

DOI: 10.5771/0342-300X-2024-5-355

Wer verweigert Solidarität?

Gewerkschaften im Konflikt um die Mindestlohnrichtlinie

Im Oktober 2022 verabschiedeten die Organe der EU die Mindestlohnrichtlinie. Sie zielt auf transparente Kriterien für die Festlegung von Mindestlohnhöhen, ohne aber zur Einführung von Mindestlohnhöhen anzuhalten. Zudem verlangt sie Aktionspläne von Ländern, deren tarifvertragliche Deckungsraten unter 80 % liegen. In Dänemark und Schweden scheint die Richtlinie keine Anpassungsbedarfe hervorzurufen. Gleichwohl wehrten sich die Regierungen beider Länder vehement gegen die Richtlinie; es kam zu Verwerfungen im Europäischen Gewerkschaftsbund und Dänemark klagte vor dem Europäischen Gerichtshof. Dieser Beitrag sucht nach Gründen für die Vehemenz der nordischen Widerstände. Die Spuren führen zur europäischen Rechtsprechung und zu gebrochenen politischen Versprechen.

MARTIN HÖPNER, MAXIMILIAN KIECKER

1 Rätselhafte Fundamentalopposition

Nach zweijähriger Debatte verabschiedete der Unionsgesetzgeber im Oktober 2022 die Richtlinie über angemessene Mindestlöhne.¹ Die deutschen Gewerkschaften begrüßten den Gesetzgebungsakt einhellig, dasselbe gilt für die überwältigende Mehrheit der Gewerkschaften anderer EU-Länder. Arbeitnehmernahe Forscher feierten das neue Regelwerk als „Paradigmenwechsel“ der europäischen Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik (Müller/Schulten 2022; zurückhaltender: Syrovatka 2023, S. 72). Alles deutet auf eine Erfolgsgeschichte hin, auf einen wichtigen Schritt auf dem Weg zum Sozialen Europa.

Dennoch löste Ursula von der Leyens Ankündigung aus dem Juli 2019, einen Legislativvorschlag zur europäischen Koordination mitgliedstaatlicher Mindestlöhne vorlegen zu wollen, den erbittertsten internen Streit in der Geschichte des Europäischen Gewerkschaftsbunds (EGB) aus. Die schwedischen und dänischen Gewerkschaften lehnten die Idee vehement ab (Ozols et al. 2024; Dingeldey/Nussbaum Bitran 2023). Der größte schwedische Gewerkschaftsbund LO boykottierte über mehrere Monate die Sitzungen des EGB und stellte auch die Beitragszahlungen an den Dachverband vorübergehend ein. Man könne, so LO-Gewerkschaftssekretär Torbjörn Johansson, „niemanden bezahlen, der uns tötet“ (Nilsson 2021;

unsere Übersetzung). Die letztendliche Verabschiedung der Richtlinie beendete die Auseinandersetzung nicht, im Gegenteil: Auf Drängen der Gewerkschaften reichte die dänische Regierung im Januar 2023 eine Nichtigkeitsklage vor dem Europäischen Gerichtshof (EuGH) ein, zum großen Unmut des EGB und der Regierungen und Gewerkschaften außerhalb Dänemarks und Schwedens. Der europäische Gesetzgeber, so die dänische Regierung, habe seine Befugnisse überschritten.²

1 Richtlinie (EU) 2022/2401, veröffentlicht im Amtsblatt der EU vom 25. 10. 2022.

2 Die Richtlinie stützt sich auf Art. 153 Abs. 1 Ziff. b des Vertrags über die Arbeitsweise der EU (AEUV), der den Unionsgesetzgeber zur Gesetzgebung im Bereich der Arbeitsbedingungen ermächtigt. Kritisiert wird von der dänischen Regierung im Kern, Mindestlöhne seien von den Sozialkompetenzen des Unionsgesetzgebers durch die Bereichsausnahme in Art. 153 Abs. 5 AEUV ausgenommen (mehr dazu in Abschnitt 5). Zudem wird moniert, der Gesetzgeber habe sich bei dem Koordinationsmechanismus zur Tarifbindung zu Unrecht auf die oben genannte Kompetenznorm gestützt: Eine passende Kompetenznorm sei entweder nicht gegeben oder bestünde in Art. 153 Abs. 1 Ziff. f AEUV, in dem es um die „kollektive Wahrnehmung der Arbeitnehmer- und Arbeitgeberinteressen“ geht. Weil die Wahrnehmung dieser Kompetenznorm eines einstimmigen Ratsbeschlusses bedarf, hätte eine auf diese Norm gestützte Richtlinie nicht gegen die Stimmen Dänemarks und Schwedens verabschiedet werden können.

Die Heftigkeit der Reaktionen aus Dänemark und Schweden ist nicht leicht zu verstehen. Niemand bestritt oder bestreitet, dass gesetzliche Mindestlöhne für Gewerkschaften ein zweischneidiges Schwert sind. Die Vorteile liegen auf der Hand: Wo Tarifverträge nicht greifen, lassen sich Mindestlöhne nutzen, um Niedriglohnbeschäftigte zu schützen. Es gibt aber auch Nachteile. Die Anreize, Gewerkschaften beizutreten, könnten sinken.³ Arbeitgeber könnten Mindestlöhne als Zielmarken statt als Lohnuntergrenzen interpretieren. Allgemein stehen gesetzliche Vorgaben und Tarifautonomie in einem latenten Spannungsverhältnis. Gewerkschaften können gute Gründe haben, die Zuständigkeit für die Durchsetzung guter Löhne ausschließlich für sich selbst zu reklamieren – soweit ihre Machtressourcen das zulassen. Die aus Gewerkschaftssicht besten Lösungen sind von Land zu Land und gegebenenfalls von Sektor zu Sektor in sorgfältiger Abwägung der Vor- und Nachteile zu bestimmen und in politische Forderungen zu überführen. Objektiv überlegene Einheitslösungen gibt es nicht. Auch die deutschen Industriegewerkschaften taten sich mit der Befürwortung gesetzlicher Mindestlöhne bis in das erste Jahrzehnt nach der Jahrtausendwende hinein schwer.⁴

In Dänemark und Schweden gibt es kaum Befürworter eines gesetzlichen Mindestlohns. Nahezu alle Beteiligten meinen, dass das Instrument auf diese Länder nicht gut passe. Würde die neue Richtlinie alle EU-Länder zur Einführung staatlicher Mindestlöhne anhalten, wäre die Vehemenz der dänischen und schwedischen Widerstände nicht rätselhaft. Aber so verfuhr der Unionsgesetzgeber gerade nicht. Ganz im Gegenteil scheint der Gesetzgebungsakt in Dänemark und Schweden keinen Anpassungsbedarf hervorzurufen. Artikel 1 stellt unmissverständlich klar, dass die Richtlinie nicht so ausgelegt werden dürfe, dass sie zur Einführung von Mindestlöhnen verpflichte. Artikel 5 verlangt von den Mitgliedstaaten mit gesetzlichen Mindestlöhnen transparente Kriterien zur Bestimmung der Mindestlohnhöhen, ohne sie selbst vorzugeben. Die Ergebnisse sind der Kommission zuzuleiten. Länder ohne gesetzliche Mindestlöhne werden von diesen Bestimmungen nicht erfasst.

Bei dem anderen wichtigen Gegenstand der Richtlinie, den Maßnahmen zur Förderung von Tarifverträgen, verhält es sich ähnlich. Artikel 1 stellt klar, die Richtlinie dürfe nicht so ausgelegt werden, dass Mitgliedstaaten zur Allgemeinverbindlichkeit von repräsentativen Tarifverträgen verpflichtet würden. Die in Artikel 4 vorgesehenen Verpflichtungen der Mitgliedstaaten greifen erst unterhalb tarifvertraglicher Deckungsraten von 80 % der abhängig Beschäftigten. Liegt eine solche Unterschreitung vor, dann sind die ausgelösten Abläufe klar der (sehr) weichen Koordination zuzuordnen: Die Mitgliedstaaten müssen Aktionspläne zur Erhöhung der Tarifbindung erstellen, diese mindestens alle fünf Jahre aktualisieren und der Kommission zuleiten. Von einer Ermächtigung der Kommission, die Aktionspläne mit einem Veto zu belegen, spricht die

Richtlinie nicht. Abgesehen von der weitgehenden Harmlosigkeit dieser Bestimmungen ist schwer zu verstehen, was Gewerkschaften dagegen haben könnten, wenn eine europäische Richtlinie in Richtung besserer tariflicher Deckungsraten drückt.

Unser Beitrag soll zum Verständnis des Konflikts beitragen.⁵ Bevor wir uns aber mit den Hintergründen der dänischen und schwedischen Haltungen befassen, wenden wir uns einem speziellen Aspekt zu: Die innergewerkschaftlich-transnationale Debatte wurde unter stetem Verweis auf enttäuschte Erwartungen der *Solidarität* der jeweils anderen Seite geführt.

2 Unsolidarische Präferenzen zu europäischer Gesetzgebung?

Die Beiträge in diesem Heft zeugen davon, dass es unterschiedliche Möglichkeiten gibt, den Begriff der Solidarität in seine Dimensionen zu zerlegen und entsprechend handhabbar zu machen. Für unser Anliegen ist die Unterscheidung einer Struktur- und einer Handlungsdimension hilfreich (ausführlich Engler 2016, Kap. 1–3). Als Strukturbegriff bezeichnet der Terminus die soziale Qualität einer abgegrenzten Gemeinschaft, die sich durch ein Mindestmaß an geteilten Gefühlen der Zugehörigkeit und des wechselseitigen Vertrauens auszeichnet und die fähig ist, unter ihren Mitgliedern Kooperation unter etwaiger Hinnahme individueller Verluste durchzusetzen (ebd., S. 30; Pernicka/Hofmann 2014, S. 134; Reder/Heindl 2020, S. 349). Wir werden auf diese Strukturdimension weiter unten zurückkommen.

Hiervon zu unterscheiden ist Solidarität als Handlungs- bzw. Praxisbegriff (vgl. den Einführungsbeitrag zu diesem Heft). Aus dieser Perspektive „sind“ Gemeinschaften nicht per se solidarisch oder unsolidarisch. Vielmehr muss Solidarität innerhalb der betreffenden Gruppen durch bestimmte Arten des Handelns aktualisiert werden (Seeliger 2018, S. 433). Solidarisch sind Verhaltensweisen

3 Kritisch gegenüber der Idee eines *crowding out* gewerkschaftlicher Organisationsquoten durch Mindestlöhne: Kozák et al. (2024).

4 In der IG Metall setzte sich die positive Sicht auf gesetzliche Mindestlöhne spätestens 2007 durch.

5 Im Hintergrund unserer Argumentation stehen etwa 60 halbstrukturierte Interviews, die einer der Autoren – Maximilian Kiecker – in den Jahren 2021–2023 im Rahmen eines Promotionsprojekts mit Praktikern in Dänemark, Finnland und Schweden sowie mit Vertretern europäischer Institutionen und Organisationen geführt hat.

in diesem Sinne, wenn sie anderen Mitgliedern derselben Gemeinschaft nutzen, während sie für den Handelnden möglicherweise (begrenzte, zeitweilige) Verluste erzeugen, etwa materielle Verluste oder Einbußen an politischem Einfluss. Kurz, es geht um über strategische Motive hinausgehende Praktiken des Füreinander-Einstehens.

Nicht nur das Handeln individueller Akteure lässt sich als mehr oder weniger solidarisch bewerten. Es kann auch um das Verhalten kollektiver Akteure wie Gewerkschaften gehen, und das infrage stehende Handeln kann, wie in unserem Fall, auch Handeln in einer transnationalen Gemeinschaft im Werden sein. So ist auch die Frage berechtigt, ob sich europäische Gewerkschaften zueinander solidarisch verhalten. Eine solidarische Praxis wäre dann eine, die darauf verzichtet, in transnationale Lohnunterbietungswettläufe einzutreten, oder die darauf verzichtet, bei der jeweiligen Regierung hohe Beihilfen für die eigene Industrie nachzufragen, die sich andere Länder nicht leisten können – um zwei ebenso aktuelle wie brisante Beispiele zu nennen.

Der vorliegende Fall ist aber anders gelagert. Es geht, mit Seeliger (2017) gesprochen, um die Schwierigkeiten einheitlicher Positionsbildung auf europäischer Ebene, konkret um die Vereinbarkeit der gewerkschaftlichen Präferenzen gegenüber einer Maßnahme des Unionsgesetzgebers, die der qualifizierten Mehrheitsregel unterlag. Gewerkschaftspräferenzen gegenüber solchen Maßnahmen können sich je nach organisationalem und institutionellem Setting im jeweiligen Land unterscheiden (Ebbinghaus/Visser 1994, S. 234) – das wird im Zentrum der nachfolgenden Abschnitte stehen. Kommt es zu keinem Einklang der Haltungen und gelingt daher keine friktionslose Präferenzaggregation, ist das misslich. Unklar ist aber, was in diesem Zusammenhang unsolidarisches Verhalten ist: Jenes der Mehrheit, weil sie ihren Präferenzen trotz Existenz einer andersmeinenden Minderheit Geltung verschafft? Oder jenes der Minderheit, die auf ihren Präferenzen beharrt, ohne sich der Mehrheit unterzuordnen? So schwer das Ausmaß der dänischen und schwedischen Widerstände gegen die Mindestlohnrichtlinie von außen zu verstehen sein mag, so zweifelhaft ist gleichzeitig, ob es sich als mehr oder weniger solidarisch kennzeichnen lässt.

Ungeachtet dessen ziehen sich Verweise auf Solidarität in erheblichem Maß durch die Auseinandersetzung, in der Regel dergestalt, dass der Gegenseite der Vorwurf mangelnder Solidarität gemacht wird. Häufig werden auch die eigenen Positionen als solidarisch markiert und mit den Positionen der anderen Seite kontrastiert. Die Kennzeichnung der eigenen Haltung als solidarisch findet sich auch in Konstellationen, in denen die Mindestlohnrichtlinie keine Anpassungsbedarfe erwarten lässt, aber ein Eigeninteresse daran besteht, etwaiges Lohndumping anderer Länder zu minimieren. Hierfür stehen etwa Finnland und Österreich. Bemerkenswert sind in diesem Zusammenhang auch die im Wachstum begriffenen Gelben Gewerkschaften Dänemarks, die sich von einer Verdrängung der

dortigen Kollektivverträge durch Gesetzesrecht (mehr dazu unten) einen Zuwachs an Machtressourcen versprechen. Auch sie kennzeichnen ihre Befürwortung der Mindestlohnrichtlinie als transnationale Solidarität und die Ablehnung der im Tarifgeschäft aktiven Gewerkschaften entsprechend als Solidaritätsdefizit.

Dass der Topos mangelnder Handlungssolidarität in einer Auseinandersetzung zwischen Gewerkschaften häufig fällt, liegt an seiner potenziellen Effektivität. Kollektives Arbeitnehmerhandeln setzt stets die Bereitschaft der Beschäftigten voraus, füreinander einzustehen. Entsprechend wichtig ist Solidarität als gewerkschaftliches Leitmotiv und entsprechend schwerwiegend ist der Vorwurf der Solidaritätsverweigerung. Wir wollen den Haltungen der dänischen und schwedischen Gewerkschaften im Folgenden nachspüren, indem wir auf einige Struktureigenschaften der nordischen Arbeits- und Sozialmodelle hinweisen und nach den spezifischen Erfahrungen fragen, die die nordischen Gewerkschaften seit den 1990er Jahren mit Zusicherungen zum Schutz ihrer Modelle gemacht haben. Das wird uns zu der Einsicht führen, dass der Blockade einer europäisch einheitlichen Positionierung durch die schwedischen und dänischen Gewerkschaften zumindest eine gewisse Folgerichtigkeit zu bescheinigen ist. Die Unterstellung der Verweigerung transnationaler Solidarität scheint uns zur Erhellung des Sachverhalts und namentlich der Konfliktursachen entsprechend unergiebig.

3 Arbeitsbeziehungen in Dänemark und Schweden

Die Schwierigkeiten, die Haltungen der Gewerkschaften zur Mindestlohnrichtlinie unter einen Hut zu bringen, resultieren aus der Heterogenität der Arbeitsbeziehungen in der Europäischen Union. Auf den ersten Blick fallen zwei Merkmale des von Dänemark und Schweden repräsentierten „nordischen Modells“ ins Auge. Dabei handelt es sich, erstens, um den hohen gewerkschaftlichen Organisationsgrad. In beiden Ländern sind rund zwei Drittel der abhängig Beschäftigten gewerkschaftlich organisiert. Das wird insbesondere durch das „Genter Modell“ begünstigt, in dem die Gewerkschaften die Verwaltung der Arbeitslosenversicherung übernehmen. Die starke Organisationsmacht der Gewerkschaften und ein sehr weitreichendes Streikrecht sind auch die Ursachen für eine überdurchschnittlich hohe Tarifbindung, die in Dänemark derzeit bei 82 % und in Schweden bei 90 % liegt (Kjellberg 2022).

Eine zweite Besonderheit besteht darin, dass die hohen Deckungsraten trotz Abwesenheit staatlicher Stützungsmaßnahmen aufrechterhalten werden. Für solche Stützungen kommen die aus zahlreichen kontinentalen EU-Ländern bekannten Allgemeinverbindlicherklärungen

gen, aber auch Pflichtmitgliedschaften in Arbeitgeberverbänden oder verfassungsrechtliche *erga-omnes*-Garantien⁶ infrage. Die Abwesenheit solch direkter Hilfen schafft eine Konstellation, in der die Gewerkschaften zwar eine indirekte Unterstützung durch die Organisation des Wohlfahrtsstaats erhalten, für den Schutz ihrer Organisation und den Erhalt einer hohen Tarifdeckung aber letztlich selbst verantwortlich sind. Ozols et al. (2024) sehen die Kombination dieser zwei Merkmale, die sich in der EU nur in Dänemark und Schweden findet⁷ – Finnland weicht hier ab, weil es dort Allgemeinverbindlicherklärungen gibt (Günther 2021, Kap. 7) –, als maßgeblich für die Ablehnung der Richtlinie durch die dänischen und schwedischen Gewerkschaften an. Gibt es nämlich direkte staatliche Stützungen der Tarifverträge, müssen Gewerkschaften weniger befürchten, dass etwaige Mindestlöhne die Tarifbindung einbrechen lassen.

Wir stimmen zu, dass die hohen skandinavischen Deckungsraten von Tarifverträgen bei gleichzeitiger Abwesenheit staatlicher Stützung wichtig sind, um die vom europäischen Standard abweichenden Haltungen der dänischen und schwedischen Gewerkschaften zu verstehen. Darüber hinaus meinen wir aber, dass diese Erklärung einen grundlegenden Hintergrundfaktor ungenügend ausleuchtet. Dabei geht es um die aus kontinentaleuropäischer Sicht eigentümliche Schwäche des vor Gerichten einklagbaren Individualarbeitsrechts.

Vor allem in Dänemark ist das gesetzliche Arbeitsrecht spärlich und konzentriert sich weitgehend auf spezielle Beschäftigtengruppen und Fragen der Arbeitssicherheit; auf jüngere Abstriche hiervon kommen wir unten zu sprechen. An die Stelle des aus kontinentaler Perspektive unterentwickelten gesetzlichen Individualarbeitsrechts tritt die kollektive Regulierung durch die Tarifparteien. Wo gesetzliche Regelungen bestehen, sind sie zudem häufig dispositiv ausgestaltet, ermöglichen also Abweichungen auf tarifvertraglicher Ebene. Der dadurch entstehende Gestaltungsspielraum wird von den Sozialpartnern umfassend genutzt und erlaubt eine maßgeschneiderte Anpassung von Löhnen und Arbeitsbedingungen bis hinunter auf die Unternehmensebene.

Den Tarifparteien obliegt es auch, die Einhaltung der Kollektivverträge zu kontrollieren. Kommt es zu Konflikten, werden sie meistens nicht durch ordentliche Gerichte, sondern durch tarifvertraglich kodifizierte Schiedsverfahren zwischen den Tarifparteien geklärt. Entscheidend ist hier, dass sich dieser Mechanismus auf kollektive Rechte stützt: Die Arbeitnehmer sind nicht selbst Prozessparteien, sondern verlassen sich bei der Durchsetzung auf ihre Gewerkschaft. Nur wenn man sich in den Schiedsverfahren nicht einigt, kommt der Fall vor ein Arbeitsgericht. Schweden spiegelt diese Dominanz der kollektiven Regulierung und Durchsetzung weitgehend wider.

Aber selbst wo Konflikte der Arbeitsgerichtsbarkeit zugeführt werden, bewegen wir uns immer noch nicht im uns bekannten kontinentalen Setting. Denn die nor-

dischen Arbeitsgerichte sind keine gewöhnlichen öffentlichen Gerichte, sondern befinden sich weitgehend im Besitz der Sozialpartner, die das Recht haben, Richter zu ernennen und direkt als Kläger im Namen ihrer Mitglieder aufzutreten (Kjellberg 2022). Diese Gerichte haben die alleinige Zuständigkeit für die Auslegung von Tarifverträgen. Sowohl bei Arbeitgebern als auch bei Gewerkschaften genießt diese Modell hohes Ansehen und erspart die hohen Kosten und langwierigen Verhandlungen, die mit einem ordentlichen Gerichtsverfahren verbunden sind. Damit bietet das kollektive Arbeitsrecht einen starken Anreiz, sich gewerkschaftlich zu organisieren. Auch die Unternehmen sind an einer schnellen und kostengünstigen Konfliktlösung interessiert, was seinerseits die Organisationsbereitschaft auf Arbeitgeberseite erhöht.

Die Fundamentalopposition gegen die Mindestlohnrichtlinie ist von der Furcht vor einer Störung dieses hohen Maßes an Selbstregulierung im Schatten des Staates getragen. Die Gewerkschaften befürchten, dass die Mindestlohnrichtlinie letztlich doch in ein Individualrecht auf Mindestlöhne münden könnte. Sollten nicht-organisierte Beschäftigte klagen, sollten diese Fälle vor dem Europäischen Gerichtshof landen und sollte dieser entsprechende Rechtsansprüche einzelner Arbeitnehmer anerkennen, bliebe Dänemark und Schweden praktisch nichts anderes übrig, als entweder zum von allen Beteiligten abgelehnten Instrument der Allgemeinverbindlichkeit zu greifen – oder eben doch einen gesetzlichen Mindestlohn einzuführen.

Dann wären die Gewerkschaften genau dort, wo sie nicht hinwollen: Individualrechte würden auf Kosten der Tarifautonomie gestärkt und durch den verbesserten Schutz nicht-organisierter Außenseiter würden die Anreize, Mitglieder einer Gewerkschaft zu werden, geschwächt. In Dänemark wird zudem eine Stärkung der Gelben Gewerkschaften befürchtet, die zuletzt durch die Reform des Genter Modells massiv an Stärke gewonnen haben (Ibsen et al. 2013). Sie erkennen in mehr einklagbaren Individualrechten eine Machtressource und sind entsprechend immer wieder durch eine hohe Klagebereitschaft aufgefallen. Kurz, die dänischen und schwedischen Gewerkschaften befürchten eine Erosion ihres kollektiven Gestaltungs- und Konfliktlösungsmodells.

6 Eine verfassungsrechtliche *erga-omnes*-Garantie liegt vor, wenn die Allgemeinverbindlichkeit repräsentativer Tarifverträge nicht politisch hergestellt, sondern aufgrund einer entsprechenden Interpretation des Verfassungsrechts gerichtlich durchgesetzt wird. Hierfür steht der italienische Fall.

7 Die Kombination aus hoher Tarifbindung und geringem direkt-staatlichem Schutz findet sich auch in Island und Norwegen, die aber keine EU-Mitglieder sind.

4 Die nordischen Erfahrungen

Wie realistisch aber ist das von den nordischen Gewerkschaften befürchtete Erosionsszenario, wie nachvollziehbar sind deren Ängste? Wie in Abschnitt 1 beschrieben, verleiht der Wortlaut der Richtlinie dänischen und schwedischen Beschäftigten ja gerade kein Individualrecht auf einen Mindestlohn, auf das diese sich vor nationalen Gerichten oder dem europäischen Höchstgericht berufen könnten. Mehr als geringfügige Meldepflichten zur Tarifbindung scheint der Gesetzgebungsakt den Dänen und Schweden nicht abzuverlangen. Dass nichts anderes intendiert ist, wurde in regelmäßigen Abständen auch von Sozialkommissar Nicolas Schmit und der zuständigen EP-Berichterstatteurin Agnes Jongerius versichert (Axelson 2022). Und in der Tat glauben auch die dänischen und schwedischen Gewerkschaften nicht, dass die Kommission das versteckte Ziel verfolgt, ihnen Mindestlohngesetze aufzuzwingen. Ihre Befürchtungen beziehen sich vielmehr auf die europäische Rechtsprechung.

Für den EuGH ist bekanntlich eine kreative, den normativen Gehalt des Europarechts stetig maximierende Rechtsprechung kennzeichnend (Höpner 2011; Schmidt 2018). Die Mindestlohnrichtlinie wurde als einer von mehreren Umsetzungsschritten der im Jahr 2017 proklamierten Europäischen Säule sozialer Rechte kommuniziert.⁸ Diese Säule operiert nicht in der Sprache europäischer Gesetzesvorhaben – das kann sie nicht, weil sich die meisten der darin angesprochenen Themen außerhalb der Kompetenzen des Unionsgesetzgebers befinden –, sondern in der Sprache individueller Rechte. Entsprechend heißt es in Grundsatz 6 der Säule: „Arbeitnehmer haben das Recht auf gerechte Löhne [...]. Es sind angemessene Mindestlöhne sicherzustellen [...].“ Zudem soll die Säule als „Richtschnur“ zur Verwirklichung der sozialen Grundrechte dienen. Diese Rechte sind in Kapitel IV der Europäischen Grundrechtecharta kodifiziert, wo sich in Artikel 31 ein Individualrecht auf „würdige Arbeitsbedingungen“ findet. Erwägungsgrund 3 der Mindestlohnrichtlinie verweist explizit auf diesen Artikel. Eine höchststrichterliche Auslegung des Gesetzgebungsakts im Licht von Sozialer Säule und Grundrechtecharta, die am Ende eben doch neue Individualrechte postuliert, erscheint daher zumindest nicht fernliegend (siehe auch Sjödin 2022, S. 290).

Damit sind wir am Kern des Problems angelangt. Die dänischen und schwedischen Gewerkschaften zweifeln an der Belastbarkeit der an sie gerichteten Beteuerungen und sehen ihre Zweifel durch ihren Erfahrungsschatz bestätigt, den sie als Serie gebrochener Versprechen empfinden. Nachdem die Dänen den Maastrichter Vertrag in einer ersten Volksabstimmung im Jahr 1992 abgelehnt hatten, erhielt das Land im sogenannten Edinburgh-Abkommen Zugeständnisse. In diesem Kontext erfolgte auch die schriftliche Garantie des damaligen EG-Sozialkommissars

Pádraig Flynn, dass Dänemark trotz ausgeweiteter europäischer Sozialkompetenzen sein auf Tarifverträgen basierendes Sozialmodell beibehalten dürfe: Der Umsetzung etwaiger Arbeits- und Sozialrichtlinien via Tarifvertrag statt Gesetz solle nichts im Wege stehen. Etwa zur gleichen Zeit beantragten Finnland und Schweden den Beitritt zur EG. Die schwedische Regierung bat Kommissar Flynn um ähnliche Zusicherungen wie Dänemark und erhielt sie auch, bevor der Beitritt 1994 beschlossen wurde (Bengtsson 2017, S. 168).

Es kam anders. Im Lauf der 1990er Jahre wurde der Gemeinschaftsgesetzgeber im Individualarbeitsrecht aktiv und verabschiedete u. a. eine Arbeitszeit-, eine Elternurlaubs- und eine Teilzeitarbeitsrichtlinie.⁹ Wie sich zeigte, hatte die Flynn-Garantie eine äußerst kurze Halbwertszeit. Der Konflikt entzündete sich besonders im Zuge der dänischen Umsetzung der Arbeitszeitrichtlinie: Die Kommission drohte Dänemark mit einer Klage vor dem EuGH, weil ihr trotz der damals (wie heute) zwischen 80 und 90 % rangierenden Deckungsrate eine Umsetzung via Tarifvertrag nicht ausreichte (Leiber 2005, S. 126). Angesichts des Risikos, dass der EuGH die dänische Umsetzungsmethode für grundsätzlich rechtswidrig erklären könnte, gab die dänische Regierung nach und verabschiedete in Absprache mit den Sozialpartnern ergänzende Rechtsvorschriften. In der Konsequenz führen die europäischen Richtlinien bis heute dazu, dass die Gesetzgebung graduell mehr Einfluss auf die ehemals tarifautonome Arbeitswelt gewinnt (Kristiansen 2015).

In mehreren Fällen empfanden die Gewerkschaften Dänemarks und Schwedens zudem EuGH-Entscheidungen als Beschädigungen ihrer Sozialmodelle. Der schwerste, bis heute nachwirkende Fall war das auf Schweden gerichtete *Laval*-Urteil aus dem Jahr 2007,¹⁰ in dem das europäische Höchstgericht die in der Entsenderichtlinie gelisteten, auf Entsendte zu übertragenden Arbeitsstandards als Höchststandards interpretierte. Eine Arbeitskämpfmaßnahme, die die Anwendung ortsüblicher tarifvertraglicher Standards erzwingen sollte, qualifizierte der EuGH auf dieser Grundlage als unverhältnismäßigen Eingriff in die Dienstleistungsfreiheit und also als europarechtswidrig. Gerade nordischen Ländern, deren Sozialmodelle das Ergebnis einer extensiv interpretierten Tarifautonomie sind, waren gerichtlich durchgeführte Verhältnismäßigkeitskontrollen von Arbeitskämpfen bis dahin fremd. Das

8 Das geschah explizit auch in Erwägungsgrund 5 der Richtlinie. Erwägungsgründe dienen Gerichten als Auslegungshilfen.

9 Richtlinie 93/104/EG, veröffentlicht im Amtsblatt vom 28. 11. 1992; Richtlinie 96/34/EG, veröffentlicht im Amtsblatt vom 20. 8. 1994; Richtlinie 97/81/EG, veröffentlicht im Amtsblatt vom 20. 1. 1998.

10 EuGH, C-341/05 (*Laval un Partneri Ltd*).

EuGH-Urteil zog restriktive, von Seikel (2015, S.1175ff.) als „regulatory surrender“ beschriebene Eingriffe in das schwedische Streikrecht nach sich.

Angesichts dieser Erfahrungen wird verständlich, warum die dänischen und schwedischen Gewerkschaften den an sie gerichteten Garantien mit Skepsis, ja Misstrauen begegnen. Sie befürchten, trotz aller aufrichtig gemeinten Zusicherungen am Ende von höchstrichterlichen Auslegungen der Richtlinie überrollt zu werden. Die individualrechtliche Sprache der Säule sozialer Rechte und der in den Erwägungsgründen der Richtlinie untergebrachte Verweis auf soziale Grundrechte könnten hierfür als Ausgangspunkte dienen.¹¹ Auch müsste eine EuGH-Entscheidung nicht *contra legem* die Einführung von Mindestlöhnen administrieren. Die Zuerkennung eines Individualrechts ohne Vorgabe, wie ihm Rechnung zu tragen ist, würde genügen – und Dänemark und Schweden schließlich vor die Wahl zwischen Allgemeinverbindlicherklärungen und gesetzlichen Mindestlöhnen stellen. Wer die Haltungen der dänischen und schwedischen Gewerkschaften verstehen will, sollte sich nicht auf eine Bezifferung der Wahrscheinlichkeit konzentrieren, mit der dieses Ergebnis eintreten könnte. Entscheidend ist vielmehr deren Wahrnehmung: Angesichts ihrer Erfahrungen mit dem europäischen Sekundärrecht und der Judikatur des EuGH sehen sie den Zug bedrohlich in Richtung einer Kollision mit ihrem Kollektivmodell rollen.

5 Fazit: Ein Plädoyer für die Anerkennung von Unterschiedlichkeit

Die vorangegangenen Abschnitte über die Eigenarten der dänischen und schwedischen Sozialmodelle und über die spezifischen Erfahrungen mit an Dänemark und Schweden gerichteten Garantien haben, so hoffen wir, die Vehemenz der Widerstände gegen die Mindestlohnrichtlinie verständlicher gemacht. Es geht uns nicht darum, die dänischen und schwedischen Positionen als „richtig“ (oder eben „falsch“) zu markieren. Vielmehr zielte unsere Darstellung auf die Nachvollziehbarkeit von deren Wahrnehmungen. Angesichts dieser Wahrnehmungen erscheinen die dänischen und schwedischen Haltungen zumindest folgerichtig.

Nun ließen sich zweifellos Fälle von nicht-kongruenten Forderungen europäischer Gewerkschaften nennen, die im EGB gleichwohl nicht zu vergleichbaren Verwerfungen führten. Es ist wohl fair zu sagen, dass die Auseinandersetzungen mit den beiden nordischen Gewerkschaften über ein unumgängliches Maß hinaus eskalierten. Viele Beteiligte beschrieben insbesondere den schwedischen Boykott von EGB-Sitzungen und den zwischenzeitlichen

Stopp der Beitragszahlungen als Überreaktionen. Ebenso wie bei der Aufarbeitung der Ursachen für die exzeptionelle Eindringlichkeit der dänischen und schwedischen Einwände gegen die Richtlinie wollen wir uns jeglicher Bewertung oder gar Parteinahme enthalten. Löhnen mag aber auch hier, nach den dänischen und schwedischen Wahrnehmungen zu fragen.

In der Perzeption der nordischen Gewerkschaften haben nämlich nicht sie selbst, sondern die kontinentalen Schwestergewerkschaften einen vorher geteilten Konsens aufgekündigt. Bis zur Ankündigung einer Gesetzesinitiative im Jahr 2019 wurden die gewerkschaftlichen Haltungen zu Mindestlöhnen durch Formelkompromisse zusammengehalten. Wie Seeliger (2017, Kap. 5) im Einzelnen nachzeichnet, lassen sich die transnationalen gewerkschaftlichen Debatten über Mindestlöhne mindestens bis in das frühe erste Jahrzehnt nach der Jahrtausendwende zurückverfolgen. Da im EGB die Einschätzung vorherrschte, dass die Sozialkompetenzen des europäischen Gesetzgebers keine Mindestlohnregeln tragen würden, dienten Verlautbarungen zum Thema lediglich der europäischen Koordination des Lobbyings der Mitglieds-gewerkschaften gegenüber ihren jeweiligen Regierungen (siehe etwa den Wortlaut des Athener Kompromisses aus dem Jahr 2011, dokumentiert in Seeliger 2017, S.75).

Damit konnten alle Beteiligten leben, ohne sich für oder gegen ein Tätigwerden des Unionsgesetzgebers positionieren zu müssen. Die Vorlage eines Richtlinien-vorschlags zerstörte den Formelkompromiss, denn nun mussten sich die Gewerkschaften zur Aussicht auf einen Gesetzgebungsakt und zu den angedachten Einzelregelungen verhalten. Aus Perspektive der nordischen Gewerkschaften vollzogen also die Befürworter der Richtlinie einen legitimationsbedürftigen Positionswechsel, nicht sie selbst. Umso irritierender finden sie, dass ihre kontinentalen Schwestergewerkschaften nicht bereit waren, für eine auf Dänemark und Schweden gemünzte, im Prinzip mögliche *opt-out*-Regelung einzutreten.

Besonders brisant ist, dass diese Neupositionierung nur um den Preis einer neuen Lesart der Unionskompetenzen im Arbeits- und Sozialrecht zu haben war und ist. Erinnern wir uns an die Reaktionen auf *Viking*¹² und *Laval*. Seinerzeit galt noch als ausgemacht, dass die Bereichsausnahme in Art.153 Abs.5 AEUV, der zufolge das Arbeitsentgelt, das Koalitionsrecht und das Streikrecht von den Kompetenzen des europäischen Gesetzgebers ausgenommen sind, aus Gewerkschaftssicht *weit* zu interpretieren sei. Der überzeugende Gedanke dahinter lautete: Der EuGH soll nicht im Namen der Binnenmarktfreiheiten

¹¹ Ein weiterer Anknüpfungspunkt könnte Art.12 der Richtlinie sein, der einen individuellen Anspruch auf Rechtsbeihilfe vorsieht.

¹² EuGH, C-438/05 (*Viking Line*).

transformieren dürfen, was aus guten Gründen von der Unionsgesetzgebung ausgeschlossen ist (ausführlich Rödl 2018, S. 42ff.). Das Ja zur Mindestlohnrichtlinie setzt hingegen eine *enge* Auslegung der Bereichsausnahme und eine weite Auslegung des Absatzes 1 Ziffer b AEUV voraus, der die Unionsorgane zur Gesetzgebung im Bereich der Arbeitsbedingungen ermächtigt und auf den sich die Mindestlohnrichtlinie stützt. Angesichts der in unserem Beitrag erörterten Umstände kann nicht verwundern, dass die Dänen und Schweden diese neue Lesart alarmiert: Eine weit gefasste Unionskompetenz im kollektiven Arbeits- und Sozialrecht wäre für sie klar außerhalb der Geschäftsgrundlage ihrer EU-Mitgliedschaft. Das macht auch verständlich, warum Dänemark den normativen Gehalt von Art. 153 Abs. 1 Ziff. b vom EuGH geklärt wissen will (Kiecker 2022).

Hätte sich der Konflikt mit mehr Handlungssolidarität auf beiden Seiten vermeiden lassen? blieb mangels Bereitschaft zur Berücksichtigung der Erfahrungen und Interessen der jeweils anderen Seite möglicherweise eine Kompromisslinie unentdeckt, die beide bessergestellt hätte? Das muss wohl verneint werden. Im Kern wollte die eine Seite die Unionskompetenzen auf Mindestlohnfragen ausgedehnt sehen und den europäischen Gesetzgeber entsprechend aktivieren, die andere Seite wollte genau das unbedingt verhindern. Es ist keinem Mangel an Solidarität geschuldet, dass dies ein Nullsummenkonflikt ist. Im Ergebnis möchten wir die am Konflikt beteiligten Praktiker ermuntern, die weiterhin notwendige Auseinandersetzung ohne wechselseitige Vorwürfe unsolidarischen Verhaltens zu führen. Die Unvereinbarkeit der gewerkschaftlichen Positionen zur Mindestlohnrichtlinie folgt aus der Heterogenität der in der EU vertretenen Arbeits- und Sozialordnungen und ist kein Ergebnis „unsolidarischer“ Handlungsmotivationen.¹³

In Abschnitt 1 haben wir von dieser Handlungsdimension der Solidarität eine Strukturdimension unterschieden. Im Hinblick auf die strukturelle Dimension informiert die Auseinandersetzung über die Mindestlohnrichtlinie über den Grad an transnationaler *Vergemeinschaftung* der europäischen Gewerkschaften. Hätte sich, so ließe sich rückblickend fragen, nicht zumindest verhindern lassen, dass das Konfliktniveau derart eskaliert, dass die europäische Vergemeinschaftung Schaden nimmt? Hierüber lässt sich nur spekulieren. Möglicherweise hätte sich das Eskalationsniveau verringern lassen, wenn sich die Mehrheit im EGB zu der Forderung durchgerungen hätte, die Richtlinie entweder mit einer *Opt-out*-Klausel für Dänemark und Schweden auszustatten oder den Weg der Verstärkten Zusammenarbeit nach Artikel 20 EUV zu gehen, womit die beiden nordischen Länder vom Anwendungsbereich der Richtlinie von vornherein ausgeschlossen worden wären. Kommission und Rat wären dieser Forderung mit hoher Wahrscheinlichkeit nicht gefolgt. Beliebte ist die Option differenzieller Integration nämlich regelmäßig nur in theoretischen Erwägungen, nicht aber in der Praxis. Die EGB-Mehrheit hätte mit

einem solchen Vorschlag in legislativer Hinsicht also wohl nichts bewirkt (aber eben auch keinen Schaden angerichtet), aber intern wäre ein wichtiges Signal gesendet worden: Kolleginnen und Kollegen aus Dänemark und Schweden, wir verstehen Euer Problem.

Wohlgemerkt, auch damit wäre der Konflikt nicht wirklich verschwunden – auch dann nicht, wenn der Unionsgesetzgeber der im Gedankenmodell postulierten EGB-Forderung tatsächlich gefolgt wäre. Denn auch die Verstärkte Zusammenarbeit setzt die Präsenz einer passenden Kompetenznorm voraus, die Dänemark und Schweden ja gerade bestreiten. Die Verschiedenheit der Arbeits- und Sozialordnungen in den Mitgliedstaaten setzt der Fähigkeit, friktionslos zu gemeinsamen Positionen zu gelangen, unwiederbringlich Grenzen. Für die Zukunft kann es daher nur darum gehen, die Friktionen in möglichst engen Grenzen zu halten. Viel Fingerspitzengefühl, Verständnis für unterschiedliche Wahrnehmungen sowie gegebenenfalls Bereitschaft zu differenziellen, autonomieschonenden Lösungen werden notwendig sein, damit der bisher erreichte Grad an Vergemeinschaftung angesichts des rapiden Wandels der Tätigkeitsfelder der Union – und angesichts eines Kreises an Mitgliedern, der bald vielleicht Albanien und die Ukraine umfasst – keinen weiteren Schaden nimmt und sich (hoffentlich) behutsam weiterentwickelt. ■

LITERATUR

- Axelsson, K.** (2022): Danmark og Sverige deler ikke Eu-jubel over ny mindsteløn, in: Politiken vom 8. 7. 2023, <https://www.pressreader.com/search?query=schmit%20eu%20mindstel%C3%B8n>
- Bengtsson, E.** (2017): Swedish Trade Unions and the ETUC, in: Ciamani, A. / Tilly, P.: National Trade unions and the ETUC: A History of Unity and Diversity, Brussels, S. 161–175
- Dingeldey, I. / Nussbaum Bitran, I.** (2023): The European Minimum Wage Directive – And Why it Is a Challenge to Trade Unions' but not Employers' Unity, in: Economic and Industrial Democracy 45 (1), DOI: 10.1177/0143831 X231161840
- Ebbinghaus, B. / Visser, J.** (1994): Barrieren und Wege „grenzenloser“ Solidarität: Gewerkschaften und Europäische Integration, in: Streeck, W. (Hrsg.): Staat und Verbände. PVS-Sonderheft 25, Opladen, S. 223–255
- Engler, M.** (2016): Zur Entstehung europäischer Solidarität. Eine soziologische Analyse der Gewerkschaften bei Airbus im Konflikt, Wiesbaden
- Günther, W.** (2021): Staatliche Stützung der Tarifpolitik. Die Allgemeinverbindlicherklärung in Deutschland, den Niederlanden und Finnland, Wiesbaden
- Höpner, M.** (2011): Der Europäische Gerichtshof als Motor der Integration: Eine akteursbezogene Erklärung, in: Berliner Journal für Soziologie 21 (2), S. 203–229
- Ibsen, F. / Høgedahl, L. / Scheuer S.** (2013): Free Riders: The Rise of Alternative Unionism in Denmark, in: Industrial Relations Journal 44 (5–6), S. 444–461
- Jørgensen, M.** (2010): Denmark: Individual Disputes at the Workplace: Alternative Disputes Resolution, <https://www.eurofound.europa.eu/publications/report/2010/denmark-individual-disputes-at-the-workplace-alternative-disputes-resolution>
- Kiecker, M.** (2022): Dänemark klagt gegen die Europäische Mindestlohn-Richtlinie, in: Makroskop vom 23. 12. 2022, <https://makroskop.eu/45-2022/danemark-klagt-gegen-die-europaische-mindestlohn-richtlinie>
- Kjellberg, A.** (2022): The Nordic Model of Industrial Relations. Lund University, Department of Sociology: Studies in Social Policy, Industrial Relations, Working Life and Mobility 2022– 2, https://lucris.lub.lu.se/ws/files/115413346/The_Nordic_Model_of_Industrial_Relations_Kjellberg.pdf
- Kozák, M. / Picot, G. / Starke, P.** (2024): Do Minimum Wages Crowd Out Union Density?, in: British Journal of Industrial Relations (online first), DOI: 10.1111/bjir.12809
- Kristiansen, J.** (2015): The Growing Conflict Between European Uniformity and National Flexibility: The Case of Danish Flexicurity and European Harmonisation of Working Conditions, Kopenhagen
- Leiber, S.** (2005): Europäische Sozialpolitik und nationale Sozialpartnerschaft, Frankfurt a. M.

¹³ Die Lage in Finnland, Italien und Österreich stellt sich anders dar. Auch in diesen Ländern gibt es keine gesetzlichen Mindestlöhne und sie werden von den Sozialpartnern auch nicht gewünscht. Da die hohen tarifvertraglichen Deckungsraten in Italien über die verfassungsrechtliche *erga-omnes*-Garantie, in Österreich über die Pflichtmitgliedschaft in der Wirtschaftskammer und in Finnland über Allgemeinverbindlicherklärungen geschützt werden (Schulten 2012, S. 489), müssen die Tarifpartner in diesen Ländern nicht befürchten, dass etwaige Mindestlöhne die Deckungsraten einbrechen lassen (vgl. Abschnitt 3). Selbst wenn der EuGH (wie von Dänemark und Schweden befürchtet) einen Individualanspruch auf Mindestlöhne verkünden würde, wäre das für die finnischen, italienischen und österreichischen Modelle daher weniger bedrohlich.

- Müller, T. / Schulten, T.** (2022): Die Europäische Mindestlohnrichtlinie – Paradigmenwechsel hin zu einem Sozialen Europa, in: *Wirtschaft und Gesellschaft* 48 (3), S. 335–364
- Nilsson, M.** (2021): Minimilönerna: LO bryter med Europafacket, in: *Arbetet* vom 20.12.2021, <https://arbetet.se/2021/12/20/minimilonerna-lo-drar-in-sitt-stod-till-europafacket>
- Ozols, E. / Hristov, S. / Paster, T.** (2024): Unions Divided? Trade Union Attitudes towards the European Union's Directive on Adequate Minimum Wages, in: *Economic and Industrial Democracy* (online first), DOI: 10.1177/0143831X241245007
- Pernicka, S. / Hofmann, J.** (2014): Ein soziales Europa? Möglichkeiten und Grenzen transnationaler Solidarität von Gewerkschaften, in: Kneuer, M. / Masala, C. (Hrsg.): *Solidarität. Politikwissenschaftliche Zugänge zu einem vielschichtigen Begriff*, Baden-Baden, S. 133–162
- Reder, M. / Heindl, A.** (2020): Politische Solidarität in transnationaler Perspektive, in: *WSI-Mitteilungen* 73 (5), S. 349–355
- Rödl, F.** (2018): *Europäischer Pakt für sozialen Fortschritt. Die Alternative zur liberalistischen Verfassung des EU-Binnenmarktes*, Wien
- Schmidt, S.** (2018): *The European Court of Justice and the Policy Process*, Oxford
- Schulten, T.** (2012): Stellenwert der Allgemeinverbindlicherklärung für die Tarifvertragssysteme in Europa, in: *WSI-Mitteilungen* 65 (7), S. 485–495
- Seeliger, M.** (2017): Die soziale Konstruktion organisierter Interessen. Gewerkschaftliche Positionsbildung auf europäischer Ebene, Frankfurt a.M.
- Seeliger, M.** (2018): Die soziale Konstruktion internationaler Solidarität. Gewerkschaftspolitische Positionsbildung im Bereich der Dienstleistungsfreiheit, in: *Industrielle Beziehungen* 25 (4), S. 425–445
- Seikel, D.** (2015): Class Struggle in the Shadow of Luxembourg. The Domestic Impact of the European Court of Justice's Caselaw on the Regulation of Working Conditions, in: *Journal of European Public Policy* 22 (8), S. 1166–1118

- Sjödin, E.** (2022): European Minimum Wage: A Swedish Perspective on EU's Competence in Social Policy in the Wake of the Proposed Directive on Adequate Minimum Wages in the EU, in: *European Labour Law Journal* 13 (2), S. 273–291
- Syrovatka, F.** (2023): Soziales Europa in Arbeit?, in: *Kurswechsel* 23 (2), S. 71–80

AUTOREN

MARTIN HÖPNER, Prof. Dr., ist Politikwissenschaftler und leitet am Kölner Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung die Forschungsgruppe zur Politischen Ökonomie der europäischen Integration. Forschungsschwerpunkte: Vergleichende Politische Ökonomie, europäische Integration, Währungsunion, deutsches Wachstumsmodell.

@ hoepner@mpifg.de

MAXIMILIAN KIECKER, Politikwissenschaftler und Doktorand am Kölner Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung. Forschungsschwerpunkte: Vergleichende Politische Ökonomie, europäische Integration, Arbeitsbeziehungen in nordischen Ländern.

@ kiecker@mpifg.de