

# REPORT

Nr. 67, Mai 2021

Das WSI ist ein Institut  
der Hans-Böckler-Stiftung

## #ZUKUNFTSOZIALESEUROPA

### Das Europäische Wirtschafts- und Sozialmodell stärken

AG Soziales Europa der Hans-Böckler-Stiftung

#### ABSTRACT

Die Corona-Krise hat die sozialen Probleme in Europa schonungslos offengelegt und deutlich gemacht, wie unverzichtbar eine Stärkung der sozialen Dimension der EU ist. Der Report zeigt auf, welche Schritte dafür notwendig sind. Ziel ist eine Stärkung der Säulen des Europäischen Wirtschafts- und Sozialmodells – des demokratischen Wohlfahrtsstaates und der institutionalisierten Arbeitsbeziehungen. Dazu entwickelt der Report Reformvorschläge im Bereich der europäischen Sozialpolitik, der Wirtschafts- und Währungsunion (WWU) sowie des Binnenmarktrechtes:

- Eine Überarbeitung des Regelwerks der WWU würde die Eurozone nicht nur krisenfester machen, sondern auch für mehr Wachstum und Beschäftigung sorgen.
- Weitere Maßnahmen würden die sozialen Rechte von Erwerbstätigen stärken: (1) Verbesserung

der tarifvertraglichen, arbeits- und sozialrechtlichen Absicherung von Selbstständigen und Erwerbstätigen in der digitalen Plattformökonomie, (2) Einführung eines europäischen Mindestlohnrahmens, (3) Verbesserung des Schutzes grenzüberschreitend tätiger Beschäftigter, (4) Stärkung des kollektiven Arbeitsrechts im Kontext von Binnenmarkt und Währungsunion.

- Mitbestimmungsrechte könnten durch eine bessere Verankerung im europäischen und nationalen Recht gestärkt werden.

Die Umsetzung der Reformvorschläge würde die Arbeits- und Lebensbedingungen der Menschen in Europa verbessern und die Zustimmung der Europäer\*innen zur europäischen Integration erhöhen.

<b>Kapitel 1</b> . . . . .	<b>3</b>
<b>1 Einleitung: Die Grundlagen des Europäischen Wirtschafts- und Sozialmodells stärken</b> . . . . .	<b>3</b>
<b>Kapitel 2</b> . . . . .	<b>6</b>
<b>2 Wachstums- und beschäftigungsfreundliche Wirtschaftspolitik im Euro</b> . . . . .	<b>6</b>
2.1 Neue Fiskalregeln für die Währungsunion . . . . .	6
2.2 Makroökonomische Koordinierung verbessern, Sozialpartner stärken . . . . .	10
<b>Kapitel 3</b> . . . . .	<b>16</b>
<b>3 Stärkung der sozialen Rechte von Erwerbstätigen</b> . . . . .	<b>16</b>
3.1 Ein modernes Arbeitsrecht für Selbstständige . . . . .	16
3.2 Angemessene Mindestlöhne und Stärkung der Tarifbindung in der Europäischen Union . . . . .	20
3.3 Arbeitnehmerrechte grenzüberschreitend sichern . . . . .	26
3.4 Kollektives Arbeitsrecht im Binnenmarkt und in der Währungsunion . . . . .	32
<b>Kapitel 4</b> . . . . .	<b>36</b>
<b>4 Mitbestimmung: Die Stimme der Beschäftigten stärken</b> . . . . .	<b>36</b>
4.1 Eine europäische Corporate Governance im Sinne der Stakeholder . . . . .	36
4.2 Unternehmensmitbestimmung im europäischen Gesellschaftsrecht . . . . .	37
4.3 Betriebliche Interessenvertretung auf europäischer Ebene . . . . .	39
<b>Kapitel 5</b> . . . . .	<b>42</b>
<b>5 Schlusswort: #zukunftsozialeseuropa</b> . . . . .	<b>42</b>
<b>Autorinnen und Autoren</b> . . . . .	<b>43</b>

# 1 EINLEITUNG: DIE GRUNDLAGEN DES EUROPÄISCHEN WIRTSCHAFTS- UND SOZIALMODELLS STÄRKEN<sup>1</sup>

Daniel Seikel

„Ich will, dass Europa noch mehr erreicht, wenn es um soziale Gerechtigkeit und Wohlstand geht. [...] Es ist höchste Zeit, dass wir in der Wirtschaft von heute das Soziale mit dem Markt in Einklang bringen“, so das Versprechen Ursula von der Leyens vor ihrer Wahl zur Präsidentin der Europäischen Kommission.<sup>2</sup> Schon ihr Amtsvorgänger Jean-Claude Juncker hatte versprochen, dass Europa wieder ein soziales „Triple-A-Rating“ erreichen müsse. Auch die derzeit amtierende portugiesische EU-Ratspräsidentin hat sich der „Verwirklichung eines fairen und sozialen Europas“ verschrieben.<sup>3</sup> Im Mai 2021 soll ein Sozialgipfel politische Impulse für die Umsetzung der 2017 in Göteborg proklamierten „Europäischen Säule sozialer Rechte“ liefern. Auf der Agenda des Sozialgipfels stehen die Regulierung neuer Arbeitsformen, menschenwürdige Arbeitsbedingungen, sichere Arbeitsplätze, gerechte Löhne, familiengerechte Arbeitszeitmodelle, der Zugang zur sozialen Sicherung, angemessene Mindestlöhne sowie die Stärkung des sozialen Dialogs und der Tarifverhandlungen.

Das soziale Europa ist also nach Jahren der sozialpolitischen Zurückhaltung (vgl. Graziano/Hartlapp 2019) und der im Zuge der Eurokrise verheerenden Austeritätspolitik wieder auf die politische Agenda der EU gerückt (Seikel 2021, S. 1). Die Corona-Krise hat die sozialen Probleme in der EU schonungslos offengelegt und gezeigt, wie unverzichtbar eine Stärkung der sozialen Dimension der EU ist. Der vorliegende Report nimmt den anstehenden Sozialgipfel in Porto zum Anlass, zu fragen, wie ein sozialeres Europa aussehen soll. Welche Schritte sind notwendig, um die soziale Dimension der europäischen Integration zu stärken?

Ausgangspunkt des Reports ist die politökonomische Schlüsselfrage aller modernen Gesellschaften:

Wie lassen sich wirtschaftliche Freiheiten und soziale Rechte optimal kombinieren? Die Europäische Union ist in dieser Hinsicht keine Ausnahme. Verbriefte soziale Rechte sind der „rechtliche Code“<sup>4</sup>, auf dem Wohlfahrtsstaatlichkeit, Arbeitnehmerrechte, demokratische Mitbestimmung im Wirtschaftsbereich und soziale gesellschaftliche Teilhabe aufgebaut sind (vgl. Marshall 1992 zum Begriff der sozialen Bürgerrechte). In der Vergangenheit wurden in der EU immer wieder soziale Rechte wirtschaftlichen Freiheiten untergeordnet. Wirtschaftliche Freiheiten sollten aber nicht hierarchisch über sozialen Rechten stehen. Im Zweifel sollten soziale Rechte Vorrang vor der uneingeschränkten Ausübung individueller wirtschaftlicher Freiheiten haben. Im besten Falle werden wirtschaftliche Freiheiten und Systeme der sozialen Sicherung und Teilhabe so aufeinander abgestimmt, dass besonders produktive, leistungsfähige und sozial ausgeglichene Wirtschaftssysteme entstehen. Dies demonstrieren nicht zuletzt diejenigen EU-Länder, die hohe soziale Standards aufweisen und zu den reichsten und wettbewerbsfähigsten Volkswirtschaften der Welt gehören.

Das Ziel der hier diskutierten Reformen ist, die Säulen des Europäischen Wirtschafts- und Sozialmodells zu stärken, das für die Autor\*innen dieses Reports das Fundament für die wirtschaftliche Prosperität Europas ist: den demokratischen Wohlfahrtsstaat und die institutionalisierten Arbeitsbeziehungen (Arbeitsrecht, Tarifautonomie, Streikrecht, Mitbestimmung) – die großen, in Institutionen gegossenen historischen Klassenkompromisse des 20. Jahrhunderts. Die Stärkung des Europäischen Wirtschafts- und Sozialmodells ist dabei aus Sicht der Autor\*innen dieses Reports keinesfalls allein die Aufgabe der europäischen Sozialpolitik im engeren Sinne. Vielmehr besteht die Notwendigkeit, auch in Feldern jenseits der Domäne der Sozialpolitik die fiskalpolitischen, makroökonomischen und rechtlichen Voraussetzungen für ein sozialeres Europa zu verbessern. Im vorliegenden Re-

1 Die Autor\*innen bedanken sich herzlich bei Lea Giese, Jutta Höhne und Claudia Müller für ihre Unterstützung bei der Erstellung des Reports.

2 Von der Leyen, Ursula 2019: Meine Agenda für Europa, [https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/political-guidelines-next-commission\\_de.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/political-guidelines-next-commission_de.pdf) [28.7.2020].

3 Siehe das Programm der portugiesischen EU-Ratspräsidentin [https://www.2021portugal.eu/media/f0ali0y4/portugiesischer\\_eu-ratsvorsitz\\_de.pdf](https://www.2021portugal.eu/media/f0ali0y4/portugiesischer_eu-ratsvorsitz_de.pdf) [31.03.2021].

4 Der Begriff „rechtlicher Code“ wird hier in Anlehnung an Katharina Pisters Buch (2020) „Der Code des Kapitals“ verwendet.

port werden deshalb drei zentrale Themenfelder behandelt: die Zukunft des Euro, die Regulierung von Arbeit in Europa und die Zukunft von mitbestimmter Unternehmensführung im europäischen Kontext.

Die an diesem Report mitwirkenden Forscher\*innen gehen von zwei zentralen Annahmen aus. Erstens: Eine wachstums- und beschäftigungsfreundlichere Wirtschaftspolitik im Rahmen der europäischen Wirtschafts- und Währungsunion ist eine notwendige Voraussetzung für ein soziales Europa. Denn wirtschaftliche Prosperität und Vollbeschäftigung sind nicht nur die Grundlage dafür, dass die große Mehrheit der europäischen Bürger\*innen durch qualitativ hochwertige, sinnstiftende Erwerbsarbeit auskömmliche Einkommen erzielen kann. Sie ist darüber hinaus auch die wichtigste Finanzierungsquelle für umfassende öffentliche Dienstleistungen und gut ausgebaute soziale Sicherungssysteme. Ihr unschätzbare Wert erweist sich gerade in der Corona-Krise erneut. Hierzu sind umfassende Reformen am Regelwerk der Währungsunion nötig. Sie sind eine Voraussetzung für handlungsfähige politische Systeme, die über ausreichend Ressourcen verfügen, um anspruchsvolle Politikziele umzusetzen. Zweitens: Die hier empfohlene Stärkung der sozialen Rechte von Erwerbstätigen, einschließlich ihrer Mitbestimmungsrechte, würde den europäischen Binnenmarkt nicht nur sozialer und gerechter, sondern auch nachhaltiger und wirtschaftlich erfolgreicher werden lassen.

Die in diesem Report entwickelten Reformvorschläge sind unsere Antwort auf die vielfältigen Krisen der vergangenen Jahre – nicht zuletzt auch auf die Legitimationskrise der EU. Die Reformvorschläge würden die Arbeits- und Lebensbedingungen der Menschen in Europa spürbar verbessern. Sie verfolgen die Strategie, durch bessere Politikergebnisse die Zustimmung der Europäer\*innen zur europäischen Integration zu erhöhen.

Dieser Report bündelt wichtige Erkenntnisse aus der jüngeren Europaforschung der Hans-Böckler-Stiftung. Die Beiträge bauen auf empirisch-analytischen Vorarbeiten und daraus entwickelten Reformüberlegungen auf, die Wissenschaftler\*innen der Hans-Böckler-Stiftung aus unterschiedlichen disziplinären Perspektiven in den vergangenen Jahren erarbeitet haben. Trotz des breiten Themenspektrums können in diesem Report nicht alle für ein sozialeres Europa relevanten Politikfelder lückenlos ausgeleuchtet werden. Wir konzentrieren uns daher auf aus unserer Sicht zentrale Reformprojekte, die einen besonders hohen Mehrwert für das soziale Europa haben. Andere, ebenfalls sinnvolle Maßnahmen, wie etwa einheitliche soziale Mindeststandards, eine Teilharmonisierung der Unternehmensbesteuerung oder die Regulierung von Finanzmärkten, werden hier nicht behandelt. Zudem konzentrieren wir uns auf Reformbedarfe der EU im „Normalzustand“. Maßnahmen zur Bewältigung der Corona-Krise werden demzufolge nicht

erörtert. Zu diesem Thema haben Forscher\*innen der Hans-Böckler-Stiftung in den vergangenen Monaten zahlreiche Beiträge vorgelegt (Creel et al. 2020; Müller/Schulten 2020; Schulten/Müller 2020; Seikel 2020a, 2020b; Watt 2020a, 2020b; Watzka/Watt 2020). Auch Fragen der Verbesserung der demokratischen Legitimation europäischer Politik werden nur am Rande aufgegriffen.

Der Report ist wie folgt aufgebaut: Kapitel 2 beschäftigt sich mit der Zukunft des Euro. Darin schlagen die Autoren eine Reform des fiskalpolitischen Regelwerks des Euro vor, die die Eurozone nicht nur krisenfester macht, sondern auch für mehr Wachstum und Beschäftigung sorgen würde. Zudem wird ein Vorschlag für eine verbesserte makroökonomische Koordinierung unterbreitet, der unter anderem auf gestärkten Sozialpartnern und Tarifvertragsinstitutionen beruht. Anschließend widmet sich Kapitel 3 der Stärkung der sozialen Rechte von Erwerbstätigen. Das Kapitel identifiziert vier zentrale Handlungsbedarfe: (1) eine bessere tarifvertragliche, arbeits- und sozialrechtliche Absicherung von Selbstständigen und Erwerbstätigen in der digitalen Plattformökonomie, (2) die Einführung eines europäischen Mindestlohnrahmens, (3) eine rechtliche Gleichstellung von grenzüberschreitend tätigen Beschäftigten sowie eine bessere Durchsetzung ihrer bestehenden Rechte und (4) eine Stärkung des kollektiven Arbeitsrechts im Kontext des Binnenmarktes und der Währungsunion. Kapitel 4 befasst sich schließlich mit der Frage, wie Unternehmensmitbestimmung und betriebliche Interessenvertretung besser im europäischen Recht verankert werden können.

## LITERATUR

- Creel, J./Holzner, M./Saraceno, F./Watt, A./Wittwer, J. (2020):** How to spend it. A proposal for a European Covid-19 recovery programme
- Graziano, P./Hartlapp, M. (2019):** The end of social Europe? Understanding the EU social policy change, in: *Journal of European Public Policy* 26 (10), S. 1484–1501
- Marshall, T. H. (1992):** Bürgerrechte und soziale Klassen, Frankfurt a. M.
- Müller, T./Schulten, T. (2020):** Ensuring fair short-time work – a European overview, Brüssel
- Pistor, K. (2020):** Der Code des Kapitals – Wie das Recht Reichtum und Ungleichheit schafft, Frankfurt a. M.
- Schulten, T./Müller, T. (2020):** Kurzarbeitergeld in der Corona-Krise. Aktuelle Regelungen in Deutschland und Europa, Düsseldorf
- Seikel, D. (2020a):** Die Corona-Krise und die Eurozone: Ausweg aus dem Nein-Quadrilemma?, in: *Work in Progress*
- Seikel, D. (2020b):** Kurzbewertung: Maßnahmen der Europäischen Union in der Corona-Krise, Düsseldorf
- Seikel, D. (2021):** Die Formel für ein soziales Europa. Komplementäre Sozialpolitik plus sozialkompatible Gestaltung von Währungsunion und Binnenmarkt, Bonn
- Watt, A. (2020a):** Welcome but inadequate: European measures to counter the corona crisis, in: *Social Europe*, 20.03.2020
- Watt, A. (2020b):** Wirtschaftspolitische Maßnahmen der EU in Zeiten der Coronapandemie, Düsseldorf
- Watzka, S./Watt, A. (2020):** The macro-economic effects of the EU recovery and resilience facility. A preliminary assessment, Düsseldorf

# 2 WACHSTUMS- UND BESCHÄFTIGUNGSFREUNDLICHE WIRTSCHAFTSPOLITIK IM EURO

## 2.1 Neue Fiskalregeln für die Währungsunion

Möglichkeit, das fiskalpolitische Regelwerk auf den Prüfstand zu stellen.

Andrew Watt/Sebastian Watzka/Daniel Seikel

### 2.1.2 Defizite europäischer Fiskalregeln

#### 2.1.1 Einleitung

Die europäischen Fiskalregeln konnten bereits während der Eurokrise die Entstehung massiver wirtschaftlicher Störungen weder verhindern noch die Bewältigung ihrer Folgen bewerkstelligen. Die Corona-Krise könnte die Defizite des europäischen Regelwerks trotz der in der Zwischenzeit erfolgten Reformen noch deutlicher zutage treten lassen. Sowohl der wirtschaftliche Einbruch als auch die Gegenmaßnahmen der europäischen Mitgliedstaaten werden ihre Verschuldung auf Jahre hinweg erheblich erhöhen (Draghi 2020; Europäische Kommission 2020a; IWF 2020). Zwar sind Stützungsmaßnahmen auf europäischer Ebene bereits beschlossen (vgl. Seikel 2020; Watt 2020), doch werden sie nicht ausreichen, um einen starken Anstieg der nationalen Schuldenstände zu vermeiden.

Zurzeit sind die europäischen Fiskalregeln ausgesetzt. Nach der Krise können sie in ihrer jetzigen Form angesichts der steigenden Staatsverschuldung nicht wieder zur Anwendung kommen, da sonst eine zweite Eurokrise (Schneider/Syrovatka 2020) droht. Angesichts zunehmender europakritischer Tendenzen in Italien und anderswo könnte der Euro diese Krise möglicherweise nicht überleben.

Die europäischen Regularien kranken insbesondere an ihrer stark destabilisierenden, prozyklischen Wirkung. Zugleich erweisen sie sich einerseits als zu komplex, andererseits als zu unflexibel und undifferenziert gegenüber den unterschiedlichen Bedürfnissen der Mitgliedstaaten. Die europäischen Fiskalregeln müssen daher so reformiert werden, dass sie Wachstum und Beschäftigung in Europa nicht länger behindern. Dies ist insbesondere für eine wirtschaftliche Erholung nach der Corona-Krise notwendig.

Im Februar 2020 hat die Europäische Kommission eine öffentliche Debatte zur „Überprüfung der wirtschaftspolitischen Steuerung“ (Europäische Kommission 2020b) der Wirtschafts- und Währungsunion angestoßen. Sie bietet eine geeignete

Der Stabilitäts- und Wachstumspakt (SWP) stammt aus dem Jahre 1997. Er legt die Fiskalregeln für Mitglieder der Wirtschafts- und Währungsunion (WWU) fest: Die Staatsverschuldung sollte unter 60 Prozent des Bruttoinlandsprodukts (BIP) bleiben. Die Haushaltsdefizite wurden, außer in tiefen Rezessionen, auf 3 Prozent des BIP begrenzt.<sup>5</sup>

Die europäischen Fiskalregeln waren bereits vor der Corona-Krise nicht mehr funktional. Da sie sich einseitig auf Haushaltsdisziplin konzentrieren, wird die zentrale Rolle der nationalen Fiskalpolitik für die Stabilisierung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung nicht ausreichend berücksichtigt (Furman 2016; Seikel/Truger 2019).

Sparmaßnahmen entziehen dem Wirtschaftskreislauf die Nachfrage, sie können sogar den Abschwung verstärken und zu einem Anstieg der öffentlichen Verschuldung führen (Cottarelli/Jaramillo 2012). Dies zeigte sich in der Eurokrise: Nachdem die Schuldenstandsquoten im Euroraum stark gestiegen waren, betrieben die meisten EU-Mitgliedstaaten eine verfrühte und oftmals extreme Austeritätspolitik, mit dem Ziel, öffentliche Defizite und Schulden unter Kontrolle zu bringen. Das Ergebnis war eine Double-Dip-Rezession, in den meisten Ländern gefolgt von einer anhaltend schwachen gesamtwirtschaftlichen Entwicklung. Besondere Härten traten in den Ländern auf, die am schlimmsten von der Krise betroffen waren, sie wurden im Gegenzug für Finanzhilfen zu wirtschaftlichen Anpassungsprogrammen verpflichtet. Durch die schleppende Erholung verbesserten sich Defizite und Schuldenquoten nur langsam.

Folgende dysfunktionalen Effekte treten auf und müssen korrigiert werden:

- Weder wurden hohe Schuldenstände verhindert, noch eine angemessene wirtschaftliche Stabilisierung erreicht.

<sup>5</sup> Die Regeln des SWP wurden während der Eurokrise verschärft (Seikel 2016).

- Die Fiskalregeln wirken prozyklisch, das heißt, sie vertiefen Krisen, während sie in „guten Zeiten“ nicht in ausreichendem Umfang für eine antizyklische Konsolidierung sorgen. Das liegt nicht nur an den starren Grenzwerten des SWP, sondern auch daran, wie der sogenannte Potenzialoutput berechnet wird. Das ist eine Schätzung dessen, was eine Volkswirtschaft maximal produzieren kann, ohne dass Inflation entsteht (Truger/Will 2012). Wenn wie zurzeit durch die Schätzmethode der Potenzialoutput zu stark auf aktuelle konjunkturelle Entwicklungen reagiert, werden konjunkturbedingte Schwankungen als „strukturell“ betrachtet. Eine Rezession führt dann dazu, dass die Leistungsfähigkeit der Wirtschaft in der langen Frist pessimistischer eingeschätzt wird. Die Folge hiervon wiederum ist, dass die budgetpolitischen Spielräume des Landes enger gesehen werden als es notwendig wäre. Die Fiskalpolitik wirkt dann tendenziell prozyklisch, obwohl größere finanzielle Spielräume vorhanden wären. Gleichzeitig wird in boomenden Ländern die Notwendigkeit unterschätzt, dämpfend einzuwirken – um Blasen und überhöhte Inflationsraten zu vermeiden –, da die günstige wirtschaftliche Lage als strukturelle Verbesserung interpretiert wird.
- Die Vorgaben berücksichtigen die Qualität öffentlicher Ausgaben nicht in angemessener Weise (Europäische Kommission 2020b). Insbesondere werden öffentliche Investitionen den laufenden Ausgaben gleichgestellt, obwohl sie sich auf längere Sicht zumindest teilweise selbst finanzieren. Dies kann dazu führen, dass der Staat zu wenig investiert. Öffentliche Investitionen geraten in fiskalischen Krisensituationen häufig unter Druck, da sie mit verhältnismäßig geringen politischen Kosten und ohne große Zeitverzögerung eingespart werden können.

### 2.1.3 Ein neues Regelwerk für den Euro

Gute Fiskalregeln sollten die automatischen Stabilisatoren, zum Beispiel die Arbeitslosenversicherung, in konjunkturellen Schwächephase und Aufschwüngen nicht abwürgen. Überdies sollten Fiskalregeln so gestaltet werden, dass die Politik die Konjunktur fiskalpolitisch aktiv beeinflussen kann. Ein optimales fiskalpolitisches Regelwerk muss folgenden Anforderungen gerecht werden:

- Die Fiskalpolitik muss in der Lage sein, kurzfristig auf Schocks zu reagieren.
- Langfristig sollten hohe öffentliche Schuldenquoten allmählich auf einen Referenzwert sinken, jedoch ohne dass kontinuierliche Steuererhöhungen oder Ausgabenkürzungen notwendig werden.
- Es muss ein ausreichendes Niveau öffentlicher Investitionen gewährleistet werden, denen eine

große Bedeutung für die langfristige gesamtwirtschaftliche Entwicklung zukommt (Bom/Lighthart 2014). Es gibt stichhaltige ökonomische Gründe dafür, öffentliche Investitionen (etwa in Infrastruktur, Bildung, Dekarbonisierung) mit Krediten zu finanzieren (Hein/Detzer 2014).

- Damit die Fiskalpolitik die wirtschaftliche Entwicklung stabilisieren kann, sollten die Zielwerte an die konjunkturelle Entwicklung angepasst werden. Regierungen müssen im Aufschwung sparsamer sein und sollten im Abschwung nicht prozyklisch handeln. Dazu braucht es ein adäquates Konjunkturbereinigungsverfahren, um zwischen konjunkturbedingten und strukturellen Haushaltsdefiziten unterscheiden zu können. Das momentane Verfahren wirkt prozyklisch. Folglich sollte eine Methode gewählt werden, bei der die Berechnung des Potenzials oder des Potenzialwachstums möglichst wenig auf konjunkturelle Schwankungen reagiert, sodass die Rückführung der Staatsverschuldung konjunkturgerecht verläuft und keine politisch unrealistischen sowie wirtschaftlich schädlichen Anpassungsmaßnahmen erfordert.
- Zur Abfederung schwerwiegender Schocks, beispielsweise der Corona-Krise, werden Ausnahmeregelungen benötigt.

Die fiskalpolitischen Regeln sollten so gestaltet werden, dass sie so weit wie möglich den oben formulierten Anforderungen einer optimalen Fiskalpolitik gerecht werden. Die im Folgenden entwickelten Vorschläge setzen diese Anforderungen um und kurieren die Defizite des jetzigen Regelwerks. Sie stellen eine Mindestkombination von Elementen dar, um das Risiko einer fortwährenden Stagnation und einer Überschuldung in der Währungsunion möglichst weit zu senken, ohne eine gemeinsame europäische Finanzpolitik einzuführen. Dabei wird das Ziel verfolgt, die Fiskalpolitik der Mitgliedstaaten nachhaltig (durch die Vermeidung exzessiver Defizite und Schuldenquoten) und gleichzeitig ausreichend flexibel zu gestalten. Antizyklische Maßnahmen sollen sowohl im Auf- als auch im Abschwung stabilisierend wirken können. Zugleich soll ein angemessenes Niveau an öffentlichen Gütern und Dienstleistungen bereitgestellt werden können.

Dazu schlagen wir eine umfassende Reform der europäischen Fiskalregeln vor:

- Die Obergrenze für die Staatsschuldenquote sollte aufgrund der veränderten makroökonomischen Rahmenbedingungen deutlich über die 60-Prozent-Maastricht-Quote angehoben werden.
- Des Weiteren sollte die jetzige Defizit-Obergrenze von 3 Prozent durch eine Ausgabenregel für Länder mit hohem Schuldenstand für nicht-investive, konjunkturunabhängige Ausgaben ersetzt werden.

- Schließlich sollten öffentliche Investitionen von der Ausgabenregel ausgenommen werden. Siehe hierzu ausführlicher Dullien et al. (2020).

### **Schuldenziel den neuen makroökonomischen Realitäten anpassen**

Es gibt keinen wissenschaftlichen Konsens darüber, ab welchem Niveau Staatsschulden Probleme bereiten. Ein einheitlicher Wert für Länder, deren ökonomische und fiskalische Rahmenbedingungen sehr unterschiedlich sind, ist aus ökonomischer Sicht nicht sachgemäß. An einem Referenzwert wird aber aus pragmatischen Gründen festgehalten, da in einem komplexen politischen Umfeld Steuerungsgrößen benötigt werden und ein Verzicht darauf politisch kaum durchsetzbar wäre. Es ist jedoch unbestreitbar, dass sich die makroökonomischen Rahmenbedingungen seit dem Maasricht-Vertrag so fundamental verändert haben, dass eine Überprüfung und Anpassung der Referenzschuldenquote dringend geboten ist, nicht zuletzt, da durch die Corona-Krise die Schuldenstände stark steigen.

Berechnungen, etwa von Blanchard et al. (2020), zeigen, dass bei plausiblen Annahmen zu Zinssätzen, Inflation und Wachstum Schuldenstandsquoten von 100 Prozent durchaus tragbar sind. Insofern sollte die – auch und besonders infolge der Corona-Krise unrealistische – 60-Prozent-Obergrenze für die Staatsverschuldung deutlich erhöht werden.<sup>6</sup>

### **Ausgabenregel für nicht-investive Ausgaben statt Defizitregel**

Gegenüber der derzeitigen Defizitobergrenze liegt der Vorteil einer Ausgabenregel – bei der die Ausgaben an die mittelfristige Entwicklung der (nominalen) Produktionsmöglichkeiten gekoppelt sind – darin, dass sich die automatischen Stabilisatoren ungehinderter entfalten können (Bénassy-Quéré et al. 2018; Brück/Zwiener 2006; Darvas et al. 2018). Auch wenn Steuereinnahmen konjunkturell bedingt wegfallen oder übermäßig stark wachsen, steigen die Staatsausgaben dennoch entsprechend der Regel und wirken stabilisierend. Im Fall einer Rezession erzeugt eine Ausgabenregel ein Budgetdefizit, im Fall eines Booms einen Budgetüberschuss.

Wie könnte das konkret aussehen? Die hier vorgeschlagene Ausgabenregel sieht vor, die Zunahme von konjunkturenabhängigen nicht-investiven Staatsausgaben zu begrenzen – das sind die Ausgaben für dauerhafte Staatstätigkeiten wie öffentliche Verwaltung, innere und äußere Sicherheit usw.

–, sobald der Schuldenstand eines Landes eine gewisse Grenze überschritten hat. Solche Ausgaben müssten nicht gekürzt werden, sondern dürften lediglich langsamer wachsen. Davon ausgenommen wären konjunkturabhängige Ausgaben, etwa für Arbeitslosenunterstützung oder Grundsicherung. Das Wachstum dieser Ausgaben sollte dabei durch das mittelfristige Wachstum des nominalen BIP-Potenzials begrenzt werden (Bénassy-Quéré et al. 2018).<sup>7</sup> Die Ausgabenregel sollte einen Anpassungsmechanismus beinhalten: Falls ein Mitgliedsland des Euroraums eine als zu hoch angesehene Schuldenquote hat, sollten die Ausgaben dementsprechend etwas geringer steigen dürfen, sodass die Zielquote längerfristig erreicht wird (Bénassy-Quéré et al. 2018; Darvas et al. 2018). Ausgaben, die über dem vorgegebenen Pfad liegen, dürfen nur erfolgen, wenn sie budgetneutral sind, das heißt, wenn andere Ausgaben im selben Umfang eingespart oder zusätzliche Steuern eingenommen werden. Analog sollten Steuersenkungen nur budgetneutral erfolgen dürfen.

Grundsätzlich sollte die Ausgabenregel einen niedrigeren Pfad für jene Länder des Euroraums vorsehen, deren Schuldenquote weiter von der Zielquote entfernt ist oder deren Schulden als weniger tragfähig angesehen werden. Dabei sollten die Ausgaben für Länder, die sehr weit vom Schwellenwert entfernt sind, stärker gedämpft werden als bei Ländern, die nur leicht über der Schuldenobergrenze liegen. Weiterhin sollen auch Ausnahmeregelungen die Möglichkeit zulassen, dass Mitgliedsländer bei schwerer wirtschaftlicher oder sonstiger Notlage temporär von der Ausgabenregel abweichen dürfen.

Sobald der Schuldenstand eines Landes unter den Referenzwert für die Staatsschuldenquote fällt oder der strukturelle Primärsaldo ein Niveau erreicht hat, das auch ohne weitere Ausgabenzurückhaltung eine zügig fallende Schuldenquote garantiert, sollten alle Beschränkungen ausgesetzt werden.

### **Goldene Regel für öffentliche Investitionen**

Wie oben erwähnt, sollte die vorgeschlagene Ausgabenregel nur für nicht-investive Ausgaben des Staates gelten. Öffentliche Investitionen sollen in Form einer Goldenen Regel von der Ausgabenregel ausgenommen werden. Schuldenfinanzierte Nettoinvestitionen, die die Produktivkraft der Volkswirtschaft erhöhen, sollen dadurch auch bei höheren Staatsschuldenquoten möglich bleiben (Blanchard et al. 2020; Truger 2016). Damit werden künftige Generationen an der Finanzierung des größeren und moderneren Kapitalstocks beteiligt, von dem auch sie profitieren werden.

<sup>6</sup> Dullien et al. (2020) schlagen aus pragmatisch-politischen Gründen – und um einen ausreichenden Puffer für Krisen vorzuhalten – einen Referenzwert von 90 % vor.

<sup>7</sup> Das BIP-Potenzial entspricht der Summe aus dem mittelfristigen Wachstum des realen Produktionspotenzials und des Inflationsziels der EZB.

Dazu muss der Begriff „Investition“ genauer bestimmt werden. Pragmatisch kann man sich an der Abgrenzung in der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung (VGR) orientieren, die darunter hauptsächlich klassische Infrastrukturinvestitionen fasst.

Da Ausgaben etwa für Bildung und Humankapital im Durchschnitt langfristig das Produktionspotenzial steigern, könnte der Investitionsbegriff entsprechend erweitert werden.

## LITERATUR

**Bénassy-Quéré, A./Brunnermeier, M. K./Enderlein, H./Farhi, E./Fratzschler, M./Fuest, C./Gourinchas, P.-O./Martin, P./Pisani, F./Rey, H./Véron, N./Di Weder Mauro, B./Zettelmeyer/Jeromin (2018):** Reconciling risk sharing with market discipline: A constructive approach to euro area reform

**Blanchard, O./Leandro, Á./Zettelmeyer, J. (2020):** Revisiting the EU fiscal framework in an era of low interest rates

**Bom, P. R./Ligthart, J. E. (2014):** What have we learned from three decades of research on the productivity of public capital?, in: *Journal of Economic Surveys* 28 (5), S. 889–916

**Brück, T./Zwiener, R. (2006):** Fiscal policy rules for stabilisation and growth: A simulation analysis of deficit and expenditure targets in a monetary union, in: *Journal of Policy Modeling* 28 (4), S. 357–369

**Cottarelli, C./Jaramillo, L. (2012):** Walking hand in hand: Fiscal policy and growth in advanced economies, Washington

**Darvas, Z./Martin, P./Ragot/Xavier (2018):** European Fiscal Rules Require a Major Overhaul., Brüssel

**Draghi, M. (27.03.2020):** We must mobilise as if for war, in: *Financial Times* 2020

**Dullien, S./Paetz, C./Watt, A./Watzka, S. (2020):** Vorschläge zur Reform der europäischen Fiskalregeln und Economic Governance

**Europäische Kommission (2020a):** European Economic Forecast. Spring 2020, Brüssel

**Europäische Kommission (2020b):** Überprüfung der wirtschaftspolitischen Steuerung. Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, die Europäische Zentralbank, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen, Brüssel

**Furman, J. (2016):** The new view of fiscal policy and its application. Manuscript for Conference „Global Implications of Europe’s Redesign“, New York

**Hein, E./Detzer, D. (2014):** Coping with Imbalances in the Euro Area: Policy Alternatives Addressing Divergences and Disparities between Member Countries, Annandale-on-Hudson

**IWF (2020):** Fiscal Monitor – Policies to Support People During the COVID-19 Pandemic, Washington

**Schneider, E./Syrovatka, F. (2020):** Corona und die nächste Eurokrise, in: *Prokla* (online first)

**Seikel, D. (2016):** Flexible Austerity and Supranational Autonomy. The Reformed Excessive Deficit Procedure and the Asymmetry between Liberalization and Social Regulation in the EU, in: *Journal of Common Market Studies* 54 (6), S. 1398–1416

**Seikel, D. (2020):** Kurzbewertung: Maßnahmen der Europäischen Union in der Corona-Krise, Düsseldorf

**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

**Truger, A. (2016):** The Golden Rule of Public Investment – A Necessary and Sufficient Reform of the EU Fiscal Framework, Düsseldorf

**Truger, A./Will, H. (2012):** Gestaltungsanfällig und pro-zyklisch: Die deutsche Schuldenbremse in der Detailanalyse, Düsseldorf

**Watt, A. (2020):** Wirtschaftspolitische Maßnahmen der EU in Zeiten der Coronapandemie, Düsseldorf

## 2.2 Makroökonomische Koordinierung verbessern, Sozialpartner stärken

Andrew Watt

Die Eurokrise richtete den Fokus auf ein grundlegendes Problem: makroökonomische Ungleichgewichte zwischen den Ländern der Wirtschafts- und Währungsunion. Die Eurozone war vor dem Ausbruch der Eurokrise wirtschaftlich in zwei Lager mit jeweils dauerhaften Leistungsbilanzüberschüssen und -defiziten gespalten.<sup>8</sup> Damit verfestigten sich makroökonomische Ungleichgewichte. Vor der Eurokrise fehlten Instrumente, um die Wirtschaftspolitik der Euroländer effektiv zu koordinieren. Diesem Mangel begegnete die EU mit der Einführung von drei neuen Instrumenten:

- Verfahren bei finanziellen Nothilfen aus den europäischen Rettungsschirmen, in dessen Rahmen die Troika zur Überwachung von strukturellen Reformprogrammen entsandt wurde (Müller 2015; Seikel 2019, S. 188).
- Das Europäische Semester.
- Das Verfahren zur Vermeidung und Korrektur von makroökonomischen Ungleichgewichten („Macroeconomic Imbalance Procedure“ MIP; siehe Kapitel 2.2.3; Dullien et al. 2020, S. 17 ff.; Seikel 2019, S. 188 ff.).

Jedoch konnten diese Instrumente makroökonomische Ungleichgewichte nicht so ausgleichen, dass der Euro nachhaltig stabilisiert werden konnte. Außerdem sind sie mit einer Reihe teils schwerwiegender Probleme verbunden, angefangen von Verstößen gegen demokratische Prinzipien und soziale Rechte in den sogenannten Troika-Ländern (Fischer-Lescano 2014) über den asymmetrischen Fokus der Verfahren auf Defizitländer bis hin zur schwachen Befolgung der länderspezifischen Empfehlungen im Rahmen des Europäischen Semesters (van der Veer/Haverland 2018).

Ein weiteres, schwerwiegendes Problem dieser neuen Verfahren – wie im Prinzip der gesamten Konstruktion der reformierten Economic Governance – ist, dass die Fiskal- und Lohnpolitik einseitig auf „interne Abwertung“ ausgerichtet wird, also auf die Reduzierung von Preisen und (Nominal-) Löhnen im Verhältnis zu den anderen Euro-Mitgliedsländern. Dieser Wettlauf nach unten behin-

dert wiederum die wirtschaftliche Entwicklung der Eurozone. Eine Reform der WWU muss die makroökonomischen Anpassungslasten ausgewogener sowie wachstums- und beschäftigungsfreundlicher verteilen. Die Fiskalpolitik kann und sollte einen wichtigen Beitrag zur Vermeidung von Ungleichgewichten beziehungsweise zum Abbau bestehender Ungleichgewichte leisten und damit den Druck von der Lohnpolitik nehmen. Eine expansivere Fiskalpolitik kann exzessive Überschüsse in der Leistungsbilanz reduzieren und die Lohn- und Preisinflation erhöhen, was die Leistungsbilanzen von Überschussländern reduzieren würde (Horn et al. 2017). Daher ist die im vorherigen Kapitel vorgeschlagene Reform der Fiskalregeln von so herausragender Bedeutung. Je effektiver die Fiskalpolitik gegen überschießende, dauerhafte Leistungsbilanzüberschüsse und -defizite eingesetzt wird, desto stabiler die wirtschaftliche Entwicklung und damit auch das Umfeld für die Lohn- und Sozialpolitik.

Neben der Fiskalpolitik kommt auch der makroökonomischen Orientierung der Lohnpolitik eine wichtige Rolle zu, um makroökonomische Ungleichgewichte zu vermeiden. Sie kann zum Beispiel dazu beitragen, dass der Druck auf Defizitländer verringert wird, einen restriktiven fiskalpolitischen Kurs einschlagen zu müssen, und damit die Kosten der Wiedererlangung der Wettbewerbsfähigkeit minimieren. Darüber hinaus kann sie in der aktuellen Lage helfen, die Binnennachfrage zu beleben und die Desinflationsgefahr im Euroraum zu bannen. Die geldpolitischen Maßnahmen der EZB allein reichen seit Jahren nicht aus, das selbst gesetzte Inflationsziel von knapp unter 2 Prozent zu erreichen. Gelingt es nicht, über eine abgestimmte Fiskal- und Lohnpolitik wirtschaftliche Anpassungslasten abzufedern, muss die Anpassung letztendlich allein über eine restriktive Fiskalpolitik erfolgen.

Für eine wachstums- und beschäftigungsfreundliche Ausbalancierung der WWU sind neben der Reform der europäischen Fiskalregeln (siehe Kapitel 2.1) drei weitere Schritte notwendig. Erstens: Die Tarifvertragsparteien müssen in den Stand versetzt werden, die Lohnentwicklung steuern zu können. Dazu müssen zuvörderst die Tarifvertragssysteme institutionell gestärkt werden (Kapitel 2.2.1; siehe auch Kapitel 3.2 über angemessene Mindestlöhne und die Stärkung der Tarifbindung in der EU).

Zweitens: Der makroökonomische Dialog auf nationaler und auf europäischer Ebene sollte reformiert und gestärkt werden, um die Grundlagen für eine wirtschaftspolitische Koordinierung zu schaffen. Gewerkschaften und Arbeitgeberverbände als Hauptakteure der Tarifpolitik müssen dabei systematisch miteinbezogen werden (Kapitel 2.2.2).

Drittens: Das Verfahren bei makroökonomischen Ungleichgewichten muss reformiert werden (Kapitel 2.2.3). Das MIP muss vor allem symmetrischer ausgerichtet werden, indem verstärkt auch das Problem zu schwacher Lohnentwicklungen adres-

<sup>8</sup> In der Leistungsbilanz sind neben den Im- und Exporten von Gütern und Dienstleistungen einige andere internationale Stromgrößen wie Arbeitseinkommen und Gewinntransfers enthalten. Für die meisten Länder dominieren allerdings die Warenströme, sodass zumeist ein Leistungsbilanzüberschuss annäherungsweise mit einem Exportüberschuss und ein Leistungsbilanzdefizit mit einer Situation, in der die Importe des Landes die Exporte übersteigen, gleichgesetzt werden.

siert wird. Das Ziel dieser Maßnahmen ist eine wachstums- und beschäftigungsfreundliche Stabilisierung des Euro.

### **2.2.1 Gewerkschaften und Arbeitgeberverbände als wirtschaftspolitische Akteure stärken**

Die Lohnsetzungsstrukturen in den einzelnen Mitgliedstaaten der WWU sind sehr unterschiedlich. Allerdings besteht für eine Vereinheitlichung keine Notwendigkeit. Für das makroökonomische Gleichgewicht in der Eurozone ist letztlich entscheidend, dass die nominale Lohnstückkosten- und die Preisentwicklung der Länder nicht dauerhaft nach oben oder unten voneinander abweichen.<sup>9</sup> Wie bereits erwähnt, kann dies durch eine Kombination von lohnpolitischen und fiskalischen Maßnahmen erreicht werden.

In Mitgliedstaaten mit gut funktionierenden Systemen kollektiver Lohnfindung können und sollen die Arbeitgeberverbände und Gewerkschaften eine zentrale Rolle bei der Vermeidung von Ungleichgewichten sowie bei der Stabilisierung und Verstärkung der konjunkturellen Dynamik spielen, indem sie die Auswirkungen ihrer Abschlüsse auf die Gesamtwirtschaft berücksichtigen. Funktionierende Lohnsetzungssysteme, die institutionell zur Lohnkoordinierung in der Lage sind, sind allerdings nur die *notwendige* Bedingung für eine ausgeglichene Lohnentwicklung in der Eurozone. Empirisch beobachten wir, dass Länder mit koordinierten Lohnfindungssystemen wie Deutschland oder die Niederlande in der Tendenz zur Lohnmoderation neigen, was entscheidend zur Entstehung von makroökonomischen Ungleichgewichten in der Eurozone beigetragen hat (vgl. Höpner/Lutter 2017). Eine Koordinierung auf der europäischen Ebene könnte dazu beitragen, derartige „wettbewerbskorporatistische“ Tendenzen einzuhegen – dazu mehr in Kapitel 2.2.2 und 2.2.3. Dort, wo die tarifvertraglichen Strukturen keine Lohnkoordinierung leisten können, weil die Lohnfindung überwiegend dezentral stattfindet und wesentlich von der konjunkturellen Dynamik abhängt, muss die Stabilisierungsfunktion weitgehend von der Fiskalpolitik übernommen werden. Ihr Einsatz kann dabei jedoch irgendwann in Konflikt mit den europäischen Fiskalregeln kommen und/oder hohe wirtschaftliche und politische Kosten in Form eines Anstiegs der Arbeitslosigkeit

mit sich bringen. Daher ist es geboten, in diesen Fällen mittel- bis langfristig den Aufbau leistungsfähiger Tarifvertragssysteme zu fördern.

Auch in der wissenschaftlichen Diskussion wird immer stärker betont, dass koordinierte Lohnverhandlungsstrukturen vorteilhaft für die gesamtwirtschaftliche Entwicklung sind (OECD 2018; European Commission 2017 a; Watt 2017; Koll 2013, S. 62 ff.). Nationale Regierungen und europäische Institutionen sollten also ein gemeinsames Interesse an der Stärkung tarifvertraglicher Strukturen in den Mitgliedstaaten haben. Damit würden Gewicht und Rolle der Tarifvertragsparteien und somit auch der Gewerkschaften in der Economic Governance auf der Ebene der Eurozone gestärkt werden (Koll/Watt 2019). Eine derartige Stärkung von Arbeitgeberverbänden und Gewerkschaften als tarifpolitische Akteure wird nunmehr auch von der Europäischen Kommission im Rahmen ihrer Empfehlung zur Europäischen Säule sozialer Rechte und einer ergänzenden Mitteilung unterstützt (European Commission 2017).

Die Stärkung von Tarifvertragssystemen ist in erster Linie eine Aufgabe der Mitgliedstaaten. Der nationalen Politik steht dazu je nach Verfasstheit der jeweiligen Modelle eine Vielzahl von Instrumenten zur Verfügung: Mindestlöhne, Allgemeinverbindlicherklärung von Tarifverträgen, Knüpfung öffentlicher Aufträge an die Einhaltung von Tarifverträgen, Erschwerung von OT-Mitgliedschaften in Arbeitgeberverbänden, Verbot der Beteiligung von Verbänden ohne Mitglieder in nationalen Lohnfestsetzungsverfahren sowie die Lohnpolitik im öffentlichen Dienst. Manche Länder haben ein System der Pflichtmitgliedschaft in „Kammern“ oder eine institutionalisierte Rolle der Tarifparteien in der Sozialversicherung (Gentsystem).

Auch die europäische Politik kann zur Stärkung von Tarifvertragssystemen beitragen. Zuerst müsste sie in Zukunft davon Abstand nehmen, die Dezentralisierung von Tarifvertragssystemen aktiv zu befördern. Ferner müsste die Tarifautonomie rechtlich besser geschützt werden (siehe Kapitel 3.4). Das europäische Vergaberecht könnte bei der öffentlichen Auftragsvergabe die Einhaltung von Tariflöhnen verpflichtend vorschreiben. Ein europäischer Mindestlohnstandard könnte dazu beitragen, Tariflöhne von unten zu stützen. Die Kommission hat hierzu jüngst einen Richtlinienvorschlag für angemessene Mindestlöhne vorgelegt, der auch einen Mechanismus zur Gewährleistung einer hohen Tarifbindung enthält (siehe hierzu Kapitel 3.2). Zudem könnte die EU mit Haushaltsmitteln das „capacity building“ nationaler Sozialpartner fördern, um tragfähige Organisationsstrukturen zu schaffen. Schließlich sollte die Kommission konsequent Verhandlungsergebnisse zwischen Arbeitgebern und Gewerkschaften im Rahmen des (sektoralen) sozialen Dialogs auf europäischer Ebene, wie im europäischen Recht vorgesehen, legislativ umsetzen.

<sup>9</sup> Es ist wichtig, an dieser Stelle zu betonen, dass eine moderate Entwicklung der nominalen Lohnstückkosten nichts über die Entwicklung der letztlich die abhängig Beschäftigten interessierenden Reallöhne aussagt. Die Reallöhne sollten im Gleichschritt mit der Arbeitsproduktivität wachsen. Wenn überdurchschnittliche nominale Lohnstückkostensteigerungen mit erhöhter Preisinflation einhergehen, wie dies in Ländern wie Spanien und Griechenland bis zur Eurokrise der Fall war, dann steigen die Reallöhne nicht überdurchschnittlich, aber die relative Wettbewerbsfähigkeit geht mit der Zeit verloren.

Für Arbeitgeber und Gewerkschaften auf nationaler wie europäischer Ebene könnte hierin die Chance liegen, sich als unverzichtbare wirtschaftspolitische Akteure zu profilieren. Gewerkschaften sollten ihre Bemühungen um eine transnationale lohnpolitische Koordinierung entsprechend der „Koordinierungsformel“ erneuern, auch wenn die praktischen Erfahrungen mit bisherigen Versuchen der freiwilligen Lohnkoordinierung durch die Gewerkschaften wenig ermutigend waren. Tarifparteien können diese Aufgabe nur unter der Voraussetzung einer Stärkung und Erneuerung der Tarifvertragssysteme (Schulten 2014, S. 315 f.) und einer Weiterentwicklung des europäischen institutionellen Rahmens, wie im nächsten Unterabschnitt vorgeschlagen, leisten.

### 2.2.2 Reform des Makroökonomischen Dialogs

Im Vergleich zu den Fiskalregeln, deren Adressat die nationale Fiskalpolitik ist, kann die Verantwortung für die Vermeidung makroökonomischer Ungleichgewichte nicht einem einzelnen Akteur auf der nationalen Ebene zugeschrieben werden. Bei der Lohnsetzung, die unmittelbar die Entwicklung der Lohnstückkosten und indirekt die inländischen Preise bestimmt, spielen Arbeitgeberverbände und Gewerkschaften – in der EU als Sozialpartner bezeichnet – die zentrale Rolle.

Daher bedarf es einer Koordinierung und Kooperation der verschiedenen wirtschaftspolitisch relevanten Akteure. Es kommt auf ein konsistentes Zusammenwirken an, einerseits innerhalb der nationalen und der Euroraum-Ebene, andererseits zwischen den wirtschaftspolitischen Instrumenten, um makroökonomische Ungleichgewichte zu vermeiden und gleichgewichtige und konsistente Entwicklungspfade einzuschlagen und einzuhalten. Hierfür wäre die Schaffung eines dafür geeigneten institutionellen Unterbaus hilfreich (ausführlich: Koll/Watt 2018). Er kann auf bestehenden Institutionen aufgebaut werden.

Seit mehr als 20 Jahren bringt der Makroökonomische Dialog (MED) der Europäischen Union Vertreter der Geld-, Fiskal- und Lohnpolitik auf EU-Ebene zusammen (Koll 2005). Er sollte in Zukunft aufgewertet werden. Für die besonderen Koordinierungserfordernisse der WWU sollte ein MED für den Euroraum (Euro-MED) eingerichtet und in das Europäische Semester eingegliedert werden. Mitglieder sind die nationalen Finanzminister\*innen, die Präsident\*in der EZB, Vertreter\*innen der Kommission, der europäischen Gewerkschaften und der Arbeitgeberverbände. Ferner sollte jeder Mitgliedstaat des Euroraums ein entsprechendes Gremium auf nationaler Ebene einrichten (MEDNAT). Hier können nationale Strategien zur Erreichung gleichgewichtiger Entwicklungspfade entwickelt und politisch abgestimmt werden. Dem MEDNAT zuarbeiten sollten nationale Expert\*innenräte, die sich aus den schon eingerichteten nationalen Ausschüssen

für Produktivität entwickeln könnten.<sup>10</sup> Diese entwerfen alternative, quantitativ unterlegte wirtschaftliche Entwicklungs- und Politikszenerien, worüber im MEDNAT von den wirtschaftspolitisch relevanten Akteuren beraten wird. Ein solcher Rat könnte auf Ebene der Eurozone eingerichtet werden. Hierfür bietet sich der bereits bestehende Europäische Fiskalrat an. Er sollte dafür entsprechend personell wie thematisch erweitert werden. Der Euro-MED soll eine koordinierende Funktion erfüllen und auf die Konsistenz der nationalen Strategien und ihre Übereinstimmung mit den Anforderungen der WWU achten.

Damit könnten in fast allen genannten Fällen anstelle einer gänzlich neuen Institution auch weiterentwickelte, bereits existierende Institutionen die benötigte Koordinierungsfunktion übernehmen.<sup>11</sup>

### 2.2.3 Reform des Verfahrens bei makroökonomischen Ungleichgewichten

Die Einführung des Verfahrens bei makroökonomischen Ungleichgewichten war aufgrund der verfestigten Leistungsbilanzungleichgewichte zwischen Ländern der Eurozone, die zur Eurokrise geführt hatten, grundsätzlich eine angemessene Reaktion. Als Reaktion auf die Eurokrise wurde die Überwachung der Wirtschaftspolitik der Mitgliedstaaten des Euroraums durch die EU ausgeweitet, um das Problem der makroökonomischen Ungleichgewichte – insbesondere Divergenzen der Wettbewerbsfähigkeit und Leistungsbilanzungleichgewichte – anzugehen. Dies bedeutete eine verspätete Anerkennung der Rolle von Fragen der Zahlungsbilanz in der Krise des Euroraums: Große und persistente Leistungsbilanzüberschüsse und -defizite gingen mit Gläubiger-Schuldner-Beziehungen einher, die sich in der Krise entluden (Koll/Watt 2018). Gleichzeitig weist das MIP aber bis heute eine Reihe erheblicher Schwächen auf: Asymmetrie, Überkomplexität, schwache Bindewirkung der aus dem Verfahren abgeleiteten Politikempfehlungen an die Mitgliedstaaten, mangelnde Legitimation und eine hohe politische Konfliktrichtigkeit. Die vorgeschlagene Reform würde zumindest einige dieser Strukturprobleme beheben. Gelingt dies, könnte aus der MIP ein Verfahren für makroökonomische Gleichgewichte werden. Einige der Probleme der makroökonomischen Koordinierung würden bereits durch die in den vorherigen Abschnitten empfohlenen Reformen adressiert und die Rolle der

<sup>10</sup> Diese Ausschüsse sind grundsätzlich sinnvoll, befassen sich aber vor allem mit angebotsseitigen, längerfristigen Fragestellungen mit nur beschränkter Relevanz für die makroökonomische Koordinierung zwischen den Mitgliedstaaten.

<sup>11</sup> Eine ausführliche Darstellung der konzeptionellen und institutionellen Grundzüge und Details findet sich bei Koll/Watt (2018).

Arbeitgeberverbände und Gewerkschaften als zentrale wirtschaftspolitische Akteure festigen.

Das MIP leidet unter einer Reihe von Dysfunktionalitäten. Die Indikatoren im sogenannten Scoreboard, das zur Bewertung der nationalen Politiken verwendet wird, sind asymmetrisch, das heißt, sie konzentrieren sich einseitig auf Länder mit Leistungsbilanzdefiziten, bei denen ein Problem mangelnder Wettbewerbsfähigkeit diagnostiziert wird. Am offensichtlichsten ist dies bei den Grenzwerten für die Leistungsbilanz: Im Dreijahresdurchschnitt dürfen Überschüsse eine Obergrenze von 6 Prozent des BIP nicht überschreiten, während die Untergrenze für Defizite auf -4 Prozent festgelegt wurde. Das bedeutet, dass Überschüsse weniger streng bewertet werden als Defizite, obwohl Überschüsse genauso makroökonomisch destabilisierend sind. Das MIP enthält zudem eine zu große Anzahl von Indikatoren, denen eine klare Priorisierung fehlt. Bei mehreren Indikatoren besteht bestenfalls eine schwache Verbindung zu Fragen makroökonomischer Ungleichgewichte mit grenzübergreifender Relevanz. Die zu große Zahl an teilweise wenig relevanten Indikatoren schwächt die Befolgungswahrscheinlichkeit der Empfehlungen. Zur schwachen Befolgung trägt auch bei, dass viele der Zielgrößen nicht oder nur eingeschränkt durch staatliche Politik gesteuert werden können. Überdies bestehen Legitimationsprobleme aufgrund rechtlicher Kompetenzkonflikte (Bast/Rödl 2012; Höpner/Rödl 2012) und vor allem wegen der Tatsache, dass weder nationale Parlamente noch das Europäische Parlament oder die Tarifpartner ausreichend beteiligt sind.<sup>12</sup> Der äußerst technokratische Ansatz des Verfahrens verringert die Befolgungswahrscheinlichkeit weiter. Dazu passt, dass die Empfehlungen, die im Rahmen des MIP an die Mitgliedstaaten gerichtet wurden, weitgehend ignoriert wurden (van der Veer/Haverland 2018), obwohl sie auf dem Papier genauso bindend sind wie die fiskalischen Regeln. Das Verfahren bei einem übermäßigen Ungleichgewicht, in dessen Rahmen ebenso wie im Verfahren bei einem übermäßigen Defizit Sanktionen verhängt werden können, wurde nicht ein einziges Mal aktiviert. Am eklatantesten ist vielleicht, dass wiederholte Leistungsbilanzüberschüsse, die sogar die asymmetrische Obergrenze von 6 Prozent in Deutschland und den Niederlanden deutlich

12 Der Aspekt der Stärkung der demokratischen Legitimation wird im vorliegenden Report nicht näher behandelt. Das MIP liegt in den Händen der Europäischen Kommission, das abschließende Votum beim Europäischen Rat der Finanzminister. Das EP spielt ebenso wie nationale Parlamente praktisch keine Rolle im Semester-Prozess. Auch auf nationaler Ebene ist die Konsultation von Parlamenten, Gewerkschaften und Arbeitgeberverbänden bei der Formulierung nationaler Reformpläne häufig unzureichend. Durch die nun erfolgte Verkopplung der länderspezifischen Empfehlungen aus dem Europäischen Semester an die Vergabe von Fördermitteln aus der neuen „Aufbau- und Resilienzfaszilität“ ist eine Demokratisierung umso dringender geboten.

überschreiten, weder sanktioniert noch korrigiert wurden.<sup>13</sup>

Eine erste notwendige Reform besteht darin, das MIP-Verfahren symmetrisch auszurichten. Dies erfordert eine Änderung der im Verfahren zum Einsatz kommenden Indikatoren bzw. deren Zielwerte.<sup>14</sup> Zwei Indikatoren sind dabei besonders wichtig: Der Schwellenwert für Leistungsbilanzüberschüsse (gemittelt über drei Jahre) sollte zunächst von 6 auf 4 Prozent abgesenkt werden, um symmetrisch zu dem Wert bei Defiziten (-4 Prozent) zu sein. Da auch diese Werte über einen längeren Zeitraum ein Missverhältnis zwischen inländischem Angebot und inländischer Nachfrage indizieren, das besorgniserregend sein kann, wäre eine Einengung des Korridors auf  $\pm 3$  Prozent angezeigt.

Unabdingbar ist zudem eine Änderung beim Indikator zur Entwicklung der nominalen Lohnstückkosten, bei dem es derzeit nur einen oberen Schwellenwert gibt (9 Prozent für Euroländer und 12 Prozent für Nichteuroländer in einer Dreijahresbetrachtung). Dies bedeutet, dass die nominalen Lohnstückkosten nur in einem begrenzten Rahmen steigen, aber theoretisch ins Bodenlose fallen dürfen – und dies, obwohl stark fallende Lohnstückkosten gleichsam destabilisierend wirken können. Deshalb sollte auch eine Untergrenze eingezogen werden. Damit würden Lohnunterbietungsstrategien eingedämmt (siehe Kapitel 2.2.1). Die Euroländer sollten sich an einem Korridor orientieren, der sich symmetrisch um das Preisziel der EZB bewegt (beispielsweise 1 Prozent bzw. 3 Prozent gemittelt über drei Jahre).<sup>15</sup> Gleichzeitig würden auf der WWU-Ebene sowohl inflatorische wie auch defla-

13 Die zu erwartenden politischen Konflikte gerade auch im Verbund der Eurostaaten im Falle einer schärferen Sanktionierungspraxis von Verstößen sind vermutlich auch der Grund, warum alle beteiligten Akteure davor zurückschrecken, dem Verfahren eine größere Verbindlichkeit zu verleihen. Würde man das Verfahren scharf stellen, müsste mit einer direkten Missachtung der Vorgaben gerechnet werden. Eine solche „outright non-compliance“ würde das MIP stark beschädigen. Zudem könnten die rechtlichen Grundlagen des Verfahrens im Konfliktfall gerichtlich ausgetestet werden, was je nach Ausgang das MIP auch grundsätzlich infrage stellen könnte.

14 Eine detaillierte Beschreibung des Scoreboards und anderer Modalitäten des MIP findet sich in Europäische Kommission (2016).

15 Dies ist kompatibel mit der lohnpolitischen Orientierung des EGB. Diese sieht einen Ausgleich für Inflation – die mittelfristig der EZB-Zielrate entsprechen soll – und einen Reallohnzuwachs in Höhe der Produktivitätssteigerung vor. Die vom EGB geforderte Reallohnkonvergenz zwischen den Mitgliedstaaten ließe sich realisieren, vorausgesetzt die Produktivität in Ländern mit niedrigerem Pro-Kopf-Einkommen wächst schneller als in wohlhabenderen Mitgliedstaaten. (Ist dies nicht der Fall, kann eine Konvergenz nach oben längerfristig schwerlich gelingen, es sei denn durch zwischenstaatliche Transfers.) Andere lohnpolitische Ziele, wie eine Verminderung des Gender-Pay-Gaps oder des Gaps zwischen Minimum- und Durchschnittslöhnen, werden von diesem Korridor nicht tangiert, da sie auf der volkswirtschaftlichen Ebene angesiedelt sind.

torische Entwicklungen vermieden: Die EZB kann sich daher mehr auf andere Ziele, insbesondere Vollbeschäftigung, konzentrieren.

Überdies sollte die Anzahl der Indikatoren im Scoreboard stark verschlankt werden, um eine Fokussierung auf die wesentlichen Ziele zu ermöglichen, und eine Durchsetzung der Politikempfehlungen nicht durch Überfrachtung zu gefährden. Ist eine Reduzierung politisch nicht durchsetzbar, muss eine klare Priorisierung erfolgen. Eine Priorisierung sollte sich davon leiten lassen, welche Variablen direkt zu beeinflussen sind und welche effektiv auf die Dynamik in der Währungsunion als Ganzes wirken. Das würde auch zur Folge haben, dass eine unnötige und politisch schädliche Einmischung in sozialpolitische Angelegenheiten der Mitgliedstaaten, wo diese sozialen Präferenzen entsprechen, aber die makroökonomischen Gleichgewichte nicht oder kaum tangieren, entfiel. Auf diesen Überlegungen basiert die Zusammenfassung des vorgeschlagenen, reformierten Scoreboards in Tabelle 1.

Mit einem solchen Scoreboard würde der Fokus des Monitorings im Rahmen des Europäischen

Semesters auf die Ergebnisse gelegt, die durch politische Entscheidungen der Akteure auf Ebene der Mitgliedstaaten wesentlich beeinflusst werden können und zugleich externe Effekte auf Partnerländer im Euroraum, aber auch auf den Währungsraum insgesamt haben.

Die symmetrische Ausrichtung und die Beschränkung auf Größen, die relevant und durch die Mitgliedstaaten beeinflussbar sind, sind auch zwei wichtige Voraussetzungen für eine deutliche Erhöhung der Bindungskraft („ownership“) des MIP.

Wichtig zu betonen ist, dass eine Verletzung von einzelnen Grenzwerten des MIP nicht automatisch zur Einleitung eines Strafverfahrens führt, wie dies bei den europäischen Fiskalregeln vorgesehen ist. Vielmehr führt die Kommission eine qualitative Analyse durch, in die eine Reihe von Faktoren einfließt, die eine umfassendere Beurteilung der wirtschafts-, sozial- und arbeitsmarktpolitischen Situation von einzelnen Ländern und der Eurozone als Ganzes erlauben.

Tabelle 1

#### Empfehlungen für reformiertes Scoreboard

Bewertungsindikatoren	Obergrenze	Untergrenze
Nominale Lohnstückkosten, gleitender 3-Jahresdurchschnitt	3%	1%
BIP-Deflator, gleitender 3-Jahresdurchschnitt	3%	1%
Leistungsbilanzsaldo, % BIP, gleitender 3-Jahresdurchschnitt	3%	-3%
<b>Zusatzindikatoren</b>	<b>Vorwärtsgerichtete Interpretation ohne Schwellenwerte</b>	
Ausrichtung der Fiskalpolitik	Aktuelle und erwartete Entwicklung der Binnennachfrage	
Arbeitsmarktindikatoren (Niveau und jährliche Veränderung der Arbeitslosenquote)	Aktuelle Auslastung des Produktionspotenzials und Inflationsvorhersage	
Internationale Nettoinvestitions-Position	Zur Beurteilung evtl. Gefahren der Leistungsbilanzentwicklung	
<b>Finanzmarktindikatoren</b> (Hauspreise, Kredite/Verbindlichkeiten im Privatsektor, Verbindlichkeiten des Finanzsektors)	Zur Beurteilung zukünftiger Risiken	

Quelle: Eigene Darstellung des IMK

**WSI**

- Bast, J./Rödl, F. (2012):** Jenseits der Koordination? Zu den Grenzen der EU-Verträge für eine Europäische Wirtschaftsregierung, in: Europäische Grundrechte-Zeitschrift 39 (10-12), S. 269–278
- Dullien, S./Paetz, C./Watt, A./Watzka, S. (2020):** Vorschläge zur Reform der europäischen Fiskalregeln und Economic Governance
- European Commission (2017):** Commission Recommendation on the European Pillar of Social Rights, Brüssel
- Fischer-Lescano, A. (2014):** Austeritätspolitik und Menschenrechte – Rechtspflichten der Unionsorgane beim Abschluss von Memoranda of Understanding. Rechtsgutachten im Auftrag der Kammer für Arbeiter/innen und Angestellte für Wien
- Höpner, M./Lutter, M. (2017):** The diversity of wage regimes: why the Eurozone is too heterogeneous for the Euro, in: European Political Science Review
- Höpner, M./Rödl, F. (2012):** Illegitim und rechtswidrig: Das neue makroökonomische Regime im Euroraum, in: Wirtschaftsdienst 2012 (4), S. 219–222
- Horn, G./Lindner, F./Stephan, S./Zwiener, R. (2017):** The Role of nominal wages in trade and current account surpluses, Düsseldorf
- Koll, W. (2004):** Makroökonomischer Dialog – Entstehung und Intentionen, in: E. Hein/T. Niechoj/A. Truger (Hrsg.): Europas Wirtschaft gestalten – Makroökonomische Koordination und die Rolle der Gewerkschaften, Hamburg, o. A.
- Koll, W. (2013):** Neue Wirtschaftsregierung und Tarifautonomie in der Europäischen Union, Makroökonomische Koordination im Dialog, Düsseldorf
- Koll, W./Watt, A. (2018):** Vertiefung und Konvergenz der Europäischen Wirtschafts- und Währungsunion durch konzeptionelle und institutionelle Reformen der makroökonomischen Koordination
- Müller, T. (2015):** Die Troika: Kontrolle der Kontrolleure, in: U. v. Alemann/E. G. Heidbreder/H. Hummel/A. Dreyer/Domenica/Gödde (Hrsg.): Ein soziales Europa ist möglich. Grundlagen und Handlungsoptionen, Wiesbaden, S. 261–283
- OECD (2018):** Employment Outlook, Paris
- Schulten, T. (2014):** Europäische Lohnkoordination: solidarisch oder wettbewerbsorientiert?, in: WSI-Mitteilungen 67 (4), S. 314–316
- Seikel, D. (2019):** European economic governance, autonomy of collective bargaining and democratic capitalism, in: J. M. Kiess/M. Seeliger (Hrsg.): Trade Unions and European Integration. A Question of Optimism and Pessimism?, London/New York, S. 183–200
- van der Veer, R./Haverland, M. (2018):** Bread and butter or bread and circuses? Politicisation and the European Commission in the European Semester, in: European Union Politics 19 (1), S. 524–545
- Watt, A. (2017):** Explaining unemployment developments in Europe: the role of wage-setting institutions and macroeconomic policies, Düsseldorf
- Watt, A./Koll, W. (2019):** Konvergenz von Lohnentwicklung und Makropolitik für eine stabile Europäische Wirtschafts- und Währungsunion, in: WSI-Mitteilungen 72 (2), S. 115–124

### 3 STÄRKUNG DER SOZIALEN RECHTE VON ERWERBSTÄTIGEN

#### 3.1 Ein modernes Arbeitsrecht für Selbstständige

Daniel Hlava/Karin Schulze Buschoff

##### 3.1.1 Selbstständigkeit im 21. Jahrhundert

Die Selbstständigkeit in der Europäischen Union ist im Wandel begriffen. Zwar ist der Anteil der Selbstständigen in den EU-28-Mitgliedstaaten seit Anfang des 21. Jahrhunderts relativ stabil bei ca. 15 Prozent aller Erwerbstätigen, jedoch verändern sich Struktur und Zusammensetzung stetig. Rückläufigen Zahlen in der Landwirtschaft stehen steigende Anteile von Selbstständigen im Dienstleistungssektor gegenüber (Eurofound 2017). Selbstständigkeit wird eine zunehmend heterogene Beschäftigungskategorie mit einer weiten Spannweite von Branchen und Berufsfeldern, häufig beruhend auf Tätigkeitsprofilen, die auf persönlichen Wissensbeständen basieren und vergleichsweise geringe Anforderungen an ökonomische und personelle Ressourcen zur Gründung stellen (Schulze Buschoff 2018), wie es in der Plattformökonomie der Fall ist. Zur Ausübung der Tätigkeit reicht oftmals der Besitz eines mobilen Endgerätes. Europaweit nimmt insbesondere der Anteil der Solo-Selbstständigen zu, also der Personen, die ihr eigenes Unternehmen führen bzw. ihre Profession selbstständig ausüben, ohne weitere Personen regulär zu beschäftigen. Im EU-Durchschnitt sind bereits mehr als zwei Drittel aller Selbstständigen Solo-Selbstständige (Conen et al. 2016). Besonders deutlich ist seit Anfang der 2000er-Jahre der EU-weite Anstieg der Solo-Selbstständigkeit in Teilzeit (Eurofound 2017).

Ein großes Problem ist dabei, dass die Entwicklung hin zu einer Diversifizierung der Selbstständigkeit mit einem vergleichsweise hohen Anteil an Selbstständigen mit prekären Arbeitsbedingungen einhergeht, insbesondere mit unregelmäßigen und niedrigen Einkommen und mangelnder sozialer Absicherung (Brenke/Beznoska 2016; Conen et al. 2016; Eurofound 2017). Um hier gegenzusteuern, bedarf es legislativer Anstrengungen. Besonders drängend sind ergänzende Regelungen in drei Bereichen: erstens die Aufnahme von Selbstständigen in die Systeme der sozialen Sicherheit (Kapi-

tel 3.1.2), zweitens eine Ausweitung des Arbeitnehmerbegriffs und damit zusammenhängend der Arbeitnehmerschutzvorschriften (Kapitel 3.1.3) sowie drittens eine Stärkung der Kollektivvertragsfreiheit von Selbstständigen (Kapitel 3.1.4).

##### 3.1.2 Soziale Absicherung von Selbstständigen in der EU

Im Rahmen der „Europäischen Säule sozialer Rechte“ bekannten sich 2017 die 28 EU-Mitgliedstaaten zu gemeinsamen Mindeststandards und Reformen der Arbeitsmärkte und Sozialsysteme. Die Europäische Säule sozialer Rechte verlangt ausdrücklich eine faire und gleichberechtigte Behandlung aller Erwerbstätigen – sowohl der Arbeitnehmer\*innen als auch der Selbstständigen – hinsichtlich der Arbeitsbedingungen, der Ausbildung und des Zugangs zu sozialen Sicherungssystemen (European Commission 2017). Allerdings entfaltet die Säule keine rechtliche Verbindlichkeit (zur Relevanz der Säule vgl. Seikel 2017). Sie kann jedoch als weiterer Anstoß verstanden werden, die allgemein unionsweit bestehenden Regelungslücken im Sozialrecht für Selbstständige auch durch unionsweite Mindeststandards zu verkleinern. Um hier auf EU-Ebene rechtsverbindliche Regelungen mit individuellen Ansprüchen zu treffen – ohne dabei die nationalen Sicherungssysteme durch ein einheitliches europäisches System zu ersetzen –, bedarf es jedoch eines Kompetenzzuwachses der EU, der über die schlichte Koordinierung der unterschiedlichen Systeme hinausgeht. Diese Kompetenzen sollten – wie auch bei den bereits vorhandenen sozialpolitischen Kompetenzen der EU – auf die Definition von Mindeststandards beschränkt werden, von denen die Mitgliedstaaten zugunsten besserer Standards abweichen dürfen. Außerdem sollte durch ein Rückschrittsverbot („no-regression clause“) sichergestellt werden, dass diese Kompetenzen nicht dazu genutzt werden können, nationale Standards durch europäische Vorgaben abzusenken.

Im Rahmen der Umsetzung der Europäischen Säule sozialer Rechte hat die Europäische Kommission eine rechtlich unverbindliche Empfehlung des Rates über den Zugang zum Sozialschutz für Arbeitnehmer\*innen und für Selbstständige (Europäische Kommission 2018) im November 2019 förmlich angenommen. Die Empfehlung soll alle diejenigen unterstützen, die aufgrund ihres Status

oder der Dauer ihrer Beschäftigung nicht ausreichend über die nationalen Sozialversicherungssysteme geschützt sind. Sie zielt darauf ab, Mindeststandards für den Sozialschutz von Arbeitnehmer\*innen und Selbstständigen einzuführen, wobei dieser Schutz aus einer Kombination verschiedener Systeme (staatlich, betrieblich und privat) bestehen und Beitragszahlungen umfassen kann. Gefordert wird eine formelle Absicherung von Selbstständigen, verpflichtend für die Fälle von Krankheit, Elternschaft, Alter, Invalidität sowie Arbeitsunfällen und Berufskrankheiten und freiwillig für den Fall von Arbeitslosigkeit. Weiter wird eine tatsächliche Absicherung und Übertragbarkeit gefordert (das heißt, der Aufbau übertragbarer Ansprüche unabhängig vom Beschäftigungsstatus). Ebenso werden ein angemessenes Schutzniveau und transparente Bedingungen genannt. Diese Empfehlung ist zu begrüßen, allerdings ist vor dem Hintergrund der rechtlichen Unverbindlichkeit offen, inwieweit sie zu einem Rechtsfortschritt in den einzelnen EU-Staaten beitragen wird.

Die Erfahrung mit der Covid-19-Krise hat gezeigt, wie gefährdet und schutzbedürftig vor allem Selbstständige sind. Laut einer Umfrage, die im April 2020 europaweit durchgeführt wurde, signalisierten Selbstständige aufgrund der Covid-19-Pandemie besonders häufig finanzielle Schwierigkeiten (Eurofound 2020, S. 8). Zwei Drittel der Selbstständigen glaubten, dass sich ihre finanzielle Situation seit dem Ausbruch der Krise verschlechtert habe und jede/r zweite Selbstständige war besorgt, dass sich ihre/seine finanzielle Situation in den nächsten drei Monaten weiter verschlechtern werde (ebd.).

Viele Selbstständige in Europa sind gar nicht oder nur unzureichend gegen Wechselfälle des Lebens (insbesondere Alter und Erwerbsminderung, Krankheit, Pflegebedürftigkeit und Arbeitslosigkeit) abgesichert. In einer Reihe von europäischen Ländern wurden Sondermaßnahmen ergriffen, um Selbstständigen während der Corona-Krise zu helfen. Diese Maßnahmen sind erforderlich, um die Existenz der Selbstständigen in dieser Ausnahmesituation zu sichern, sie sind jedoch zeitlich begrenzt. Es ist darüber hinaus notwendig, die Lücken beim Zugang zum Sozialschutz für Selbstständige dauerhaft zu schließen.

Während bei abhängig Beschäftigten im Rahmen von Sozialversicherungen Möglichkeiten bestehen, einen zeitweiligen Einkommensverlust auszugleichen, etwa in Deutschland oder Dänemark in Form von Kurzarbeit, die während der Krise genutzt und erweitert werden, bestehen solche Versicherungsleistungen für Selbstständige nicht oder nur unzureichend. Die gegenwärtige Krise rückt die Lücken bei der sozialen Sicherung der Selbstständigen noch deutlicher in den Fokus. In allen europäischen Ländern sollte das Ziel sein, Selbstständige möglichst umfassend in obligatorische staatliche Versicherungssysteme einzubeziehen, die zumindest einen vorübergehenden Einkommensverlust

infolge von Auftragslosigkeit ausgleichen und die vor Altersarmut schützen. Versicherungsleistungen sind zuverlässiger und sicherer als staatliche Einmalzahlungen und belasten zudem nicht die Steuerzahler bzw. die öffentlichen Haushalte.

### **3.1.3 Erweiterung des Arbeitnehmerbegriffs vor dem Hintergrund neuer Erwerbsformen in der digitalen Plattformökonomie**

Nicht nur in Fragen der sozialen Sicherheit besteht Handlungsbedarf. Die zunehmende Digitalisierung der Arbeitswelt lässt vermehrt Formen von Beschäftigungen wachsen und entstehen, die die Abgrenzung zwischen abhängiger und selbstständiger Tätigkeit einmal mehr erschweren. Begünstigt wird dies durch das große Potenzial der Nutzung digitaler Technologien bei der Bewältigung der Corona-Krise. Homeoffice, Videokonferenzen und die Nutzung digitaler Plattformen sind in der Corona-Krise schnell zur neuen Normalität geworden. Infolge der Pandemie ist ein Digitalisierungsschub insbesondere in der Arbeitswelt zu verzeichnen.

Die Digitalisierung der Arbeitswelt führt dazu, dass in vielen Fällen Arbeit „im Netz“ – via Internet und auf Plattformen – und nicht mehr in einer räumlich abzugrenzenden Betriebsstätte stattfindet. Gerade bei ortsungebundenen Arbeiten im Kontext der Plattformökonomie (Crowdwork) ist die Abgrenzung zwischen selbstständiger und abhängiger Arbeit schwierig. Kriterien der persönlichen Abhängigkeit, die dem Arbeitnehmerbegriff zugrunde liegen, greifen nicht, sodass Kollektivverträge und Betriebsvereinbarungen häufig nicht zur Anwendung kommen. Die soziale Schutzbedürftigkeit und die wirtschaftliche Abhängigkeit sind aber oft besonders hoch (Leimeister et al. 2016).

Das derzeitige Sozial- und Arbeitsrecht wird den Erwerbsformen in der Plattformökonomie nicht gerecht, Lücken der sozialen und arbeitsrechtlichen Absicherung sind offensichtlich. Sie verstärken sich dadurch, dass infolge veränderter Erwerbs- und Betriebsstrukturen immer mehr Erwerbstätige – vor allem diejenigen, die haupt- oder nebenberuflich als Solo-Selbstständige tätig sind – aus dem Anwendungsbereich des Arbeits- und Sozialrechts herausfallen. Vor allem der Arbeitnehmer- und Betriebsbegriff sollte deshalb erweitert werden. Hinsichtlich des Arbeitnehmerbegriffs sollte erwogen werden, ob das Kriterium der „persönlichen Abhängigkeit“ vor dem Hintergrund der zunehmenden Digitalisierung weiterhin aussagekräftig genug ist (zur rechtspolitischen Debatte vgl. Mückenberger 2017, S. 12 ff.; aktuell auch Wenckeback 2020, S. 33). Die betriebliche Mitbestimmung ließe sich im deutschen Recht mit minimalem Aufwand durch die Einbeziehung arbeitnehmerähnlicher Personen in das Betriebsverfassungsgesetz deutlich verbessern, wie es bei Heimarbeitern – einer Untergruppe arbeitnehmerähnlicher Selbstständiger – bereits der Fall ist (§§ 5, 8 BetrVG) (vgl. Klebe 2017,

S. 83). Insbesondere bei einem grenzüberschreitenden Geschäftsmodell wie der Plattformökonomie muss eine Regulierung jedoch ebenfalls supranational erfolgen (vgl. auch Biegoń et al. 2017, S. 4). Einen ersten Schritt in diesem Feld ist die Europäische Union bereits mit der Verordnung (EU) 2019/1150 zur Förderung von Fairness und Transparenz für gewerbliche Nutzer von Online-Vermittlungsdiensten (P2B-VO) gegangen, die jedoch nicht ausdrücklich die Rechte von Plattformbeschäftigten im Blick hat. Hieran gilt es anzuknüpfen und unionsweit geltende Regelungen zu schaffen.

Oft wird gegen die Zulässigkeit der Erweiterung des Arbeitnehmerbegriffs und die Einbeziehung bestimmter arbeitnehmerähnlicher Personen (§ 12a TVG) eingewendet, dass dies nicht mit dem Unionsrecht im Einklang stehe und dass der Europäische Gerichtshof (EuGH) die für Kollektivverträge geltende Bereichsausnahme aus dem unionsrechtlichen Kartellverbot des AEUV nicht für Selbstständige gelten lasse. Der Arbeitnehmerbegriff des Unionsrechts ist jedoch keineswegs einheitlich und eindeutig. Es gilt ihn zu hinterfragen und möglicherweise rechtlich neu zu definieren. Auch die Einführung einer Kategorie arbeitnehmerähnlicher Personen, denen spezifische Schutzrechte von Arbeitnehmer\*innen zugutekommen, wäre ein gangbarer Weg. Eine solche Definition könnte sekundärrechtlich in den bereits bestehenden Verordnungen und Richtlinien erfolgen (z. B. Arbeitszeitrichtlinie) oder im Rahmen einer noch zu schaffenden Richtlinie, die speziell die Beschäftigungsbedingungen von Solo-Selbstständigen regelt.

### 3.1.4 Kollektivvertragsfreiheit von Solo-Selbstständigen

Entsprechend dem Verhältnis zwischen Arbeitnehmer\*innen und Arbeitgeber\*innen sind auch Solo-Selbstständige häufig wirtschaftlich von ihren Auftraggeber\*innen abhängig, was ihre Verhandlungsposition schwächt. Kollektivverträge, die nicht zwischen einzelnen Vertragsparteien, sondern verbindlich für ein Kollektiv geschlossen werden, sind für schutzbedürftige Erwerbstätige daher eine wichtige Voraussetzung für den Zugang zu fairen Arbeitsbedingungen.

Der EuGH hat sich mit der Frage beschäftigt, ob eine kollektivvertragliche Entgeltregelung, die auch für Selbstständige gilt, dem Anwendungsbereich des europäischen Kartellrechts (Art. 101 AEUV) unterliegt. Nach der Rechtsprechung des EuGH sind Kollektivverträge nur gültig, wenn diese „Scheinselbstständige“ einbeziehen (EuGH v. 04.12.2014 – C-413/13 – FNV Kunsten). Ob die betroffenen Personen als Unternehmer oder als Scheinselbstständige einzustufen sind, sei vom zuständigen innerstaatlichen Gericht zu beurteilen. Nicht hinreichend klar wurde aus dieser Entscheidung, ob der EuGH tatsächlich „nur“ Scheinselbstständige meinte, die damit in Wirklichkeit Arbeitnehmer\*innen seien,

oder ob er auch Tarifverträge für arbeitnehmerähnliche Selbstständige für zulässig ansah (für dieses Verständnis Heuschmid/Hlava 2015). In beiden Fällen macht es die Entscheidung erforderlich, wie bereits erwähnt, zusätzlich den unionsrechtlichen Arbeitnehmerbegriff zu hinterfragen und neu zu definieren. Art. 28 der EU-Grundrechtecharta, der das Grundrecht auf Koalitionsfreiheit beinhaltet, ist bereits heute weit zu verstehen und bezieht – nach deutschem Verständnis – auch arbeitnehmerähnliche Personen mit ein (vgl. Bayreuther 2018, S. 98 m. w. N.).

Die Notwendigkeit, das Wettbewerbsrecht zu reformieren, um mit der wichtiger werdenden plattformbasierten Arbeit Schritt zu halten, wird verstärkt anerkannt, auch von der OECD, die darauf hinweist, dass „die zunehmende Individualisierung des Arbeitsverhältnisses im Kontext der digitalen Transformation erfordert, dass Regeln und Praktiken angepasst werden, z. B. Wettbewerbsbestimmungen, die in einigen Ländern verhindern, dass unabhängige Arbeitnehmer gemeinsam verhandeln“ (OECD 2017, S. 166; zitiert nach Johnston/Land-Kazlauskas 2017).

Durch die aufgrund der extensiven Auslegung des Anwendungsbereichs von Art. 101 AEUV derzeit geltende Einschränkung des Rechts auf Tarifverhandlungen für Selbstständige werden bestehende Machtungleichgewichte ignoriert und schutzbedürftige Erwerbstätige daran gehindert, über Kollektivvereinbarungen Zugang zu fairen Arbeitsbedingungen zu erhalten. Das EU-Wettbewerbsrecht sollte entsprechend den Grundrechten interpretiert werden und allen Erwerbstätigen, einschließlich Plattformbeschäftigten und Selbstständigen, sollte das Recht auf Tarifverhandlungen und Kollektivvereinbarungen gewährt werden. Im Hinblick auf das öffentliche Interesse überwiegen die gesellschaftlichen Vorteile, die solche Vereinbarungen in Bezug auf Fairness, gleiche Ausgangsbedingungen und sozialen Fortschritt mit sich bringen. Sinnvoll wäre es, hier eine Bereichsausnahme vom Kartellverbot für Kollektivvereinbarungen von Selbstständigen ausdrücklich im Europarecht festzuschreiben (hierzu mit weiteren Nachweisen: Kapitel 3.4). Auf diese Weise ließe sich auch für all diejenigen Selbstständigen, die nicht von einer weitergehenden Definition des Arbeitnehmerbegriffs erfasst werden, eine Verbesserung erreichen. Gemeint sind hierbei vor allem die nach deutschem Verständnis als arbeitnehmerähnlich anzusehenden Personen.<sup>16</sup>

<sup>16</sup> Unter arbeitnehmerähnlichen Personen werden nach § 12a TVG Solo-Selbstständige verstanden, „die wirtschaftlich abhängig und vergleichbar einem Arbeitnehmer sozial schutzbedürftig sind“. Dies ist der Fall, wenn sie überwiegend für einen Auftraggeber tätig sind oder mehr als 50 % ihres Einkommens von einem Auftraggeber erhalten. Bei Künstlern, Schriftstellern und Journalisten reicht es aus, dass 1/3 ihres Einkommens von einem Auftraggeber bezogen wird.

Bis zur Umsetzung einer Bereichsausnahme in den EU-Verträgen könnte über die Einführung einer De-minimis-Schwelle bzw. einer Bagatellgrenze als Selbstverpflichtung der EU-Kommission nachgedacht werden. Diese könnte an die Bekanntmachung der EU-Kommission über Vereinbarungen von geringer Bedeutung anknüpfen, die den Wettbewerb nicht spürbar beschränken (De-minimis-Bekanntmachung, 2014/C 291/01). Unterhalb dieser Schwelle, die sich nach dem jährlichen Umsatz eines Solo-Selbstständigen richten könnte, würde dann angenommen werden, dass keine relevante Beeinträchtigung des zwischenstaatlichen Handels

vorliegt und Kollektivvereinbarungen über Mindestpreise in diesem Rahmen von der Kommission nicht wettbewerbsrechtlich verfolgt werden.

Insgesamt besteht also zur Stärkung der sozialen Rechte Selbstständiger umfangreicher Handlungsbedarf. Das Arbeits- und Sozialrecht, aber auch das Wettbewerbsrecht müssen sich für Solo-Selbstständige, die vergleichbar Arbeitnehmer\*innen schutzbedürftig sind, weiter öffnen. Dies gilt insbesondere für die neuen, häufig als selbstständig deklarierten Beschäftigungsmöglichkeiten in der Plattformökonomie.

## LITERATUR

**Bayreuther, F. (2018):** Sicherung der Leistungsbedingungen von (Solo-)Selbstständigen, Crowdworkern und anderen Plattformbeschäftigten, Frankfurt am Main

**Biegoń, D./Kowalsky, W./Schuster, J. (2017):** Schöne neue Arbeitswelt? Wie eine Antwort der EU auf die Plattformökonomie aussehen könnte, Berlin (<http://library.fes.de/pdf-files/idea/13768.pdf>)

**Brenke, K./Beznoka, M. (2016):** Solo-Selbstständige in Deutschland. Strukturen und Erwerbsverläufe, Berlin

**Conen, W./Schippers, J./Schulze Buschoff, K. (2016):** Self-employed without personnel: between freedom and insecurity, Düsseldorf

**Eurofound (2020):** COVID-19 EU Policy-Watch database (<https://www.eurofound.europa.eu/data/covid-19-eu-policywatch/database>)

**Europäische Kommission (2018):** Vorschlag für eine Empfehlung des Rates zum Zugang zum Sozialschutz für Arbeitnehmer und Selbstständige, COM(2018) 132 final, Brüssel

**Heuschmid, J./Hlava, D. (2015):** Keine Anwendung des europäischen Kartellrechts auf TV, die Regelungen für Selbstständige enthalten, in: Arbeit und Recht (AuR) 2015, S. 193–195

**Johnston, H./Land-Kazlauskas, C. (2017):** Organizing on-demand: Representation, voice, and collective bargaining in the gig economy, Conditions of Work and Employment Series No. 94, ILO, Geneva, page 25, (Original OECD, 2017, OECD employment outlook 2017, Paris)

**Klebe, T. (2017):** Betriebsrat 4.0 – Digital und global?, in: Neue Zeitschrift für Arbeitsrecht (NZA)-Beilage 3/2017, S. 77 ff.

**Leimeister, J.M./Durward, D./Zogaj, S. (2016):** Crowd-Work in Deutschland, Düsseldorf

**Mückenberger, U. (2017):** Der Arbeitnehmerbegriff – Aus arbeitspolitischer Perspektive, Düsseldorf

**Schulze Buschoff, K. (2018):** Selbstständigkeit und hybride Erwerbsformen. Sozialpolitische Gestaltungsoptionen, Düsseldorf

**Seikel, D. (2017):** Was bringt die Europäische Säule Sozialer Rechte, Düsseldorf

**Wenckebach, J. (2020):** Crowdworker: Status ungeklärt, in: Zeitschrift Computer und Arbeit (CuA) 6/2020, S. 31 ff.

## 3.2 Angemessene Mindestlöhne und Stärkung der Tarifbindung in der Europäischen Union

Thorsten Schulten

Am 28. Oktober 2020 veröffentlichte die Europäische Kommission ihren Vorschlag für eine „Richtlinie über angemessene Mindestlöhne in der Europäischen Union“ (Europäische Kommission 2020a). Erstmals in der Geschichte der EU liegt damit ein Entwurf für eine gesetzliche Regelung auf dem Tisch, der nicht nur Niveau und Reichweite von Mindestlöhnen in Europa deutlich erhöhen, sondern zugleich auch zu einer grundlegenden Aufwertung und Stärkung von Tarifvertragssystemen beitragen möchte. Der Vorschlag steht damit für einen grundlegenden Paradigmenwechsel in der europäischen Arbeitspolitik. Noch vor gar nicht so langer Zeit betrachtete die Kommission angemessene Mindestlöhne und starke Tarifvertragssysteme im Wesentlichen als institutionelle Barrieren, die das Wirken des freien Marktes behindern und sich dadurch negativ auf die Entwicklung von Wachstum und Beschäftigung auswirken. Noch im Zuge der großen Wirtschaftskrise 2008/2009 nahm die EU in vielen Ländern erheblichen Einfluss, um Mindestlöhne zu senken und Tarifvertragssysteme abzubauen (Schulten/Müller 2013; Müller et al. 2016). Die „neuen Töne aus Brüssel“ (Rieger 2020) zielen nun auf das exakte Gegenteil: Durch eine Aufwertung von Mindestlöhnen und eine Ausweitung der Tarifbindung soll vor allem die Verhandlungsposition der Arbeitnehmerseite gestärkt werden.

Die Diskussion über eine europäische Mindestlohnpolitik reicht bis in die frühen 1990er-Jahre zurück (Schulten 2008). Mit dem aktuellen Vorschlag für eine Mindestlohnrichtlinie hat die Europäische Kommission erstmals einen Gesetzesentwurf für eine europaweite Koordinierung nationaler Mindestlohnpolitiken vorgelegt. Im Kern will die Europäische Kommission mit ihrem Richtlinienentwurf sicherstellen, „dass Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer in der Union durch angemessene Mindestlöhne geschützt werden, die ihnen am Ort ihrer Arbeit einen angemessenen Lebensstandard ermöglichen“ (Europäische Kommission 2020a, S. 3). Die Initiative der Kommission versteht sich explizit als Beitrag zur Umsetzung der 2017 verabschiedeten Europäischen Säule sozialer Rechte, die für alle Beschäftigten in der EU das Recht auf eine gerechte Entlohnung anerkennt (Europäische Kommission 2017, Art. 6). Die Europäische Säule sozialer Rechte führt hierzu konkret aus, dass „angemessene Mindestlöhne gewährleistet [werden], die vor dem Hintergrund der nationalen wirtschaftlichen und sozialen Bedingungen den Bedürfnissen der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer und ihrer Familien gerecht werden“ (ebd.). Vom Grundgedanken her

sollen die Mindestlöhne demnach „living wages“ sein, deren Höhe so bemessen sein muss, dass sie eine angemessene gesellschaftliche Teilhabe ermöglichen (Schulten/Müller 2019).

### 3.2.1 Kriterien für angemessene Mindestlöhne

Die Notwendigkeit für eine Mindestlohninitiative auf europäischer Ebene sieht die Europäische Kommission (2020a, S. 2) in der Tatsache begründet, dass die gesetzlichen Mindestlöhne in den meisten Mitgliedstaaten schlicht zu niedrig seien, „um ein menschenwürdiges Leben zu gewährleisten“. Zum Beleg dieses Befundes führt die Kommission eine Reihe „auf internationaler Ebene üblicher Indikatoren zur Bewertung der Angemessenheit“ an, wobei insbesondere der sogenannte Kaitz-Index im Mittelpunkt der Analyse steht (Europäische Kommission 2020b, S. 182 ff.). Demnach liegen „die nationalen gesetzlichen Mindestlöhne [...] in beinahe allen Mitgliedstaaten unter 60 % des Bruttomedianlohns und/oder 50 % des Bruttodurchschnittslohns“ (Europäische Kommission 2020a, S. 2; siehe auch Abbildung 1).

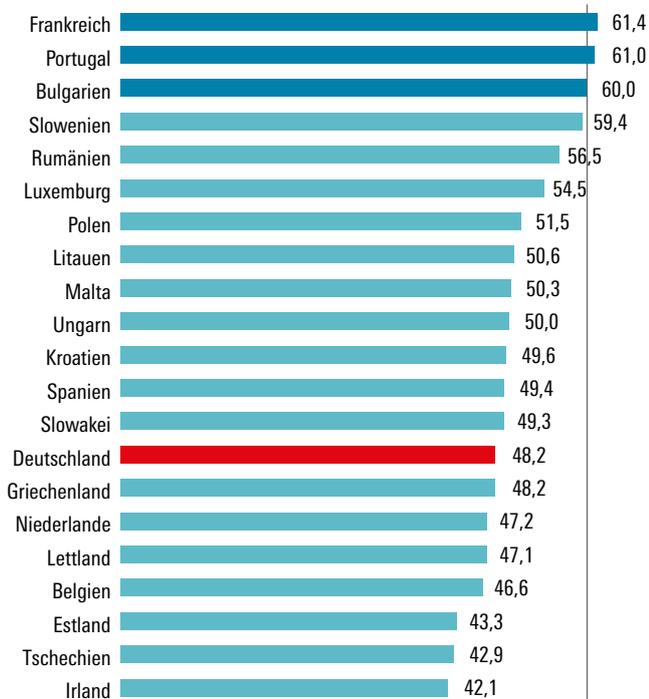
Mit der Bezugnahme auf den Kaitz-Index macht die Europäische Kommission deutlich, dass es ihr ausdrücklich nicht um die Festlegung eines einheitlichen europäischen Mindestlohnbetrages geht. Im Mittelpunkt steht vielmehr die Festlegung transparenter Kriterien für die Angemessenheit von Mindestlöhnen, die für den jeweils nationalen ökonomischen und sozialen Kontext präzisiert werden müssen. Demnach sollen alle Mitgliedstaaten für die Festlegung und Anpassung der nationalen Mindestlöhne eindeutige Kriterien definieren, die „die Angemessenheit dieser Löhne fördern und dem Ziel angemessener Arbeits- und Lebensbedingungen, des sozialen Zusammenhalts und der Aufwärtskonvergenz entsprechen“ (ebd., S. 27). Hierbei sollen mindestens die folgenden vier Aspekte berücksichtigt werden:

- (a) „die Kaufkraft der gesetzlichen Mindestlöhne unter Berücksichtigung der Lebenshaltungskosten sowie der Steuer- und Sozialabgaben;
- (b) das allgemeine Niveau der Bruttolöhne und ihre Verteilung;
- (c) die Wachstumsrate der Bruttolöhne;
- (d) Entwicklung der Arbeitsproduktivität“ (Art. 5 (2) des Richtlinienentwurfs, S. 27).

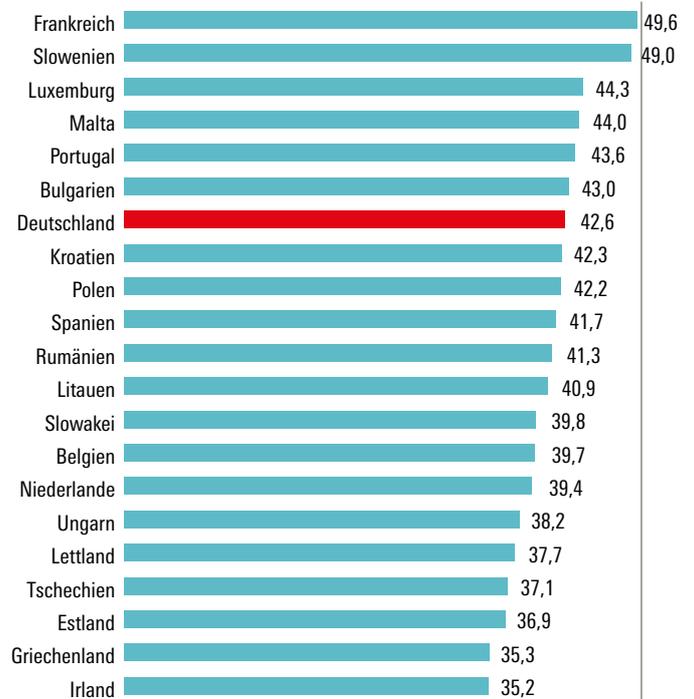
Anders als z. B. vom Europäischen Gewerkschaftsbund (ETUC 2020) gefordert, enthält der Richtlinienentwurf selbst keine explizite Mindestvorgabe für die Höhe des Mindestlohns im Sinne eines bestimmten Prozentsatzes des nationalen Median- und/oder Durchschnittslohns. Allerdings schreibt der Entwurf vor, dass „die Mitgliedstaaten [...] bei ihrer Bewertung der Angemessenheit der gesetzlichen Mindestlöhne im Verhältnis zum allgemeinen Niveau der Bruttolöhne Richtwerte zugrunde [le-

**Mindestlöhne in der Europäischen Union, 2019**

in Prozent der nationalen Median- und Durchschnittslöhne von Vollzeitbeschäftigten

**in Prozent des Medianlohns**

60

**in Prozent des Durchschnittslohns**

50

Quelle: Lübker/Schulten (2021, S. 11).

WSI

gen], wie sie auf internationaler Ebene üblich sind“ (ebd., Art. 5 (3)). Was damit konkret gemeint ist, wird zwar nicht im eigentlichen Gesetzestext, aber in den für die Interpretation des Gesetzes wichtigen Erwägungsgründen deutlich. Dort wird explizit von „international üblichen Indikatoren, wie etwa 60 % des Bruttomedianlohns und 50 % des Bruttodurchschnittslohns“ gesprochen, die „als Richtschnur für die Bewertung der Angemessenheit des Mindestlohns im Verhältnis zum Bruttolohn dienen [können]“ (Erwägungsgrund 21, ebd., S. 22). Damit werden die Mitgliedstaaten zwar nicht zur Einhaltung dieser Kriterien verpflichtet, es entsteht jedoch ein normativer europäischer Referenzrahmen, an dem sich die nationalen Mindestlohnpolitiken zukünftig messen lassen müssen.

Eine Umsetzung des Doppelkriteriums von 60 Prozent des Median- und 50 Prozent des Durchschnittslohns in allen EU-Mitgliedstaaten mit gesetzlichen Mindestlöhnen würde für mehr als 25 Millionen Arbeitnehmer\*innen zu einer Erhöhung ihrer Mindestlöhne führen (Lübker/Schulten 2021, siehe auch Tabelle 2). Dies entspräche 18,7 Prozent aller Beschäftigten in den EU-Staaten mit gesetzlichem

Mindestlohn. Gut die Hälfte hiervon entfällt auf drei bevölkerungsreiche Mitgliedstaaten, deren Mindestlöhne im Moment deutlich unter den Richtwerten liegen: Deutschland (6,8 Millionen Beschäftigte), Spanien (4,1 Millionen) und Polen (4,0 Millionen). Deutlich geringer ist die Zahl der direkt betroffenen Beschäftigten in Ländern, die schon jetzt nahe an den Richtwerten liegen, wie Frankreich (2,2 Millionen). Gemessen an der Gesamtzahl der Beschäftigten würden zwischen weniger als 10 Prozent in Ländern wie Belgien, Slowenien und Frankreich und mehr als 30 Prozent in Ländern wie Griechenland und Rumänien von einer entsprechenden Mindestlohnerhöhung profitieren. In Deutschland würden wie im EU-Durchschnitt etwa 18 Prozent der Beschäftigten einen höheren Mindestlohn erhalten (eigene Berechnungen auf der Grundlage von Europäische Kommission 2020b).

Wichtig ist schließlich, dass der Vorschlag der Europäischen Kommission nicht im luftleeren Raum steht, sondern durch zahlreiche Initiativen für höhere Mindestlöhne auf nationaler Ebene fundiert wird (Schulten/Müller 2020). Dies gilt nicht zuletzt auch für Deutschland, wo das Niveau des

Tabelle 2

**Beschäftigte, die von einer Erhöhung des gesetzlichen Mindestlohns auf 60 % des Median- bzw. 50 % des Durchschnittslohns profitieren würden\***

	in 1.000	in % aller Beschäftigten
Deutschland	6.835	18,2
Spanien	4.120	24,9
Polen	3.998	30,9
Rumänien	2.354	35,9
Frankreich	2.202	9,3
Griechenland	907	34,4
Ungarn	804	20,2
Niederlande	658	9,0
Bulgarien	649	23,1
Portugal	508	12,7
Tschechien	492	11,4
Irland	487	25,0
Slowakei	409	18,9
Kroatien	250	17,1
Lettland	144	18,7
Estland	116	20,6
Litauen	116	9,9
Belgien	114	2,8
Slowenien	62	7,3
Luxemburg	58	21,9
Malta	24	11,6
<b>EU insgesamt</b>	<b>25.306</b>	<b>18,6</b>

\* jeweils der höchste Wert

Quelle: Eigene Kalkulation auf der Grundlage von Daten der Europäischen Kommission, die auf Schätzungen mit dem EUROMOD Mikrosimulationsmodell basieren und die Beschäftigtenzahlen von 2019 (Eurostat Labour Force Survey) zugrunde legen.

WSI

gesetzlichen Mindestlohns keine unabhängige Existenzsicherung erlaubt und mit lediglich 48 Prozent des Medianlohns deutlich hinter die Kriterien eines angemessenen Mindestlohns zurückfällt (Weinkopf/Kalina 2020). Vor diesem Hintergrund wird mittlerweile nicht nur von einer breiten politischen Allianz eine Erhöhung des Mindestlohns auf 12 € pro Stunde gefordert, sondern auch eine Erweiterung des deutschen Mindestlohngesetzes vorgeschlagen, um zukünftig ein angemessenes Mindestniveau sicherzustellen (Schulten 2020a). Dabei würde es sich anbieten, die europäische Mindestlohninitiative aufzugreifen und die 60-Prozent-Schwelle des Medianlohns als Untergrenze für ein angemessenes Mindestlohniveau in das deutsche Mindestlohngesetz aufzunehmen.

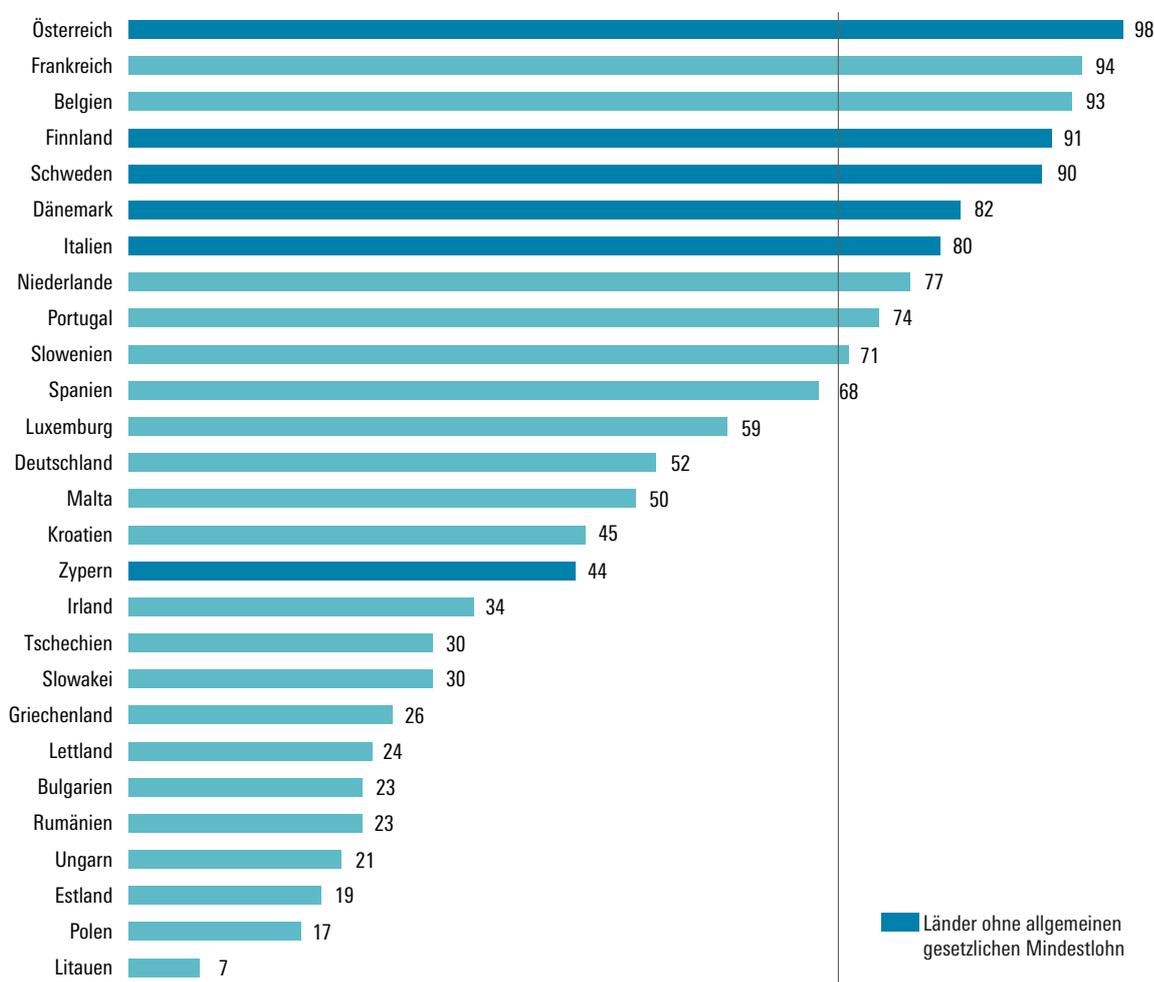
### 3.2.2 Stärkung der Tarifbindung

Neben der Festlegung von gemeinsamen Kriterien für angemessene Mindestlöhne zielt die Europäische Kommission mit ihrem Richtlinienentwurf darauf ab, die nationalen Institutionen zur Festlegung von Mindestlöhnen zu stärken, ohne dabei die Autonomie der jeweiligen nationalen Lohnfindungssysteme infrage zu stellen. Entgegen der Befürchtungen insbesondere Dänemarks und Schwedens regelt der Gesetzesentwurf explizit, dass Mitgliedstaaten ohne gesetzlichen Mindestlohn nicht zur Einführung gesetzlicher Mindestlöhne verpflichtet werden (Art. 3 des Richtlinienentwurfs, Europäische Kommission 2020a, S. 25). Damit wird der Tatsache Rechnung getragen, dass 6 von 27 EU-Staaten über keinen allgemeinen gesetzlichen Mindestlohn verfügen. Hier werden Mindestlöhne nur für einzelne Branchen und Berufsgruppen festgelegt, und zwar in der Regel ausschließlich durch Tarifverträge (Schulten/Müller 2020). Die Länder dieser Gruppe verfügen zumeist über eine besonders hohe Tarifbindung (Abbildung 2). Insbesondere in Österreich und den drei nordischen Staaten Dänemark, Finnland und Schweden wird die Einführung eines allgemeinen gesetzlichen Mindestlohns deshalb nicht nur von der Arbeitgeberseite, sondern auch von den Gewerkschaften abgelehnt. Anders sieht es in Italien und Zypern aus, wo die Einführung eines gesetzlichen Mindestlohns seit einigen Jahren diskutiert wird (Schulten/Müller 2020).

Auch in Ländern mit gesetzlichen Mindestlöhnen gibt es oft unterschiedliche Wechselwirkungen mit tarifvertraglich festgelegten (Mindest-)Löhnen (Grimshaw et al. 2015). So hat etwa in Deutschland die Einführung des gesetzlichen Mindestlohns auch die Tarifpolitik in vielen Niedriglohnsektoren gestärkt (Bispinck et al. 2020; Schulten 2020b). Umgekehrt lässt sich ein angemessenes Lohnniveau nicht allein durch gesetzliche Mindestlöhne herstellen, sondern benötigt ebenfalls ein möglichst umfassendes Tarifvertragssystem mit einer hohen Tarifbindung. So besteht zum Beispiel in Deutschland eine erhebliche Tariflücke, nach der Beschäftigte ohne Tarifvertrag unter sonst gleichen Bedingungen im Durchschnitt 11 Prozent weniger verdienen (Lübker/Schulten 2020). Vor diesem Hintergrund liegt ein weiterer Schwerpunkt des Richtlinienentwurfs in der Stärkung der nationalen Tarifvertragssysteme. Konkret sollen alle Mitgliedstaaten, deren Tarifbindung unter 70 Prozent liegt, verpflichtet werden, gemeinsam mit Arbeitgeberverbänden und Gewerkschaften in einen nationalen Dialog zur Förderung sektoraler und branchenübergreifender Tarifverhandlungen einzutreten und einen konkreten Aktionsplan zur Förderung von Tarifverhandlungen zu entwickeln (Art. 4 des Richtlinienentwurfs, Europäische Kommission 2020a, S. 26). Explizit hervorgehoben wird hierbei die Möglichkeit von Tariftreuevorgaben bei öffentlichen Aufträgen

**Tarifbindung in den Ländern der Europäischen Union, 2014–2019\***

Anteil der Beschäftigten in tarifgebundenen Unternehmen an allen Beschäftigten, in Prozent



70

\* jeweils der aktuellste verfügbare Wert

Quelle: ICTWSS Database, Version 6.1; für Deutschland: IAB Betriebspanel 2019

WSI

und Konzessionen (Art. 9 des Richtlinienentwurfs, ebd., S. 29).

Derzeit liegt die Tarifbindung in 17 von 27 EU-Staaten unterhalb der 70-Prozent-Schwelle (Abbildung 2). Hierzu gehört auch Deutschland mit einer Tarifbindung von lediglich 52 Prozent. Die Initiative der Europäischen Kommission lenkt damit die Aufmerksamkeit auf die Rolle von Tarifverträgen als Garant für bessere Arbeitsbedingungen und die Möglichkeiten der Politik, die Tarifbindung durch verbesserte Rahmenbedingungen zu erhöhen. Besonders hoch ist der Handlungsbedarf in Irland (Tarifbindung 34 Prozent) und Griechenland (26 Prozent) sowie in Osteuropa. In sieben osteuropäischen EU-Staaten fällt inzwischen weniger als ein Viertel der Beschäftigten unter den Geltungsbereich eines Tarifvertrages.

### 3.2.3 Politische und rechtliche Auseinandersetzung um die Mindestlohnrichtlinie

In der politischen Auseinandersetzung stößt der Richtlinienentwurf der Europäischen Kommission teilweise auf erheblichen Widerstand, sodass seine Verabschiedung aus heutiger Sicht keineswegs gesichert ist. Insgesamt lassen sich vor allem zwei Konfliktlinien identifizieren: Zum einen besteht der klassische Gegensatz zwischen Gewerkschaften und Arbeitgeberverbänden. Während der Europäische Gewerkschaftsbund trotz vielfältiger Kritik im Detail in seiner überwiegenden Mehrheit den Richtlinienentwurf unterstützt (ETUC 2020), lehnen die europäischen Arbeitgeberverbände, die naturgemäß wenig Interesse an einer substanziellen Stär-

kung der Arbeitnehmerseite haben, die gesamte Initiative rundweg ab (Business Europe 2020).

Neben dieser sozialen Konfliktlinie existiert auch ein nationaler Gegensatz. Zu den schärfsten Kritikern des Richtlinienentwurfs gehören vor allem Dänemark und Schweden, wo nicht nur die Arbeitgeberverbände, sondern auch die Gewerkschaften und sozialdemokratischen Regierungen die Mindestlohnrichtlinie strikt ablehnen (Risgaard et al. 2020). Obwohl viele Regelungen des Richtlinienentwurfs nur für Staaten mit gesetzlichen Mindestlöhnen gelten und ein Zwang zur Einführung eines gesetzlichen Mindestlohns explizit ausgeschlossen wird, wird in Dänemark und Schweden vielfach von einer Bedrohung des „nordischen Modells“ mit seiner ausschließlich auf Tarifverträgen basierenden Mindestlohnsicherung gesprochen. In anderen EU-Staaten, in denen wie in Finnland ebenfalls kein gesetzlicher Mindestlohn existiert, wird der Richtlinienentwurf vonseiten der Gewerkschaften und der Regierung unterstützt (Ministry of Economic Affairs and Employment of Finland 2020). Auch in den Ländern mit gesetzlichen Mindestlöhnen zeigen sich bislang sehr unterschiedliche Haltungen: Während sich die rechtspopulistischen Regierungen in Polen und Ungarn sowie die eher neoliberalen Regierungen in Österreich und den Niederlanden bislang eher skeptisch äußerten, wird die Initiative vor allem von den Linksregierungen in Spanien und Portugal sowie von Frankreich unterstützt. Auch die deutsche Bundesregierung gilt als Unterstützerin der Mindestlohninitiative, obwohl sie während ihrer EU-Präsidentschaft im zweiten Halbjahr 2020 hierbei kaum sichtbar aktiv war.

Eng verwoben mit dem politischen Konflikt ist die juristische Auseinandersetzung um den Richtlinienentwurf. So argumentieren die Kritiker der Mindestlohnrichtlinie, dass die Europäische Union in Fragen der Lohnpolitik gar keine Regelungskompetenzen habe. Sie stützen sich dabei vor allem auf Art. 153 Abs. 5 des Vertrags über die Arbeitsweise der EU (AEUV), der die Festlegung des Arbeitsentgeltes explizit aus dem sozialpolitischen Regelungskanon der EU ausschließt. Mit der Mindestlohnrichtlinie hätte die Europäische Kommission demnach ihre rechtlichen Kompetenzen eindeutig überschritten (Franzen 2021; Thüsing/Hütter-Brung 2021).

Die Europäische Kommission sieht demgegenüber ihren Richtlinienvorschlag vollständig durch Art. 153 Abs. 1b gedeckt, der ihr rechtliche Kompetenzen bei der Gestaltung der „Arbeitsbedingungen“ einräumt. Da die Mindestlohnrichtlinie den Mitgliedstaaten weder einen konkreten Mindestlohnbetrag vorschreibt, noch ein bestimmtes System zur Festsetzung von Mindestlöhnen vorgibt, verstößt der Vorschlag auch nicht gegen die Regelungssperre in Art. 153 Abs. 5. Europäische Regelungen, die lediglich indirekt die Lohnentwicklung beeinflussen, sind hingegen europarechtlich zulässig und auch durch die Rechtsprechung des Euro-

päischen Gerichtshofes gedeckt (di Federico 2020; Eichenhofer 2021).

Aus gewerkschaftlicher Sicht ergibt sich allerdings aus der juristischen Diskussion um den Richtlinienentwurf ein grundlegendes Dilemma: Um eine möglichst hohe Wirksamkeit und Effizienz der Mindestlohnrichtlinie zu erzielen, drängen die Gewerkschaften zu Recht auf möglichst verbindliche und präzise Regeln und fordern vor allem, dass die Zielvorgaben für angemessene Mindestlöhne in Form von 60 Prozent des Bruttomedianlohns und 50 Prozent des Bruttodurchschnittslohns in den eigentlichen Gesetzestext übernommen werden. Je verbindlicher die Vorgaben für angemessene Mindestlöhne jedoch formuliert werden, desto größer wird die juristische Beweislast, dass die Regelungen noch durch EU-Recht abgedeckt sind. Wie auch immer die Auseinandersetzung am Ende ausgeht, so wird sich der Erfolg der Richtlinie schließlich einzig und allein daran bemessen, ob sie tatsächlich zu einer Verbesserung der Mindestlöhne und einer Stärkung der Tarifvertragssysteme in Europa beiträgt.

- Bispinck, R./Dribbusch, H./Kestermann, C./Lesch, H./Lübker, M./Schneider, H./Schröder, C./Schulten, T./Vogel, S. (2020):** Entwicklung des Tarifgeschehens vor und nach Einführung des gesetzlichen Mindestlohns. Studie im Auftrag des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales (BMAS), Berlin
- Business Europe (2020):** Proposal for an EU directive on fair minimum wages – a BusinessEurope position paper, Brüssel ([https://www.businesseurope.eu/sites/buseur/files/media/position\\_papers/social/2020-12-04\\_pp\\_minimum\\_wages.pdf](https://www.businesseurope.eu/sites/buseur/files/media/position_papers/social/2020-12-04_pp_minimum_wages.pdf))
- di Federico, G. (2020):** The Minimum Wages Directive Proposal and External Limits to Article 153 TFEU, in: Italian Labour E-Journal 13 (2), S. 107–111 (<https://illej.unibo.it/article/view/11879/11860>)
- Eichenhofer, E. (2021):** Entwurf einer EU-Richtlinie über angemessene Mindestlöhne, in: Arbeit und Recht, Nr. 4 (im Erscheinen)
- ETUC (European Trade Union Confederation) (2020):** Crucial wages directive needs improvement, Brüssel (<https://www.etuc.org/en/pressrelease/crucial-wages-directive-needs-improvement>)
- Europäische Kommission (2017):** Die europäische Säule sozialer Rechte in 20 Grundsätzen dargestellt, Brüssel ([https://ec.europa.eu/commission/priorities/deeper-and-fairer-economic-and-monetary-union/european-pillar-social-rights/european-pillar-social-rights20-principles\\_de](https://ec.europa.eu/commission/priorities/deeper-and-fairer-economic-and-monetary-union/european-pillar-social-rights/european-pillar-social-rights20-principles_de))
- Europäische Kommission (2020a):** Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlamentes und des Rates über angemessene Mindestlöhne in der Europäischen Union, COM(2020) 682 final, Brüssel (<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020PC0682&from=EN>)
- Europäische Kommission (2020b):** Impact Assessment accompanying the document Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on adequate minimum wages in the European Union, Commission Staff Working Document, SWD(2020) 245 final, Brüssel (<https://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/10102/2020/EN/SWD-2020-245-F1-EN-MAIN-PART-1.PDF>)
- Franzen, M. (2021):** Rechtsfragen über kompetenzrechtliche und anwendungsbezogene Fragen des Vorschlags der EU-Kommission für eine Richtlinie des Europäischen Parlamentes und des Rates über angemessene Mindestlöhne in der Europäischen Union vom 28.10.2020, COM (2020) 682 final, Berlin
- Grimshaw, D./Bosch, G./Rubery, J. (2015):** Minimum Wages and Collective Bargaining: What Types of Pay Bargaining Can Foster Positive Pay Equity Outcomes?, in: British Journal of Industrial Relations 52 (3), S. 470–498
- Lübker, M./Schulten, T. (2020):** Tarifbindung in den Bundesländern, Düsseldorf ([https://www.wsi.de/de/faust-detail.htm?sync\\_id=9092](https://www.wsi.de/de/faust-detail.htm?sync_id=9092))
- Lübker, M./Schulten, T. (2021):** WSI-Mindestlohnbericht 2021: Ist Europa auf dem Weg zu angemessenen Mindestlöhnen?, Düsseldorf
- Ministry of Economic Affairs and Employment of Finland (2020):** Finland supports the aims of EU minimum wage initiative to combat in-work poverty (<https://tem.fi/en/-/finland-supports-the-aims-of-eu-minimum-wage-initiative-to-combat-in-work-poverty>)
- Müller, T./Schulten, T./Van Gyes, G. (Hrsg.) (2016):** Lohnpolitik unter europäischer „Economic Governance“. Alternative Strategien für inklusives Wachstum, Hamburg
- Rieger, A. (2020):** Mindestlöhne in Europa: Neue Töne aus Brüssel, in: work (die Zeitung der Schweizerischen Gewerkschaft Unia) Nr. 18 vom 06.11.2020, S. 6
- Risgaard, L./Sorgenfrey, B./Qvistgaard, L./Gabrielsen, H.-C./Følsvik, P.C./Lied, R./Rekdal, K./Kollerud, E./Skjæggerud, H.-E./Gideonsson, S./Guovelin, T./Svanström, T./Hellberg, P./Arrius, G. (2020):** EU minimum wage directive undercuts Scandinavian model, Euroobserver, 23.11.2020 (<https://euobserver.com/opinion/150145>)
- Schulten, T. (2008):** Towards a European Minimum Wage Policy? Fair Wages and Social Europe, in: European Journal of Industrial Relations 14 (4), S. 421–439
- Schulten, T. (2020a):** Der Niedriglohnsektor in der Corona-Krise, in: Aus Politik und Zeitgeschichte (APuZ), 70 (39–40), S. 16–21
- Schulten, T. (2020b):** Der Mindestlohn stabilisiert das Tarifvertragssystem im Niedriglohnsektor (<https://www.wsi.de/de/blog-17857-mindestlohn-stabilisiert-tarifvertragssystem-im-niedriglohnsektor-29544.htm>)
- Schulten, T./Müller, T. (2013):** Ein neuer europäischer Interventionismus? Die Auswirkungen des neuen Systems der europäischen Economic Governance auf Löhne und Tarifpolitik, in: Wirtschaft und Gesellschaft 39 (3), S. 291–321
- Schulten, T./Müller, T. (2019):** What’s in a name? From minimum wages to living wages in Europe, in: Transfer 25(3), S. 267–284
- Schulten, T./Müller, T. (2020):** Zwischen Armutslohnen und Living Wages: Mindestlohnregime in der Europäischen Union, Brüssel (<https://www.dielinke-europa.eu/kontext/controllers/document.php/976.9/a/09ed87.pdf>)
- Thüsing, G./Hütter-Brung, G. (2021):** Soziale Gerechtigkeit ultra vires – Kritische Anmerkungen zum Entwurf einer Mindestlohnrichtlinie, in: Neue Zeitschrift für Arbeitsrecht (NZA) 38 (2), S. 170–175
- Weinkopf, C./Kalina, T. (2020):** Der gesetzliche Mindestlohn und Arbeitnehmerschutz, Studie im Auftrag des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales (BMAS), Berlin

### 3.3 Arbeitnehmerrechte grenzüberschreitend sichern

Daniel Hlava/Birgit Kraemer

Eine Erhöhung der Arbeitskräftemobilität zählt zu den Zielen der EU. Sie soll das Zusammenwachsen der Union fördern, Arbeitskräfteangebot und -nachfrage zusammenführen und so die Konvergenz zwischen den Mitgliedstaaten voranbringen (Europäische Kommission 2014). Die Arbeitskräftemobilität im Binnenmarkt beruht auf der Arbeitnehmerfreizügigkeit (Art. 45 AEUV) und der Dienstleistungsfreiheit (Art. 56–61 AEUV). Während erstere EU-Bürger\*innen einen diskriminierungsfreien Zugang zu den Arbeitsmärkten der anderen Mitgliedstaaten gewährt, soll es die Dienstleistungsfreiheit Unternehmen ermöglichen, diskriminierungsfrei ihre Dienste in anderen Märkten anzubieten – allerdings ohne deren ins Ausland entsandten Beschäftigten die gleichen Rechte einzuräumen wie Arbeitnehmer\*innen unter der Arbeitnehmerfreizügigkeitsregelung. Die 1996 verabschiedete EU-Entsenderichtlinie (RL (EU) 96/71) überließ den Mitgliedstaaten die Entscheidung, ob sie Unternehmen zu mehr als zu einem obligatorischen harten Kern von Mindestarbeitsbedingungen für entsandte Beschäftigte verpflichten wollten. Der Europäische Gerichtshof (EuGH) interpretierte die in der Richtlinie festgelegten Mindeststandards nachträglich zu Höchststandards um. Es ist dem Einfluss der Arbeitnehmerseite und der Sorge großer Zielländer vor Sozialdumping zuzuschreiben, dass 2018 eine Revision der Entsenderichtlinie (RL (EU) 2018/957) erfolgte (Seikel 2020), die nun vom Prinzip her – wenngleich nicht faktisch – „gleichen Lohn für gleiche Arbeit am gleichen Ort“ für entsandte Beschäftigte vorsieht.

Doch in der Praxis schützt weder die reformierte Entsenderichtlinie noch das Arbeitnehmerfreizügigkeitsrecht vor Ungleichbehandlung. Die Pandemie und der massenweise Ausbruch von Infektionen unter Saisonarbeitskräften und ausländischen Werkvertragsbeschäftigten haben dies deutlich gemacht. Schlechte Arbeitsbedingungen ausländischer Beschäftigter sind keine Einzelfälle. Lückenhafte europäische und nationale Regelungen in Verbindung mit unzureichenden Aufsichts- und Kontrollstrukturen tragen hierzu wesentlich bei (Arnholtz/Lillie 2020; Cremers 2016, DGB 2020b). Der Weg zu einer formellen und faktischen Gleichstellung oder gar Gleichbehandlung grenzüberschreitend mobiler Arbeitnehmer\*innen ist lang und umstritten. Ungleiche Entlohnung und Arbeitsbedingungen in den Mitgliedstaaten der EU bieten komparative Vorteile, die nicht nur Unternehmen, sondern auch Regierungen zu schätzen wissen. Auch die EU folgte lange primär dieser Logik, ist nun aber in der Position, auf die Arbeitsrechtsverstöße gegenüber grenzüberschreitend mobilen Er-

werbstätigen reagieren und die Mitgliedstaaten zu mehr Engagement in der Rechtsdurchsetzung bewegen zu müssen.

#### 3.3.1 Aktuelle Entwicklungstrends: Flexibilisierte und temporäre Beschäftigung ausländischer Beschäftigter in Niedriglohnbranchen

Bei der Arbeitsmobilität handelt es sich nicht um eine langfristige Arbeitsemigration von ärmeren in wohlhabendere Mitgliedstaaten, sondern um ein dynamisches, vielschichtiges Geschehen (Fries-Tersch et al. 2021). Dieses ist zunehmend von eher kurzzeitigen Arbeitsaufenthalten und Arbeitseinsätzen in einem – oder mehreren – anderen Mitgliedstaaten und von zirkulärer Migration, das heißt, von regelmäßigem Pendeln zwischen Arbeitseinsatz- und Herkunftsland geprägt. Im Jahr 2019 arbeiteten und wohnten 9,9 Millionen Arbeitnehmer\*innen in einem anderen Mitgliedstaat. Rund die Hälfte davon blieb weniger als vier Jahre in ihrem Zielland. Drei Arbeitsemigrant\*innen, die aus ihrem Herkunftsland fortzogen, standen zwei Beschäftigte gegenüber, die wieder dorthin zurückkehrten. Weitere 1,5 Millionen Beschäftigte pendelten als Grenzgänger\*innen oder Saisonarbeitskräfte bis zu acht Monate im Jahr in ein anderes Mitgliedsland. Zudem wurden geschätzt 3 Millionen Beschäftigte zur Arbeit in einen anderen Mitgliedstaat entsandt – mehr als ein Drittel von diesen zu Arbeitseinsätzen in mehreren Ländern (Fries-Tersch et al. 2021)<sup>17</sup>. Stärkster Motor des Entsendegehehens ist Deutschland: Rund ein Viertel aller europäischen Entsendungen erfolgten 2018 von Polen nach Deutschland, ein weiteres Viertel aller Entsendungen aus Deutschland in die unmittelbaren Nachbarländer (ebd.; de Wispelaere et al. (2019)).

Als mit dem Ausbruch der Corona-Pandemie nationale Grenzsicherungen Freizügigkeit und Entsendungen plötzlich unterbrochen wurde, die Relevanz der Arbeitsmobilität für arbeitsintensive Wirtschaftszweige und Lieferketten ersichtlich (European Migration Network/OECD 2020). Die EU-Kommission sah sich genötigt, die Mitgliedstaaten anzuweisen, die Einreise für eine Liste von Schlüsselberufen und „essenziellen Dienstleistungen“ zu gewähren (Europäische Kommission 2020a) – hierunter Erntehelfer\*innen, Beschäftigte in Berufen der industriellen Nahrungsmittelverarbeitung, Reinigungskräfte, Maschinenbediener\*innen, Pflegekräfte und Beschäftigte in Gesundheitsberufen,

<sup>17</sup> Die Datenlage ist aufgrund unterschiedlicher nationaler Erhebungsmethoden und Definitionen für atypisch Beschäftigte unübersichtlich. Datenbasis der hier angegebenen Zahlen des Intra-European Mobility Reports ist der European Labour Force Survey. Die Zahlenangaben zu entsandten Beschäftigten beruhen auf Schätzungen, basierend auf der Zahl der vorliegenden A1-Bescheinigungen.

LKW-Fahrer\*innen sowie IT-Fachkräfte. Der Anteil von EU-Migrant\*innen in diesen Schlüsselberufen ist in Luxemburg mit 59 Prozent am höchsten, in Österreich, Deutschland und Belgien liegt er bei 20 Prozent (Fasani/Mazza 2020). In Süd- und Osteuropa kommen demgegenüber deutlich mehr Drittstaatsangehörige mit und ohne Aufenthaltsstatus zum Einsatz. Mehrere Mitgliedstaaten verlängerten als Notlösung die Aufenthaltsgenehmigungen oder legalisierten kurzfristig für einzelne Branchen den Aufenthalt von Arbeitnehmer\*innen ohne Aufenthaltspapiere (European Migration Network/OECD 2020).

### **3.3.2 Arbeitsbedingungen und Arbeitsausbeutung**

Temporäre und flexible Arbeitseinsätze bedeuten erhebliche Risiken für die Beschäftigten. Bestimmte Auftrags- und Entsendekonstruktionen sind besonders problematisch, da sie Arbeitsausbeutung begünstigen und im Fall von Rechtsbrüchen den Rechtsweg und die Nachverfolgung durch die Behörden erschweren: Hierzu zählen Auftragsvergaben an private Zeitarbeitsfirmen im EU-Ausland, insbesondere wenn diese zur Erfüllung von Aufträgen Drittstaatsangehörige als Leiharbeitskräfte anwerben und entsenden; Auftragsvergaben an ausländische Dienstleister, die ihrerseits Subunternehmen in weiteren EU-Staaten oder Drittstaaten beauftragen, um von dort Arbeitnehmer\*innen zum Auftraggeber zu entsenden sowie Aufträge an private ausländische Agenturen, die sich auf die Entsendung von Solo-Selbstständigen spezialisiert haben – weit verbreitet etwa im Bereich privater Haushaltshilfen (Cremers 2016; Arnholtz/Lillie 2020; Danaj 2020; FRA 2019). Die Europäische Agentur für Menschenrechte FRA weist auf die hohen Risiken für entsandte Drittstaatsangehörige hin: Da ihr Aufenthaltsstatus aufgrund der europäischen und nationalen Rechtslage vom Arbeitsvertrag abhängt, sind sie stark von Arbeitgeber\*innen abhängig und erpressbar; Rechtsklagen sie nur schwer führen, da sie im Fall der Kündigung das Land verlassen müssen (FRA 2019).

Doch nicht nur entsandte Beschäftigte sind gefährdet. Eine WSI-Auswertung der Beratungsdaten gewerkschaftsnaher Beratungsstellen für Wanderarbeiter\*innen der Jahre 2014 bis 2017 zeigt, dass dort mehr ausländische sozialversicherungspflichtig Beschäftigte als Entsandte um Unterstützung nachsuchten – in rund 25 Prozent der Fälle wegen Lohnbetrugs, in den anderen Fällen wegen Arbeitszeitverstößen, Verstößen gegen den Kündigungsschutz, Arbeits- und Gesundheitsschutz, sozialrechtliche Regelungen und Standards in der Wohnunterbringung (Wagner 2018). Allein die DGB-Organisation Faire Mobilität beriet von 2012 bis 2018 annähernd 8.900 Wanderarbeiter\*innen und entsandte Beschäftigte in derartigen Fällen (DGB Faire Mobilität 2020).

Nicht nur in Deutschland wurden mit der Covid-19-Pandemie Arbeits- und Unterbringungsbedingungen ausländischer Beschäftigter zum öffentlichen Gesundheitsrisiko. Infektionshotspots entzündeten sich unter Erntehelfer\*innen in der Landwirtschaft sowie in Fleischfabriken und beleuchteten damit die Verhältnisse in den Lebensmittelketten des Handels (EFFAT 2020a; 2020b). Die europäischen Gewerkschaften klagen seit langem über die gesundheitsgefährdenden Formen der Unterbringung von Saisonarbeitskräften, die Arbeitsverhältnisse von Transportbeschäftigten und über das hohe Risiko für Pflegekräfte, Reinigungskräfte und undokumentierte Arbeitnehmer\*innen (EFFAT 2020; ETF 2020; UNI Europa 2020). Sie sehen die EU in der Pflicht, mehr Verantwortung für den europäischen Arbeitsmarkt zu übernehmen, der Ausbeutung grenzüberschreitend tätiger Arbeitskräfte Einhalt zu gebieten und für bessere Entlohnung, Arbeitsbedingungen und sozialen Schutz zu sorgen (DGB 2020; EFFAT 2020a; EFFAT 2020b; ETUC 2020).

### **3.3.3 Ungleichheit im Recht beseitigen**

Um Ungleichbehandlung, Missbrauch und Ausbeutung zu beseitigen, muss die Rechtslage verbessert werden. Denn Ungleichheit der rechtlichen Voraussetzungen ist ein Nährboden für Missbrauch.

Die rechtliche Situation entsandter Beschäftigter hat sich durch die Revision der EU-Entsenderichtlinie verbessert. Sie musste zum 31. Juli 2020 durch alle Mitgliedstaaten in nationales Recht transponiert werden. Die Neuregelung beinhaltet im Einzelnen: Mitgliedstaaten haben zu gewährleisten, dass allen entsandten Beschäftigten mindestens die gesetzliche oder die als allgemein verbindlich erklärte tarifliche Grundvergütung plus alle weiteren zwingenden Vergütungsbestandteile zukommen, die am Beschäftigungsort gezahlt werden. Sofern dies in ihren Herkunftsländern gesetzlich geregelt ist, müssen die Entsendeunternehmen damit die Reise-, Verpflegungs- und Unterbringungskosten der entsandten Beschäftigten tragen. Ein Lohnabzug soll damit nicht mehr möglich sein. Entsandten Arbeitskräften stehen – wie bereits durch die EU-Arbeitsschutzrichtlinie festgeschrieben – die gleichen Rechte auf Arbeits- und Gesundheitsschutz und auch die gleichen Arbeitszeiten zu, doch dürfen sie entsprechend den vor Ort geltenden Arbeitshöchstzeitregelungen eingesetzt werden, während ihnen nur die vor Ort geltenden Pausenmindestzeiten und Urlaubsmindestzeiten eingeräumt zu werden brauchen. Die Entsendedauer wurde auf 12 Monate begrenzt. Eine Verlängerung ist auf bis zu 18 Monate möglich. Erst danach kommen den entsandten Arbeitskräften alle individuellen Arbeitsbedingungen des Beschäftigungsstaats zugute. Letzteres dürfte jedoch kaum praktische Relevanz haben, da Entsendungen im EU-Durchschnitt keine vier Monate andauern (Europäische Kommission 2017). Bei der Umsetzung der neuen

Bestimmungen in Deutschland (Bundestagsdrucksache 19/19371) ist es problematisch (vgl. etwa DGB 2020a), dass Vergütungsstrukturen in allgemeinverbindlichen Tarifverträgen auf regionaler Ebene nicht einbezogen werden. Damit erfolgt keine Korrektur des umstrittenen Urteils in der Rechtsache *Rüffert*, in dem die Tariftreuerregelungen<sup>18</sup> auf Länderebene als unionsrechtswidrig angesehen wurden (EuGH v. 03.04.2008 – C-346/06) – obgleich dies nun durch die Revision europarechtlich möglich wäre. Außerdem wird im Umsetzungs-gesetz zwischen Mindestentgeltsätzen und weiteren Vergütungsbestandteilen differenziert, obwohl die Richtlinie auf die gesamte Entlohnung abstellt. Bei Tarifverträgen, die durch Verordnung erstreckt wurden, werden zudem nur die untersten drei Stufen eines Entgeltgitters berücksichtigt. Von einer Gleichstellung im Sinne des Prinzips „gleicher Lohn für gleiche Arbeit am gleichen Ort“ kann also weiterhin nicht die Rede sein.

### Saisonarbeitskräfte

Saisonarbeitskräften stehen gemäß der Arbeitnehmerfreizügigkeit und der Saisonarbeitnehmerrichtlinie (2014/36/EU) bei der Arbeit gleiche Rechte wie Staatsbürger\*innen zu, auch dann, wenn sie aus Drittstaaten stammen. Infektionscluster unter Saisonarbeitskräften ließen den Europäischen Rat zu dem Schluss kommen, dass diese „häufig unter schlechten Bedingungen leben und arbeiten oder gar Gefahr laufen, ausgebeutet zu werden“ (Europäischer Rat 2020). Einer im Auftrag der Kommission erstellten Studie zufolge haben die meisten Mitgliedstaaten das Recht auf Gleichbehandlung nicht vollumfänglich umgesetzt, sodass etwa Ansprüche auf Weiterbildung und Leistungen für Familienangehörige verwehrt bleiben oder – wie im deutschen Fall – Arbeitgeber\*innen keine Sozialversicherungsbeiträge entrichten müssen. Standards für Unterbringungen sind nicht oder nur ungenau geregelt (European Migration Network/OECD 2020; Raznaca 2020).<sup>19</sup>

Die EU-Kommission reagierte darauf mit der Herausgabe von Leitlinien zu den Rechten von Saisonarbeitskräften (Europäische Kommission 2020b). Informations- und Überzeugungsarbeit wird jedoch

nicht reichen, denn die EU-Regeln selbst tragen de facto zur Problematik bei. Zum einen lassen sie juristische Schlupflöcher zu: Saisonarbeit kann im Rahmen der Arbeitnehmerfreizügigkeit als Minijob-Verhältnis, als Entsendung, als grenzüberschreitendes Leiharbeitsverhältnis oder als Vermittlung von Solo-Selbstständigen erfolgen (Zoeteweg-Turhan 2020). Standards der Wohnunterbringung hat die EU nicht gesetzt. Arbeits- und sozialrechtliche Ansprüche von zeitlich befristet („saisonal“) in Privathaushalte entsandten Haushaltshilfen und Pflegekräften sind noch nicht geklärt (EFFAT/EFFE/EFFI/UNI Europa 2020). Zum anderen sind Kontrolle und Haftungsregelungen von Unternehmen und Lieferketten unzureichend (Cremers/Houwerzijl 2021; ETUC 2021).

### 3.3.4 Durchsetzung von Arbeitnehmerrechten – zu schwache europäische Impulse treffen auf zu schwaches Interesse der Mitgliedstaaten

Maßnahmen zur Kontrolle und Durchsetzung von Arbeitnehmerrechten hat die EU lange den Mitgliedstaaten überlassen. Doch deren Interesse an der rechtlichen Absicherung mobiler ausländischer Erwerbstätiger ist entwicklungsbedürftig und ihre Aufsichtsbehörden sind unterausgestattet. EU-Maßnahmen zur besseren Rechtsdurchsetzung sind dringend notwendig. Aufgrund des Subsidiaritätsprinzips ist der Einfluss der EU gegenüber den Mitgliedstaaten allerdings gering. Zudem stehen dem gewerkschaftlichen Ruf nach stärkeren Kontrollen auf europäischer wie nationaler Ebene die Arbeitgeber\*innen mit dem Ruf nach Bürokratieabbau und freiwilliger Compliance statt staatlicher Aufsicht gegenüber.

Zwei Beispiele veranschaulichen die Problematik: Die im Jahr 2010 verordneten A1-Kontrollen und die 2020 neu eingerichtete Europäische Arbeitsbehörde (ELA).

#### A1-Kontrolle: Effekt zweifelhaft

Seit 2010 verpflichten die Durchführungsbestimmungen zur EU-Verordnung für Soziale Sicherheit (987/2009/EG) Arbeitgeber\*innen dazu, bei Entsendungen den Behörden des Ziellandes eine Bescheinigung über den vorhandenen Sozialversicherungsschutz ihrer entsandten Beschäftigten vorzulegen. Die Gewerkschaften haben diese Maßnahme stets befürwortet, die Arbeitgeberseite hält sie hingegen für ein „bürokratisches Monster“ (BVMW 2019). Tatsächlich sind die generierten Datenmengen von begrenztem Nutzen. Die A1-Bescheinigungen können, sofern sie mit Kontrollen und der Androhung von Strafgeldern einhergehen, im nationalen Kontext abschreckende Wirkung entfalten und zu Compliance anregen. Doch die Praxis in den Mitgliedstaaten unterscheidet sich derart stark, dass von einem systematischen europäischen Monitoring des Entsendegeschehens und von einer besseren

<sup>18</sup> Mittels Tariftreuerregelungen wird für öffentliche Vergabeverfahren gesetzlich festgelegt, dass bei der Erfüllung des Auftrags die Bestimmungen eines lokal geltenden Tarifvertrags (z. B. Tariflohn) einzuhalten sind.

<sup>19</sup> In Deutschland können Saisonarbeitskräfte sozialversicherungsfrei (mit Ausnahme der Unfallversicherung) beschäftigt werden, sofern ihre Anstellung 50 Kalendertage nicht überschreitet und sie ihrer Tätigkeit nicht berufsmäßig nachgehen. Im Rahmen der Corona-Pandemie wurde für die Zeit vom 31. März bis zum 31. Oktober 2020 der entsprechende Beschäftigungszeitraum auf 115 Tage ausgeweitet (§ 115 SGB IV, vgl. dazu BT-Drucks. 19/18107, S. 27 f.). Bei den Saisonarbeitskräften in der Landwirtschaft handelt es sich zu 95 % um EU-Ausländer\*innen (BIL 2020).

sozialversicherungspflichtigen Absicherung entsandter Beschäftigter im Binnenmarkt durch die A1-Bescheinigungen bislang nicht die Rede sein kann (Eurofound 2020). Mehrere Aspekte tragen hierzu bei: Die EU-Verordnung überlässt es den Mitgliedstaaten, die Bestimmungen, die Meldefristen und die Vorhaltefristen der A1-Bescheinigungen auszugestalten. Zudem sind die einzelnen Staaten nicht angehalten, sich hinsichtlich der Kontrolle und Kontrollintensität zu verständigen. Aufgrund der weitreichenden Bindungswirkung, die von A1-Bescheinigungen ausgeht, sollte jedoch eine Angleichung der A1-Anforderungen erfolgen und EU-weite Standards für deren Ausstellung festgelegt werden. Darüber hinaus ist an eine Zentralisierung des elektronischen Beantragungswegs zu denken – durch ein europäisches elektronisches Register ließen sich die Beantragungsverfahren wie auch die Kontrollmöglichkeiten deutlich vereinfachen (vgl. Bundestagsdrucksache 19/24433, S. 4).

Problematisch ist fernerhin, dass eine A1-Bescheinigung rückwirkend ausgestellt werden kann, wenn bereits das Zielland einen Nachweis angefragt hat (EuGH v. 06.09.2018 – C-527/16 – Alpenrind u. a.; hierzu Hlava 2019, S. 84). Für Entsendeunternehmen kann dies ein Anreiz sein, Arbeitnehmer\*innen zunächst „schwarz“ zu beschäftigen und eine A1-Bescheinigung erst nachträglich zu beantragen.<sup>20</sup> Nach der Rechtsprechung des EuGH gilt die Bindungswirkung selbst dann, wenn die Bescheinigung zu Unrecht ausgestellt wurde, da bspw. der Einsatz im EU-Ausland nicht nur vorübergehend erfolgte (EuGH v. 27.04.2017 – C-620/15 – A-Rosa Flussschiff, Rn. 52; m. Anm. Heuschmid/Hlava 2017, S. 1321; Reinhard 2018, S. 179). Dieser Rechtsauslegung sollte entgegengewirkt werden.

Bestehen Zweifel an der Gültigkeit einer A1-Bescheinigung, muss sich die Behörde des Beschäftigungsstaates an den ausstellenden Träger im Entsendestaat wenden. Kann der Fall nicht durch die Kooperation der Behörden und ein ggf. anschließendes Verfahren vor der Verwaltungskommission geklärt werden, bleibt nur noch die Möglichkeit, gegen den Entsendestaat ein äußerst langwieriges – und selten durchgeführtes – Vertragsverletzungsverfahren vor dem EuGH einzuleiten (vgl. Wilde 2017, S. 170). Dies ist eine völlig impraktikable Lösung. Nach einem derzeit diskutierten Vorschlag der EU-Kommission (COM(2016) 815 final, Art. 2 Nr. 7) soll der ausstellende Träger zwar verpflichtet werden, binnen 25 Arbeitstagen eine Überprüfung der angezweifelte A1-Bescheinigung vorzuneh-

men. Konkrete Rechtsfolgen sind jedoch auch damit nicht verbunden. Hier sollte rechtspolitisch erwogen werden, ob die nicht fristgemäße Überprüfung einer A1-Bescheinigung zum Verlust ihrer strikten Bindungswirkung führen sollte.

#### **ELA: Verbesserung der Kooperationsbeziehungen, mehr Initiative auf EU-Seite – aber wird sie genutzt?**

Zur besseren Gewährleistung der Entlohnung und Arbeitsbedingungen erließ die EU im Jahr 2014 Richtlinien zur Rechtsdurchsetzung der Arbeitnehmerfreizügigkeit (RL (EU) 2014/54) und der Entsenderichtlinie (RL (EU) 2014/679). Die Richtlinien schreiben den Mitgliedstaaten verpflichtend vor, dass sie entsprechende Maßnahmen zu treffen und im Fall der Rechtsverfolgung zu kooperieren haben. Allerdings überlassen sie es den Mitgliedstaaten, wie sie sie in nationales Recht transponieren und in der Praxis umsetzen. Eine erste Evaluation erbrachte, dass dies uneinheitlich erfolgt und Handlungsempfehlungen der EU vielfach nicht umgesetzt werden – so etwa die Empfehlungen, die Rechtsposition entsandter Beschäftigter bei Arbeitsgerichtsprozessen durch Verbandsklagen zu stärken und Generalunternehmerhaftungsregelungen einzuführen (Europäische Kommission 2019).<sup>21</sup>

Mit der Einrichtung der Europäischen Arbeitsbehörde waren erhebliche Erwartungen verbunden, darüber die Aufsichtsstrukturen für Arbeitnehmerrechte im Binnenmarkt zu stärken (Cremers 2020, Hassel/Wagner 2018). Sie wurde 2019 gegründet und wird bis 2021 voll ausgestattet sein. Aus Gewerkschaftssicht steht sie im Zusammenhang mit der Forderung nach Haftungsregelungen und Generalunternehmerhaftungen (Cremers/Houwerzijl 2021, ETUC 21). Doch die neue Behörde soll im Fall grenzüberschreitender Rechtsverstöße die Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten vor allem durch die Weiterbildung der Aufsichtsbehörden verbessern; weiterhin kann sie gemeinsame Inspektionen anstoßen und in Konfliktfällen als Mediator fungieren. Um als Aufsichtsbehörde zu fungieren, fehlen ihr wichtige Kompetenzen. So kann sie weder selbst EU-weite Inspektionen durchführen noch den Aufsichtsbehörden der Mitgliedstaaten ein Mandat dazu ausstellen. Auch ist sie nicht dazu aufgestellt, durch Datenanalysen als eine Art Frühwarnsystem gegenüber ausbeuterischen oder betrügerisch operierenden Unternehmen zu fungieren (so der Vorschlag der Bundestagsfraktion der Grünen, Bundestagsdrucksache 19/24433, S. 3). Ende 2020 beschwerte sich der Europäische Ge-

<sup>20</sup> Im Falle eines gerichtlichen Verfahrens wäre diese Bescheinigung ebenfalls bindend, solange sie nicht nachweislich in betrügerischer Absicht erlangt wurde und die ausstellende Behörde sie nicht innerhalb einer angemessenen Frist zurückgenommen hat (EuGH v. 06.02.2018 – C-359/16 – Altun u. a., Rn. 54 f.; m. Anm. Heuschmid/Hlava 2018, S. 986 f.). Die Hürden dafür liegen jedoch hoch.

<sup>21</sup> Die deutsche Bundesregierung sah sich durch die Durchsetzungsrichtlinie nicht zu Reformen genötigt. Zur Umsetzung siehe die Antwort der Bundesregierung auf die Anfrage von Bündnis 90/Die Grünen vom 09.09.2016 (Bundestagsdrucksache 18/9597).

werkschaftsbund über den schleppenden Umgang mit den vorgebrachten Rechtsfällen. Die Arbeit dieser Einrichtung – wie auch der nationalen Aufsichtsbehörden – sollte folglich kritisch beobachtet und nachgefragt werden.

### 3.3.5 Ausblick: Arbeitsmigrant\*innen in der Pandemie

Die Pandemie verschärft die Situation mobiler, grenzüberschreitend tätiger Arbeitnehmer\*innen.

Sie sind nicht nur durch ihre Arbeits- und Unterbringungsbedingungen einem stärkeren Infektionsrisiko ausgesetzt als Staatsbürger\*innen, ihnen kommen bei Krankheit und Entlassungen meist auch nur unzureichende oder gar keine Leistungen wie Kurzarbeitergeld, Krankengeld oder Kündigungsschutz zu. Drittstaatsangehörige sind unmittelbar von Ausweisung bedroht, ohne noch ihre rechtlichen Ansprüche einklagen zu können. Hier bedarf es rascher europäischer Reformen.

## LITERATUR

**Arnholtz, J./Lillie, N. (Hrsg.) (2020).** *Posted Work in the European Union: The Political Economy of Free Movement*, London

**BVMW (2019):** Bürokratiemonster A1 Bescheinigung. (<https://www.bvmw.de/themen/buerokratieabbau/a1-bescheinigung/>)

**Cremers, J. (2016):** Economic freedoms and labour standards in the EU, in: *Transfer* 22 (2), S. 149–162

**Cremers, J. (2020):** The European Labour Authority and rights-based labour mobility, in: *Europäische Rechtsakademie Forum* 21, S. 21–34

**Cremers, J./Houwerzijl, M. (2021):** Subcontracting and liability, Brussels

**Danaj, S./Geyer, L. (2020):** Here, not to stay – The posting of third country nationals between Bosnia and Herzegovina, Slovenia and Austria, Wien

**De Wispelaere, F./de Smedt, L./Pacolet, J. (2019):** Posting of workers. Report on A1 portable documents issued in 2018, Luxemburg

**DGB (2020a):** Stellungnahme des Deutschen Gewerkschaftsbundes vom 10.06.2020 im Ausschuss für Arbeit und Soziales des Deutschen Bundestages; Ausschussdrucksache 19(11)696, Berlin

**DGB (2020b):** Ausbeutung im Bereich der Saisonarbeit und temporären Arbeitsmigration. DGB Forderungen an die europäische Ebene, Pressemitteilung 25.09.2020 (<https://www.faire-mobilitaet.de/++co++2baecfa4-2518-11eb-ab34-001a4a160127>)

**DGB Faire Mobilität (2021):** 8 Jahre Faire Mobilität. Statistische Gesamtauswertung 2021-2018 (<https://www.faire-mobilitaet.de/ueber-uns/++co++aed2a87e-1f90-11e7-8e3a-525400e5a74a>)

**EFFAT (2016):** Stand up for undocumented workers! (<https://old.effat.org/en/node/14505>)

**EFFAT (2020):** Covid 19-outbreaks in slaughterhouses and meat processing plants, Brüssel (<https://effat.org/wp-content/uploads/2020/06/Draft-EFFAT-Report-Covid-19-outbreaks-in-slaughterhouses-and-meat-packing-plants.pdf>)

**EFFAT, EFFE, EFSI, UNI Europa (2020):** Joint statement on the Covid 19 Pandemic in Personal and Household Services (PHS), Brüssel (<https://effat.org/unca-categorized/effat-effe-efsi-uni-europa-joint-statement-on-the-covid-19-pandemic-in-personal-and-household-services-phs/>)

**Eurofound (2020):** Improving the monitoring of posted workers in the EU, Luxemburg

**European Migration Network/OECD (2020):** Maintaining labour migration in essential sectors in times of pandemic, Brüssel

**Europäische Kommission (2014):** Labour mobility in the EU, online ([https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/fr/SPEECH\\_14\\_622](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/fr/SPEECH_14_622))

**Europäische Kommission (2017):** Lage der Union 2017. Entsendung von Arbeitnehmern in der EU ([https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/posting-workers\\_de.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/posting-workers_de.pdf))

**Europäische Kommission (2019):** Commission's report on enforcement of EU posting rules, Brüssel (<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=COM:2019:426:FIN>)

**Europäische Kommission (2020a):** Corona virus: EU Commission calls for action in protection seasonal workers ([https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip\\_20\\_1342](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_20_1342))

**Europäische Kommission (2020b):** Guidelines on seasonal workers in the EU in the context of the COVID-19 outbreak, Brüssel (<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52020XC0717%2804%29>)

**Europäischer Rat (2020):** Improving the living and working conditions of seasonal and other mobile workers, Pressemitteilung v. 12.10.2020 (<https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2020/10/12/improving-the-working-and-living-conditions-of-seasonal-and-other-mobile-workers-council-adopts-conclusions/>).

**ETUC (2021):** ETUC resolution of Fair labour mobility and migration, Brüssel (<https://www.etuc.org/en/document/etuc-resolution-fair-labour-mobility-and-migration>)

**Fasani, F./Mazza, J. (2020):** A Vulnerable Workforce: Migrant Workers in the Covid-19 Pandemic, JRC Technical Report, Brüssel (<https://publications.jrc.ec.europa.eu/repository/bitstream/JRC120730/online.pdf>)

**Fries-Tersch, E./Jones, M./Siöland, L. (2021):** Annual report on Intra-EU Labour Mobility. Final Report January 2021, Brüssel

**Hassel, A./Wagner, B. (2018):** Mehr Spielraum für Europäische Arbeitsbehörde gefragt, in: WSI Blog 13.04.2018

**Heuschmid, J./Hlava, D. (2018):** Verfahren vor dem EuGH, in: Neue Zeitschrift für Arbeitsrecht 2018 (15), S. 978–987

**Heuschmid, J./Hlava, D. (2017):** Verfahren vor dem EuGH, in: Neue Zeitschrift für Arbeitsrecht 2017 (2), S. 1312–1322

**Hlava, D. (2019):** Anwendbares Sozialversicherungssystem bei Arbeitnehmerentsendung, in: Arbeit und Recht 2019 (2), S. 84–86

**Reinhard, H.-J. (2018):** Anmerkung zu EuGH vom 27.04.2017 – C-620/15 – A-Rosa Flussschiff, in: Zeitschrift für Europäisches Sozial- und Arbeitsrecht 2018 (4), S. 179–182

**Seikel, D. (2020):** Die Revision der Entsenderichtlinie. Wie der lange Kampf um die Wiedereinbettung exterritorialisierten Arbeitsrechtes gewonnen wurde, Düsseldorf

**UNI Europa (2017):** Undocumented migrant workers. Right to be protected against exploitation and abuse

**Wagner, B. (2018):** Gleicher Ort, gleiche Arbeit, gleicher Lohn?, in: Gute Arbeit 2018 (6), S. 13–16

**Wilke, A. (2017):** Arbeitnehmerüberlassung im Binnenmarkt, Baden-Baden

**Zoeteweg-Turhan, M.H. (2020):** The Seasonal Workers Directive: "...but some are more equal than others", in: European Labour Law Journal 81 (1), S. 28–44

### 3.4 Kollektives Arbeitsrecht im Binnenmarkt und in der Währungsunion

Daniel Hlava/Daniel Seikel

Kollektive soziale Rechte sind eine der tragenden Säulen des europäischen Sozialmodells. Das kollektive Arbeitsrecht regelt das Recht der Koalitionen von Arbeitnehmer\*innen und Arbeitgeber\*innen sowie ihrer Vertretungsorgane, den Arbeitgeberverbänden und Gewerkschaften. Es bildet den rechtlichen Rahmen für Tarifautonomie und Streikrecht. Das kollektive Arbeitsrecht ist die institutionell-rechtliche Voraussetzung dafür, dass Gewerkschaften erfolgreich für gute Arbeits- und Lebensbedingungen streiten können.

Während europäisches Recht die individuellen Rechte von Arbeitnehmer\*innen in vielen Fällen stärkt, gerät das kollektive Arbeitsrecht immer wieder in einen Konflikt mit dem Europarecht – obwohl Art. 28 der EU-Grundrechtecharta (Infobox 1) die Tarifautonomie und den Streik ausdrücklich schützt (Seikel/Absenger 2015). Zum einen stehen die Binnenmarktfreiheiten, vor allem die Dienstleistungsfreiheit sowie die Niederlassungsfreiheit, in einem Spannungsverhältnis zur Tarifautonomie und zum Streikrecht (vgl. Joerges/Rödl 2009; Rödl 2009; Seikel/Absenger 2015). Zum anderen kam es während der Eurokrise zu direkten Angriffen auf das kollektive Arbeitsrecht einiger EU-Mitgliedstaaten (vgl. Däubler 2016; Höpner/Rödl 2012; Rödl/Callsen 2015; Schulten/Müller 2013; Seikel 2019).

Im Januar 2020 kündigte die Europäische Kommission an, den sozialen Dialog und Tarifverhandlungen zwischen Arbeitgeberseite und Gewerkschaften zu stärken (Europäische Kommission 2020). Dieser Vorstoß ist zu begrüßen. Doch kann bezweifelt werden, ob diese Initiative die aus dem europäischen Recht selbst hervorgehenden Probleme überhaupt thematisieren wird.

Woher rühren die Probleme konkret? Erstens, die vier Binnenmarktfreiheiten (Güter, Dienstleistungen, Kapital, Personen) sind rechtlich verbrieft individuelle wirtschaftliche Freiheiten. Das kollektive Arbeitsrecht schränkt hingegen naturgemäß in-

dividuelle wirtschaftliche Freiheiten ein. Es ist also nicht verwunderlich, wenn sich beide ins Gehege kommen. Daraus ergibt sich die Frage, wie im Konfliktfall kollektives Arbeitsrecht und individuelle wirtschaftliche Freiheiten gegeneinander abgewogen werden. Hier spielt der Europäische Gerichtshof (EuGH) eine wichtige Rolle. Er entscheidet im Falle einer Kollision als letzte Instanz zwischen nationalem und europäischem Recht. Das europäische Recht hat in der Regel Vorrang vor dem nationalen Recht. Im Fall des kollektiven Arbeitsrechts führt das zu Problemen. Zwar schützt Art. 28 der europäischen Grundrechtecharta die Tarifautonomie (Infobox 1). Die Grundrechtecharta bindet jedoch nur europäische Institutionen und ihre Mitgliedstaaten, wenn diese europäisches Recht ausführen. Die konkrete Ausgestaltung des kollektiven Arbeitsrechts erfolgt im nationalen Recht – das dem Vorrang europäischen Rechts unterworfen ist. Dagegen sind die Binnenmarktfreiheiten, die auch als Grundfreiheiten bezeichnet werden, im europäischen Vertragsrecht verankert. In seiner Auslegung der Binnenmarktfreiheiten hat der EuGH den Eindruck erzeugt, dass die primärrechtlich geschützten individuellen wirtschaftlichen Freiheiten des Binnenmarktes über den sozialen Rechten stehen. In den Urteilen des sogenannten *Lava/Quartetts* hat der EuGH das Streikrecht der Dienstleistungs- und der Niederlassungsfreiheit untergeordnet. Arbeitskampfmaßnahmen dürften nicht in unverhältnismäßiger Weise die Ausübung der Binnenmarktfreiheiten behindern, so der EuGH (Ulber/Wiegandt 2018). Diese Urteile sorgten nicht zuletzt bei Gewerkschaften für großen Unmut. Sie ließen den Rückhalt der europäischen Integration ausgerechnet bei ihren größten Unterstützerinnen schwinden.

Zweitens, während der Eurokrise mussten sich Mitgliedstaaten, die finanzielle Unterstützung benötigten, zu umfangreichen Reformprogrammen verpflichten. Die Einhaltung der Programme wurde von der sogenannten Troika überwacht. Diese Reformprogramme beinhalteten neben umfangreichen Kürzungen staatlicher Ausgaben auch Auflagen, die auf eine Dezentralisierung der nationalen Tarifvertragsysteme zielten. Zweck dieser Auflagen war es, über eine Schwächung kollektiver Rechte von Gewerk-

Infobox 1

#### Art. 28 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union

##### Recht auf Kollektivverhandlungen und Kollektivmaßnahmen

Die Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer sowie die Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber oder ihre jeweiligen Organisationen haben nach dem Unionsrecht und den einzelstaatlichen Rechtsvor-

schriften und Gepflogenheiten das Recht, Tarifverträge auf den geeigneten Ebenen auszuhandeln und zu schließen sowie bei Interessenkonflikten kollektive Maßnahmen zur Verteidigung ihrer Interessen, einschließlich Streiks, zu ergreifen.

schaften und Beschäftigten die Lohnentwicklung zu dämpfen, um so die preisliche Wettbewerbsfähigkeit der betroffenen Volkswirtschaften zu verbessern. Zu diesen Maßnahmen gehörte:

- Einfrieren und Kürzen von Mindestlöhnen, einschließlich tarifvertraglich vereinbarter Lohnuntergrenzen;
- Kürzung von Löhnen im öffentlichen Dienst;
- Erschwerung der Allgemeinverbindlicherklärungen von Tarifverträgen;
- Abschaffung des Günstigkeitsprinzips und Einführung eines Vorrangs von betrieblichen Vereinbarungen gegenüber sektoralen Tarifverträgen;
- Autorisierung nicht-gewerkschaftlich organisierter Arbeitnehmervertreter, Tarifverträge abzuschließen;
- Einschränkung der Nachwirkung von Tarifverträgen (Schulten/Müller 2015).

Die Folgen dieser Reformen sind eine Dezentralisierung von Tarifvertragssystemen und eine Schwächung von Gewerkschaften. Eine direkte Folge dieser Maßnahmen ist ein zum Teil dramatischer Rückgang der Reallöhne (Schulten/Müller 2015). Neben den Reformauflagen für einzelne Krisenländer wurden europäische Institutionen mit zusätzlichen lohnpolitischen Kompetenzen ausgestattet, die nicht nur die Troika-Länder, sondern alle Euro-Länder betreffen, und die sowohl in den länderspezifischen Empfehlungen des Europäischen Semesters als auch im neuen Verfahren bei exzessiven makroökonomischen Ungleichgewichten Niederschlag finden. So sieht ein für die Bewertung makroökonomischer Ungleichgewichte relevanter Indikator des Economic Scoreboards vor, dass die nominalen

Lohnstückkosten über einen Zeitraum von drei Jahren nicht über 9 Prozent steigen sollen. Eine Untergrenze wurde nicht eingeführt (siehe Kapitel 2.2). Dies bedeutet, tarifvertraglich vereinbarte Lohnsteigerungen sollen unabhängig von der Inflation im Schnitt nicht mehr als 3 Prozent pro Jahr über der Produktivitätsentwicklung liegen. Ziel dieser Vorgaben ist es, die Lohnentwicklung in Einklang mit der Produktivitätsentwicklung zu bringen (Seikel 2019). Die schlechte Lohnentwicklung im Euroraum hat sich zusammen mit anderen Krisenmaßnahmen als prozyklisch erwiesen und die Krise vertieft. Stagnierende oder sinkende Einkommen, wachsende soziale Probleme und die Verletzung sozialer Rechte haben die Europaskepsis gedeihen lassen und den Eindruck erweckt, Europa sei ein unsoziales Projekt.

Die Einschränkung kollektiver Rechte und ihre negativen Auswirkungen auf die Arbeits- und Lebensbedingungen der Menschen in Europa sind unpopulär und haben sowohl zur Wirtschafts- als auch zur Legitimationskrise der EU beigetragen. Wie kann das kollektive Arbeitsrecht in der EU gestärkt werden? Hierzu sind verschiedene Maßnahmen denkbar.

Der weitreichendste Vorschlag sieht einen konstitutionellen Neustart der EU vor (Grimm 2016; Scharpf 2015; Seikel 2016). Kern des Vorschlags ist, Europa eine eigene, „echte“ Verfassung zu geben. In der Verfassung wären nur diejenigen Aspekte enthalten, die typischerweise in Verfassungen enthalten sind: Bestimmungen zu Kompetenzen, Organen und Verfahren sowie zu politischen und sozialen Grundrechten. Der übrige Rechtsbestand der EU, darunter auch das Binnenmarktrecht, würde im europäischen Sekundärrecht zusammengefasst, das mit einfacher Mehrheit im Rat und im Europäischen Parlament geändert werden könnte. Durch

## Infobox 2

### Schwächung des sozialen Dialogs

Die EU ist dazu verpflichtet, den sozialen Dialog zwischen Arbeitgebern und Gewerkschaften zu fördern (Art. 154 AEUV). In diesem Sinne gab es bereits mehrfach Willensbekundungen auch der EU-Kommission, den sozialen Dialog zu stärken (bspw. im Rahmen der gemeinsamen Initiative „Neubeginn für den Sozialen Dialog“ 2015). Für das Arbeitsrecht existiert sogar die Möglichkeit eines besonderen Gesetzgebungsverfahrens, wonach Gewerkschafts- und Arbeitgeberverbände auf europäischer Ebene (Rahmen-)Vereinbarungen treffen können, die sie anschließend gemeinsam bei der EU-Kommission einreichen (Art. 155 Abs. 2 AEUV). Auf Vorschlag der Kommission wird die Vereinbarung sodann durch Beschluss des Rates rechtsverbindlich festge-

halten. Doch jüngst hat das Gericht der Europäischen Union (T-310/18) entschieden, dass die Kommission nicht verpflichtet sei, eine von den europäischen Sozialpartnern im Rahmen des sozialen Dialogs ausgehandelte Vereinbarung über einen „Allgemeinen Rahmen für die Unterrichtung und Anhörung der Beamten und Angestellten der zentralstaatlichen Verwaltungsbehörden“ in das Gesetzgebungsverfahren einzubringen. Das Urteil ist nun beim EuGH anhängig (C-928/19 P). Wenn diese Auffassung auch dort Bestand haben sollte, würde dies den sozialen Dialog weiter schwächen. Es bestünde kaum noch ein Anreiz, die im Rahmen des sozialen Dialogs oft langwierigen und schwierigen Verhandlungen durchzuführen (Hlava et al. 2019).

diese De-Konstitutionalisierung des Binnenmarktes würde das Primat der Politik über den Binnenmarkt hergestellt. Die Grundfreiheiten verlören ihre übergeordnete Stellung. Ihr Verhältnis zu sozialen Rechten bliebe dabei zwar zunächst weiterhin offen, ließe sich aber durch politische Mehrheiten leichter demokratisch gestalten (zum Weiterlesen: Grimm 2016; Scharpf 2015; Seikel 2016).

Eine weitere Möglichkeit ist die Einführung eines sozialen Fortschrittsprotokolls in das europäische Vertragsrecht. Zweck des Fortschrittsprotokolls ist es, sozialen Rechten einen generellen Vorrang vor wirtschaftlichen Freiheiten zu gewähren (Europäischer Gewerkschaftsbund 2008; Kingreen 2014).

Das kollektive Arbeitsrecht könnte auch durch die Definition von Bereichsausnahmen gestärkt werden. Demnach würde es aus dem Anwendungsbereich von Grundfreiheiten, Wettbewerbsrecht sowie den Bestimmungen der Wirtschafts- und Währungsunion ausgenommen werden. Diese Idee knüpft an die Rechtsprechung des EuGH in den Fällen Albany (C-67/96) und FNV (C-413/13) an. Darin hatte der Gerichtshof die Tarifautonomie bereits von dem Geltungsbereich des europäischen Wettbewerbsrechts ausgenommen. Die Bereichsausnahmen würden diese Rechtsprechung verallgemeinern und auf weitere Rechtsbestände aus-

weiten. Sie sollten vorzugsweise im Primärrecht, gegebenenfalls auch im Sekundärrecht verankert werden (Bast et al. 2015; Heuschmid 2018; Höpner 2016; Kingreen 2014).

Eine zusätzliche Option wäre die Einrichtung von Fachkammern für Arbeitsrecht am EuGH, um die bislang fehlende arbeitsrechtliche bzw. arbeitsweltliche Expertise am EuGH zu ergänzen (Jacobs et al. 2016).

Ebenfalls sollte der soziale Dialog gestärkt und die Kommission ausdrücklich verpflichtet werden, Sozialpartnervereinbarungen auf EU-Ebene in den Gesetzgebungsprozess einzubringen (siehe Infobox 2). Ob die Inhalte der Vereinbarung dann im nächsten Schritt tatsächlich zu einem europäischen Rechtsakt würden, bliebe weiterhin dem demokratisch legitimierten Unionsgesetzgeber überlassen.

Schließlich sollte Art. 28 der EU-Grundrechtecharta gestärkt werden, um die Tarifautonomie in der EU besser zu schützen (siehe Infobox 1). So sollte das Grundrecht auf Kollektivverhandlungen und Kollektivmaßnahmen stärker in der Rechtsprechung des EuGH sowie bei der Anwendung des Rechts der Wirtschafts- und Währungsunion berücksichtigt werden.<sup>22</sup> Hierzu könnte auch die Einrichtung von Fachkammern für Arbeitsrecht am EuGH einen Beitrag leisten.

---

22 Wie groß das Potenzial des Art. 28 ist, zeigt ein aktuelles Urteil: Das Gericht der EU (T-402/18) hat ein Streikverbot für EU-Beamte gekippt, da es gegen die europäischen Grundrechte verstoßen hatte (vgl. Lörcher 2020, S. 4).

- Bast, J./Rödl, F./Terhechte, J. P. (2015):** Funktionsfähige Tarifvertragssysteme als Grundpfeiler von Binnenmarkt und Währungsunion. Vorschlag für eine Reform der EU-Verträge, in: Zeitschrift für Rechtspolitik 48 (8), S. 230–233
- Däubler, W. (2016):** Wiederaufbau statt Deregulierung in Griechenland, Frankfurt a. M.
- Europäische Kommission (2020):** Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee of the Regions. A Strong Social Europe For Just Transitions
- Europäischer Gewerkschaftsbund (2008):** EGB-Vorschlag für ein Protokoll zum „Sozialen Fortschritt“, Brüssel
- Grimm, D. (2016):** Europa ja – aber welches? Zur Verfassung der europäischen Demokratie, München
- Heuschmid, J. (2018):** Der Arbeitskampf im EU-Recht, in: W. Däubler (Hrsg.): Arbeitskampfrecht. Handbuch für die Rechtspraxis, Baden-Baden, S. 162–232
- Hlava, D./Höller, J./Klengel, E. (2019):** HSI-Newsletter 4/2019, Frankfurt a. M.
- Höpner, M. (2016):** Das Soziale Fortschrittsprotokoll des Europäischen Gewerkschaftsbundes: Ein Vorschlag zur Weiterentwicklung, in: WSI-Mitteilungen 69 (4), S. 245–253
- Höpner, M./Rödl, F. (2012):** Illegitim und rechtswidrig: Das neue makroökonomische Regime im Euroraum, in: Wirtschaftsdienst 2012 (4), S. 219–222
- Jacobs, M./Münder, M./Richter, B. (2016):** Spezialisierung der Unionsgerichtsbarkeit im Arbeitsrecht – Fachkammer für Arbeitsrecht am EuGH, Frankfurt a. M.
- Joerges, C./Rödl, F. (2009):** Informal Politics, Formalised Law and the ‘Social Deficit’ of European Integration: Reflections after the Judgments of the ECJ in Viking and Laval, in: European Law Journal 15 (1), S. 1–19
- Kingreen, T. (2014):** Soziale Fortschrittsklausel – Potenzial und Alternativen, Frankfurt a. M.
- Lörcher, K. (2020):** EU-Beamte haben das Streikrecht, Frankfurt a. M.
- Rödl, F. (2009):** Transnationale Lohnkonkurrenz: ein neuer Eckpfeiler der „sozialen“ Union?, in: A. Fischer-Lescano/F. Rödl/C. U. Schmid (Hrsg.): Europäische Gesellschaftsverfassung. Zur Konstitutionalisierung sozialer Demokratie in Europa, Baden-Baden, S. 145–160
- Rödl, F./Calsen, R. (2015):** Kollektive soziale Rechte unter dem Druck der Währungsunion. Schutz durch Art. 28 EU-Grundrechtecharta?, Frankfurt a. M.
- Scharpf, F. W. (2015):** After the Crash: A Perspective on Multilevel European Democracy, in: European Law Journal 21 (3), S. 384–405
- Schulten, T./Müller, T. (2013):** Ein neuer europäischer Interventionismus?, in: Wirtschaft und Gesellschaft 39 (3), S. 291–321
- Schulten, T./Müller, T. (2015):** European economic governance and its intervention in national wage development and collective bargaining, in: S. Lehndorff (Hrsg.): Divisive integration. The triumph of failed ideas in Europe – revisited, Brussels, S. 331–363
- Seikel, D. (2016):** Ein soziales und demokratisches Europa? Hindernisse und Handlungsperspektiven, in: WSI-Mitteilungen 69 (1), S. 5–13
- Seikel, D. (2019):** European economic governance, autonomy of collective bargaining and democratic capitalism, in: J. M. Kiess/M. Seeliger (Hrsg.): Trade Unions and European Integration. A Question of Optimism and Pessimism?, London/New York, S. 183–200
- Seikel, D./Absenger, N. (2015):** Die Auswirkungen der EuGH-Rechtsprechung auf das Tarifvertragssystem in Deutschland, in: Industrielle Beziehungen 22 (1), S. 51–71
- Ulber, D./Wiegandt, K. (2018):** Die Bindung von Arbeitnehmervereinigungen an die europäischen Grundfreiheiten, Frankfurt a. M.

# 4 MITBESTIMMUNG: DIE STIMME DER BESCHÄFTIGTEN STÄRKEN

Maxi Leuchters/Sebastian Sick/Norbert Kluge

### 4.1 Eine europäische Corporate Governance im Sinne der Stakeholder

Die Mitbestimmung zu schützen und zu stärken, ist eine wichtige Maßnahme zur Stärkung der Rechte von Beschäftigten sowie zur wirtschaftlichen Stabilisierung von Unternehmen in Krisenzeiten. Dabei geht es einerseits um die Schließung von rechtlichen Lücken im nationalen Recht: Hier muss der deutsche Gesetzgeber aktiv werden (vgl. Sick 2020). Andererseits ist es genauso notwendig, europäische Mindeststandards für Information, Konsultation und Mitbestimmung zu setzen.

Es gibt in vielen europäischen Mitgliedstaaten nationale Traditionen der Beteiligung von Arbeitnehmer\*innen. Insgesamt 18 von 27 Mitgliedstaaten in der EU kennen die Unternehmensmitbestimmung im Aufsichtsrat bzw. im Board, also dem Leitungsgremium. Hinzu kommt eine Vielzahl von Möglichkeiten der betrieblichen Beteiligung der Beschäftigten. Das zeigt: Beteiligungsrechte von Arbeitnehmer\*innen und Sozialpartnerschaft sind wichtige Werte in der EU. In der Grundrechtecharta der Europäischen Union ist in Art. 27 das Recht auf Unterrichtung und Anhörung der Arbeitnehmer\*innen im Unternehmen verankert. Darüber hinaus findet der soziale Dialog auch Berücksichtigung in der Säule sozialer Rechte der Europäischen Union, die im November 2017 in Göteborg seitens des Europäischen Parlaments, des Rats und der Kommission proklamiert wurde. Sozialpartnerschaft kann aber nur einen wirklichen Mehrwert haben, wenn Arbeitnehmer\*innen und Arbeitgeber\*innen sich auf Augenhöhe begegnen. Dazu braucht es in einer zunehmend europäisierten und globalisierten Welt angemessene Beteiligungsstrukturen für Arbeitnehmer\*innen auf europäischer Ebene.

Denn auch das System der Unternehmensführung wird immer stärker durch die EU bestimmt. Die europäische Niederlassungsfreiheit von Unternehmen, abgeleitet von der Personenfreizügigkeit, bildet gemeinsam mit den anderen wirtschaftlichen Grundfreiheiten den Kern des europäischen Binnenmarktes. Urteile des Europäischen Gerichtshofs (EuGH) zur Auslegung der Niederlassungsfreiheit sowie zum europäischen Gesellschaftsrecht betonen die Grundfreiheiten als Freiheitsrechte von Per-

sonen und Unternehmen (oftmals zulasten von Kollektivrechten, siehe hierzu auch Kapitel 3.4). Zuletzt hat das *Polbud*-Urteil des EuGH die Möglichkeit zum grenzüberschreitenden Rechtsformwechsel für Unternehmen innerhalb der EU bestätigt: Dem Regime-Shopping ist damit Tür und Tor weit geöffnet.<sup>23</sup> Die den nationalen Gesetzgebern noch verbliebenen Rechtfertigungsmöglichkeiten für zumindest gewisse Einschränkungen der Binnenmarktfreiheiten zugunsten von besonders schutzwürdigen Interessen bieten keinen ausreichenden Schutz für Arbeitnehmer\*innen und ihre Beteiligung.

Der europäische Binnenmarkt begünstigt das grenzüberschreitende Agieren von Unternehmen. Viele deutsche Unternehmen unterstehen heute einer ausländischen Holding. Strategische Entscheidungen werden in diesen Unternehmen oftmals nicht länger in Deutschland, sondern in der ausländischen Muttergesellschaft getroffen, sodass selbst ein mitbestimmter Aufsichtsrat einer deutschen Tochter wenig Gestaltungsspielraum hat.

Hinzu kommen Unternehmen, die als Europäische Aktiengesellschaft (SE) firmieren. Bei der Umwandlung einer deutschen Aktiengesellschaft in eine SE gibt es zwar einen Bestandsschutz des bestehenden Mitbestimmungsniveaus, aber im Falle einer Steigerung der Beschäftigtenzahlen bleibt das Mitbestimmungslevel eingefroren, obwohl es nach deutschem Recht erhöht werden müsste (siehe Kapitel 4.2 zur Vermeidung der Unternehmensmitbestimmung durch die SE). Hinzu kommen neue Möglichkeiten einer grenzüberschreitenden Umwandlung, Verschmelzung sowie Spaltung von Unternehmen, die jüngst auf europäischer Ebene beschlossen wurden und die die Mitgliedstaaten nun innerhalb der nächsten drei Jahre in nationales Recht umsetzen müssen.<sup>24</sup>

<sup>23</sup> *Polbud*-Urteil C-106/16 vom 25. Oktober 2017 <http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=195941&pageIndex=0&doclang=de&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=763712> [zuletzt abgerufen am 07.08.20]

<sup>24</sup> Richtlinie (EU) 2019/2121 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 27.11.2019 zur Änderung der Richtlinie (EU) 2017/1132 in Bezug auf grenzüberschreitende Umwandlungen, Verschmelzungen und Spaltungen (<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/HTML/?uri=CELEX:32019L2121&from=HU>)

Gegen einen Einfluss der EU auf die Unternehmensführung durch europäisches Primär- und Sekundärrecht ist grundsätzlich nichts einzuwenden, sofern nicht nur einseitig die Interessen der Anteilseigner\*innen gestärkt werden. Gerade im Zuge einer zunehmenden Globalisierung muss es für Arbeitnehmer\*innen mehr Rechte zur betrieblichen und unternehmerischen Mitbestimmung auf europäischer Ebene geben. Beschäftigte müssen die Möglichkeit bekommen, angemessen in Entscheidungsprozesse eines Unternehmens einbezogen zu werden. Dabei belegen Studien die Leistungsfähigkeit der Mitbestimmung für Unternehmen, gerade auch in Krisenzeiten (vgl. Rapp/Wolff 2019).

Eine rein nationale Perspektive auf Fragen der Arbeitnehmermitbestimmung ist durch eine zunehmende Europäisierung sowie Globalisierung von Corporate-Governance-Strukturen nicht länger möglich. Durch die Europäische Union bietet sich die Möglichkeit, effektive Mitbestimmungsstrukturen in Europa einzuführen, wenn der politische Wille dafür vorhanden ist.

## 4.2 Unternehmensmitbestimmung im europäischen Gesellschaftsrecht

### 4.2.1 Mitbestimmung im Aufsichtsrat der europäischen Aktiengesellschaft

Mitbestimmung im Aufsichtsrat ist bereits heute Teil europäischen (Gesellschafts-)Rechts. Durch die Einführung der Europäischen Aktiengesellschaft bzw. der Europäischen Genossenschaft gibt es in einigen Unternehmen europäischer Rechtsform Mitbestimmung im Aufsichtsrat. Grundsätzlich gilt bei der Gründung einer SE das Verhandlungsprinzip und für den Fall des Scheiterns der Verhandlungen eine gesetzliche Auffangregelung. Dabei greift das sogenannte Vorher-Nachher-Prinzip, wonach gilt: Das Niveau der Unternehmensmitbestimmung im Aufsichtsrat der ursprünglich deutschen Aktiengesellschaft bleibt auch in der neuen europäischen Aktiengesellschaft erhalten.

Bei der Gründung der SE wird zunächst ein besonderes Verhandlungsgremium gebildet. Vertreter\*innen der Arbeitgeber- und Arbeitnehmerseite verhandeln über das Level der Unternehmensmitbestimmung (Aufsichts-/Verwaltungsrat) sowie über die betriebliche Information und Konsultation auf europäischer Ebene (SE-Betriebsrat). Kommt es zu einer Einigung, wird eine Beteiligungsvereinbarung unterzeichnet. Können sich Arbeitnehmer\*innen und Unternehmen nicht innerhalb von sechs Monaten auf eine Regelung verständigen, findet die gesetzliche Auffangregelung Anwendung. Diese sichert das Level an Mitbestimmung im Aufsichtsrat, wie es zum Zeitpunkt der Umwandlung galt (zu Details: Sick 2018).

### 4.2.2 Europäisierung der Unternehmensmitbestimmung?

Die Einführung der europäischen Aktiengesellschaft als Rechtsform für Unternehmen ist ein weiterer Schritt hin zu einem stärkeren europäischen Einfluss auf die Unternehmensmitbestimmung, der auch positiv auf die Mitbestimmung auf der betrieblichen Ebene einwirkt (siehe Infobox 3). In 18 von 27 EU-Mitgliedstaaten sowie in Norwegen gibt es Regelungen zur Unternehmensmitbestimmung

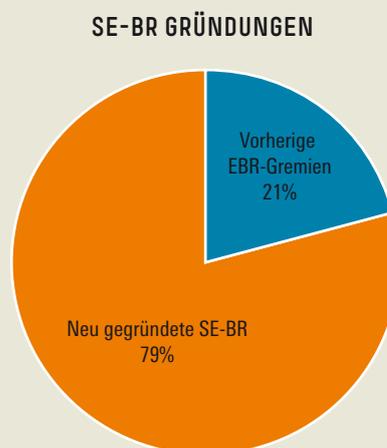
Infobox 3

#### Mehr SE-Betriebsräte durch Europäische Aktiengesellschaft

Die Umwandlung nationaler Gesellschaften in Europäische Aktiengesellschaften führt zu einem Anstieg der Anzahl von europäischen betrieblichen Interessenvertretungen durch die Pflicht zur erstmaligen Bildung von SE-Betriebsräten (SE-BR), selbst wenn zuvor kein Europäischer Betriebsrat existierte (vgl. Abbildung 3). Für den SE-BR gelten ähnliche Regelungen wie für Europäische Betriebsräte (EBR). Dies ist grundsätzlich positiv, denn SE-BR sowie EBR können wichtige Plattformen für Beschäftigte sein, um sich auf europäischer Ebene auszutauschen sowie auch darüber hinausgehende Kooperationen anzustoßen.

Abbildung 3

#### Europäische Mitbestimmungsgremien SE-Betriebsräte (n = 145)



Quelle: eigene Darstellung nach ETUI: <https://www.worker-participation.eu/content/download/6230/103998/file/SE-FactsFigures-2018-03-13%20Bologna.pdf> [27.4.2020]

WSI

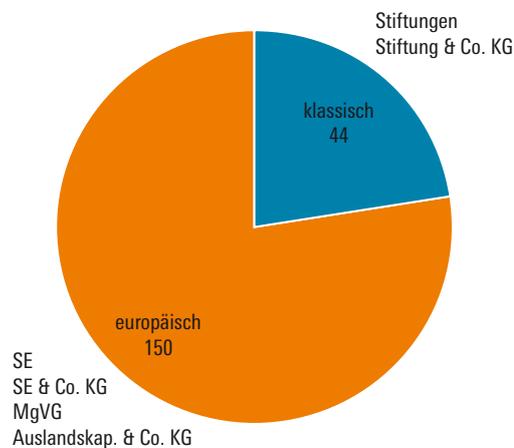
im Aufsichtsrat bzw. Board. Bei der Gründung einer europäischen Aktiengesellschaft gibt es, sofern es vor der Umwandlung bereits Vertreter\*innen der Arbeitnehmerseite im Aufsichtsrat oder Board gab, auch in der europäischen Gesellschaft Arbeitnehmervertreter\*innen. Somit wird grundsätzlich auch Beschäftigten aus dem europäischen Ausland die Möglichkeit eröffnet, als Mitglied des Aufsichtsrats Einfluss auf strategische Entscheidungen eines Unternehmens zu nehmen. Bei Unternehmen wie der Allianz, BASF sowie SAP gibt es beispielsweise bereits europäische Arbeitnehmervertreter\*innen im Aufsichtsrat.

#### 4.2.3 Vermeidung der Unternehmensmitbestimmung durch europäisches Recht

Die Verhandlungslösung und die gesetzliche Aufanglösung bei der Gründung einer Europäischen Aktiengesellschaft klingen zunächst wie gute Kompromisse. In der Praxis bieten sie jedoch weitere Möglichkeiten, die Mitbestimmung zu vermeiden: Unternehmen nutzen kurz vor dem Erreichen deutscher Schwellenwerte für die Unternehmensmitbestimmung die Möglichkeit, zur Europäischen Aktiengesellschaft zu werden. Durch das Vorher-Nachher-Prinzip bleibt die Mitbestimmung eingefroren. Ein späteres Anwachsen von Beschäftigtenzahlen wird nicht berücksichtigt, weshalb das Einfrieren ohne Mitbestimmung oder auf geringem Niveau möglich ist. So wird verhindert, dass mitbestimmte bzw. paritätisch mitbestimmte Unternehmen nachwachsen. 82 SE mit mehr als 2.000 inländischen Beschäftigten haben keinen paritätisch mitbestimmten Aufsichtsrat. Allein seit 2015 sind 28 Fälle hinzugekommen. Die SE ist deshalb eine wichtige Ursache für die Schwächung der Mitbestimmung im Aufsichtsrat. Unternehmen mit der Rechtsform SE bilden sogar die größte Gruppe unter den Mitbestimmungsvermeidern in Deutschland (vgl. Abbildung 4). Insgesamt vermeiden 194 Unternehmen in Deutschland die paritätische Mitbestimmung, 150 von ihnen nutzen europäisches Recht (sprich die Europäische Aktiengesellschaft oder eine ausländische Rechtsform). Die Vermeidung durch deutsches Recht, etwa durch rechtliche Konstruktionen mit Stiftungen, nutzen 44 Unternehmen (vgl. Sick 2020).

Im Dezember 2019 wurden neue europäische Regelungen zur grenzüberschreitenden Umwandlung, Verschmelzung und Spaltung von Unternehmen verabschiedet, die ebenfalls auf dem Verhandlungsprinzip sowie der Vorher-Nachher-Regelung basieren. Es muss nun allerdings bereits beim Erreichen von vier Fünfteln des jeweiligen nationalen Arbeitnehmerschwellenwertes des Wegzugstaates über die Mitbestimmung im Aufsichtsrat verhandelt werden (in Deutschland 400 Beschäftigte). Da die gesetzliche Auffanglösung aber ebenfalls dem Vorher-Nachher-Prinzip folgt, haben Beschäftigte

#### Vermeidung der Unternehmensmitbestimmung durch deutsches und europäisches Recht



Quelle: Bayer / Hoffmann (2020):  
Vermeidungsgestaltungen bei über 200 Beschäftigten

WSI

keine wirkliche Verhandlungsmacht. Denn zum Zeitpunkt der Verhandlung gibt es (noch) keine Mitbestimmung im Aufsichtsrat. In der Praxis kann das bedeuten: Zwar werden Verhandlungen geführt, Arbeitgeber\*innen können diese jedoch einfach ins Leere laufen lassen, da die gesetzliche Aufanglösung bei Nichteinigung keine Arbeitnehmerbeteiligung im Unternehmensorgan vorsieht. Trotz Unterstützung durch das Europäische Parlament ist es nicht gelungen, in der Richtlinie eine Dynamik im Sinne von Neuverhandlungen oder einem Mitwachsen der Mitbestimmung bei Überschreiten von Schwellenwerten für Beschäftigtenzahlen zu erreichen. Darüber hinaus sieht die Richtlinie lediglich einen Bestandschutz der Mitbestimmung von vier Jahren vor. Danach eröffnen sich neue Möglichkeiten, wie etwa eine weitere Verschmelzung nach nationalem Recht, um die Mitbestimmung vollends abzuschütteln, wenn diese nach dem jeweiligen nationalen Recht nicht vorgesehen ist. Der deutsche Gesetzgeber muss nun in der Umsetzung des Gesellschaftsrechtspakets Schutzplanken für die Mitbestimmung einziehen (siehe unten).

Über die Nutzung von europäischen Richtlinien hinaus ermöglicht die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs (EuGH) zur Niederlassungsfreiheit, dass Unternehmen im deutschen Inland in ausländischer Rechtsform firmieren und deshalb nicht von der Mitbestimmung erfasst sind. Mitte 2014 gab es hierzulande bereits fast 100 Unternehmen mit mehr als 500 Inlandsbeschäftigten, die eine ausländische Rechtsform nutzten, wie etwa C & A, Müller oder H & M; aktuell sind es 62 Unternehmen mit mehr als 2.000 Beschäftigten (vgl. Sick 2020).

#### 4.2.4 Gebraucht wird eine Rahmenrichtlinie für Information, Konsultation und Mitbestimmung

Die bestehenden Regelungen zum Schutz nationaler Systeme reichen nicht aus. Dem Wegfall nationaler Strukturen der Mitbestimmung durch die Nutzung von europäischem Primär- und Sekundärrecht steht nur eine relativ kleine Zahl von europäisch mitbestimmten Kapitalgesellschaften gegenüber. Darüber hinaus sind die Verhandlungslösungen in der SE sowie die Möglichkeiten des Einfrierens der Mitbestimmung, aber auch die oft genutzte Praxis der Verkleinerung der Aufsichtsräte durch eine SE-Gründung weitere Schwachstellen des bisher praktizierten Systems auf europäischer Ebene. Bisher geltendes Recht ist schlichtweg ungeeignet, die Mitbestimmung adäquat zu schützen.

Um Partizipation auf europäischer Ebene zu ermöglichen und Augenhöhe herzustellen, muss eine Rahmenrichtlinie für Unterrichtung, Anhörung und Mitbestimmung auf europäischer Ebene eingeführt werden (siehe Infobox 4), wie der Europäische Gewerkschaftsbund sowie der Deutsche Gewerkschaftsbund es fordern (vgl. DGB-Bundesvorstand 2016; DGB Bundesvorstand 2020). Bislang enthält jede gesellschaftsrechtliche EU-Richtlinie, etwa zu Sitzverlegung, Spaltung und Verschmelzung, sowie die Richtlinie zur Arbeitnehmerbeteiligung in der SE, eigene Regeln zur Unternehmensmitbestimmung, obgleich sich die Verfahren ähneln.

Eine generelle Rahmenrichtlinie für Unterrichtung, Anhörung und Unternehmensmitbestimmung würde hingegen bei der Anwendung aller Instrumente des europäischen Gesellschaftsrechts greifen. Darin sollte die verpflichtende Errichtung eines europäischen betrieblichen Gremiums vorgesehen werden, wenn es Beschäftigte in mehr als einem Mitgliedstaat gibt – unabhängig davon, ob die Voraussetzungen der EBR-Richtlinie erfüllt sind. Darüber hinaus sollen durch die vorgeschlagene Richtlinie Mindeststandards für die Unternehmensmitbestimmung auf europäischer Ebene eingeführt

werden, wenn ein Unternehmen seine Unternehmensarchitektur durch europäische Richtlinie optimiert. Dazu sollte auch ein dynamisches Element für die Mitbestimmung im Aufsichtsrat vorgesehen werden, der sogenannte „escalator“: Das Mindestlevel der Arbeitnehmermitbestimmung im Aufsichtsrat sollte von der Beschäftigtenzahl der Unternehmen abhängig sein, die europäisches Gesellschaftsrecht nutzen. Ab 50 Beschäftigten gäbe es zwei bis drei Vertreter\*innen der Arbeitnehmerseite im Aufsichtsrat; bei 250 wäre ein Drittel des Aufsichtsrates und ab 1.000 Beschäftigten die Hälfte der Sitze durch Arbeitnehmervertreter\*innen zu besetzen. Damit würde man nicht nur einen allgemeinen Mindeststandard für Unternehmensmitbestimmung schaffen, sondern zugleich das zuvor geschilderte Problem des Einfrierens angehen.

Auch der deutsche Gesetzgeber ist in der Verantwortung. Der Schutz und die Weiterentwicklung von Arbeitnehmerbeteiligung müssen sowohl europäisch als auch national angesetzt werden. Über eine Rahmenrichtlinie hinaus gibt es noch zahlreiche nationale Initiativen, die der deutsche Gesetzgeber ergreifen könnte. Dazu gehört ein Mitbestimmungserstreckungsgesetz, das den Anwendungsbereich der Mitbestimmungsgesetze auf Unternehmen mit ausländischer Rechtsform erweitern würde. Darüber hinaus könnten auch die Lücken im Drittelbeteiligungsgesetz geschlossen werden, durch die es in der Rechtsform „GmbH & Co. KG“ keine Drittelbeteiligung gibt und die Konzernzurechnung für die Drittelbeteiligung nicht greift.

#### 4.3 Betriebliche Interessenvertretung auf europäischer Ebene

Obwohl die Frage der betrieblichen Arbeitnehmerbeteiligung weitgehend auf nationaler Ebene geregelt wird, gibt es eine Vielzahl an europäischen Richtlinien, die die Informations-, Konsultations- und Mitbestimmungsrechte zumindest betreffen.

Infobox 4

#### Zentrale Forderungen für den Schutz der Unternehmensmitbestimmung und die Stärkung einer Stakeholder-orientierten Unternehmensführung:

- Neuverhandlung der Mitbestimmung einer SE mit neuer Auffangregelung, wenn die Zahl der Beschäftigten im jeweiligen Mitgliedstaat die Schwellenwerte der jeweiligen Mitbestimmungsgesetze übersteigt. Die neue Auffangregelung orientiert sich dann am Mitbestimmungslevel, das durch die neu überschrifteten Schwellenwerte ausgelöst wird.
- Einführung einer Rahmenrichtlinie für Unterrichtung, Anhörung und Mitbestimmung auf europäischer Ebene mit dynamischen Schwellenwerten für Unternehmen, die europäisches Gesellschaftsrecht nutzen.
- Gleichberechtigte Stärkung der Rechte von Stakeholdern wie Beschäftigten und keine einseitige Stärkung von Aktionärsrechten (vgl. Feldmann/Leuchters 2019).

Das Recht auf Information und Konsultation findet sich in der Europäischen Grundrechtecharta wieder. Die Richtlinie zur Festlegung eines allgemeinen Rahmens für die Unterrichtung und Anhörung der Arbeitnehmer 2002/14/EG setzt nationale Mindeststandards für die Unterrichtung und Anhörung. Darüber hinaus sieht auch die Richtlinie 2001/23/EG (Wahrung von Ansprüchen beim Übergang von Unternehmen, Betrieben oder Unternehmens- und Betriebsteilen) sowie die Richtlinie 98/59/EG (Angleichung der Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten über Massenentlassungen) Anhörungsrechte für Arbeitnehmer\*innen vor.

Ein originär europäisches Gremium wurde erst durch den Europäischen Betriebsrat geschaffen. Mit der Richtlinie 94/45/EG (Einsetzung eines Europäischen Betriebsrates) wurde nach langen Verhandlungen ein Kompromiss erreicht. In Deutschland wurde die Richtlinie durch das Europäische Betriebsräte-Gesetz in nationales Recht umgesetzt. Welches der nationalen Umsetzungsgesetze gilt, ist abhängig davon, wo die zentrale Leitung des Unternehmens sitzt. Voraussetzungen für die Gründung eines Europäischen Betriebsrates: Das Unternehmen hat mindestens 1.000 Arbeitnehmer\*innen in der EU und mindestens 150 Beschäftigte sind in wenigstens zwei Mitgliedstaaten tätig.

Europäische Betriebsräte werden bei bestimmten Unternehmensentscheidungen informiert und angehört, wenn es einen grenzüberschreitenden Bezug gibt. Dabei spielt insbesondere der Zeitpunkt

der Information eine wichtige Rolle, damit es für die Arbeitnehmervertreter\*innen möglich ist, potenzielle Auswirkungen von Unternehmensentscheidungen zu bewerten.

Nach der Revision der EBR-Richtlinie im Jahr 2009 hätte die EU-Kommission spätestens im Juni 2016 einen Bericht über die Umsetzung der EBR-Richtlinie sowie ggf. Vorschläge über geeignete Veränderung der EBR-Richtlinie vorlegen müssen. Der Bericht wurde jedoch erst im Mai 2018 veröffentlicht. Er benennt Probleme der Richtlinie, etwa eine fehlende Liste von Mindestinformationen, die dem EBR zur Verfügung gestellt werden müssen, sowie unklare zeitliche Vorgaben für die Konsultation des Europäischen Betriebsrates. Jedoch lässt eine Revision der Richtlinie weiterhin auf sich warten. Auch im neuen Arbeitsprogramm der Europäischen Kommission für das Jahr 2020 sucht man die Revision der EBR-Richtlinie vergeblich.

Viele EBR-Gremien berichten, erst nach vollzogener Managemententscheidung informiert und konsultiert worden zu sein. Auch die Geheimhaltung von Informationen diene dem Management häufig als Vorwand, den EBR nicht zu beteiligen. Hinzu kommt: Die Bedeutung der Stellungnahmen des Europäischen Betriebsrates ist nicht klar genug und ihr Einfluss auf die Managemententscheidung eher gering.

Vorschläge zur Veränderung der EBR-Richtlinie zur Stärkung der Informations- und Konsultationsrechte liegen vor (siehe Infobox 5). Die Einführung

#### Infobox 5

### Zentrale Forderungen für die Stärkung von Informations- und Konsultationsrechten des EBR auf europäischer Ebene:

- Automatisches Auslösen von Verhandlungen zur Errichtung eines EBR sowie Anwendung der Auffanglösung bei Anwendung von Instrumenten des europäischen Gesellschaftsrechts.
- Verpflichtende Berücksichtigung von EBR-Stellungnahmen bei bestimmten Entscheidungen der Unternehmensleitung (wie z. B. in den Betriebsverfassungsgesetzen der Niederlande oder Deutschlands).
- Spürbare Sanktionen (z. B. Aussetzen der von der Unternehmensleitung beschlossenen Maßnahmen) in dem Fall, dass EBR vor einer Unternehmensentscheidung nicht konsultiert wurden.
- Klarstellung der Prinzipien, um Informationen als „vertraulich“ klassifizieren zu können.
- Sicherstellung eines Zugangs des EBR zur Justiz, sodass EBR als juristische Personen Gerichtsverfahren gegen das Unternehmen führen können.
- Sicherstellung einer effizienten Koordinierung der Arbeitnehmervertretungen durch EBR-Recht auf Zutritt zu allen Niederlassungen des Unternehmens.
- Festlegung objektiver Kriterien für die Entscheidung, wo der EBR seinen Sitz hat, um Regime-Shopping oder Nutzung von Briefkastenfirmen zu vermeiden.
- Erhöhung der Anzahl der verpflichtenden Sitzungen auf mindestens zwei pro Jahr.
- Mitwirkungsrechte für Gewerkschaften bei EBR-Verhandlungen sowie Recht auf Teilnahme an den Sitzungen des EBR und seinen Führungsgremien.
- Stärkung der EBR-Rechte zur besseren Vernetzung der verschiedenen Betriebsratsebenen

(vgl. Feldmann/Leuchters 2019).

wirksamer Sanktionen für den Fall, dass das Management die Informations- und Konsultationsrechte verletzt, wäre dabei ein wichtiger Schritt. Zudem muss auch das gewerkschaftliche Recht auf Beteiligung am EBR gestärkt werden.

EBR können insbesondere in transnationalen Unternehmen ein wichtiges Instrument für Arbeitnehmer\*innen sein, sich über Grenzen hinweg auszutauschen. Als Plattform können EBR auch Mitbestimmung über europäische Grenzen hinweg initiieren, etwa durch globale Rahmenabkommen. Gerade im Kontext der Diskussion um den Schutz von

Menschenrechten entlang der Lieferkette können globale Rahmenvereinbarungen eine Rolle spielen: etwa um auch in Ländern, deren nationales Recht hinter den ILO-Kernarbeitsnormen zurückbleibt, ihre Einhaltung sicherzustellen. Das grenzüberschreitende Agieren von Unternehmen macht ein grenzüberschreitendes Gremium der betrieblichen Mitbestimmung notwendig. Die zurzeit geltenden Regeln erschweren aber in vielen Fällen die effektive Arbeit von EBR. Hier ist der europäische Gesetzgeber gefragt.

## LITERATUR

**Bayer, W./Hoffmann, T. (2020):** Vermeidung und Ignorierung der paritätischen Mitbestimmung in Deutschland. Eine Untersuchung im Auftrag der Hans-Böckler-Stiftung (unveröffentlicht)

**DGB-Bundesvorstand (2016):** Offensive Mitbestimmung: Vorschläge zur Weiterentwicklung der Mitbestimmung. Beschluss des DGB-Bundesvorstandes vom 12. Juli 2016, Berlin

**DGB-Bundesvorstand (2020):** Eckpunkte des Deutschen Gewerkschaftsbundes für eine Europäische Rahmenrichtlinie zur Unterrichtung, Anhörung und Unternehmensmitbestimmung. Beschluss des DGB-Bundesvorstandes vom 11. Februar 2020, Berlin

**Feldmann, M./Leuchters, M. (2019):** Neues EU-Parlament, neue EU-Kommission – Neuer Schwung für Workers' Voice?, Düsseldorf

**Rapp, M. S./Wolff, M. (2019):** Starke Mitbestimmung, stabile Unternehmen, Düsseldorf

**Sick, S. (2018):** Europäische Aktiengesellschaft (SE) und grenzüberschreitende Verschmelzung, in: F. J. Düwel (Hrsg.): Handkommentar Betriebsverfassungsgesetz, Baden-Baden, S. 2009–2044

**Sick, S. (2020):** Erosion als Herausforderung für die Unternehmensmitbestimmung, Düsseldorf

## KAPITEL 5

### 5 SCHLUSSWORT: #ZUKUNFTSOZIALESEUROPA

Daniel Seikel

„Niemand verliebt sich in einen Binnenmarkt“ hat Jacques Delors, ein Vordenker der europäischen Integration, einmal gesagt. Mit dem heutigen Wissen könnte man vielleicht sogar sagen: Europa stehen stürmische Zeiten bevor, wenn die europäischen Bürger\*innen die europäische Integration vor allem als ein auf Marktschaffung ausgerichtetes Elitenprojekt wahrnehmen. Dabei werden wir in der Zukunft mehr denn je auf Europa angewiesen sein. Die europäische Integration ermöglicht die politische Bearbeitung grenzüberschreitender Probleme, die die nationalstaatlichen Steuerungskapazitäten bei Weitem übersteigen: die Corona-Pandemie, den Klimawandel, die Digitalisierung und die soziale Einbettung der Globalisierung, um nur einige Beispiele zu nennen.

Politische Systeme genießen immer dann eine hohe Akzeptanz, wenn sie demokratisch organisiert sind und eine hohe Problemlösungsfähigkeit aufweisen. Sie müssen das Versprechen einlösen, die Lebensbedingungen ihrer Bürger\*innen zu verbessern. Dafür ist die EU derzeit noch nicht gut gerüstet. Der von uns gewählte Titel des Reports „#zu-

kunftsozialeseuropa: Das Europäische Wirtschafts- und Sozialmodell stärken“ soll zum Ausdruck bringen, dass es nicht um die Frage geht, ob ein soziales Europa eine Zukunft hat. Der Titel soll vielmehr verdeutlichen, dass ein soziales Europa die einzige Zukunft für Europa ist. Mit anderen Worten: Nur wenn Europas soziale Grundlagen gestärkt werden, hat das europäische Projekt eine langfristige Zukunftsperspektive. „Sozial“ bezieht sich dabei keineswegs allein auf die europäische Sozialpolitik, sondern auf alle Politikfelder, von der Währungsunion bis hin zum Unternehmensrecht. In diesem Report haben Wissenschaftler\*innen der Hans-Böckler-Stiftung Reformvorschläge entwickelt, die darauf zielen, das Europäische Wirtschafts- und Sozialmodell als Grundlage einer sozial ausbalancierten wirtschaftlichen Prosperität Europas zu stärken. Würden die vorgelegten Reformvorschläge umgesetzt, würde sich die europäische Integration wieder stärker aus sich selbst heraus legitimieren, indem sie die Arbeits- und Lebensbedingungen der Europäer\*innen spürbar verbesserte.

## AUTORINNEN UND AUTOREN

---

**Dr. Daniel Hlava**

Referat Sozialrecht und Europäisches Arbeitsrecht am  
Hugo-Sinzheimer-Institut für Arbeits- und Sozialrecht der  
Hans-Böckler-Stiftung  
daniel-hlava@boeckler.de

**Dr. Norbert Kluge**

Geschäftsführer der Hans-Böckler-Stiftung  
norbert-kluge@boeckler.de

**Birgit Kraemer**

Wissenschaftlerin und Korrespondentin für die European  
Foundation for the Improvement of Living and Working  
Conditions am Wirtschafts- und Sozialwissenschaftlichen  
Institut der Hans-Böckler-Stiftung (bis 2020)

**Maxi Leuchters**

Referat Unternehmensrecht und Corporate Governance  
am Institut für Mitbestimmung und Unternehmensführung  
der Hans-Böckler-Stiftung  
maxi-leuchters@boeckler.de

**Prof. Dr. Thorsten Schulten**

Referat Arbeits- und Tarifpolitik in Europa am  
Wirtschafts- und Sozialwissenschaftlichen Institut der  
Hans-Böckler-Stiftung  
thorsten-schulten@boeckler.de

**PD Dr. Karin Schulze Buschoff**

Referat Arbeitsmarktpolitik am Wirtschafts- und Sozial-  
wissenschaftlichen Institut der Hans-Böckler-Stiftung  
karin-schulze-buschoff@boeckler.de

**Dr. Daniel Seikel**

Referat Europäische Politik am Wirtschafts- und Sozial-  
wissenschaftlichen Institut der Hans-Böckler-Stiftung  
daniel-seikel@boeckler.de

**Dr. Sebastian Sick**

Referat Unternehmensrecht und Corporate Governance  
am Institut für Mitbestimmung und Unternehmensführung  
der Hans-Böckler-Stiftung  
sebastian-sick@boeckler.de

**Dr. Andrew Watt**

Referat Europäische Wirtschaftspolitik am Institut für  
Makroökonomie und Konjunkturforschung  
der Hans-Böckler-Stiftung  
andrew-watt@boeckler.de

**PD Dr. Sebastian Watzka**

Referat Europäische Konjunkturanalyse und Wirtschafts-  
politik in Europa am Institut für Makroökonomie und  
Konjunkturforschung der Hans-Böckler-Stiftung  
sebastian-watzka@boeckler.de

## IMPRESSUM

### Ausgabe

WSI Report Nr. 67, Mai 2021  
#zukunftsozialeuropa

ISSN 2366-7079

### Herausgeber

Wirtschafts- und Sozialwissenschaftliches Institut (WSI)  
der Hans-Böckler-Stiftung  
Georg-Glock-Straße 18, 40474 Düsseldorf  
Telefon +49 (211) 7778-187

<http://www.wsi.de>

### Pressekontakt

Rainer Jung, +49 (211) 7778-150  
[rainer-jung@boeckler.de](mailto:rainer-jung@boeckler.de)

Satz: digiteam, Ratingen

### Kontakt

Dr. Daniel Seikel  
Wirtschafts- und Sozialwissenschaftliches Institut (WSI)  
der Hans-Böckler-Stiftung  
Georg-Glock-Straße 18, 40474 Düsseldorf  
Telefon +49 (211) 7778-632

[daniel-seikel@boeckler.de](mailto:daniel-seikel@boeckler.de)  
[www.wsi.de](http://www.wsi.de)

Dieses Werk ist lizenziert unter der  
Creative Commons Lizenz CC BY 4.0 International  
(<https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/legalcode.de>)