

DIE EUROPÄISCHE HYDRA: LOHN- UND SOZIALDUMPING – WETTBEWERBSRECHT ALS AUSWEG

Von **Susanne Wixforth**,
Deutscher Gewerkschaftsbund
(DGB) und
Werner Buelen,
Europäische Föderation der
Baugewerkschaften

Der Kampf gegen grenzüberschreitenden Sozialbetrug und -missbrauch kann am besten als Kampf gegen das mythische Monster "Hydra" beschrieben werden – die vielköpfige Wasserschlange der griechischen Sagen. Dieser Kampf ist ungleich, weil jedes Mal zwei neue Köpfe wachsen, wenn einer abgehackt wird. Gelingt es den Gewerkschaften, einen Fall der Unterentlohnung aufzudecken, sind gleich wieder zwei neue da. Deshalb muss das Herz der Hydra getroffen werden: Bekämpfung von Lohn-, Sozial- und Steuerdumping der Mitgliedstaaten, die ursächlich miteinander verknüpft sind: Steuerausfälle bedeuten Ausgabenkürzungen, Ausgabenkürzungen bringen die staatlichen Sicherungssysteme und letztlich die politische Gestaltungskraft des Staates insgesamt unter Druck. Das europäische Beihilfenrecht könnte ein Schwert gegen die Hydra sein.

Während bis in die 1990er-Jahre vornehmlich Unternehmen untereinander im Wettbewerb standen, sind mit zunehmender Divergenz der Wirtschafts- und vor allem Lohnentwicklung in den EU-Ländern die Mitgliedstaaten selbst in den Wettbewerb miteinander eingetreten. Aus dem Wettbewerb der niedrigsten Unternehmenssteuern und Regulierungsstandards resultierte die Wirtschaftskrise 2008: Nur durch Einsatz von Milliarden Euro an Steuergeldern konnte der Banken-Run – und damit der Zusammenbruch des europäischen Finanzsystems – verhindert werden. Die Parole für die ArbeitnehmerInnen lautet seither: „Wir müssen den Gürtel enger schnallen“.

Diese Erfahrung führte aber nicht dazu, dass die Mitgliedstaaten auf die dringend notwendige Harmonisierung von Steuer-, Sozial- und Arbeitsrecht hinarbeiten. Ganz im Gegenteil: Die loyale Zusammenarbeit, das gegenseitige Vertrauen und die Solidarität zwischen den EU-Mitgliedstaaten sind zu einer Illusion geworden. Die ArbeitnehmerInnenfreizügigkeit im Binnenmarkt ist durch mangelnde EU-Rechtsharmonisierung, fehlende Mindeststandards sowie schlechte Transportabilität der erworbenen Rechte beschränkt. Gleichzeitig fallen auf nationaler Ebene die geschützten

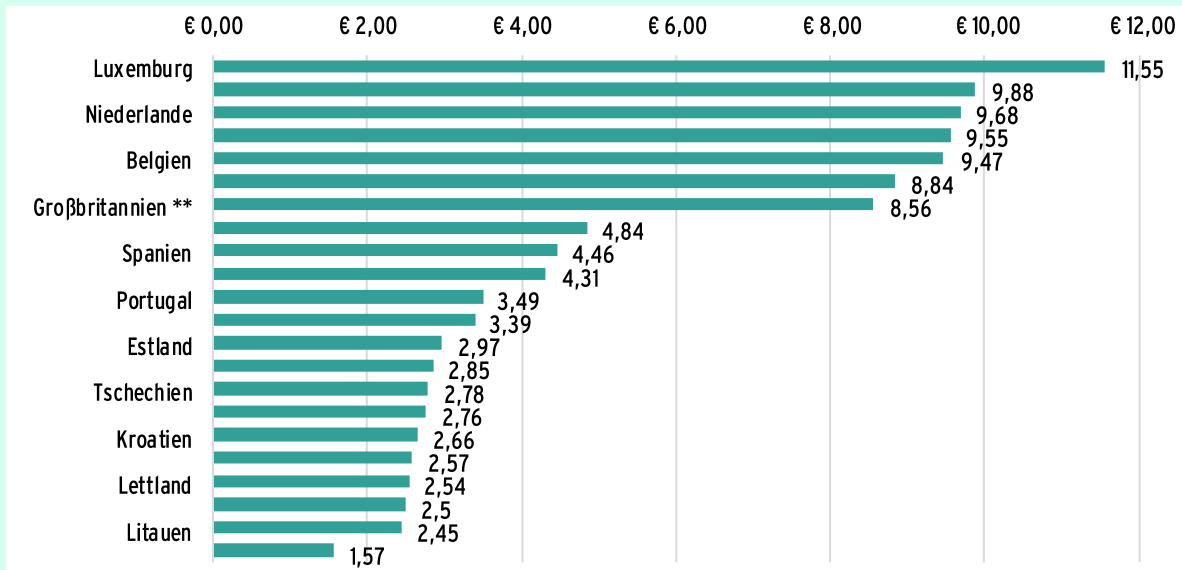
Räume weg. Der Binnenmarkt wird von den ArbeitnehmerInnen zunehmend als Bedrohung wahrgenommen.

Der Gürtel wird zu eng

Wie eng der Gürtel inzwischen geworden ist, davon können vor allem Beschäftigte im Bau- und Dienstleistungssektor ein Lied singen. Ist schon die Spreizung der Mindestlöhne in Europa mit € 1,57 pro Stunde in Bulgarien und € 11,55 pro Stunde in Luxemburg ein klares Zeichen für fehlende Konvergenz, so müssen die Arbeitskräfte auch hier häufig Abstriche machen: Durch kreative Geschäftsmodelle, wie Briefkastenfirmen, Schein-Selbständigkeit, Subunternehmerketten aber auch Schein-Entsendung werden die Beschäftigten oft unter den Mindestlöhnen bezahlt. Mindestens € 12,88 pro Stunde sollte in Österreich jemand verdienen, der auf einer Baustelle spachtelt. Bei einer polnischen Baufirma in Graz waren es allerdings nur € 2,33 (um mehr als € 10 pro Stunde weniger!).

Europaweit werden laut EU-Kommission jedes Jahr rund sechs Millionen ArbeitnehmerInnen grenzüberschreitend entsendet.¹ Tatsächlich dürften es laut Schätzungen der Europäischen

¹ Siehe https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/european-labour-authority-factsheet_de.pdf.

ABBILDUNG: GESETZLICHE MINDESTLÖHNE IN LÄNDERN DER EUROPÄISCHEN UNION 2018*


Anmerkungen: *) Gesetzliche Mindestlöhne pro Stunde in Ländern der Europäischen Union (Stand: Januar 2018); Umrechnung in Euro zum Jahresdurchschnittskurs 2017.

**) : National Living Wage für Arbeitnehmer ab 25 Jahren.

Die EU-Staaten, die über keinen gesetzlichen Mindestlohn verfügen (Dänemark, Finnland, Italien, Schweden, Österreich und Zypern), sind in dieser Statistik entsprechend nicht abgebildet.

Quelle: WSI (Mindestlohn Datenbank; via de.statista.com)

Föderation der Baugewerkschaften mindestens dreimal so viel sein. Über alle Branchen hinweg dürften in Österreich jährlich geschätzte 300.000 Entsendungen stattfinden. Gemessen an der Einwohnerzahl gibt es in Österreich und Belgien die meisten Beschäftigten aus dem EU-Ausland. Besonders betroffen ist der Bausektor: Laut Gewerkschaft Bau-Holz sind derzeit in Österreich rund 142.000 Bauarbeiter offiziell angemeldet – ein Höchststand. Im Jahr 2017 waren es rund 132.000. Von Bulgarien aus sind 2010 noch rund 6.000 Personen gekommen. Diese Zahl ist 2016 auf fast 20.000 gestiegen. Für Rumänien stieg die Anzahl von 30.000 auf etwas mehr als 50.000. Der Export von Arbeitskräften innerhalb Europas nimmt zu – und zwar entlang der steigenden Mindestlohnkurve.

Der (Un)geist der Gesetze

Wie sich die Unternehmen bei den Steuern – wie sie immer wieder behaupten – „an den Geist der Gesetze halten“ und dabei ihren Gewinn in Niedrigsteuerländer verschieben, so ist auch bei den Beschäftigungsmodellen oft vieles legal: Denn zumeist beruhen die juristischen Konstruktionen auf den nationa-

len Gesetzen der Mitgliedstaaten. So ist in Slowenien vorgesehen, dass bei Entsendung der Sozialversicherungsbeitrag vom nationalen Mindestlohn und nicht vom tatsächlichen Lohn im Bestimmungsland berechnet wird.² Die Reaktion von Unternehmen auf dieses „Angebot“ ließ nicht lange auf sich warten: Es gibt vermehrt Fälle, in denen bosnische ArbeitnehmerInnen einen Tag lang in Slowenien beschäftigt werden, um sie dann weiter nach Deutschland zu entsenden. Ein anderes Modell besteht darin, den Sozialversicherungsbeitrag im Fall der Entsendung zu deckeln, so in Rumänien und Bulgarien. Selbst wenn es ein ungewollter Zufall wäre: Das Ergebnis des Zusammenspiels dieser Regelungen ist klar – entsandte Arbeitskräfte aus diesen Mitgliedstaaten sind dadurch „günstiger“ als Arbeitskräfte aus Mitgliedstaaten mit einem solidarischen System der Sozialversicherungsbeiträge.

Zwei mögliche Konsequenzen aus diesen Regelungen sind absehbar: Entweder die Sozialversicherungssysteme brechen zusammen oder die Leistungen werden auf das niedrigste Niveau gesenkt. So bezahlen seit 01.01.2018 die unselbstständig Beschäftigten Rumäniens 97,75% der Sozialversicherungsabgaben, die Arbeitgeber beteiligen sich mit symbolischen 2,25%.

² Siehe <http://www.pisrs.si/Pis.web/pregledPredpisa?id=ZAKO6280#>.

Ergebnis dieses Wettbewerbs: Am Ende sind wir alle ärmer. Ist der Gürtel aber zu eng, so kommt es zu radikalen Lösungen: Eine erste Auswirkung davon musste Europa im Juni 2016 zur Kenntnis nehmen: Knapp 51% der BürgerInnen des Vereinigten Königreichs stimmten für den Austritt aus der Europäischen Union. Die meisten Brexit-BefürworterInnen waren in Regionen zu finden, die von der radikalen De-Industrialisierung zu Thatchers Zeiten betroffen waren. Die Bankenrettung im Jahr 2008 war der britischen Regierung 76 Mrd. Britische Pfund wert, die Rettung der Autoindustrie mit Markenzeichen, wie British Leyland, Austin, Morris, in den 1970er-Jahren hingegen keinen Cent. Ökonomisch abgehängte BürgerInnen, insbesondere in Niedriglohnssektoren fühlen sich aber besonders durch Konkurrenz von ArbeitnehmerInnen aus anderen Mitgliedstaaten bedroht, auch wenn diese Bedrohung nur eine gefühlte sein mag.

Kampf gegen die Hydra

Trotz der schönen Worte des Artikels 9 EU-Vertrag konzentriert sich die EU-Binnenmarktpolitik nach wie vor auf Deregulierung, Flexibilisierung, den Abbau wirksamer Kontrollen und die Rücknahme von Präventionsmaßnahmen. Gewerkschaften und Tarifverträge werden oft als "administrative Barrieren" und "protektionistische Instrumente" angesehen. Ein solcher europäischer Binnenmarkt ist ein Freibrief für grenzüberschreitenden Sozialbetrug und -missbrauch.

Ähnlich wie Herkules wollen sich die Gewerkschaften aber nicht mehr damit begnügen, die Symptome des grenzüberschreitenden Sozialbetrugs, also die Köpfe der Hydra, mit nachträglichen Kontrollen zu bekämpfen, sondern die Ursachen, also die Hydra selbst. Dies führt uns zu der grundsätzlichen Frage, was die Ursache für grenzüberschreitenden Sozialbetrug und -missbrauch ist. "Schnell und einfach viel Geld verdienen" ist die einfache Antwort. Und weil im Bausektor rund 50% des Umsatzes durch Personalkosten bestimmt werden, lässt sich leicht feststellen, wer den hohen Preis für grenzüberschreitenden Sozialbetrug und -missbrauch bezahlt: die Bauarbeiter. Aber warum können betrügerische und schattenhafte Unternehmen einfach und schnell viel Geld zum Nachteil der ArbeitnehmerInnen verdienen?

Die Antwort auf diese Frage liegt bei den Mitgliedstaaten, die derzeit jede Initiative der EU-Kommission behindern: Der europäische Sozialrahmen ist Stückwerk, das Ergebnis von Kompromissen auf kleinstem gemeinsamen Nenner. Während die wirtschaftlichen Binnenmarktfreiheiten mit dem wirksamen Schwert des Wettbewerbsrechts ausgerüstet sind, das effizient und schnell dort eingreift, wo grenzüberschreitend Missbrauch marktbeherrschender Stellung, wettbewerbsbeschränkende Kartelle oder Subventionen festgestellt werden, fehlen solche Instrumente für die Bekämpfung von grenzüberschreitendem Sozial- und Lohndumping. Denn: Nationale Kontrollen enden an den Grenzen. Behördenkooperation beruht auf gutem Willen und freiwilliger Bereitschaft. Und dies reicht bei komplexen Schachtelkonstruktionen global agierender Konzerne bei weitem nicht.

An Kommissionspräsident Juncker ist die explosive Wirkung von Sozialdumping innerhalb Europas nicht vorbeigegangen: In seiner Rede zur Lage der Union 2017, ein Jahr nach dem Brexit-Referendum, schlug er die Einrichtung einer Europäischen Arbeitsbehörde vor, durch die eine wirksame, grenzüberschreitende Verfolgung von Lohn- und Sozialdumping institutionalisiert werden soll. Ein entsprechender Gesetzesentwurf der EU-Kommission liegt auf dem Tisch. Leider ist seither viel Zeit verstrichen und der zuständige Rat – das Gremium der VertreterInnen der Mitgliedstaaten – der Arbeits- und SozialministerInnen tritt auf die Bremse.

Dabei ist eine schlagkräftige Europäische Arbeitsbehörde das logische Pendant zur europäischen Wettbewerbsbehörde. Ergänzend müsste eine Europäische „Socialpol“ nach dem Vorbild der Europol gebildet werden, um grenzüberschreitende Kontrolleinsätze zu koordinieren. Und schließlich bedarf es in strafrechtlich relevanten Fällen auch eines europäischen Generalanwaltes, der diese Fälle von Amts wegen verfolgt. Dies alles gibt es im Bereich der wirtschaftlichen Grundfreiheiten. Warum zögern die Mitgliedstaaten bei dem selbstverständlichen Schritt, im Bereich Sozial- und Arbeitsrecht gleich zu ziehen?

Weil sie noch hoffen, dass der Wettbewerb der Mitgliedstaaten die Aufwärtskonvergenz im Sinne von Art. 3 Abs. 3 EU-Vertrag wundersamer Weise herbeiführt. Und das, obwohl es mittlerweile einige, extrem negative Erfahrun-

gen, wie z.B. das Troika-Desaster, die Abwärtskonvergenz der Löhne und verhärtete Brexit-Verhandlungen, gibt, die zeigen, dass diese Wunder eben nicht geschehen.

Die Ratspräsidentschaften der nächsten Jahre, allen voran die derzeitige österreichische Präsidentschaft, sowie Rumänien und im Anschluss Deutschland, sind gefordert, das Projekt „Konvergenz zu einem sozialen Europa“ voranzutreiben. Die Absage des Oktobergipfels der EU-Arbeits- und SozialministerInnen lässt allerdings nicht vermuten, dass die Bekämpfung von Lohn- und Sozialdumping der österreichischen Ratspräsidentschaft ein großes Anliegen ist. Mit Blick auf die nationale rumänische Gesetzgebung im Sozialversicherungsbereich dürften auch die Ambitionen der nächsten - rumänischen - Ratspräsidentschaft als nicht hoch einzuschätzen sein. Jedoch: Die Hoffnung stirbt zuletzt!

EU-Beihilferecht: Ein neuer Weg

Da aber Beschäftigte nicht von Hoffnung, sondern vom Lohn leben, müssen progressive Schritte unternommen werden. Einer davon ist das EU-Beihilfenrecht, konkret Art. 107 AEUV³.

Rumänien, Bulgarien, Slowenien: Sie bieten in der einen oder anderen Form einen „Rabatt“ auf Sozialversicherungsbeiträge im Entsendefall vor. Durch diesen Verzicht genießen Unternehmen, die ArbeitnehmerInnen versenden, im Vergleich zu ihren Konkurrenten einen Wettbewerbsvorteil. Für den Begriff der staatlichen Beihilfe ist aber nicht nur die Gewährung einer direkten Subvention von Bedeutung, sondern auch die Befreiung von wirtschaftlichen Lasten.

Die ständige Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs definiert jede Verringerung von Belastungen, die ein Unternehmen normalerweise selbst trägt, als einen solchen Vorteil. Dies gilt auch für Fälle, bei denen einige Wirtschaftsbeteiligte bestimmte Kosten nicht tragen müssen, die andere vergleichbare Wirtschaftsbeteiligte in der jeweiligen Rechtsordnung in der Regel zu tragen haben.⁴ Der Verzicht auf die Erhebung von Sozialversicherungsbeiträgen reduziert die gewöhnlichen

Kosten der unternehmerischen Tätigkeit, die die Konkurrenten tragen müssen. Sie sind daher als verbotene Betriebsbeihilfe zu qualifizieren.

Die Deckelung der Sozialversicherungsbeiträge kann auch nicht als allgemeine Maßnahme gerechtfertigt werden. Vielmehr kommt sie nur bestimmten Unternehmen zu Gute, nämlich solchen, die ihre Arbeitskräfte in einen anderen EU-Mitgliedstaat entsenden, während die anderen Unternehmen die volle Sozialversicherungspflicht tragen – und zwar sowohl im Entsende- als auch im Empfangsmitgliedstaat. Eine solche Ungleichbehandlung kann nicht durch das Wesen und den Aufbau des nationalen Sozialversicherungssystems, also durch systeminhärente Logik, gerechtfertigt werden. Denn im Fall von Krankheit oder Unfall des entsandten Arbeitnehmers / der entsandten Arbeitnehmerin erfolgt ein Ausgleich zwischen den Sozialversicherungsträgern der betroffenen Mitgliedstaaten, bzw. es gilt auch der Rentenanspruch ausschließlich gegenüber dem Sozialversicherungsträger des Herkunftslandes.

Daraus ergibt sich aber, dass durch die Entsendung in einen anderen EU-Mitgliedstaat das Sozialversicherungssystem des Herkunftslandes nicht entlastet wird, somit auch ein Rabatt auf die Sozialversicherungsbeiträge keiner finanziellen Geringerbelastung des nationalen Systems entspricht.

Insgesamt ist die Rechtslage vergleichbar mit den spektakulären Beihilfenfällen (bspw. Starbucks, Fiat Finance, Amazon), bei denen die EU-Kommission feststellte, dass global agierende Konzerne zu Unrecht Steuernachlässe erhalten hatten. Das bedeutet für diese Konzerne Steuernachzahlungen in Millionenhöhe. Es ist daher bemerkenswert, dass die EU-Kommission dem grenzüberschreitenden Sozialdumping tatenlos zusieht.

Umso mehr sind Gewerkschaften gefordert, den nächsten Schritt zu gehen und das wirksame Instrument des Beihilfenrechts auch für sich zu nutzen. Es ist ein wichtiger Beitrag, um die Weiterentwicklung der Europäischen Union zu befördern, in der BürgerInnen vor Lohn- und Sozialdumping bewahrt und die Rechte der ArbeitnehmerInnen geschützt werden.

³ Art 107 Vertrag über die Arbeitsweise der EU (AEUV) verbietet die Subventionierung von bestimmten Unternehmen oder Wirtschaftszweigen, um Wettbewerbsverzerrungen durch staatliche Intervention zu verhindern.

⁴ Vgl. EuGH C.387/92; EuGH, C-156/98; EuGH, C-172/03; EuGH C- 533/12 P und C- 536/12 P.