

Haifischbecken Entsendung

– warum die europäische Arbeitnehmerfreizügigkeit (immer noch) dringend reformiert werden muss

von Lukas Hochscheidt und Susanne Wixforth

Die Entsendung von Arbeitnehmer*innen über Ländergrenzen hinweg ist seit vielen Jahren Realität im europäischen Binnenmarkt. Bereits seit 1996 wird der Einsatz von Beschäftigten in anderen Mitgliedstaaten durch die sog. Entsende-Richtlinie¹ geregelt. Da die Richtlinie zunächst nur ein Mindestmaß an Rechten für entsendete Beschäftigte garantierte, wurden schon seit langem Rufe nach einer Reform laut. Insbesondere die Möglichkeit, mit „billigen“ Arbeitskräften aus Niedriglohnländern gezieltes Lohndumping zu betreiben, stand im Fokus des Reformprozesses. 2018 trat der Grundsatz „gleicher Lohn für gleiche Arbeit am gleichen Ort“ auch für entsendete Beschäftigte auf europäischer Ebene in Kraft. Die Gewerkschaften und andere progressive Akteure der europäischen Politik haben die Reform der Entsende-Richtlinie² in ihrer Idee sehr begrüßt, weisen seit ihrer Verabschiedung aber auch auf ihre Unzulänglichkeiten hin.

Ein aktuelles Urteil des Europäischen Gerichtshofs (EuGH) macht die nach wie vor vorhandenen Probleme im Bereich der Arbeitnehmerentsendung in vielerlei Hinsicht deutlich.

1. Der Fall „Henry am Zug“: worum geht's?³

Im Fall „Henry am Zug“ war der EuGH mit der Frage konfrontiert, ob es sich bei ungarischen Bordservicekräften, die zwischen 2012 und 2016 auf Zügen der *Österreichischen Bundesbahnen* (ÖBB) von Budapest nach Wien und von dort aus weiter nach Deutschland eingesetzt wurden, um entsendete Arbeitnehmer*innen im Sinne der Entsende-Richtlinie handelt. Die Beschäftigten waren ungarische Staatsbürger*innen, die ihren Dienst stets in Budapest begannen und beendeten – weshalb das Unternehmen *Henry am Zug*, das von der ÖBB einen Auftrag für den Bordservice erhalten hatte, sie nicht als entsendet auffasste.

Der Magistrat der Stadt Wien (Stadtverwaltung) sah dies anders und führte im Januar 2016 eine Kontrolle bei den betroffenen Beschäftigten durch. Da keine*r von ihnen die in Österreich vorgeschriebenen Dokumente für entsendete Beschäftigte mitführte, verhängte der Magistrat eine Verwaltungsstrafe von 1,3 Millionen Euro über den Geschäftsführer des ungarischen Ablegers von *Henry am Zug*, über den der Auftrag abgewickelt worden war. Der Geschäftsführer zog vor den österreichischen Verwaltungsgerichtshof, der den Fall schlussendlich zur Klärung dem EuGH vorlegte.

Der EuGH folgte größtenteils der Einschätzung des zuständigen europäischen Generalanwalts Szpunar⁴, der die Beschäftigten als „hochmobile Arbeitskräfte“ bezeichnet hatte, die „auf dem Hoheitsgebiet des Zuges“ und nicht etwa in anderen Mitgliedstaaten im Einsatz gewesen seien. Ihr Arbeitsplatz sei daher gewissermaßen „immateriell“ und eigne sich nicht für die Anwendung der Entsende-Richtlinie. Angesichts der „hochmobilen“ Art

¹ EU-Richtlinie 96/71 vom 16. Dezember 1996 über die Entsendung von Arbeitnehmern im Rahmen der Erbringung von Dienstleistungen.

² EU-Richtlinie 2018/957 vom 28. Juni 2018 zur Änderung der Richtlinie 96/71 über die Entsendung von Arbeitnehmern im Rahmen der Erbringung von Dienstleistungen.

³ Die nachfolgenden Informationen konnten wir dem Urteil (EuGH C-16/18) sowie Presseberichten entnehmen, u.a. András Szigetvari (2019): „Niedriglöhne für Ungarn beim ÖBB-Catering waren rechtens“. In: *Der Standard* Online-Ausgabe, Artikel erschienen am 23.12.2019; Antonia Löffler (2016): „Henry am Zug: Jenseits der Schmerzgrenze“. In: *Die Presse*, Print-Ausgabe, 08.05.2016.

⁴ vgl. Schlussanträge des Generalanwalts Maciej Szpunar in der Rechtssache EuGH C-16/18 vom 29. Juli 2019.

der Arbeit, die die Beschäftigten auf den Zügen leisteten, seien die Meldeverpflichtung eine Woche vor der Entsendung sowie die Mitführung von Lohndokumenten in deutscher Sprache⁵ im Sinne der Durchsetzungsrichtlinie zur Entsende-Richtlinie⁶ nicht gerechtfertigt, da sie die Dienstleistungsfreiheit übermäßig einschränkten.

Zwar fanden die Richter*innen in ihrem Urteil mildere Worte, doch in der Sache teilten sie die Sichtweise des Generalanwalts: Da das Bordpersonal in Budapest ein- und ausgestiegen sei und den „wesentlichen Teil“ seiner Arbeit (das Be- und Entladen der Speisen und Getränke) ebenfalls in Ungarn verrichtet habe, handele es sich hierbei nicht um entsendete Beschäftigte im Sinne der Richtlinie. Das Argument, das Generalanwalt Szpunar mit Blick auf die ihm zufolge unzumutbaren Anforderungen bzgl. der Mitführung von Arbeitsdokumenten vorbrachte, klammerten die Richter*innen in ihrem Beschluss aus: Es habe mit der entscheidenden Frage, ob eine Entsendung vorliege, nichts zu tun.

2. Problemfelder im Zusammenhang mit der Arbeitnehmerentsendung

Aus rechtlicher, politischer und nicht zuletzt wirtschaftlicher Perspektive finden sich in diesem Urteil eine Reihe struktureller Probleme im Zusammenhang mit der grenzüberschreitenden Beschäftigung von Arbeitnehmer*innen im europäischen Binnenmarkt wieder. Im Folgenden wollen wir diese Missstände darstellen, ihre Konsequenzen am Beispiel des Falls „Henry am Zug“ verdeutlichen und Reformvorschläge machen, die aus unserer Sicht eine Lösung bieten.

2.1 Unklare Regelungen zu den Kontrollpflichten und der Art der Umsetzung

Die Entsende-Richtlinie ist (auch in ihrer 2018 reformierten Fassung) ein äußerst lückenhaftes Regelwerk. Bedenkt man, dass Unternehmen und Mitgliedstaaten ein hohes Maß an Kreativität an den Tag legen, um regulatorische Ansätze der EU zu umgehen, bieten die Entsende-Richtlinie und ihre Durchsetzungsrichtlinie besonders großen „Spielraum“ bei der Auslegung. Dazu kommt noch, dass durch die Reform von 2018 aus Sicht einiger Mitgliedstaaten ein wichtiger Wettbewerbsvorteil verloren ging: Nämlich der Wettbewerb mit niedrigen Löhnen. Deshalb entwickeln sie neue Geschäftsmodelle, die auf eine Senkung der Lohnnebenkosten, die derzeit auf EU-Ebene nicht harmonisiert sind, abzielen. Dies betrifft insbesondere die Sozialversicherungsbeiträge.

In der Regel nutzt der EuGH den ihm eingeräumten Spielraum aus, um den Vorrang der wirtschaftlichen Marktfreiheiten über die sozialen Rechte der Bürger*innen durchzusetzen. Er legt des Öfteren nationale soziale Schutzrechte als Handelshemmnisse aus, die die Dienstleistungsfreiheit beschneiden und daher nicht mit dem Binnenmarkt vereinbar sind.⁷ Die Entsende-Richtlinie bildet hier keine Ausnahme.

So wurden im Kontext der Entsende-Richtlinie und ihrer Durchsetzung mehrfach nationale Kontrollmechanismen und Versuche, eine effektive Umsetzung zu gewährleisten, als exzessiv ausgelegt und von den Richter*innen gekippt.⁸ Im Fall „Henry am Zug“ ließen die Richter*innen die Frage nach der Zulässigkeit der strengen österreichischen Auflagen zum Schutz entsendeter Beschäftigter zwar unbeantwortet. Jedoch legten sie die Bedingungen, die erfüllt sein müssen, damit eine Entsendung vorliegt, extrem eng aus: Da ein „wesentliche[r] Teil [der] Arbeitsleistung“ des Bordpersonals in Ungarn stattgefunden habe (nämlich das Be- und Entladen der Speisen und Getränke), fehle der für eine Entsendung nötige Bezug zu anderen Mitgliedstaaten. Dieses Argument erscheint

⁵ Hierzu sind Unternehmen, die Arbeitnehmer*innen nach Österreich entsenden, gemäß § 7d AVRAG (Arbeitsvertragsrechts-Anpassungsgesetz) gesetzlich verpflichtet.

⁶ vgl. Art. 9 (1) (b) EU-Richtlinie 2014/67 vom 15. Mai 2014 zur Durchsetzung der Richtlinie 96/71 über die Entsendung von Arbeitnehmern im Rahmen der Erbringung von Dienstleistungen und zur Änderung der Verordnung (EU) Nr. 1024/2012 über die Verwaltungszusammenarbeit mit Hilfe des Binnenmarkt-Informationssystems („IMI-Verordnung“).

⁷ vgl. Lukas Hochscheidt/Susanne Wixforth (2019): „Mit Harmonisierung zum Ziel. Wie der Europäische Gerichtshof zum Hüter der sozialen Rechte werden könnte“, *Soziale Sicherheit*, Ausgabe 10/19, S. 378-82.

⁸ vgl. die Urteile EuGH C-64/18, Maksimovic; EuGH C-33/17, Čepelnik.

schon allein deshalb konstruiert, weil der EuGH hier suggeriert, dass ein „wesentlicher Teil“ der Arbeit von *Bordservicekräften* außerhalb des *Bordservices* liegt.

Damit gründet das Urteil im Kern auf der juristischen Figur der „hochmobilen Arbeitskräfte“, die Generalanwalt Szpunar in seinem Schlussantrag kreiert. Die Richter*innen verwenden zwar eine andere Argumentation. In der Sache aber sprechen sie es den Beschäftigten ab, neben Ungarn auch in Österreich und Deutschland gearbeitet zu haben. Und das, obwohl die Züge, auf denen sie eingesetzt waren, stundenlang durch diese beiden Länder fuhren und dort auch mehrfach anhielten bzw. die Beschäftigten durchgehend in den Zügen Dienstleistungen erbrachten.

Die Rechtsprechung des EuGH macht klar: Die Entsende-Richtlinie, aber auch ihre Durchsetzungsrichtlinie, bieten keinen geeigneten Rechtsschutz in Fällen, in denen Beschäftigte durchgehend eine bestimmte Dienstleistung erbringen, sich dabei aber durch mehrere Mitgliedstaaten bewegen.

In diesem Zusammenhang wird es noch zu weiteren strittigen Fällen vor dem EuGH kommen. Um den sozialpolitischen „Liberalisierungsimpuls“ des EuGH in Zukunft zu „zähmen“, sollte endlich eine Arbeits- und Sozialrechtskammer am EuGH eingerichtet werden. Das vom Europäischen und Deutschen Gewerkschaftsbund seit langem geforderte „Soziale Fortschrittsprotokoll“⁹ ist ein weiterer erforderlicher Schritt, um die sozialen Rechte als konstitutiven Teil der Europäischen Verträge zu würdigen und ihnen eine Gleichstellung gegenüber den wirtschaftlichen Freiheiten einzuräumen.

2.2. Lohn- und Sozialversicherungsdumping

Der Fall „Henry am Zug“ lässt auch ein zweites Problem plastisch werden, das mit den Sozialversicherungsbeiträgen entsendeter Beschäftigter zusammenhängt.

Die Firma *Henry am Zug* sparte bereits Unsummen damit, dass sie durch die Beschäftigung ungarischen Personals und die Missachtung der Auflagen für entsendete Beschäftigte nicht an die österreichischen Tariflöhne gebunden war. Statt den tariflich vorgesehenen 1.400 € speiste der (österreichische!) Auftragnehmer sein ungarisches Personal mit gerade einmal 712 € brutto im Monat ab. Hätte der EuGH den Entsende-Status der Beschäftigten bestätigt, so wäre dieses Lohndumping – aus heutiger Perspektive – unzulässig gewesen.

Aber selbst in diesem Fall hätte sich das Beschäftigungsmodell für *Henry am Zug* gelohnt: Entsendete Beschäftigte haben zwar in Lohnfragen Anspruch auf Gleichberechtigung mit den Beschäftigten im Zielland. Ihre Sozialversicherungsbeiträge werden aber weiterhin im Herkunftsland erhoben – in diesem Fall Ungarn. Zusätzlich zum geringeren Lohnniveau weist Ungarn gegenüber Österreich einen deutlich niedrigeren Arbeitgebersatz für Sozialversicherungsbeiträge auf. Für im Niedriglohnsektor Beschäftigte muss der Arbeitgeber in Ungarn nur 9,75% des Bruttolohnes an Sozialabgaben abführen – in Österreich liegt der Arbeitgeberanteil bei 21,38%. Das bedeutet: Auch bei gleichen Löhnen bleiben ausländische Arbeitnehmer*innen in vielen Fällen „billiger“. So werden Anreize geschaffen, inländische gegen entsendete Beschäftigte auszuspielen und sich auf Kosten des Niedriglohnssektors anderer Länder einen Wettbewerbsvorteil zu verschaffen.

Die reformierte Entsende-Richtlinie sagt also mit dem Grundsatz „gleicher Lohn für gleiche Arbeit am gleichen Ort“ explizitem Lohndumping den Kampf an, lässt aber nach wie vor Dumping mit Sozialversicherungsbeiträgen

⁹ vgl. dazu auch Martin Höpner (2016): „Das Soziale Fortschrittsprotokoll des Europäischen Gewerkschaftsbundes: ein Vorschlag zur Weiterentwicklung“. In: WSI Mitteilungen, 04/2016, S. 245-253; Reiner Hoffmann/Susanne Wixforth: Soziale Dimension der EU – zwischen Grundfreiheiten und Europäischer Säule sozialer Rechte“, A&W-Blog, 29.1.2018, awblog.at (> Suche > „Hoffmann Soziale Dimension“).

zu. Hinzu kommt, dass entsendende Arbeitgeber in einigen Ländern von vorteilhaften Sonderregelungen für Sozialversicherungsbeiträge profitieren, die beihilfenrechtlich hoch fraglich sind.¹⁰ Aufgrund der wettbewerbsrechtlichen und sozialen Folgen sind bereits mehrere Verfahren bei der Europäischen Kommission anhängig, um die sozialversicherungsrechtlichen Dumping-Praktiken einzelner Mitgliedstaaten zu unterbinden (v.a. in Slowenien).

Im Zusammenhang damit, dass entsendete Beschäftigte in ihrem Herkunftsstaat sozialversichert sind, ergibt sich ein weiteres praktisches Problem: Um Schwarzarbeit zu verhindern, sieht das europäische Recht im Fall der Entsendung den Nachweis der Sozialversicherung durch ein sogenanntes A1-Formular vor. Ausgestellt wird dieses Formular von der Krankenkasse der betroffenen Beschäftigten in deren Herkunftsland; die Ausstellung ist an die Bedingung geknüpft, dass das entsendende Unternehmen einer wirtschaftlichen Tätigkeit im Herkunftsland nachgeht. Entsendete Beschäftigte sind daher verpflichtet, bei jeder Entsendung eine solche A1-Bescheinigung mitzuführen. Die auf den ersten Blick sinnvolle Regelung erweist sich jedoch als wenig schlagkräftig, weil die Bescheinigung auch bis einige Tage nach der Kontrolle durch die Arbeitsinspektion nachgereicht werden kann.¹¹ So können es Arbeitgeber darauf ankommen lassen, ob eine Kontrolle durchgeführt wird, und in diesem Fall dann eine nachträgliche A1-Bescheinigung liefern. Schwarzarbeit bis zum Tag der Kontrolle ist daher nicht selten.

Diesem Missstand, der erhebliche Konsequenzen für die Finanzierung nationaler Sozialversicherungssysteme hat, könnte mit einer Europäischen Sozialversicherungsnummer beigegeben werden. Diese Nummer würde es ermöglichen, die Sozialversicherungszugehörigkeit von Arbeitnehmer*innen, die grenzüberschreitend arbeiten, auf europäischer Ebene zu erfassen. Die Erfassung müsste mithilfe eines Echtzeitregisters erfolgen. Dann könnten die Arbeitsinspektionen diese Nummer nutzen, um bei Kontrollen unmittelbar und vor Ort festzustellen, ob die überprüften entsendeten Beschäftigten sozialversichert sind. Damit wäre ein großer Schritt bei der erfolgreichen Bekämpfung von grenzüberschreitender Schwarzarbeit getan.

2.3 Ausbleiben von sozialer Aufwärtskonvergenz bei gleichzeitiger Marktintegration

Wie an den vorangegangenen Punkten bereits deutlich wurde, sind die Entsende-Richtlinie und ihre Durchsetzung mit all ihren Schlupflöchern und Lücken ein Spiegel der allgemeinen Verfasstheit der europäischen Wirtschafts- und Sozialordnung. Auch in ihrer reformierten Fassung sind sie nur ein schwaches Instrument, um die soziale Aufwärtskonvergenz in der EU zu bestärken. Deutlich wird dies in zweierlei Hinsicht:

2.3.1 Subunternehmerketten

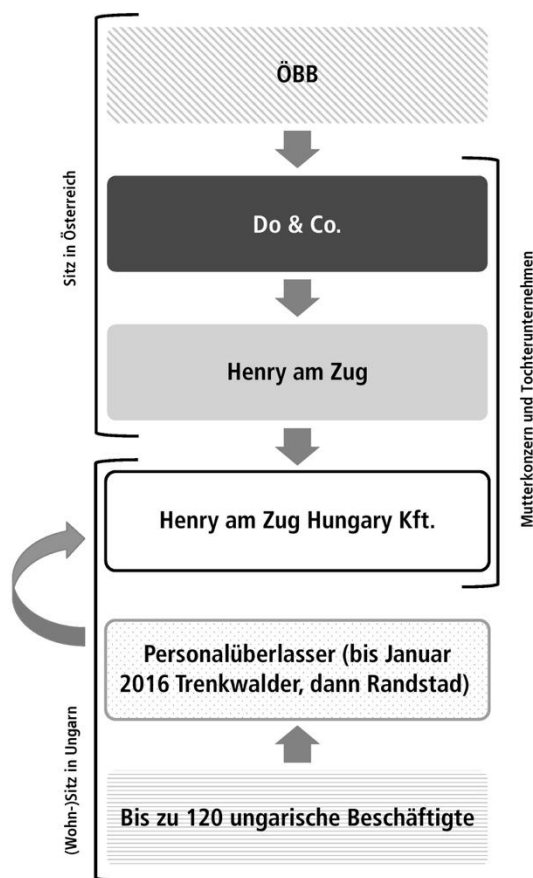
Zum einen bietet die Entsende-Richtlinie keine Antwort auf das viel größere Problem von (grenzüberschreitenden) Subunternehmerketten. Der europäische Binnenmarkt ermöglicht die gezielte Auslagerung von Geschäftsbereichen und Dienstleistungen in Länder mit niedrigeren Lohnstückkosten – oft durch Tochtergesellschaften innerhalb ein und derselben Firma. Die Entsende-Richtlinie sollte dem Lohndumping endgültig einen Riegel vorschieben. Tatsächlich aber scheint sie vor allem im Hinblick auf Subunternehmerketten nicht der geeignete Hebel zu sein.

Der Fall „Henry am Zug“ ist auch hier ein plastisches Beispiel. Denn beim Zustandekommen des vorliegenden Geschäftsmodells waren nicht weniger als sechs Parteien beteiligt. Gehen wir die Auftragskette von oben nach unten durch: Die österreichische ÖBB vergab den Auftrag für den Bordservice auf ihren Zügen an das ebenfalls österreichische Catering-Unternehmen *Do & Co.* mit Sitz in Wien. *Do & Co.* ließ den Auftrag durch seine Tochter-

¹⁰ Derartige „Entsende-Boni“ stellen eine unzulässige staatliche Beihilfe im Sinne des EU-Wettbewerbsrechts dar; vgl. dazu auch: Wixforth/Buelen (2018): „Die europäische Hydra: Lohn- und Sozialdumping – Wettbewerbsrecht als Ausweg“, A&W Blog, 5.10.2018, awblog.at (> Suche > „Wixforth Hydra“).

¹¹ Die nationalen Regelungen zur Frist für die Nachreichung einer A1-Bescheinigung variieren teils stark, nur in Österreich und Frankreich ist eine Nachreichung gar nicht möglich. Die entsprechende europäische Durchführungsverordnung gewährt den nationalen Gesetzgebern einen breiten Ermessensspielraum; vgl. dazu Art. 15 (1) EU-Verordnung 987/2009.

firma *Henry am Zug* durchführen, die diesen über ihren ungarischen Ableger *Henry am Zug Hungary Kft.* ausführen ließ. Die Beschäftigten waren jedoch keineswegs Angestellte des ungarischen *Henry am Zug*-Ablegers, sondern wurden der Firma (bis Januar 2016) von der ungarischen Niederlassung des wiederum in Österreich ansässigen Personaldienstleisters *Trenkwalder* überlassen.



Grenzüberschreitende Subunternehmerkette im Fall *Henry am Zug* (C-16/18)

Quelle: DGB

Ab Januar 2016 übernahm der niederländische Personaldienstleister *Randstad* bzw. dessen ungarische Niederlassung die Personalüberlassung, bis die ÖBB sich auf öffentlichen Druck hin von *Henry am Zug* trennte (siehe Abb.). Das zwar legale, aber skandalöse Geschäftsmodell auf Kosten der Beschäftigten hatte zunehmend Kritik in Presse und Rundfunk auf sich gezogen.

Es zeigt sich ein von Beginn der europäischen Integration an vorhandenes Problem: Die Arbeitsmärkte der Mitgliedstaaten sind zunehmend integriert und im Binnenmarkt vereint, doch es fehlt an der nötigen Regulierung auf europäischer Ebene (und deren wirksamer Umsetzung in nationales Recht), um zu verhindern, dass die Arbeitnehmerfreizügigkeit in soziale Verwerfungen umschlägt.

2.3.2 Lohnkonkurrenz zwischen den Mitgliedstaaten

In engem Zusammenhang mit den Subunternehmerketten zum Zwecke des Lohndumpings steht das Problem der wachsenden Lohnkonkurrenz im EU-Binnenmarkt. Die extrem unterschiedlichen Lohnniveaus der Mitgliedstaaten verbunden mit (halb-)legalen Modellen der Arbeitnehmerentsendung spielen

die europäischen Beschäftigten zunehmend gegeneinander aus. Inländische Beschäftigte werden gezielt durch „billigere“ Arbeitskräfte aus anderen Ländern ersetzt; letztere wiederum leiden unter prekären Arbeitsbedingungen und unzureichender sozialer Sicherheit. Der Keil, der so zwischen die verschiedenen Gruppen gedrängt wird, ist Gift für das in den europäischen Verträgen verbrieft Ziel der sozialen Aufwärtskonvergenz.¹²

Im Fall „Henry am Zug“ wurde von den Möglichkeiten des laut EuGH-Rechtsprechung legalen Lohndumpings¹³ reichlich Gebrauch gemacht: Wie bereits erwähnt, verdiente das ungarische Bordpersonal im besten Fall nur die Hälfte dessen, was einer österreichischen Belegschaft gemäß Tariflohn zugestanden hätte. Da der ungarische Mindestlohn bei nur 470€ liegt, wären sogar noch niedrigere Löhne legal gewesen. Hinzu kommen die Einsparungen auf Kosten der Sozialkassen: Pro Jahr und Arbeitnehmer*in konnte Henry am Zug 3.314€ an Sozialversicherungsbeiträgen einsparen. Ein kleine Rechenübung zeigt: Durch das niedrigere Lohnniveau konnte *Henry am*

¹² vgl. Art. 3 EUV sowie Art. 174 AEUV.

¹³ So stellt der EuGH im Urteil C-549/13, Deutsche Bundesdruckerei/Stadt Dortmund fest: „(...) Indem diese Regelung in einer solchen Situation ein festes Mindestentgelt vorgibt (...) und damit den in dem letztgenannten Mitgliedstaat ansässigen Nachunternehmern die Möglichkeit vorenthalten würde, aus den zwischen den jeweiligen Lohnniveaus bestehenden Unterschieden einen Wettbewerbsvorteil zu ziehen, geht sie nämlich über das hinaus, was erforderlich ist, um zu gewährleisten, dass das Ziel des Arbeitnehmerschutzes erreicht wird.“

Zug allein im Jahr 2014 mehr Geld sparen als der Magistrat Wien der Firma für die vier Jahre, die das Geschäftsmodell Bestand hatte, an Bußgeld auferlegen wollte (1,3 Millionen Euro) – ein weiteres Indiz dafür, dass Sanktionen im Zusammenhang mit der Entsendung von Beschäftigten nicht immer unangemessen hoch sind, sondern illegale Praktiken sich im Zweifel trotz der Sanktionen noch reichlich lohnen.

Die Lösung für diese und andere auf Subunternehmerketten und Lohnkonkurrenz beruhende Geschäftsmodelle kann nur in einer konsequenten Mindestharmonisierung sozialer Schutzrechte auf der europäischen Ebene liegen. Wie wir an anderer Stelle gezeigt haben, ist dies der *einzig*e Weg, die Arbeitnehmerfreizügigkeit endlich sozial auszugestalten und darüber hinaus den „Liberalisierungsimpuls“ des EuGH zu entschärfen.¹⁴ Auch hier schafft der Fall „Henry am Zug“ Klarheit: Die nationalen Vorschriften und Arbeitsinspektionen können noch so sehr darum bemüht sein, unanständige Praktiken zu sanktionieren. Der EuGH wird solange zugunsten der Dienstleistungsfreiheit entscheiden, wie die Rechte der Unternehmen *europäisch* abgesichert sind, während die Rechte zum Schutz der Beschäftigten auf der *nationalen* Ebene zurückbleiben. Langfristig muss es zu einer konsequenten und umfassenden Mindestharmonisierung sozialer Schutzrechte auf europäischer Ebene kommen – nur so kann ein fairer und um Konvergenz bemühter Binnenmarkt entstehen.

3. Schlussfolgerungen

Aus gewerkschaftlicher und progressiver Perspektive steht daher fest: Es müssen kurzfristige Mittel, aber auch langfristige Wege gefunden werden, das soziale Europa auf Augenhöhe mit dem Binnenmarkt zu bringen. Anders ausgedrückt: Der Schutz der wirtschaftlichen Freiheiten darf nicht länger der Zurückdrängung der sozialen Rechte dienen – sei es für entsendete Beschäftigte oder inländische Arbeitnehmer*innen.

Unsere Vorschläge zur Sozialisierung der europäischen Rechtsprechung und Vollendung der Sozialen Governance der EU bieten Antworten auf diese Fragen – vom Sozialen Fortschrittsprotokoll über die Arbeitsrechtskammer des EuGH, eine Europäische Sozialversicherungsnummer mit Echtzeitregister bis hin zur Mindestharmonisierung sozialer Schutzrechte. Ein wichtiger Schritt in die richtige Richtung wurde bereits im letzten Jahr genommen: Mit der Europäischen Arbeitsagentur (ELA) hat die EU ein potentiell wirksames Instrument zur grenzüberschreitenden Kontrolle und Rechtsverfolgung gegen Lohn- und Sozialdumping geschaffen. Wenn die ELA ein starkes Mandat und die nötigen Mittel erhält, kann man berechtigterweise große Erwartungen in sie setzen.

In der Praxis bleibt die im Rahmen der Entsendung organisierte Arbeitnehmerfreizügigkeit trotz allem hoch komplex: Wie hätte im Fall „Henry im Zug“ bspw. eine gerechte Entlohnung des Bordpersonals unter Beachtung der Entsende-Richtlinie ausgesehen? Hätte für die gesamte Arbeitszeit der bessere österreichische Lohn gelten sollen oder anteilig jeweils die Tarif- bzw. Mindestlöhne in Ungarn, Österreich und Deutschland? Auf Grundlage welcher Daten hätte diese komplizierte Lohnberechnung erfolgen und wer hätte ihre Einhaltung wie überprüfen sollen?

Wie Robert Schuman so treffend sagte: „Europa (...) wird durch konkrete Tatsachen entstehen, die zunächst eine Solidarität der Tat schaffen.“¹⁵ Diese „Solidarität der Tat“ ist zu Beginn der 2020er Jahre mehr als dringend nötig.

¹⁴ vgl. Hochscheidt/Wixforth (2019): „Mit Harmonisierung zum Ziel. Wie der Europäische Gerichtshof zum Hüter der sozialen Rechte werden könnte“, *Soziale Sicherheit*, Ausgabe 10/19, S. 378-82.

¹⁵ Die Schuman-Erklärung (Rede des französischen Außenministers Robert Schuman am 9. Mai 1950) gilt als eine der Geburtsstunden der europäischen Einigung.

