

Arbeitnehmerschutz oder freier Dienstleistungsverkehr? : Der Europäische Gerichtshof und die EU-Kommission gefährden den sozialen Schutz in Europa

Autor(en): **Baumann, Hans**

Objekttyp: **Article**

Zeitschrift: **Rote Revue : Zeitschrift für Politik, Wirtschaft und Kultur**

Band (Jahr): **86 (2008)**

Heft 4

PDF erstellt am: **14.09.2024**

Persistenter Link: <https://doi.org/10.5169/seals-342092>

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Inhalten der Zeitschriften. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern.

Die auf der Plattform e-periodica veröffentlichten Dokumente stehen für nicht-kommerzielle Zwecke in Lehre und Forschung sowie für die private Nutzung frei zur Verfügung. Einzelne Dateien oder Ausdrucke aus diesem Angebot können zusammen mit diesen Nutzungsbedingungen und den korrekten Herkunftsbezeichnungen weitergegeben werden.

Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Die systematische Speicherung von Teilen des elektronischen Angebots auf anderen Servern bedarf ebenfalls des schriftlichen Einverständnisses der Rechteinhaber.

Haftungsausschluss

Alle Angaben erfolgen ohne Gewähr für Vollständigkeit oder Richtigkeit. Es wird keine Haftung übernommen für Schäden durch die Verwendung von Informationen aus diesem Online-Angebot oder durch das Fehlen von Informationen. Dies gilt auch für Inhalte Dritter, die über dieses Angebot zugänglich sind.

Arbeitnehmerschutz oder freier Dienstleistungsverkehr?

Der Europäische Gerichtshof und die EU-Kommission gefährden den sozialen Schutz in Europa

Hans Baumann

Offenbar möchte die EU-Kommission die von der Linken und den Gewerkschaften 2006 erfolgreich bekämpfte Dienstleistungsrichtlinie («Bolkestein-Richtlinie») durch die Hintertür wieder einführen, indem sie zusammen mit den Luxemburger EU-Richtern das Prinzip der Entsenderichtlinie und den Grundsatz des «gleichen Lohnes für gleiche Arbeit am gleichen Ort» untergräbt. Dies würde zusammen mit anderen Deregulierungsprojekten wie der geplanten Verwässerung der europäischen Arbeitszeitrichtlinie ausgerechnet in einer Rezessionsphase dem Lohn- und Sozialdumping enorm auftrieb geben und hätte auch entsprechende Auswirkungen auf die Schweiz.

1. Europäische Integration zwischen Marktliberalisierung und sozialer Dimension

Seit der Gründung der EWG im Jahre 1958 war die Europäische Gemeinschaft in erster Linie ein wirtschaftliches Projekt der Integration. Die Sozial- und Beschäftigungspolitik spielte bis in die siebziger Jahre eine untergeordnete Rolle. Die erste Nachkriegskrise und die Zunahme der sozialen Auseinandersetzung änderten dann die Situation, und unter dem Einfluss sozialdemokratischer Regierungen wurde 1974 zum ersten Mal ein sozialpolitisches Aktionsprogramm verabschiedet, das aber im Verlaufe des aufkommenden Neoliberalismus der achtziger Jahre wieder versandete. Immerhin stammen aus dieser Phase wichtige Errungenschaften wie die EU-Richtlinien zur Gleichbehandlung von Männern und Frauen bezüglich Arbeitsbedingungen und das Mitspracherecht der Arbeitnehmenden bei Massenentlassungen und Betriebsübernahmen.

Das Binnenmarktprogramm mit dem wirtschaftsliberalen Konzept der «vier Freiheiten» brachten eine europaweite Deregulierung und eine Verstärkung des Wettbewerbs mit sich. Die Süderweiterung der EG führte zu einer Zunahme des internen Standortwettbewerbs, und mit der Erstarkung des südostasiatischen Wirtschaftsraumes und der Liberalisierung des Welthandels ergab sich ein höherer Druck auf die sozialen Standards. Die Lohnentwicklung begann hinter der Produktivitätszunahme herzuhinken, und das europäische Sozialmodell wurde in Frage gestellt.

Gegen Ende der achtziger Jahre gab es wieder eine gewisse Gegenbewegung. Auf Druck der Gewerkschaften, des Europäischen Parlaments und des Wirtschafts- und Sozialausschusses legte die Kommission 1988 eine Gemeinschaftscharta über

die Grundrechte der ArbeitnehmerInnen und ein Aktionsprogramm zu deren Umsetzung vor. Unter dem Kommissionspräsidenten Delors wurden dann im Maastrichter Vertrag von 1993 immerhin einige Punkte dieses Aktionsprogramms realisiert. Damit sollten der intensiveren Lohnkonkurrenz im Binnenmarkt und der geplanten Wirtschafts- und Währungsunion sozialpolitische Mindeststandards entgegengesetzt werden.

2. Die Entsenderichtlinie als Errungenschaft gegen Sozialdumping

Die Einfügung dieses Sozialkapitels im Maastrichter Vertrag ermöglichte unter anderem die Richtlinie über die Europäischen Betriebsräte und die vom Rat 1996 nach langen Auseinandersetzungen verabschiedete «Entsenderichtlinie»: Werden Arbeitnehmende für eine Dienstleistungserbringung in ein anderes EU-Land entsandt, müssen die Arbeitsschutzbestimmungen und die wichtigsten kollektiven Arbeitsregelungen des Gastlandes eingehalten werden. Die Entsenderichtlinie war ein wichtiger Markstein gegen das zunehmende Sozialdumping bei Dienstleistungs- und Bauaufträgen und beinhaltete das Prinzip des gleichen Lohnes für gleiche Arbeit am gleichen Ort. Auch das schweizerische Entsendegesetz und die für den freien Personenverkehr mit der EU so wichtigen flankierenden Massnahmen stützen sich rechtlich auf die Entsenderichtlinie und auf die daraus abgeleitete Rechtssprechung in der EU ab.

Die Entsenderichtlinie beinhaltet das Prinzip des gleichen Lohnes für gleiche Arbeit am gleichen Ort.

Der Geist der Richtlinie wurde vom Europäischen Gerichtshof (EuGH) in mehreren Urteilen gestützt. So erlaubte der EuGH z. B. im Urteil *Rush Portuguesa* den Mitgliedstaaten, «ihre Rechtsvorschriften oder die von den Sozialpartnern geschlossenen Tarifverträge unabhängig davon, in welchem Land der Arbeitgeber ansässig ist, auf alle Personen auszudehnen, die in ihrem Hoheitsgebiet, und sei es auch nur vorübergehend, eine unselbständige Tätigkeit ausüben». Zudem bestätigte der EuGH im gleichen Urteil das Recht der Mitgliedstaaten, «die Einhaltung dieser Regeln mit den geeigneten Mitteln durchzusetzen».¹ Dies zeigt, dass in diesen Jahren die EU-Kommission und der Gerichtshof bei Konflikten zwischen der Dienstleistungsfreiheit und dem Arbeitnehmerschutz die Prinzipien des Arbeitnehmerschutzes und der Nichtdiskriminierung höher bewerteten als das Prinzip des freien Marktzugangs. Das sollte sich in diesem Jahrtausend schnell ändern.

3. Die «Bolkestein-Richtlinie» als Höhepunkt neoliberaler Marktlogik

In der zweiten Hälfte der neunziger Jahre hatten es die Gewerkschaften in Europa verpasst, den strikten Konvergenzkriterien bezüglich Inflation und Verschuldung, welche die Länder für die Währungsunion fit machen sollten, wirkliche «hard law»-Bestimmungen in Bezug auf Beschäftigungspolitik oder soziale Mindeststandards entgegenzusetzen. So verschärfte sich der Lohnwettbewerb trotz

¹ Rs. C-113/89, *Rush Portuguesa*, Urteil vom 27.3.1990.

Entsenderichtlinie, die Arbeitslosigkeit nahm zu, und die neoliberale Deregulierung nahm ihren Lauf: Im Jahr 2000 wurde die so genannte Lissabon-Strategie entworfen, welche die EU zum «wettbewerbsfähigsten Wirtschaftsraum der Welt» machen sollte. Diesem Ziel wurde alles andere untergeordnet, auch das viel beschworene «europäische Sozialmodell».

So ist es kaum verwunderlich, dass 2004 die EU-Kommission einen Vorschlag für eine neue Richtlinie über Dienstleistungen im Binnenmarkt präsentierte, die nach ihrem Urheber, dem inzwischen pensionierten EU-Kommissar Frits Bolkestein, auch «Bolkestein-Direktive» genannt wurde. Eingebettet in die Lissabonner Strategie sollte der europäische Binnenmarkt für Dienstleistungen bis zum Jahre 2010 von allen noch bestehenden Hindernissen befreit werden. Den Kern der Richtlinie bildete das so genannte Herkunftslandprinzip, nach dem ein Dienstleistungserbringer grundsätzlich nur noch den Bedingungen und Gesetzen des Landes unterliegt, in dem sich sein Stammsitz befindet.

Das so genannte Herkunftslandprinzip hätte tatsächlich zu einer faktischen Aufhebung der Prinzipien der Entsenderichtlinie geführt.

Dies hätte tatsächlich zu einer faktischen Aufhebung der Prinzipien der Entsenderichtlinie geführt und dem Lohn- und Sozialdumping Tür und Tor geöffnet. Formal hätte zwar die Entsenderichtlinie weiter bestanden. Die staatlichen Kontrollmöglichkeiten zur Durchsetzung von arbeits- und tarifvertraglichen Mindeststandards sollten jedoch stark eingeschränkt bzw. auf das Herkunftsland übertragen werden (!). Dies hätte die Kontrolle und Durchsetzung der lokal gültigen Arbeitsbedingungen stark erschwert, wenn nicht sogar verunmöglicht.

Ein gutes Lobbying der europäischen Gewerkschaften reichte 1994 noch aus, um eine brauchbare Entsenderichtlinie durchzusetzen. Diesmal musste der Europäische Gewerkschaftsbund zum ersten Mal wirklich mobilisieren und gesamteuropäische Protestkundgebungen organisieren, um gehört zu werden. Hinzu kam die Ablehnung der neuen EU-Verfassung durch Frankreich und Holland, die eine grosse Skepsis der Bevölkerung widerspiegelte und Kommission, EU-Parlament und -Rat schliesslich dazu bewog, die Dienstleistungsrichtlinie entscheidend zu entschärfen.

4. Bolkestein durch die Hintertür? Die neuen Urteile des EuGH

Die Kommission kündigte aber bald darauf an, ihre neue, ultraliberale Interpretation der Entsenderichtlinie notfalls auch mit Klagen beim europäischen Gerichtshof durchzusetzen. Da sich dieses Gedankengut mit etwas Verspätung offensichtlich auch in den Köpfen der EU-Richter festgesetzt hatte, ist es nicht verwunderlich, dass diese jüngst vier Urteile fällten, welche die Prinzipien der Nichtdiskriminierung und des Arbeitsschutzes der absoluten Dienstleistungsfreiheit unterordneten und die früheren Entscheidungen stark relativierten.

Die beiden ersten Urteile wurden im Dezember 2007 ausgesprochen und betrafen vordergründig vor allem das skandinavische Modell der Sozialpartnerschaft.² Im Fall Viking hatten die finnischen Gewerkschaften eine Reederei bestreikt, die durch

² Rs. C-438/05, Viking, Urteil vom 11.12.2007 und Rs. C-341/05, Laval, vom 18.12.2007

Ausflaggung eines Fährschiffs nach Estland den finnischen Kollektivvertrag umgehen wollte. Im Fall Laval hatte die lettische Bauunternehmung Laval einen Auftrag in Schweden erhalten. Sie war nicht bereit, mit der schwedischen Baugewerkschaft über die Arbeitsbedingungen in Schweden zu verhandeln. Daraufhin bestreikte die schwedische Gewerkschaft die Baustelle, um Anstellungen unter dem Niveau des schwedischen Kollektivvertrags zu verhindern. In beiden Fällen klagten die Unternehmen auf Schadenersatz. Der EuGH anerkannte zwar in beiden Urteilen grundsätzlich das Recht auf Streik für die Durchsetzung besserer Arbeitsbedingungen, beurteilte aber die Streiks als «unverhältnismässig» und daher für die betroffenen Firmen als «diskriminierend». Allerdings waren diese Kollektivverträge nicht allgemein verbindlich erklärt (in Schweden gibt es dieses Instrument im engeren Sinne gar nicht), was dem EuGH die Argumentation erleichterte.

Der EuGH stellt im Gegensatz zu früher die Logik des freien Binnenmarktes über die Prinzipien des Arbeitsschutzes und der Nichtdiskriminierung.

Besonders folgenschwer war die Rechtssprechung im Fall Rüffert.³ Hier klagte ein polnisches Unternehmen gegen das Land Niedersachsen, das dem Unternehmen eine Vertragsstrafe wegen Nichteinhaltung des regionalen Bautarifvertrages auferlegen wollte. Wie in der Schweiz, dürfen gemäss dem dortigen Vergabegesetz Aufträge nur an Unternehmen vergeben werden, die sich verpflichten, die jeweiligen Branchenverträge einzuhalten. Der EuGH war der Meinung, eine solche Bestimmung gehe über das Entsendegesetz hinaus, da die Löhne im regionalen Bautarifvertrag über dem allgemein verbindlichen deutschen «Entsendelohn» liegen. Hierin sah der EuGH eine Diskriminierung bzw. eine Beschränkung des freien Dienstleistungsverkehrs, was besonders absurd ist, da solche Vergabebestimmungen für alle Unternehmen, also auch für alle inländischen Anbieter gelten. Vielmehr bedeutet ein solches Urteil eine Diskriminierung der inländischen Anbieter, die sich ja nach wie vor an den regionalen Kollektivvertrag halten müssen. Aber darauf ist der EuGH überhaupt nicht eingegangen.

Das jüngste Urteil kam aufgrund einer Vertragsverletzungsklage der Kommission gegen das Grossherzogtum Luxemburg zustande.⁴ Der EuGH bekräftigt darin die Meinung der Kommission, dass Luxemburg in seinem Entsendegesetz zu strikte Kontrollvorschriften und Bestimmungen hat, die über den minimalen, in der Entsenderichtlinie aufgeführten Mindeststandards liegen.

5. Bilaterales Abkommen mit der Schweiz betroffen

Bedenklich an den neuen Urteilen ist, dass der EuGH damit im Gegensatz zu früher die Logik des freien Binnenmarktes über die Prinzipien des Arbeitsschutzes und der Nichtdiskriminierung stellt. Er greift einschneidend in die Systeme des nationalen Arbeits- und Vergaberechtes ein und untergräbt nationale Kollektivvereinbarungen, was eine dauerhafte Schwächung der gesamtarbeitsvertraglichen Abmachungen bedeuten kann.

³ Rs. C-346/06, Dirk Rüffert, Urteil vom 3.4.2008

⁴ Rs. C-319/06, KOM gegen Luxemburg, Urteil vom 19.6.2008

Leider können wir uns nicht damit beruhigen, dass dies die Schweiz alles nichts angeht. Seit 2002 besteht das bilaterale Abkommen mit der EU über den freien Personenverkehr. Für die EU-15 sind 2007 die letzten Kontingente aufgehoben worden, d.h. mit den EU-15-Ländern besteht der EU-Standard bezüglich Personenfreizügigkeit. Ab 2011 wird dies auch für die EU-25 der Fall sein. Am 8. Februar 2009 stimmen wir darüber ab, ob dieses Abkommen weitergeführt und auf die beiden neuen EU-Länder Bulgarien und Rumänien ausgeweitet werden soll. Seit 2004 sind das Entsendegesetz und die flankierenden Massnahmen zum freien Personenverkehr in Kraft. Diese wurden 2006 im Hinblick auf die Erweiterung der EU verbessert. Das Entsendegesetz ist die direkte Umsetzung der EU-Entsenderichtlinie, und die zusätzlichen, flankierenden Massnahmen sollen gewährleisten, dass MigrantInnen, die kurzfristig bei ausländischen oder Schweizer Arbeitgebern beschäftigt sind, nicht diskriminiert und für Lohndumping missbraucht werden. Auch wenn die Rechtsauslegung des EuGH für die Schweiz nicht direkt verbindlich ist, würde es die EU-Kommission auf die Dauer nicht tolerieren, wenn die schweizerische Auslegung der Entsenderichtlinie von der EU-internen Praxis abweicht. Seitens deutscher und österreichischer Firmen wurden in den letzten Monaten die flankierenden Massnahmen bzw. deren Anwendung als bürokratisches Hemmnis für den Zugang von EU-Firmen zum Schweizer Markt kritisiert. Dabei gab es vor allem Kritik bezüglich Lohnkontrollen und der achttägigen Meldefrist, welche Firmen für ihre in die Schweiz entsandten Arbeitnehmer einhalten müssen. Es ist nicht verwunderlich, dass dies zu einer Intervention der EU-Kommission mit ähnlichen Argumenten wie bei der Klage gegen Luxemburg führte. Der Schweizerische Gewerkschaftsbund (SGB) hat sich für die uneingeschränkte Aufrechterhaltung unserer flankierenden Massnahmen und deren Umsetzungspraxis eingesetzt, und das Seco ist diesen Argumenten weitgehend gefolgt. Dies war eine der Voraussetzungen, damit sich die Gewerkschaften hinter ein Ja zur Fortsetzung des Freizügigkeitsabkommens stellen konnten. Eine andere Folge der erwähnten Urteile des EuGH ist aber noch nicht vom Tisch: Im Frühjahr 2008 hat die Bundesverwaltung den Entwurf für ein neues Gesetz über das öffentliche Beschaffungswesen in die Vernehmlassung gegeben. Darin ist geregelt, zu welchen Bedingungen sich in- und ausländische Anbieter für öffentliche Aufträge in der Schweiz bewerben können. In einer Art voraus-eilenden Gehorsams gegenüber der EU-Kommission hat nun der Bundesrat die Bestimmung massiv verschlechtert: Anstatt wie bisher alle orts- und branchenüblichen Arbeitsbedingungen, soll zukünftig nur noch die Einhaltung der allgemeinverbindlich erklärten Gesamtarbeitsverträge vorgeschrieben sein. Der SGB hat in seiner Vernehmlassungsstellungnahme gegen diese Aufweichung der Vergabebestimmungen protestiert, die Sache ist jedoch noch hängig.

*Das schweizerische Entsende-
gesetz ist die direkte Umsetzung
der EU-Entsenderichtlinie.*

6. Beschäftigungsprogramme und europäische Mindestlöhne

Da die Neuauslegung der Entsenderichtlinie die Schweiz auch betrifft, hat der SGB beim Europäischen Gewerkschaftsbund interveniert und eine Kampagne

unter dem Motto «gleicher Lohn für gleiche Arbeit am gleichen Ort» sowie eine entsprechende Intervention beim EU-Ministerrat vorgeschlagen. Vorher schon hatte der SGB den europäischen Gewerkschaften eine Kampagne gegen Tieflohne und für höhere Mindestlöhne beantragt, die jetzt teilweise umgesetzt wird.

Die Aufweichung der Entsenderichtlinie ist nicht das einzige Problem, das die europäische Gewerkschaftsbewegung zurzeit beschäftigt. Seit langem ist auch eine Revision der EU-Arbeitszeitrichtlinie, welche unter anderem die Arbeitszeit inklusive Überstunden auf maximal 48 Stunden pro Woche beschränkt, im Gange. Kommission und Ministerrat möchten hier die Ausnahmebestimmungen für überlange Arbeitszeiten lockern und gewisse Bereitschaftsdienste nicht mehr als Arbeitszeit definieren.

Jetzt, zu einem Zeitpunkt, da die Rezession ganz Europa voll erfasst und auch auf weite Teile der Industrie übergegriffen hat, werden sich Betriebsschliessungen häufen, und die Arbeitslosigkeit wird wieder zunehmen. Die EU-Gremien müssen sich jetzt erst recht fragen, ob ihre Strategie der grenzenlosen Marktliberalisierung und der Aufweichung von Mindestnormen noch adäquat ist. Bereits wurde den Mitgliedsländern zur Stützung der Realwirtschaft und für Konjunkturprogramme ein 170 Milliarden Europaket vorgeschlagen, das von den Gewerkschaften unterstützt wird.

Der Neoliberalismus scheint am Ende zu sein. Keynesianische Konjunkturprogramme haben den Glauben an die Selbstheilungskraft der Märkte abgelöst. Dies kann, wie 1972 in der ersten grossen Krise der Nachkriegsjahre, auch jetzt wieder eine Trendwende bezüglich der sozialen Dimension in Europa bedeuten. Die Gewerkschaftsbewegung und die Linke müssen für diese Trendwende kämpfen und neue Wege aufzeigen. Dabei geht es nicht darum, wieder in Protektionismus zu verfallen, eine Renationalisierung der Arbeitsbeziehungen anzustreben oder den freien Personenverkehr einzuschränken. Vielmehr muss neben der Verteidigung der sozialen Errungenschaften wie der Entsenderichtlinie oder der Arbeitszeitrichtlinie ein Schritt weiter gegangen werden. Neben gemeinsamen beschäftigungspolitischen Massnahmen ist es dringend, die sozialen Mindeststandards in Europa auszuweiten, vor allem über Kollektivverträge und Vereinbarungen, die endlich grenzüberschreitend sein müssen. Und über ein gesamteuropäisches Mindestlohnsystem, welches vor allem den Tieflohnländern und den Tieflohnbranchen zugute kommt und den gegenseitigen Wettbewerb auf Kosten der Löhne einschränkt.

Hans Baumann, Jg. 1948, ist Ökonom und war bei der Gewerkschaft Unia für Wirtschaftsfragen, Vertragspolitik und europäische Gewerkschaftspolitik zuständig. Er lebt jetzt als Berater und Publizist in Dübendorf und ist dort SP-Gemeinderat.