



ÖGfE Policy Brief 01 2024

Von Torben Krings
Wien, 23. Februar 2024
ISSN 2305-2635

Die Reform der Entsenderichtlinie: *Equal Pay at last?*

Handlungsempfehlungen

1. Die Einführung des *Equal Pay*-Prinzips bei Entsendungen markiert eine wichtige Entwicklung, die das „soziale Europa“ stärkt. Allerdings sind weitere Maßnahmen erforderlich, um diesem Prinzip auch zur tatsächlichen Umsetzung in transnationalen Arbeitsplätzen zu verhelfen.
2. Um Arbeitsstandards effektiver durchzusetzen, bedarf es der verstärkten Kooperation der nationalen Behörden als auch der Einbezugnahme der Sozialpartner sowie Maßnahmen, die auf die Inklusion mobiler Beschäftigter abzielen – wie beispielsweise mehrsprachige Informationsangebote.
3. Das Arbeitsortprinzip sollte nicht nur bei der Entlohnung Anwendung finden, sondern auch bei der sozialen Sicherung, um ungleiche Wettbewerbsbedingungen bei grenzüberschreitender Mobilität einzuhegen.

Zusammenfassung

Grenzüberschreitende Entsendungen sind ein wichtiger Bestandteil des europäischen Binnenmarktes. Allerdings werden sie immer wieder mit Fällen von Lohn- und Sozialdumping in Verbindung gebracht. Vor diesem Hintergrund wurde 2018 die Reform der EU-Entsenderichtlinie beschlossen, die das Prinzip „gleicher Lohn für gleiche Arbeit am gleichen Ort“ einführt. Diese Reform ist Teil der Bemühungen der europäischen Institutionen, vor dem Hintergrund multipler Krisen wieder stärker die „soziale Dimension“ Europas

zu betonen. Dabei kommt der Reform der Entsenderichtlinie nicht nur eine arbeitsmarktpolitische Bedeutung zu, sondern auch eine gesellschaftspolitische. Die Auseinandersetzung um den Brexit hat gezeigt, wie das Thema der Freizügigkeit politisiert und negativ aufgeladen werden kann. Somit ist das Gleichbehandlungsprinzip bei grenzüberschreitender Mobilität von nicht zu unterschätzender Bedeutung für den sozialen Zusammenhalt und die Integration in der erweiterten Europäischen Union.



Die Reform der Entsenderichtlinie: *Equal Pay at last?*

Nachdem noch zu Beginn des 21. Jahrhunderts eine marktliberale Agenda in der Europäischen Union (EU) dominant war, wurde in den letzten Jahren auch unter dem Eindruck multipler Krisen (Eurokrise, Brexit, Aufstieg antieuropäischer Parteien) wieder stärker die „soziale Dimension Europas“ in den Mittelpunkt gerückt. Dieses Programm, welches vom ehemaligen Präsidenten der Europäischen Kommission Jean-Claude Juncker vorangetrieben – und von seiner Nachfolgerin Ursula von der Leyen weitergeführt – wurde, sah unter anderem eine Reform der EU-Entsenderichtlinie vor. Bei dieser Reform ging es darum, das *Equal Pay*-Prinzip bei grenzüberschreitenden Entsendungen festzuschreiben, um ein Unterschreiten von Arbeitsstandards im europäischen Mobilitätsraum zu verhindern. In diesem Policy Brief wird erläutert, warum diese Policy-Maßnahme von wichtiger gesellschaftspolitischer Relevanz ist und über den unmittelbaren Bereich des Arbeitsmarktes hinausgeht.

Grenzüberschreitende Entsendungen im europäischen Mobilitätsraum

Entsendungen finden im Rahmen der EU-Dienstleistungsfreiheit statt, die eine der vier Grundfreiheiten des europäischen Binnenmarktes ist. Beschäftigte eines Unternehmens werden für einen begrenzten Zeitraum in einen anderen Mitgliedsstaat entsandt, um dort unter Anleitung ihres Unternehmens eine wirtschaftliche Dienstleistung zu erbringen. Im Jahr 2021 wurden in der EU-27/EFTA 2,2 Millionen Entsendungen in Form von A1-Sozialversicherungsformularen gemeldet. Die wichtigste Branche war die Bauwirtschaft, auf die knapp 30 Prozent aller Entsendungen entfielen. 60 Prozent aller Entsendungen fanden innerhalb der EU-14/EFTA statt und ein weiteres Drittel von EU-13-Staaten in EU-14/EFTA-Staaten (De Wispelaere et al., 2023: 27).¹ Somit sind Entsendungen keineswegs nur ein Phänomen zwischen Niedrig- und Hochlohnländern. Allerdings ist es vor allem dieses Segment, welches immer wieder mit Fällen von Lohn- und Sozialdumping in Verbindung gebracht wird (Krings, 2019).

Während bei der Arbeitnehmer:innenfreizügigkeit traditionell das Arbeitsortprinzip zur Anwendung kommt, dominierte bei der Dienstleistungsfreiheit lange das Herkunftslandprinzip. Dies hatte schon in den 1990er Jahren für Kontroversen über Entlohnung und Arbeitsbedingungen in der europäischen Bauwirtschaft gesorgt. Vor diesem Hintergrund wurde 1996 die Entsenderichtlinie 96/71/EG verabschiedet, die einen regulatorischen Rahmen für allgemeinverbindliche Mindestnormen auf Basis des Arbeitsortprinzips festlegte. Diesem Beschluss ging eine jahrelange Kampagne der europäischen Sozialpartner in der Bauwirtschaft voraus, die gemeinsam mit Teilen der Europäischen Kommission, dem Europäischen Parlament und einigen na-

1 Bei der EU-14 handelt es sich um die alten Mitgliedsstaaten, die vor 2004 die EU bildeten (damals noch mit dem Vereinigten Königreich). Die EFTA (European Free Trade Association) umfasst Island, Liechtenstein, Norwegen und die Schweiz. Bei der EU-13 handelt es sich um die neuen Mitgliedsstaaten, die seit 2004 der EU beigetreten sind.



tionalen Regierungen auf eine Regulierung grenzüberschreitender Entsendungen drängten (Eichhorst, 1999).

Um die Jahrtausendwende verlor das Thema Entsendungen zunächst an politischer Brisanz. Dies sollte sich wieder ändern, als die Entsendezahlen im Zuge neuer EU-Erweiterungen anstiegen. Durch die Erweiterungsrounden 2004, 2007 und 2013 wurde der sozio-ökonomische Kontext für innereuropäische Mobilität grundlegend verändert. Mitte der 1990er-Jahre, als die Entsenderichtlinie verabschiedet wurde, betrug das Verhältnis zwischen den höchsten und den niedrigsten Durchschnittslöhnen und Arbeitgeberabgaben in der damaligen EU (ohne Luxemburg) 3 zu 1 (Belgien vs. Portugal). Zum Zeitpunkt der zweiten Osterweiterung (2007) hatte sich dieses Verhältnis auf 12 zu 1 erhöht (Belgien vs. Bulgarien). Mittlerweile (2022) liegt dieses Verhältnis bei 4,6 zu 1 (Belgien vs. Bulgarien),² was durchaus im Sinne eines wirtschaftlichen Aufholprozesses interpretiert werden kann, ohne dass Einkommensunterschiede auf absehbare Zeit verschwinden werden.

Durch die Erweiterungsrounden 2004, 2007 und 2013 wurde der sozio-ökonomische Kontext für innereuropäische Mobilität grundlegend verändert.

Zwar wurde mit der Richtlinie 2014/67/EU ein zusätzliches Regelwerk auf europäischer Ebene erlassen, welches helfen sollte, die Rechte von posted workers im europäischen Mobilitätsraum besser durchzusetzen. Diese sogenannte Durchsetzungsrichtlinie befasste sich aber nicht mit grundsätzlichen Fragen zur Entsendearbeit, vor allem im Hinblick auf die Frage, ob Mindestlöhne oder das gesamte Tarifgitter Anwendung finden sollen. Somit bestand aus der Perspektive der europäischen Gewerkschaften, der sozialdemokratischen Fraktion im Europaparlament und einzelner nationaler Regierungen Handlungsbedarf (Voss et al., 2016).

Der Reformprozess

Um die Reform der Entsenderichtlinie voranzutreiben, erwies sich die 2014 ins Amt kommende Juncker-Kommission als ideale Besetzung. Juncker, seines Zeichens unter anderem ehemaliger luxemburgischer Arbeitsminister, machte die Reform gemeinsam mit der für Beschäftigung und Soziales zuständigen belgischen EU-Kommissarin Marianne Thyssen zur Chefsache. Schon 2014 hatte er in seiner Antrittsrede bekundet, dass „in unserer Union gleiche Arbeit am gleichen Ort auch gleich entlohnt werden sollte“ (zit. in Kyriazi, 2023: 8). Unterstützung erhielt die Juncker-Kommission von den Arbeitsminister:innen aus Belgien, Deutschland, Frankreich, Luxemburg, Österreich und Schweden. Im Gegensatz dazu lehnte eine Gruppe osteuropäischer Länder (Bulgarien, Estland, Lettland, Litauen, Polen, Rumänien, Slowakei, Tschechische Republik und Ungarn) die geplante Änderung der Richtlinie als „verfrüht“ ab und befürchtete negative Auswirkungen auf den freien Dienstleistungsverkehr. Somit zeichnete sich die zentrale Spaltungslinie bei diesem Reformprojekt schon früh ab: Auf der einen Seite befanden sich die Entsendezieldländer aus der „alten“ EU, bei denen die Sorge vor einem Unterbietungswettbewerb relativ weit verbreitet war. Auf der anderen Seite standen die Sendeländer aus der „neuen“ EU, die auf ihrem „komparativen

2 AMECO database (https://economy-finance.ec.europa.eu/economic-research-and-databases/economic-databases/ameco-database_en).



Vorteil“ (niedrigere Löhne und Sozialstandards) in der grenzüberschreitenden Erbringung von Dienstleistungen nicht verzichten wollten.

Um die Reform der Entsenderichtlinie voranzutreiben, erwies sich die 2014 ins Amt kommende Juncker-Kommission als ideale Besetzung.

Die Juncker-Kommission positionierte sich eindeutig auf Seiten der Entsendezielländer. Im März 2016 veröffentlichte sie einen Entwurf mit weitreichenden Änderungsvorschlägen. Der wichtigste Punkt bezog sich auf die Einführung des *Equal Pay*-Prinzips: Entsandte Beschäftigte sollen fortan zu den gleichen Bedingungen entlohnt werden wie einheimische Beschäftigte, sei es durch nationale Rechtsvorschriften oder durch allgemeingültige Tarifverträge (und nicht mehr nur nach Mindestlohnsätzen). Dieser Grundsatz der Gleichbehandlung soll auch für Beschäftigte von Subunternehmen gelten. Weitere Punkte umfassten die Ausdehnung allgemeingültiger Tarifverträge auf alle Branchen (und nicht mehr nur auf die Bauwirtschaft). Zudem sollen entsandte Leiharbeitskräfte zukünftig zu den gleichen Bedingungen wie inländische Leiharbeitskräfte beschäftigt werden. Auch war geplant, die Gesamtdauer der Entsendungen auf 24 Monate zu begrenzen (Voss et al., 2016: 46).

Die Juncker-Kommission positionierte sich eindeutig auf Seiten der Entsendezielländer.

Unter den europäischen Sozialpartnern gab es unterschiedliche Reaktionen auf den Kommissionsentwurf. Der Arbeitgeber:innenverband BusinessEurope lehnte die Vorschläge ab, da er keinen Handlungsbedarf sah und negative Auswirkungen auf den Binnenmarkt befürchtete. Der Europäische Gewerkschaftsbund (EGB) unterstützte grundsätzlich die geplante Reform der Entsenderichtlinie, ihm gingen die Vorschläge jedoch nicht weit genug. So bemängelte der EGB, dass Tarifverträge allgemeingültig sein müssen, um für entsandte Beschäftigte zu gelten. Auch wurde die geplante Maximaldauer von Entsendungen (24 Monate) als zu lang kritisiert (Voss et al., 2016: 49-50).

Bemerkenswert an der Positionierung der europäischen Gewerkschaften war, dass es im Gegensatz zur intergouvernementalen Ebene im Ministerrat zu keinen Ost-West-Spaltungen kam. Auch Gewerkschaften aus den neuen Mitgliedsstaaten (NMS) unterstützten die Reform und die Festschreibung des Gleichbehandlungsprinzips – und stellten sich damit gegen ihre nationalen Regierungen (Furåker & Larsson, 2020: 131-132).

Macron, der im engen Austausch mit Kommissionspräsident Juncker stand, machte die Reform zu einem zentralen sozialpolitischen Anliegen.

Die Zustimmung des Europäischen Parlaments für die Reform galt als wahrscheinlich, da die großen politischen Fraktionen (die Europäische Volkspartei (EVP), die Progressive Allianz der Sozialdemokraten (S&D) und die Allianz der Liberalen und Demokraten (ALDE) das Vorhaben unterstützten. Somit blieb das größte Hindernis die Zustimmung im Ministerrat, wo eine qualifizierte Mehrheitsentscheidung erforderlich war. Diesbezüglich löste die Wahl von Emmanuel Macron 2017 zum französischen Präsidenten eine neue intergouvernementale Dynamik aus. Macron, der im



engen Austausch mit Kommissionspräsident Juncker stand, machte die Reform zu einem zentralen sozialpolitischen Anliegen. Nachdem Polen und Ungarn als die zentralen Gegner ausgemacht wurden, war es das Ziel von Macron, mit Unterstützung des ehemaligen österreichischen Bundeskanzlers Christian Kern, die kollektive Gegnerschaft der NMS aufzubrechen. Im Spätsommer 2017 fanden mehrere bilaterale Treffen zwischen Macron und osteuropäischen Regierungschefs statt, in der letztere vom Reformprojekt überzeugt werden sollten (Kyriazi, 2023: 10-11). Diese Gespräche blieben offensichtlich nicht ohne Wirkung, denn die kollektive Ablehnungsfront der NMS begann zu bröckeln. Eine wichtige Rolle spielte in diesem Zusammenhang, dass der Transportsektor, der für einige NMS von großer Bedeutung ist, aus dem Anwendungsbereich der neuen Entsenderichtlinie herausgenommen wurde.

Nachdem das Europäische Parlament bereits schon im Mai 2018 der geplanten Reform zugestimmt hatte, wurde einen Monat später die finale Hürde im Ministerrat genommen. 22 Mitgliedsländer stimmten den Änderungen zu, vier Länder (Kroatien, Lettland, Litauen und das Vereinigte Königreich) enthielten sich und nur Polen sowie Ungarn stimmten gegen die Revision. Die nun angenommene Richtlinie EU 2018/957 („Änderungsrichtlinie“) wich nur in einzelnen Punkten vom ursprünglichen Kommissionsentwurf ab. So wurde die maximale Entsendedauer auf zwölf Monate verkürzt (eine zentrale Forderung von Macron) mit der Möglichkeit der einmaligen Verlängerung um weitere sechs Monate. Danach kommt das Arbeitsrecht des Ziellandes zur vollständigen Anwendung.

Nachdem das Europäische Parlament bereits schon im Mai 2018 der geplanten Reform zugestimmt hatte, wurde einen Monat später die finale Hürde im Ministerrat genommen.

In dieser Hinsicht kommt der Reform der Entsenderichtlinie nicht nur eine unmittelbar beschäftigungspolitische, sondern auch eine gesellschaftspolitische Bedeutung zu. Die Auseinandersetzung um den Brexit hat gezeigt, wie das Thema der Freizügigkeit politisiert und negativ aufgeladen werden kann. Somit ist das Prinzip „gleicher Lohn für gleiche Arbeit am gleichen Ort“ von nicht zu unterschätzender Bedeutung für sozialen Zusammenhalt und Integration in der erweiterten EU.

Bisherige Branchenstudien zu Entsendearbeit in der Bauindustrie und in der Fleischwirtschaft deuten auf eine Diskrepanz zwischen formalen Standards und tatsächlicher Umsetzung hin (Staples et al., 2013; Wagner & Hassel, 2015). Auch ist nach wie vor unklar, wie Verwaltungsstrafen in einem grenzüberschreitenden Kontext vollstreckt werden können. Vor diesem Hintergrund wurde 2017 von Kommissionspräsident Juncker die Einrichtung einer Europäischen Arbeitsbehörde (EAB) bekannt gegeben, die in Bratislava angesiedelt wurde und 2019 ihre Arbeit aufnahm. Aufgabe der EAB ist es, Informationen für mobile Beschäftigte und Unternehmen bereitzustellen, bestehende Instrumente im Bereich der grenzüberschreitenden Mobilität zusammenzuführen sowie gemeinsame Kontrollaktivitäten durchzuführen. Letztendlich wird die Umsetzung von *Equal Pay* von einem effektiveren Durchsetzungsregime in transnationalen Arbeitsplätzen abhängen.

Es besteht weiter Handlungsbedarf auf europäischer Ebene, um ein level playing field bei der grenzüberschreitenden Erbringung von Dienstleistungen zu schaffen.



Ein Punkt, der bei der Reform der Entsenderichtlinie unberücksichtigt blieb, ist die unterschiedliche Höhe der Sozialabgaben in der EU. Während bei der Entlohnung nun das Arbeitsortprinzip Anwendung findet, kommt bei der sozialen Sicherung weiterhin das Herkunftslandprinzip zum Tragen. Somit haben ausländische Entsendebetriebe immer noch einen „Wettbewerbsvorteil“, da ihre Sozialabgaben oftmals deutlich niedriger ausfallen. Dies fordert v. a. „Bismarcksche“ Wohlfahrtsstaaten (Belgien, Deutschland, Frankreich, Niederlande, Österreich) heraus, die nicht nur ein vergleichsweise hohes Lohnniveau haben, sondern auch hohe Sozialabgaben. Somit besteht weiter Handlungsbedarf auf europäischer Ebene, um ein *level playing field* bei der grenzüberschreitenden Erbringung von Dienstleistungen zu schaffen.

Die Zukunft des sozialen Europas

Die Reform der Entsenderichtlinie (ebenso wie die jüngst beschlossene Mindestlohnrichtlinie) steht für einen Richtungswechsel in der europäischen Arbeitsmarktpolitik. Nachdem jahrelang die kollektiven Arbeitsmarktinstitutionen als hinderlich für das „freie Spiel der Marktkräfte“ angesehen wurden, wird nun wieder aktiv eine Politik vorangetrieben, die auf die Stärkung nationaler Mindestlohn- und Tarifsyste abzielt. Der politische Kontext für diesen Paradigmenwechsel waren die sozialen Verwerfungen der Eurokrise, aber auch das Brexit-Referendum im Jahr 2016, welches die europäischen Institutionen in einer kollektiven Schockstarre zurückließ. Ein weiterer Faktor war der Aufstieg populistischer und antieuropäischer Parteien (der sich bei den anstehenden Europawahlen im Juni 2024 fortzusetzen droht). Vor dem Hintergrund einer sich zuspitzenden Legitimationskrise der europäischen Institutionen wurde unter dem Kommissionspräsidenten Jean-Claude Juncker seit 2014 wieder stärker die „soziale Dimension Europas“ in den Mittelpunkt gerückt. Ein wesentlicher Bestandteil hiervon war die Einführung des *Equal Pay*-Prinzips bei grenzüberschreitenden Entsendungen. Auch wenn es noch Defizite bei der tatsächlichen Durchsetzung von verbindlichen Arbeitsstandards im europäischen Mobilitätsraum gibt, markiert diese Initiative eine wichtige Entwicklung. Die Bewegungsfreiheit gilt laut diverser Eurobarometer-Umfragen als eines der attraktivsten Merkmale der EU.³ Um sie zu stärken, ist es geboten, dass das Gleichbehandlungsprinzip bei transnationaler Mobilität zur Anwendung kommt.

3 Zuletzt Eurobarometer 91 (Frühjahr 2019): <https://europa.eu/eurobarometer/surveys/detail/2253>.



Literaturverzeichnis

De Wispelaere, F., De Smedt, L. & Pacolet, J. (2023). Posting of Workers: Report on A1 Portable Documents Issued in 2021. Europäische Kommission, Generaldirektion Beschäftigung, Soziales und Integration. Brüssel.

Eichhorst, W. (1999). 'Europäische marktgestaltende Politik zwischen Supranationalität und nationaler Autonomie: Das Beispiel der Entsenderichtlinie', Industrielle Beziehungen, 6(3), 340-359.

Furåker, B. & Larsson, B. (2020). Trade Union Cooperation in Europe: Patterns, Conditions, Issues. Cham: Palgrave Pivot.

Krings, T. (2019). 'Posted Workers in Österreich: Grenzüberschreitende Entsendearbeit im Spannungsfeld von offenen Märkten und (supra)nationaler Regulierung', Österreichische Zeitschrift für Soziologie, 44(1), 21-41.

Kyriazi, A. (2023). 'Making and Breaking Coalitions for a More 'Social Europe': The Path Towards the Revision of the Posted Workers Directive', European Journal of Industrial Relations, 29(3), 221-241.

Staples, R., Trinczek, R. & Whittall, M. (2013). 'Posted Workers: Zwischen Regulierung und Invisibilisierung', Arbeit, 22(4), 271-286.

Voss, E., Faioli, M., Lhernould, J.P. & Iudicone, F. (2016). Posting of Workers Directive - Current Situation and Challenges. Ausschuss für Beschäftigung und soziale Angelegenheiten des Europäischen Parlaments (EMPL). Brüssel.

Wagner, B. & Hassel, A. (2015). 'Labor Migration and the German Meat Processing Industry: Fundamental Freedoms and the Influx of Cheap Labor', South Atlantic Quarterly, 114(1), 204-214.



Über den Autor

Dr. Torben Krings arbeitet als Assoziierter Professor an der Abteilung für Wirtschafts- und Organisationssoziologie der Johannes Kepler Universität Linz. Seine Forschungsschwerpunkte sind Migration und Mobilität, Arbeit und Arbeitsbeziehungen sowie Europäische Gesellschaften.

Kontakt: torben.krings@jku.at

Dieser ÖGfE Policy Brief basiert auf Torben Krings Beitrag „[Von der negativen zur positiven Integration?](#)“ [Die Entwicklung der europäischen Arbeitsmarktpolitik am Beispiel der Reform der Entsenderichtlinie](#) der in der Sozialwissenschaftlichen Rundschau (SWS-Rundschau) „[Die Europäische Union - aktuelle Herausforderungen und Zukunftsperspektiven](#)“ (Heft 2 / 2023, 63. Jahrgang) erschienen ist.

Über die ÖGfE

Die Österreichische Gesellschaft für Europapolitik (ÖGfE) ist ein parteipolitisch unabhängiger Verein auf sozialpartnerschaftlicher Basis. Sie informiert über die europäische Integration und steht für einen offenen Dialog über aktuelle europapolitische Fragen und deren Relevanz für Österreich. Sie verfügt über langjährige Erfahrung im Bezug auf die Förderung einer europäischen Debatte und agiert als Katalysator zur Verbreitung von europapolitischen Informationen.

ISSN 2305-2635

Die Ansichten, die in dieser Publikation zum Ausdruck kommen, stimmen nicht unbedingt mit jenen der ÖGfE oder jener Organisation, für die der Autor arbeitet, überein.

Schlüsselwörter

Entsenderichtlinie, Regulierung, Equal Pay, Mobilität, Soziales Europa

Zitation

Krings, T. (2024). Die Reform der Entsenderichtlinie: *Equal Pay at last?* Wien. ÖGfE Policy Brief, 01/2024

Impressum

Österreichische Gesellschaft für Europapolitik
Rotenhausgasse 6/8-9
A-1090 Wien, Österreich

Generalsekretär: Mag. Paul Schmidt

Verantwortlich: Dr. Susan Milford-Faber

Tel.: +43 1 533 4999

E-Mail: policybriefs@oegfe.at

Website: [ÖGfE Policy Briefs](#)