

JOURNAL FÜR ENTWICKLUNGSPOLITIK

vol. XXXXI 1-2025

MULTISCALAR UNEVEN DEVELOPMENT AND THE SOCIOSPATIAL FRAGMENTATION OF LABOUR

Special Issue Guest Editor: Stefanie Hürtgen,
Nicolas Schlitz,
Nadine Reis

Published by:
Mattersburger Kreis für Entwicklungspolitik
an den österreichischen Universitäten

Journal für Entwicklungspolitik (JEP)
Austrian Journal of Development Studies

Publisher: Mattersburger Kreis für Entwicklungspolitik an den österreichischen Universitäten

Editorial Team: Monika Austaller, Tobias Boos, Martin Černý, Antje Daniel, Felix Dorn, Julia Eder, Nora Katharina Faltmann, Gerald Faschingeder, Karin Fischer, Daniel Fuchs, Sophie Gleitsmann, Daniel Görgl, Inge Grau, Alina Heuser, Johannes Jäger, Johannes Knierzinger, Johannes Korak, Franziska Kusche, Luisa Leisenheimer, Valerie Lenikus, Sebastian Luckeneder, Lorena E. Olarte, Clemens Pfeffer, Lukas Schmidt, Gregor Seidl, Nicolas Schlitz

Board of Editors: Henry Bernstein (London), Patrick Bond (Johannesburg), Dieter Boris (Marburg), John-ren Chen (Innsbruck), Hartmut Elsenhans (Leipzig), Jacques Forster (Genève), John Friedman (St. Kilda), Peter Jankowitsch (Wien), Franz Kolland (Wien), Helmut Konrad (Graz), Uma Kothari (Manchester), Ulrich Menzel (Braunschweig), Jean-Philippe Platteau (Namur), Dieter Rothermund (Heidelberg), Alfredo Saad-Filho (London), Dieter Senghaas (Bremen), Heribert Steinbauer (Wien), Osvaldo Sunkel (Santiago de Chile)

Publications Manager: Sophie Gleitsmann

Cover: Stefanie Hürtgen, Nicolas Schlitz, Nadine Reis

Photo: Franz Wilhelm Seiwert, 1926; <https://artvee.com/dl/workers>

This special issue is part of a cooperation project with the Vienna Chamber of Labor.

Contents

- 5 STEFANIE HÜRTGEN, NICOLAS SCHLITZ, NADINE REIS
Multiscalar Uneven Development and the Sociospatial
Fragmentation of Labour
- 24 ANGELA SERRANO ZAPATA, M. SOFÍA LUNA SIACHOQUE
Unpaid Women's Labour driving Value Chain Disintegration in the
Colombian Palm Oil Industry
- 50 CHRISTIN BERNHOLD
Class Differentiation, Fragmentation, and the Probability of Labour
Struggles in Argentina's Soybean Production and Processing
- 70 MÁRTON CZIRFUSZ
Fragmentation of Labour in the Hungarian Battery Industry
- 90 JAN KORDES
Die Produktivität von Anwerbe-Infrastrukturen: Re/Produktion und
Im/Mobilisierung philippinischer Pflegekräfte auf dem Weg nach
Deutschland
- 112 ELEONORA ROLDÁN MENDÍVIL
Imperialism and Super-Exploitation: Situating Migration and
Racism within the German Political Economy

Essays

- 134 PAUL SPERNEAC-WOLFER, AGNES FESSLER
Partikulare Realitäten, universelle Kämpfe: Schnittfelder
gewerkschaftlicher Strategien und Lebensrealitäten migrantischer
Arbeiter:innen in Österreichs Landwirtschaft

148 WOLFGANG KOZAK

Soziale Nachhaltigkeit: Effektivität der Rechtsordnung?

159 Editors and Authors of the Special Issue

164 Publication Details

Essays

WOLFGANG KOZAK

Soziale Nachhaltigkeit: Effektivität der Rechtsordnung?

1. Einleitung

Die Diskussion, dass Rechtsnormen einer Nachhaltigkeitsprüfung unterzogen werden, ist im Themenfeld des Arbeits- und Sozialrechts bisher noch Neuland (Mosler 2024: 82). Belebt wurde die Befassung mit dem Begriff der (sozialen) Nachhaltigkeit in letzter Zeit mit der am 5.1.2023 in Kraft getretenen Richtlinie (RL) der Europäischen Union zur Nachhaltigkeitsberichterstattung sowie dem Entwurf der „*Corporate Sustainability Due Diligence*“-Richtlinie, die schließlich nach langen Verhandlungen am 13.6.2024 beschlossen wurde und nun bis zum 26. Juli 2026 in nationales Recht umzusetzen ist. Ziel der RL ist die Förderung fairer Arbeitsbedingungen sowie der Schutz von Menschenrechten durch die Unternehmen in all deren Tätigkeiten und Wertschöpfungsketten (European Union 2024 RL 2024/1760, Erwägungsgrund 4ff.). Zu deren Um- und Durchsetzung bedarf es jedoch nicht nur rechtlicher Normen, sondern auch eines, mit entsprechenden Kompetenzen ausgestatteten, behördlichen Apparates.

2. (Soziale) Nachhaltigkeit als Frage der Effizienz einer Rechtsordnung

2.1 Grundlegendes

Was bedeutet nun Nachhaltigkeit im Zusammenhang mit nationalen Rechtsordnungen, mit deren einzelnen Normen? Ohne dass ein genauer

Fokus definiert wird, kann diese Frage nicht beantwortet werden. So stellt Felten ausgehend vom Brundtland Report mit dessen ökologischem und ökonomischem Nachhaltigkeitsansatz fest, dass es zu einer Verschränkung der Betrachtungen von ökologischer, ökonomischer und sozialer Nachhaltigkeit durch die Agenda 2030 der Vereinten Nationen kam (Felten 2024: 86). Im Rahmen der sozialen Nachhaltigkeit wird dabei nach Felten auf menschenwürdige Arbeitsbedingungen abgestellt, wobei Arbeitsbedingungen am Menschen und nicht am Profit orientiert sind. Regelungen, die auf Arbeitsbedingungen einwirken, sind aber nicht nur die verbindliche Festlegung von Mindeststandards – Schmalenbach sieht soziale Nachhaltigkeit nur dann weltweit sichergestellt, wenn ein flächendeckendes Anrecht auf angemessenen Lohn besteht (Schmalenbach 2024: 92f.) –, sondern auch ein Kanon durch Gebote und Verbote sowie durch Sanktionen verhaltenssteuernder Normen, um das Ziel sozialer Nachhaltigkeit zu erreichen. Ebenso spielt der Aspekt einer Generationengerechtigkeit im Zusammenspiel mit den Arbeitsbedingungen „im *Hier und Jetzt*“ eine Rolle (Schmalenbach [wörtlich] 2024: 92f.).

Eine Umsetzung dieser grundlegenden, oftmals nicht verpflichtenden Vorgaben, die teilweise schon seit langer Zeit bestehen (so bestehen die Konventionen der Internationalen Organisation für Arbeit oftmals seit fast 100 Jahren; zum Beispiel die Konvention Nr. 29 über Zwangs- oder Pflichtarbeit, die 1930 beschlossen wurde), erfolgt durch Transformation beziehungsweise Aufnahme in die Rechtsordnung der Nationalstaaten. Wie dies „technisch“ geschieht, ist Sache der jeweiligen nationalen gesetzgebenden Körperschaft, beziehungsweise Verwaltungen, die in diesem Zusammenhang beispielsweise auf konstitutionelles Recht, Strafrecht, Zivilrechtsnormen oder (zumindest für Österreich gesehen) auf den sehr ausdifferenzierten Bereich der einzelnen Verwaltungsrechtsordnungen zurückgreifen können. In all diesen Rechtsgebieten verfolgt der Staat unterschiedliche Ziele.

Zusätzliches Element der Definition der sozialen Nachhaltigkeit ist auch ein zeitliches Element. Eine Normwirkung soll keinen Einmaleffekt haben, sondern langdauernd Mindeststandards absichern.

Die zeitliche Wirkungsdauer allein ist aber noch kein Gradmesser einer tatsächlichen Außenwirkung einer Norm. Einige Normen des Bestandes einer Rechtsordnung stellen, wenn diese im Extremfall keine festgestellte Wirkung haben, sogenanntes totes Recht ohne verhaltenssteuernde Wirkung oder systemische Leistung für die Rechtsordnung dar. Es

kommt also als zweiter Aspekt jener der Effektivität der Norm beziehungsweise der Rechtsordnung ins Spiel. Eine Effektivitätsbeurteilung kann aber nur dadurch erfolgen, dass die Normziele durch den Rechtssetzer bekannt gemacht werden und somit eine Evaluierung der Auswirkungen der gegenständlichen Regelungen ermöglicht wird.

In einer grundsätzlichen Betrachtung der Zielsetzung von Normen spricht Rebhahn (2018: 55) davon, dass Recht zwei Funktionen besitzen kann, jenes der Sanktionierung bei nachträglicher Beurteilung von Handlungen und die Verhaltenssteuerung vorweg. Diese Betrachtungsweise fokussiert sich aber nur auf Normen, deren Ziel die Verhaltenssteuerung ist. Typischerweise ist Regelungsinhalt solcher Anordnungen die Pönalisierung von Verhalten sowie die Sanierung von Rechtsbruch durch Strafverhängung für den/die Täter:in und gerade nicht die effektive Schadensstellung der vom Regelbruch betroffenen Personen.

Ein Beispiel aus dem Bereich des Lohndumpings, dessen Bekämpfungsregeln jedenfalls dem Bereich der sozialen Nachhaltigkeit zuzuordnen sind, soll dies näher erläutern:

2.2 Anwendungsbeispiel: Bekämpfung von Lohndumping

Nach § 29 Absatz 1 Lohn- und Sozialdumping-Bekämpfungsgesetz (LSD-BG) steht Unterentlohnung von Arbeitnehmer:innen unter Verwaltungsstrafe bis € 50.000. Als gesetzlicher Mindestlohn werden Mindestlöhne in Kollektivverträgen, Verordnungen oder Regelungen auf gesetzlicher Ebene angesehen. Zahlt ein/eine Arbeitgeber:in entweder gar keinen Lohn oder nur einen Teil des Mindestlohns trotz Fälligkeit aus, ist das Delikt der Unterentlohnung erfüllt. Die Verurteilung zu einer Geldstrafe verhilft den vom Lohndumping betroffenen Arbeitnehmer:innen jedoch nicht zu einer Aufzahlung des gesetzlich gebührenden Mindestentgelts. Da es hierbei nicht um einen genuine Schadenersatzanspruch aus der Übertretung der Norm selbst geht, ist eine Privatbeteiligung zur Durchsetzung der Mindestlohnansprüche gemäß § 57 Verwaltungsstrafgesetz (VStG) nicht möglich. Die Betroffenen müssen den Weg der Rechtsdurchsetzung über die ordentlichen Gerichte gehen. Erst mit Zuspruch durch diese und auch Zahlung der Ansprüche an die Betroffenen ist eine effektive Schadensstellung erfolgt, da der Rechtsbruch keinen ökonomischen Vorteil mehr

für den lohndumpenden/die lohndumpende Arbeitgeber:in beinhaltet und der Anspruch auf (angemessene) Lohnzahlung erfüllt wurde. Der Gradmesser der Effektivität und so der sozialen Nachhaltigkeit ist also nicht an einer einzelnen Norm, sondern am Zusammenspiel mehrerer Regelungen, die oft innerhalb der gesamten nationalen Rechtsordnung verstreut sind, zu finden. Ist etwa das lohndumpende Unternehmen insolvent, bestünde ohne weitere ausgleichende Normen die Gefahr, dass die betroffenen Arbeitnehmer:innen nicht zu ihren Mindestlohnansprüchen kämen, da sie in Gemeinschaft sonstiger Gläubiger die Insolvenzabwicklung durchmachen müssten, die ohne Sonderregulierung typischerweise mit einem (teilweisen) Anspruchsverlust der Arbeitnehmer:innen als Gläubiger:innen einhergeht. In Österreich werden in solchen Fällen aber die Ansprüche der Arbeitnehmer:innen bis auf wenige Fälle vollständig durch den Insolvenzausgleichsfonds aufgrund der Bestimmungen des Insolvenz-Entgeltsicherungsgesetzes (IESG) abgedeckt.

Liegt aufgrund des Schwerpunktes des betroffenen Arbeitsverhältnisses keine Zuständigkeit der Insolvenzsicherung in Österreich vor, ist eine Sicherung der Ansprüche der Arbeitnehmer:innen im Unionsraum jedenfalls im Rahmen des Unionsrechts gegeben. Besteht ein Bezug zu Drittstaaten, ist jeder Einzelfall gesondert zu prüfen. Versäumen die betroffenen Arbeitnehmer:innen notwendige Fristen zur Geltendmachung (allgemeine Verjährungsfristen, konstitutive Anmeldefristen bei Insolvenzen etc.), kann dies zu einem Verlust der zivilrechtlichen Ansprüche insgesamt führen. Aus dem bisher Gesagten ist daher zu erschließen, dass gerade die Beurteilung der Effizienz einer Rechtslage durchaus herausfordernd sein kann.

Dass trotz ausdifferenzierter Rechtslage problematische Situationen vorherrschen können, belegt das nächste Beispiel:

2.3 Anwendungsbeispiel Menschenhandel

Der geschilderte Sachverhalt stellt einen realen Fall dar, der sich in Vorarlberg ereignet hat und mit einer Verurteilung der beiden handelnden Personen wegen der §§ 104a (Menschenhandel), 105 (Nötigung) und 224 (Fälschung besonders geschützter Urkunden) Strafgesetzbuch (StGB) zumindest strafrechtlich geendet hat.

Die verurteilten Personen hatten durch eigene Arbeitserfahrung als Arbeitnehmer:innen ausreichend Kenntnisse über die Branchenüblichkeiten im Bereich des Reinigungsgewerbes und nach den Feststellungen des Landesgerichtes für Strafsachen ausreichend Kontakte zu den am Markt auftretenden Reinigungsunternehmen. Gemeinsam mit seiner Lebensgefährtin wollte der Täter aus diesem Wissen insofern Kapital schlagen, als sie Personen, die derselben ethnischen Gruppe angehörten und in existenzieller Notlage waren, aus Serbien mit gefälschten (rumänischen) Dokumenten und unter Vorspiegelung falscher Tatsachen nach Vorarlberg brachten, um diese Personen dann auszubeuten.

Opfer waren Frauen, die sich von ihren Männern getrennt hatten und so in wirtschaftliche Not gerieten, da sie von der Familie nicht unterstützt wurden bzw. nicht unterstützt werden konnten. Teilweise hatten diese Personen auch weder Schulbildung noch irgendwelche Ausbildungen absolviert. Gemeinsam war den Opfern die vollständige Unkenntnis der deutschen Sprache. Den Opfern war bewusst, dass sie weder legal nach Österreich zur Aufnahme einer Beschäftigung kommen noch dort einer offiziellen legalen Arbeit nachgehen konnten. Zusätzlich wurden sie von den Verurteilten über Arbeitszeitausmaß und Entgelthöhe getäuscht, da der Inhalt der im Rahmen der Vermittlung zustande gekommenen Arbeitsverträge den Opfern unbekannt war.

In Vorarlberg angekommen wurden die Opfer mit deren Wissen mit neuen Identitäten ausgestattet, um ohne zusätzliche Formalitäten am Arbeitsmarkt tätig sein zu können, und von den Verurteilten an Reinigungsfirmen vermittelt. Gleichzeitig eröffnete der Verurteilte mittels der gefälschten Dokumente Bankkonten unter der Tarnidentität der Opfer und ließ sich unbeschränkten Zugang zu diesen Konten einräumen.

Die Aufgaben der Verhandlung zur Begründung eines Arbeitsverhältnisses mit Unternehmen und den jeweiligen regelmäßigen Transporten von und zur Arbeit wurden vom männlichen Teil, die Bewachung in den Nichtbeschäftigungsphasen und Versorgung mit dem Nötigsten (vom Gericht festgestellt: in schlechter Qualität) durch den weiblichen Teil des Verbrecherpaares wahrgenommen. Die Opfer lebten mit den Verurteilten in einer Hausgemeinschaft und wurden mit gefährlichen Drohungen (Ermordung der Kinder, körperliche Züchtigung, Vergeltungsmaßnahmen

im Herkunftsland gegenüber sonstigen Verwandten) gefügig gemacht und zum Schweigen auch gegenüber den Familien der Opfer gezwungen.

Die Unternehmen, die die vermittelten Opfer beschäftigten, zahlten die Ansprüche aus den Arbeitsverhältnissen in korrekter Höhe auf die angegebenen Bankkonten aus. Die Verurteilten gaben aber nur den kleinsten Teil dieser Auszahlungen an die Opfer weiter, sodass dieser gerade noch höher als der ihnen mögliche Verdienst im Heimatland, aber immer noch geringer als der gebührende Mindestlohn war. Dieses Geld sendeten die Opfer dann an ihre Familien. Der Tatbegehungszeitraum lag zwischen einem halben Jahr und 13 Monaten.

Den Opfern wurde in ungefährer Höhe im Rahmen ihres Privatbeteiligungsanschlusses im Strafprozess Schadenersatz zugesprochen, die beiden Täter werden diesen aber aufgrund ihrer eigenen Mittellosigkeit nicht leisten können.

In diesem Zusammenhang könnten Haftungen Dritter, die wirtschaftlich von der Straftat profitiert haben, ohne aber Beitragstäter zu sein, eine Effektivität der sozialen Nachhaltigkeit herstellen. Beispielgebende gesetzliche Haftungsanordnungen finden sich in § 8 LSD-BG oder § 14 Arbeitskräfteüberlassungsgesetz (AÜG). § 8 LSD-BG sieht eine Haftung als Bürge und Zahler für das gesicherte österreichische Mindestentgelt für inländische Unternehmen vor, die als Auftraggeber:innen entsandte Arbeitnehmer:innen von Unternehmen aus Drittstaaten beschäftigen. § 14 AÜG normiert eine abgestufte Haftung des Beschäftigers/der Beschäftigerin für Entgeltansprüche, die der/die Arbeitskräfteüberlasser:in nicht erfüllt hat.

Solche Überlegungen scheitern bei gegenständlichem Sachverhalt, da den beiden Opfern bewusst war, dass der Täter nur die Vermittlung von Arbeitsverhältnissen vornahm, und diese lediglich zu den jeweiligen Unternehmen, für die die Opfer dann tätig wurden, begründet wurden. § 8 LSD-BG ist daher nicht anwendbar. Ebenso trat der Verurteilte gegenüber den Unternehmen nur als Vermittler und nicht etwa als Überlasser auf. Hinzu kommt, dass die Unternehmen als Arbeitgeber:innen und nicht als Beschäftiger:innen gegenüber den Opfern aufgetreten sind. Eine Berufung auf geteilte Arbeitgeberpflichten, wie dies bei einer Arbeitskräfteüberlassung typisch ist, fand nicht statt und wurde von den Gerichten

auch nicht festgestellt. Damit scheidet aber mangels Anwendbarkeit des AÜG ein Rückgriff auf die Ausfallhaftung des Beschäftigten/der Beschäftigtenin im Sinne von § 14 Absatz 2 AÜG aus.

Da die Täter keine Arbeitgeberfunktion innehatten, liegt auch keine Insolvenzversicherung gemäß dem IESG vor, da keine direkten Ansprüche aus dem Arbeitsverhältnis bestehen.

Typischerweise spielt bei sogenannten Drittstaatenfällen bei der Durchsetzung von Ansprüchen auch das Aufenthaltsrecht eine maßgebliche Rolle, ob und inwieweit zivilrechtliche Forderungen von Opfern gegen Täter geltend gemacht werden können. Eine solche ist gemäß § 57 Absatz 1 Z. 2 Asylgesetz unter dem Titel „Aufenthaltsberechtigung besonderer Schutz“ zu finden, der zur Gewährleistung der Strafverfolgung bei gerichtlich strafbaren Handlungen und zur Durchsetzung damit zusammenhängender zivilrechtlicher Ansprüche von Amts wegen oder auf begründeten Antrag gewährt werden kann. Das Gesetz zählt zwar beispielgebend unter anderem Opfer von Menschenhandel auf, eine Fokussierung auf Tatbestände mit vergleichbaren Strafdrohungen beziehungsweise vergleichbaren Straftatbeständen ist aber nicht normiert. Die Erteilung der Aufenthaltsberechtigung setzt aber den Beginn des Strafverfahrens beziehungsweise die Geltendmachung der zivilrechtlichen Ansprüche voraus (Peyrl 2018: 319). Als Beginn des Strafverfahrens gilt die Ermittlungsaufnahme (z.B. die Beschaffung von Gerichtsakten) durch die Kriminalpolizei oder Staatsanwaltschaft zur Aufklärung eines Anfangsverdachts (§ 1 Abs 2 erster Satz Strafprozessordnung [StPO]; OGH 23.03.2022, 12 Os 92/21b). Unter Geltendmachung des zivilrechtlichen Anspruches wird meines Erachtens neben einer (außergerichtlichen) Einforderung die weitere ernsthafte Rechtsverfolgung Voraussetzung sein. Eine Aufenthaltsberechtigung für die Durchsetzung der Ansprüche ist vom Gesetz daher als Anspruch ausgestaltet und war in diesem Beispielfall zweifellos gegeben.

Versucht man nun eine Beurteilung der sozialen Nachhaltigkeit der innerstaatlichen Rechtslage an diesem Beispiel durchzuführen, zeigt sich, dass das Ineinandergreifen der einzelnen Normen an sich effektiv aufeinander abgestimmt ist. Eine grundlegende soziale Nachhaltigkeit war in diesem Fall aber nicht gegeben, da keine wirtschaftliche Schadloshaltung durch die Opfer durchsetzbar war.

3. Ausgestaltung von Behörden, Entbürokratisierungsverlangen

3.1 Ausstattung der Behörden

Ein weiterer Aspekt der sozialen Nachhaltigkeit liegt aber auch darin, dass Staatsorgane an der Durchsetzung vorhandener (oft strafbewehrter) Normen Interesse haben und die Bereitschaft besteht, Ge- und Verbote durchzusetzen (vgl. Rebhahn 2018: 57). Dazu gehören zum einen mit ausreichend Personal ausgestattete Kontroll- und Durchsetzungsbehörden sowie zum anderen, dass dieses Personal fachlich die jeweilige Materie bewältigen kann. Dies steht wieder im Zusammenhang mit der Komplexität der jeweiligen Regelungen. Wenn Kontrollorgane und Durchsetzungsbehörden mit der fachlichen Durchdringung der Vorschriften nicht zu Rande kommen, wird höchstwahrscheinlich die Anwendung der Norm fehlerhaft oder im schlechtesten Fall überhaupt nicht vorgenommen werden (können). Als Negativbeispiel kann hier die Novellierung von § 34 LSD-BG genannt werden, der die Absicherung der Durchsetzung von Verwaltungsstrafen bei Verwirklichung von Delikten des LSD-BG zum Ziel hat. Grundsätzlich verpflichtet diese Norm den inländischen Auftraggeber, den Werklohn beziehungsweise Teile davon nicht an den Beschuldigten zu leisten, um für den Fall der Verurteilung des Vertreters/der Vertreterin des beauftragten Unternehmens die Einbringlichkeit einer drohenden Verwaltungsstrafe zu gewährleisten. Die Anforderungen an die Kontrollbehörden sind aber bereits zum Zeitpunkt der Kontrolle, bei welcher der Sachverhalt der Verwaltungsübertretung erstmalig festgestellt werden kann, so komplex und hoch, dass seit dem Inkrafttreten der Novelle 2021 kein Fall gemäß § 34 LSD-BG bekannt geworden ist. Es liegt also der Verdacht nahe, dass durch die Novelle ein potemkinsches Dorf und so totes Recht erzeugt wurde (Rebhahn 2018: 61), womit die Effizienz der Strafverfolgung durch die Novelle deutlich herabgesetzt wurde.

Sind Kontrollbehörden personell im Verhältnis zur Größe des zu kontrollierenden Rechtsgebietes unterbesetzt, führt dies auch zu einer Herabsetzung der Qualität der Effektivität des Rechts, vor allem dann, wenn in diesem Gesellschaftsbereich bei den Rechtsunterworfenen keine hohe Rechtsakzeptanz besteht. Forderungen des Rechtssetzers nach intelli-

genten Kontrollen muten in einem solchen Zusammenhang eher als offener Ausdruck von Hilflosigkeit an. So formulierte der Unionsgesetzgeber im Zusammenhang mit der RL 2020/1057 zur Festlegung besonderer Regeln über die Entsendung von Kraftfahrern im Straßenverkehrssektor unter dem Titel „Intelligente Durchsetzung“, dass eine schlüssige nationale Durchsetzungsstrategie mit Fokus auf Unternehmen mit hoher Risikoeinrichtung etabliert wird (Artikel 6 RL 2020/1057). Aus diesem Auftrag an die Mitgliedstaaten kann der Rückschluss gezogen werden, dass unter Berücksichtigung der Tatsache, dass aufgrund der hohen Anzahl der Transportfahrten ein für die Rechtsunterworfenen spürbarer Kontrolldruck unter Beachtung der sonstigen Freizügigkeitsnormen der Union realistischerweise nicht aufgebaut werden kann, der Union aber durchaus das Problem fehlender Rechtsakzeptanz in dieser Branche bekannt ist. Deshalb wurden bereits durch die RL 2006/22 über Sozialvorschriften für Tätigkeiten im Straßenverkehr die Mitgliedstaaten verpflichtet, ein System der Risikoeinstufung zu etablieren, das eine Bewertung nach Anzahl und Schwere der Verstöße eines Unternehmens gegen einschlägiges Unionsrecht ermöglicht und vorzunehmen hat. Auf diesem aufbauend soll dann nach den Vorstellungen des Unionsgesetzgebers eine wirksame nationale Kontrollstrategie entworfen werden. Die Wirksamkeit dieser Strategie wird sich allerdings erst realiter zeigen müssen.

3.2 Der Ruf nach Entbürokratisierung

Dauerbrenner bei Debatten über Einsparungspotenziale bzw. Förderungsmöglichkeiten für die Wirtschaft ist die Eindämmung der „überbordenden Bürokratisierung“. So stellte die österreichische Industriellenvereinigung am 2. April 2025 einen Maßnahmenkatalog zur Entbürokratisierung mit 21 Punkten vor, darunter Vereinfachungen im Arbeitsrecht sowie bei Berichtspflichten (SN 2025). Einer dieser Punkte stellt die Vereinfachung von Administration und Dokumentation im Lohn- und Sozialdumpinggesetz dar (siehe Industriellenvereinigung 2025).

Das LSD-BG sieht in seinem vierten Abschnitt bei Entsendungen nach Österreich umfangreiche behördliche Meldepflichten und Bereithaltungspflichten von Unterlagen, insbesondere von Lohnunterlagen, vor. Diese Melde- und Bereithaltungspflichten sollen den Kontrollorganen die Feststellung ermöglichen, ob bei Vorliegen einer Entsendung, die vom Lohndum-

pingschutz des LSD-BG umfasst ist, die korrekten Mindestansprüche gegenüber den entsandten Arbeitnehmer:innen erfüllt werden. Der EuGH, der sich unter anderem mit der Härte der Sanktionen in der Rechtssache Maksimovic (EuGH, 12.9.2019, Maksimovic u.a., Rs C-64/18) auseinandersetzte und die österreichische Sanktionierung in ihrer Gesamtheit als überschießend beurteilte, stellte die Meldepflichten und Bereithaltspflicht der Unterlagen nicht in Frage: Er prüfte – Maßstab ist immer, ob die Dienstleistungsfreiheit unzulässig beschränkt ist – lediglich die Verhältnismäßigkeit der Vorschriften anhand der Schwere der Strafe. Die Maßnahme selbst sah der Gerichtshof durch das Allgemeininteresse des sozialen Schutzes der Arbeitnehmer:innen und der Bekämpfung von Betrug unbestritten als gegeben an.

Forderungen nach Absenkung von Bereithaltspflichten von Dokumenten, die behördliche Kontrollen der Einhaltung des geltenden Mindestentgeltes erschweren, sind daher, wenn diesen nachgekommen wird, geeignet, angemessene Lohnniveaus faktisch zu senken, da deren Einhaltung nicht mehr überprüft werden kann. Die Forderungen nach Abbau bürokratischer Anforderungen sollten daher immer auch daran gemessen werden, welche Auswirkungen solche Änderung auf die soziale Nachhaltigkeit haben.

4. Zusammenfassung

Soziale Nachhaltigkeit ist das Ergebnis aus mehreren Faktoren. Die Grundlage bilden zum einen effektive Regelungen der Rechtsordnung, die den Anspruch auf menschenwürdige Arbeitsbedingungen begründen. Zum anderen werden Normen benötigt, soweit nicht die Rechtsakzeptanz der Rechtsunterworfenen vorausgesetzt werden kann, die diese Ansprüche verhaltenssteuernd, im Bedarfsfall durch Sanktionen bis hin zum Kriminalstrafrecht, absichern. Damit dieses System aber „funktionieren“ kann, wird neben einem Durchsetzungswillen der Normen der sozialen Nachhaltigkeit durch den Staat auch ein von diesem gestellter, mit ausreichendem Fachpersonal versehener Behördenapparat für Kontrolle und Sanktionierung benötigt, um ausreichend Druck für eine effektive Verhaltenssteuerung aufbauen zu können.

Gerade durch die gegenwärtigen Verwerfungen in der Weltpolitik und auch im nationalen politischen Diskurs ist ersichtlich, dass ein einmal erreichtes Niveau sozialer Nachhaltigkeit nicht automatisch in der Zukunft erhalten bleiben muss. Es braucht daher bei Veränderungen der Rechtsordnung immer die Notwendigkeit einer aufmerksamen Prüfung, inwieweit dieser Einfluss auf das bestehende Niveau der sozialen Nachhaltigkeit der Rechtsordnung haben werden.

Literatur

- Felten, Elias (2024): Was sind nachhaltige Arbeitsbedingungen? – Der Versuch einer Antwort aus rechtswissenschaftlicher Sicht. In: Das Recht der Arbeit 1a, 84-90.
- Industriellenvereinigung (2025): Einfache und bessere Regulierungen für einen zukunftsfiten Standort. <https://iv.at/-Dokumente-/WFR-2025/21-Massnahmen-zum-Buerokratieabbau.pdf>, 6.4.2025.
- Lewisch/Fister/Weilguni (2023): VStG³. https://rdb.manz.at/document/1154_2_vstg_literatur, 15.04.2025.
- Mosler, Rudolf (2024): Arbeitsrecht und Nachhaltigkeit. In: Das Recht der Arbeit 1a, 82-83.
- Rebhahn, Robert (2018): Effektivität des Rechts. In: ÖJZ (2) 54-60.
- European Union (2024): Richtlinie (EU) 2024/1760 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13. Juni 2024 über die Sorgfaltspflichten von Unternehmen im Hinblick auf Nachhaltigkeit und zur Änderung der Richtlinie (EU) 2019/1937 und der Verordnung (EU) 2023/2859 (Text von Bedeutung für den EWR), Abl L 2024/1760. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/ALL/?uri=CELEX:32024L1760>, 2.5.2025.
- SN – Salzburger Nachrichten (2025): IV fordert 21 Maßnahmen zum Bürokratieabbau. 2.4.2025. www.sn.at/wirtschaft/oesterreich/iv-massnahmen-buerokratieabbau-176189476, 6.4.2025.
- Schmalenbach, Kirsten (2024): Soziale Nachhaltigkeit im globalen Kontext – Das Recht auf angemessenen Lohn. In: Das Recht der Arbeit (1a), 91-96.
- Peyrl, Johannes (2018): Zuwanderung und Zugang zum Arbeitsmarkt von Drittstaatsangehörigen in Österreich. Wien: Verlag Österreich. <https://doi.org/10.33196/9783704679260>

Wolfgang Kozak
Legal expert, Vienna Chamber of Labor
Wolfgang.KOZAK@akwien.at