

DOI: 10.5771/0342-300X-2024-5-395

Soziale Arbitrage im Europäischen Binnenmarkt: Solidarität in Verteilungskonflikten zwischen „Ausgebeuteten“?

DANIEL SEIKEL

Die europäische Wirtschaftsverfassung etabliert ein weltweit einmaliges supranationales Regime der grenzüberschreitenden Arbeitskräfte- und Kapitalmobilität. Unternehmen nutzen die erheblichen sozioökonomischen und regulativen Unterschiede zwischen EU-Mitgliedstaaten aus und erzeugen dabei Verteilungskonflikte zwischen Arbeitnehmer*innen verschiedener EU-Staaten. Diese transnationalen Verteilungskonflikte erschweren es den „Proletariern aller Länder“, auf Lohnkostenarbitrage abzielende Unternehmensstrategien mit dem Schild der Solidarität abzuwehren. Die Solidarität in transnationalen Arbeitsbeziehungen stößt an ihre Grenzen. In diesem Debattenbeitrag geht es um die Frage, wie dieser Sozialarbitrage von Unternehmen im europäischen Binnenmarkt zu begegnen ist.

Sozialarbitrage von Unternehmen im EU-Binnenmarkt

Wie funktioniert die Sozialarbitrage im europäischen Binnenmarkt? Zunächst ist festzuhalten, dass die Konkurrenz zwischen nationalen Produktionsstandorten keineswegs ein auf die EU beschränktes Phänomen ist. Vielmehr ist sie eine generelle Folge der Globalisierung. Sie ist ein Ergebnis der Liberalisierung des internationalen Handels oder, anders ausgedrückt, der wechselseitigen Öffnung von nationalen Märkten für den Zugang von Waren, Dienstleistungen und Kapital. Diese wechselseitige Marktöffnung ermöglicht es Unternehmen, Arbeitskostenunterschiede zwischen Ländern auszunutzen. Allerdings ist die grenzüberschreitende Marktschaffung in der EU besonders weit fortgeschritten. Sie beruht auf zwei Pfeilern, die im europäischen Recht für alle Teilnehmerländer bindend verankert sind: der Währungsintegration und dem Binnenmarkt.

Der Europäische Gerichtshof (EuGH) hat im Laufe der Zeit die heutigen rechtlichen Grundlagen des Binnenmarktes – vor allem die vier Grundfreiheiten (Waren-, Kapital-, Perso-

nen- und Dienstleistungsverkehrsfreiheit) und das Prinzip der gegenseitigen Anerkennung von Standards – in den Rang supranationaler Verfassungsprinzipien erhoben und expansiv ausgelegt. EU-Mitgliedstaaten ist es demnach nicht gestattet, Wirtschaftssubjekte bei der grenzüberschreitenden Ausübung ihrer wirtschaftlichen Freiheitsrechte zu behindern. Dieses Verbot erfasst nicht nur öffentliche Behörden, sondern grundsätzlich auch die Tarifparteien. Denn auch Tarifverträge oder Arbeitskampfmaßnahmen dürfen die Ausübung der Grundfreiheiten nicht ohne Weiteres einschränken. Zudem dürfen EU-Länder Waren und Dienstleistungen, die den nationalen Standards des Herkunftslandes genügen, nicht den Marktzugang verwehren. Die so nach und nach im Prozess der europäischen Integration entstandene europäische Wirtschaftsverfassung erzeugt die Voraussetzungen für einen im internationalen Vergleich besonders intensiven Arbeitskostenwettbewerb zwischen Beschäftigten in unterschiedlichen EU-Mitgliedsländern. Die rechtliche Kodifizierung des europäischen Wettbewerbsregimes ist weltweit einmalig. Insofern findet in der EU eine Art institutionalisierte „Hyperglobalisierung“ statt.

Unternehmen können im Wesentlichen mit drei Methoden Vorteile aus diesem Wettbewerbsregime ziehen.

Kompetitive Lohnmoderation: Im Rahmen der Wirtschafts- und Währungsunion können Unternehmen ihre preisliche Wettbewerbsfähigkeit gegenüber Firmen in anderen Euroländern durch eine moderate Lohnentwicklung ungehindert von etwaigen Wechselkursanpassungen verbessern und so ihre Exporte steigern. Dadurch geraten Unternehmen und Beschäftigte in anderen Euroländern unter Druck, die Lohnentwicklung ebenfalls zu dämpfen, um keine Marktanteile zu verlieren.

Standortverlagerungen: Das europäische Binnenmarktrecht erlaubt es Unternehmen, ihre Standorte zu verlagern, ohne dabei Nachteile beim Marktzugang ihrer Produkte wie z. B.

Zölle in Kauf nehmen zu müssen. Auch ist es Mitgliedstaaten untersagt, Unternehmen in der Ausübung ihrer vertragsrechtlich geschützten Niederlassungsfreiheit durch regulative Maßnahmen zu behindern. Diese Möglichkeit können Unternehmen strategisch einsetzen, wie folgendes Beispiel zeigt: Im Jahr 2022 inszenierte Ford einen von spanischen Gewerkschaften als „Hungerspiele“ bezeichneten Bieterwettbewerb zwischen den konzerneigenen Produktionsstandorten im saarländischen Saarlouis und im spanischen Valencia um die zukünftige Fertigung eines neuen Elektrofahrzeugs. Regionale und nationale Regierungen versprochen großzügige Subventionen, spanische und deutsche Arbeitnehmervertreter*innen waren zu Zugeständnissen bereit, die die Arbeitskosten der Fertigung senken sollten. Am Ende erhielt das Werk in Valencia den Zuschlag.¹ Der saarländische Standort wird voraussichtlich 2025 geschlossen.²

Arbeitnehmerentsendung: Die ebenfalls im europäischen Binnenmarktrecht verankerte Dienstleistungsfreiheit ermöglicht es Unternehmen, ihre Beschäftigten in andere EU-Länder zu entsenden, um dort – beispielsweise auf einer Baustelle – Dienstleistungen zu erbringen (siehe unten). Auftraggebende Unternehmen können so die erheblichen Lohn- und Sozialkostenunterschiede zwischen EU-Ländern ausnutzen, um Kosten zu senken. Inländische Beschäftigte

¹ Ford lässt Saarlouis fallen, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung v. 22. 06. 2022, <https://www.faz.net/aktuell/wirtschaft/unternehmen/ford-baut-elektroauto-in-valencia-statt-in-saarlouis-18119748.html> (letzter Zugriff: 21. 08. 2023).

² Ende 2025 ist Schluss in Saarlouis. Diese Abfindungen werden bei Ford an der Saar gezahlt, in: Kölner Stadtanzeiger v. 21. 02. 2024, <https://www.ksta.de/wirtschaft/aus-fuer-ford-in-saarlouis-diese-abfindungen-werden-an-der-saar-gezahlt-1-743387> (letzter Zugriff: 22. 02. 2024).

konkurrieren dadurch direkt, also am gleichen Arbeitsort, mit Arbeitnehmer*innen aus Ländern mit niedrigeren Löhnen und Sozialstandards.

Transnationale Verteilungskonflikte zwischen „Ausgebeuteten“

Diese drei Varianten der Sozialarbitrage von Unternehmen im europäischen Binnenmarkt zeigen, wie die europäische Wirtschaftsverfassung Unternehmensstrategien begünstigt, die Verteilungskonflikte zwischen Beschäftigten aus verschiedenen EU-Mitgliedstaaten erzeugen. Allen drei Unternehmensstrategien ist gemeinsam, dass die jeweils damit verbundenen Verteilungskonflikte zwischen den betroffenen Beschäftigten einem transnationalen Nullsummenspiel entsprechen: Was die eine Seite gewinnt, verliert die andere. So erhielt nur eines der Ford-Werke den Zuschlag; das andere ging leer aus. Während durch Lohnmoderation Arbeitsplätze in der Exportbranche eines Landes bewahrt werden, kommt es andernorts zu Deindustrialisierung.

Besonders anschaulich lässt sich diese Konstellation anhand der Arbeitnehmerentsendung verdeutlichen. Gemäß dem Herkunftslandprinzip gilt bei der Erbringung von Dienstleistungen in einem anderen Land zunächst das Arbeits- und Sozialrecht des Herkunftslandes. Die Rechtsprechung des EuGH hat Mitgliedstaaten und Gewerkschaften enge Grenzen gesetzt, die so befeuerte transnationale Lohnkonkurrenz mit den ihnen zur Verfügung stehenden Mitteln – Gesetzgebung, Tarifverträgen und Arbeitskampfmaßnahmen – einzuhegen. In einem Wirtschaftsraum mit derartig starken Gefällen bei Lohn- und Sozialniveaus wie der EU geraten dadurch in Ländern mit hohen Niveaus der Arbeitsmarktregulierungen Sozialstandards, insbesondere tarifvertraglich festgelegte, massiv unter Druck. Da diese Situation zu erheblichen sozialen und politischen Verwerfungen in den Empfängerländern führen kann, haben die EU-Mitgliedstaaten und das Europäische Parlament inzwischen nicht weniger als drei Rechtsakte erlassen, die sich mit der Frage befassen, welche Arbeitsbedingungen Empfängerländer auf entsandte Arbeitnehmer*innen erstrecken müssen bzw. dürfen und wie diese Rechte kontrolliert und durchgesetzt werden können: die Entsenderichtlinie von 1996, die Durchsetzungsrichtlinie von 2014 und die Revision der Entsenderichtlinie von 2018. Diese Gesetzgebungsprozesse waren jeweils geprägt durch handfeste

Interessenkonflikte zwischen west- und nord-europäischen Ziel- sowie ost- und südeuropäischen Herkunftsländern von Entsendefirmen. Der Verteilungskonflikt zwischen Beschäftigten dieser Länder stellt sich dabei wie folgt dar: Erfolgte die Regulierung der Arbeitsbedingungen entsandter Beschäftigter gänzlich im Sinne der inländischen Arbeitnehmer*innen (volle Geltung des nationalen Arbeits- und Sozialrechts), verlören viele Entsendefirmen ihren Wettbewerbsvorteil und die dort Beschäftigten würden Verdienstmöglichkeiten einbüßen. Blicke Entsendung jedoch völlig unreguliert (volle Geltung des Herkunftslandprinzips), würde dies die Lohn- und Sozialstandards in den Empfängerländern untergraben und inländische Beschäftigte würden schließlich verdrängt.

In politischen Debatten über Arbeitnehmerentsendung begegnet einem zuweilen das Argument, eine Regulierung von Entsendung in Sinne der inländischen Beschäftigten sei protektionistisch, hindere den Binnenmarkt und sei zudem unsolidarisch gegenüber entsendeten Beschäftigten aus Ländern mit niedrigeren Lohnniveaus. Eine Angleichung der Arbeits- und Lebensbedingungen in der EU werde dadurch blockiert. Es ist fast unnötig zu erwähnen, dass in aller Regel Personen diese Position vortragen, deren Arbeitsbedingungen nicht dadurch gefährdet werden, dass eine Entsendefirma ihre Arbeit zum halben Preis ausführen lassen könnte. Ob es aus (europa-)politischer Sicht besonders schlau ist, die Kosten für die Anpassung der Arbeits- und Lebensbedingungen in Europa den unteren Segmenten des Arbeitsmarktes aufzubürden, sei dahingestellt. Die Fragen, wer hier wem Solidarität schuldet und wie in diesem Falle solidarisches Handeln auszusehen hat, sind jedenfalls alles andere als leicht zu beantworten.

Auswege aus der Nullsummenlogik

Nullsummenkonflikte erschweren die länderübergreifende Ausübung von Solidarität zwischen Ausgebeuteten, da die Interessen der gegeneinander ausgespielten Arbeitnehmer*innen nicht ohne Weiteres miteinander vereinbar sind. Transnationale solidarische Mobilisierung auf der nächsthöheren, der europäischen Ebene wäre ein möglicher Ausweg aus der Nullsummenlogik. Die europäische Gewerkschaftsbewegung tut auch ihr Möglichstes, um Interessensunterschiede ihrer nationalen Mitgliedsgewerkschaften zu überbrücken und eine einheitliche Position zu finden.³ Um jedoch die geschilder-

ten Unternehmensstrategien durch transnationale Mobilisierung solidarisch „abzuwehren“ – etwa durch europaweite Arbeitskampfmaßnahmen und Tarifverhandlungen –, fehlen sowohl die formellen (rechtlichen, institutionellen und organisatorischen) als auch häufig genug die informellen (Sprache, Bewusstsein, kollektive Identifikation) Voraussetzungen. Sie sind auf absehbare Zeit auch nicht in Sicht. Darauf zu bauen, dass die Betroffenen auf eigene Faust die Logik von Verteilungskonflikten allein durch solidarisches Handeln durchbrechen, zum Beispiel durch eine transnationale Koordinierung der Lohnpolitik, würde Beschäftigte, Betriebsräte und Gewerkschaften schlicht überfordern.

Diese Ausführungen sollen nicht als Absage an solidarisches Handeln von Gewerkschaften und Beschäftigten verstanden werden. Ich möchte hier allerdings seine Grenzen aufzeigen. Es muss darum gehen, die Regeln des Spiels zu ändern und nicht das Spiel anders (solidarischer) zu spielen. Dafür sind zuvörderst nicht die Arbeitnehmer*innen selbst zuständig – der Spielball liegt im Feld der Politik. Die einschlägige Arena ist somit nicht die direkte Konfrontation mit Arbeitgeber*innen, sondern die Auseinandersetzung mit Parteien und Regierungen. Hier ist in erster Linie weniger solidarische Handeln der Beschäftigten, sondern parlamentarische Mobilisierung gefragt.

Wie ausgeführt, beruht die Sozialarbitrage von Unternehmen im EU-Binnenmarkt auf zwei Grundlagen: der anhaltenden Ungleichheit der Lebens- und Arbeitsbedingungen in Europa sowie der europäischen Wirtschaftsverfassung. Während die Erstere die sozialen Unterschiede zwischen Mitgliedstaaten erzeugt, die von Unternehmen ausgenutzt werden können, etabliert die Zweitere den institutionellen Rahmen, der Unternehmen die (rechtliche) Freiheit zusichert, diese Unterschiede auszunutzen. Folglich müsste eine politische Strategie, die darauf abzielt, die Nachteile der Arbeitnehmerseite zumindest ansatzweise auszugleichen, an diesen beiden Hebeln ansetzen.

Um die Lebens- und Arbeitsbedingungen in Europa anzugleichen, wäre eine weitaus ambitioniertere, politisch gesteuerte europäische Regional- und Strukturpolitik vonnöten. Dazu müsste der EU-Haushalt finanziell deutlich

3 Siehe hierzu Seeliger, M. (2017): Die soziale Konstruktion organisierter Interessen. Gewerkschaftliche Positionsbildung im Zuge der europäischen Integration, Frankfurt a. M.

besser ausgestattet werden, als es jetzt der Fall ist – und zwar dauerhaft, denn der zur Bekämpfung der Folgen der Corona-Pandemie aufgelegte Fonds „NextGenerationEU“ läuft bereits 2026 aus. Mittel aus dem EU-Haushalt sollten darüber hinaus auch dafür zur Verfügung stehen, Mitgliedstaaten beim Ausbau ihrer sozialen Sicherungssysteme zu unterstützen.⁴ Des Weiteren wäre auch eine Anpassung des haushaltspolitischen Regelwerks der Währungsunion eine Voraussetzung dafür, dass sich die Lebens- und Arbeitsbedingungen in der EU weiter angleichen. Eine Flexibilisierung der Fiskalregeln würde den Mitgliedstaaten mehr Luft zum Atmen lassen, um die benötigten, äußerst anspruchsvollen wirtschafts- und strukturpolitischen Maßnahmen zu finanzieren, statt wie bisher die wirtschaftliche Aufholprozesse zu behindern.⁵

Zweitens würde das Einziehen von regulativen Sperrklinken in den Arbeitskostenwettbewerb die Verhandlungsposition von Gewerkschaften und Beschäftigten unterfüttern. Würde die Stellung von sozialen Rechten gegenüber den marktliberalen Binnenmarktprinzipien gestärkt, könnten nationale Gesetzgeber und Tarifparteien den Arbeitskostenwettbewerb leichter sozial einhegen. So würden Bereichsausnahmen, die das kollektive Arbeitsrecht (Tarifvertragsrecht, Streikrecht) aus dem Anwendungsbereich von Teilen des Binnenmarktrechts (Grundfreiheiten, Wettbewerbsrecht) ausnehmen, es Mitgliedstaaten und Gewerkschaften ermöglichen, soziale Standards auf der Grundlage von Tarifverträgen besser zu schützen und weiterzuentwickeln.⁶ Auf der Ebene der regulativen europäischen Sozialpolitik würden zudem soziale Mindeststandards den Druck auf die Sozialsysteme abfedern, der durch den Arbeitskostenwettbewerb entsteht.⁷

Nicht zuletzt wäre eine effektivere Kontrolle und Durchsetzung bestehender sozialer Rechte auf Ebene der Mitgliedstaaten eine wichtige Voraussetzung, um gegen illegale Ausbeutungspraktiken vorzugehen. Dazu müssen die Mitgliedstaaten bereit sein, für eine bessere finanzielle und personelle Ausstattung der verantwortlichen Arbeitsaufsichtsbehörden zu sorgen. Denn ohne effektive Kontrollen lassen sich auch noch so weitreichende soziale Rechte nicht umsetzen.

Diese Maßnahmen würden mitnichten den Standortwettbewerb im europäischen Binnenmarkt oder die damit verbundenen Verteilungskonflikte beseitigen. Sie sind intendierte, unausweichliche Folgen eines liberalisierten gemeinsamen Marktes. Die vorgeschlagenen Reformen würden auch nicht per se zu einer sozialeren Regulierung des transnationalen Wettbewerbs führen, sondern lediglich die institutionellen Voraussetzungen dafür schaffen, dass dazu benötigte fiskalische, rechtliche und tarifvertragliche Instrumente auf der nationalen Ebene eingesetzt werden könnten – entsprechende demokratische Mehrheiten und durchsetzungsfähige, solidarisch organisierte Gewerkschaften vorausgesetzt. ■

AUTOR

DANIEL SEIKEL, PD Dr. habil., ist Leiter des Referats „Europäische Politik“ am Wirtschafts- und Sozialwissenschaftlichen Institut (WSI) der Hans-Böckler-Stiftung. Arbeitsschwerpunkt: Europäische Wirtschafts- und Sozialintegration.

@ daniel-seikel@boeckler.de

4 Zuletzt wurde die Mittelvergabe aus dem Haushalt in mehreren Schritten an eine Einhaltung der europäischen Fiskalregeln gekoppelt. Die Europäische Kommission erhoffte sich davon, die Befolgung ihrer im Rahmen des Europäischen Semesters erlassenen länderspezifischen Vorgaben durch die Mitgliedstaaten zu verbessern. Diese sogenannte makroökonomische Konditionalität kann sich jedoch kontraproduktiv auf das Ziel einer sozioökonomischen Konvergenz der Mitgliedstaaten auswirken. Der europäische Haushalt sollte daher nicht länger als ein Instrument zur Schärfung der makroökonomischen Konditionalität des europäischen Semesters genutzt werden. Siehe hierzu Biegon, D. / Degen, C. / Wixforth, S. (2021): Frische Mittel mit alten Methoden: Die neue EU-Wirt-

schaftspolitik. Makroskop (05.05.2021), sowie Holz, A. (2022): Politische Konditionalitäten in der EU: Vom Aufstieg neuer Governance-Instrumente in den Europäischen Struktur- und Investitionsfonds, Diss., Univ. Köln.

5 Für konkrete Reformvorschläge siehe Seikel, D. / Truger, A. (2019): Die blockierte Vollendung der Europäischen Währungsunion: Plädoyer für eine pragmatische Nutzung von fiskalischen Handlungsspielräumen, in: *Wirtschaft und Gesellschaft* 45 (1), S. 43–65, sowie Dullien, S. / Paetz, C. / Watt, A. / Watzka, S. (2020): Vorschläge zur Reform der europäischen Fiskalregeln und Economic Governance. Institut für Makroökonomie und Konjunkturforschung der Hans-Böckler-Stiftung: IMK-Report 159, Düsseldorf.

6 Vertiefend hierzu Höpner, M. (2016): Das Soziale Fortschrittsprotokoll des Europäischen Gewerkschaftsbundes: Ein Vorschlag zur Weiterentwicklung, in: *WSI-Mitteilungen* 69 (4), S. 245–253.

7 Siehe hierzu Seikel, D. (2016): Ein soziales und demokratisches Europa? Hindernisse und Handlungsperspektiven, in: *WSI-Mitteilungen* 69 (1), S. 5–13. Für eine weiterführende Lektüre: AG Soziales Europa der Hans-Böckler-Stiftung (Hrsg.) (2021): *#zukunftsozialeuropa*. Das Europäische Wirtschafts- und Sozialmodell stärken. Wirtschafts- und Sozialwissenschaftliches Institut der Hans-Böckler-Stiftung: WSI-Report Nr. 67, Düsseldorf.