirtschaft
Universität / Arbeitnehmerkammer Bremen

Vielen Dank für Ihre Aufmerksamkeit!