

Hundt, Dieter; Möllenberg, Franz-Josef; Eichhorst, Werner; Walwei, Ulrich

Article

Ausdehnung des Entsendegesetzes - Mindestlöhne: ein Weg zur Beschäftigungssicherung?

ifo Schnelldienst

Provided in Cooperation with:

Ifo Institute – Leibniz Institute for Economic Research at the University of Munich

Suggested Citation: Hundt, Dieter; Möllenberg, Franz-Josef; Eichhorst, Werner; Walwei, Ulrich (2005) : Ausdehnung des Entsendegesetzes - Mindestlöhne: ein Weg zur Beschäftigungssicherung?, ifo Schnelldienst, ISSN 0018-974X, ifo Institut für Wirtschaftsforschung an der Universität München, München, Vol. 58, Iss. 11, pp. 3-11

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/164190>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

Ausdehnung des Entsendegesetzes – Mindestlöhne: ein Weg zur Beschäftigungssicherung?

3

Im Rahmen der Dienstleistungsfreiheit in der EU ist die Entsendung von Arbeitskräften geregelt. Diskutiert wird derzeit jedoch, ob es aus ökonomischen oder politischen Gründen eine Schutzbestimmung zugunsten inländischer Betriebe und deren Beschäftigten gegen ausländische »Billiganbieter« geben sollte, die darin besteht, verbindliche inländische Mindeststandards im Arbeitsrecht, insbesondere bei der Entlohnung, auf die zeitweise nach Deutschland entsandten Arbeitnehmer anzuwenden. Welche Auswirkungen auf den Arbeitsmarkt sind zu erwarten?

Ausweitung des Entsendegesetzes gefährdet Arbeitsplätze

Medienberichte über osteuropäische Fleischer, die in einzelnen Schlachthöfen zu gesetzeswidrigen Arbeitsbedingungen beschäftigt wurden, haben die Öffentlichkeit in den letzten Monaten zu Recht bewegt. Vereinzelt sind Arbeitnehmer aus den neuen Mitgliedstaaten als Scheinselbstständige nach Deutschland gekommen, weil sie als Arbeitnehmer noch keine Freizügigkeit genießen, sich aber im Rahmen der Dienstleistungsfreiheit als Selbstständige niederlassen können. Es steht außer Frage, dass solche Missbrauchsfälle bekämpft werden müssen. In diesem Vorhaben ist die Bundesregierung auch nachdrücklich zu unterstützen. Wer hier als Scheinselbstständiger arbeitet oder im Wege illegaler Arbeitnehmerüberlassung nach Deutschland kommt, dem muss das selbstverständlich untersagt werden.

Die Bundesregierung setzt bei der Bekämpfung der Missbrauchsfälle unter anderem auf eine Ausweitung des Entsendegesetzes und hat dazu am 11. Mai 2005 ein entsprechendes Gesetz auf den Weg gebracht. Eine Ausweitung des Entsendegesetzes mag gut gemeint sein. Zur Bekämpfung des Missbrauchs der Dienstleistungsfreiheit ist sie aber nicht erforderlich. Hierzu bedarf es keiner neuen Gesetze, sondern der konsequenten Anwendung des geltenden Rechts. Das Entsendegesetz muss nicht ausgeweitet, sondern vielmehr eingehalten werden. Schon heute verpflichtet das Entsendegesetz alle ausländischen Arbeitgeber, die ihre Arbeitnehmer vorübergehend nach Deutschland entsenden, zahlreiche arbeitsrechtliche

Schutzgesetze einzuhalten, wie die Regelungen zur Höchstarbeitszeit, zum Mindestjahresurlaub, zum Gesundheitsschutz oder zum Mutterschutz. Die Umgehung der EU-Regelungen zur Niederlassungsfreiheit durch Scheinfirmen, das Überschreiten der gesetzlich vorgegebenen Höchstarbeitszeit, illegale Überlassung von Arbeitnehmern aus anderen EU-Staaten nach Deutschland oder die fehlende Einhaltung von Gesundheitsschutzvorschriften – all das lässt sich bereits mit den geltenden Gesetzen unterbinden. Hier bestehen keine Regelungsdefizite, sondern Vollzugsdefizite!

Eine Ausweitung des Entsendegesetzes hätte zur Folge, dass der Bundesminister für Wirtschaft und Arbeit in den betroffenen Branchen untere Tariflöhne auf Antrag der Gewerkschaft per Rechtsverordnung für allgemeinverbindlich erklären kann. Das bedeutet, dass ein Tarifvertrag in seinem Geltungsbereich auch für alle Inländer unmittelbar und zwingend gilt, auch wenn sie selbst nicht tarifgebunden sind. Allgemeinverbindliche Tariflöhne wirken damit faktisch wie gesetzliche Mindestlöhne. Sie würden keines der bestehenden Probleme auf dem Arbeitsmarkt lösen, dafür aber eine ganze Reihe zusätzlicher Probleme schaffen.

Branchenbezogene Mindestlöhne auf der Basis von Tariflöhnen würden die Arbeitskosten sprunghaft in die Höhe schnellen lassen. Dies gilt insbesondere für die neuen Bundesländer, wo die tatsächlich gezahlten Löhne im Durchschnitt ein Fünftel unter dem Westniveau liegen. Vom Mindestlohn betroffen wären vor allem



Dieter Hundt*

* Dr. Dieter Hundt ist Präsident der Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände.

Dienstleistungsbranchen, da gerade in diesen Bereichen die Tarifbindung tendenziell geringer ist. Wer vorgibt, Lohnsicherheit schaffen zu wollen, und verlangt, dass künftig überall Tariflöhne zu zahlen sind, der muss auch die Frage beantworten, was mit den Menschen passiert, die daraufhin ihre Arbeit verlieren.

Wer keinerlei Ausbildung oder noch nie gearbeitet hat, könnte nur zum Tariflohn eingestellt werden. Gerade Langzeitarbeitslose und Geringqualifizierte wären die Verlierer einer solchen Regelung. Die Auswirkungen auf den Arbeitsmarkt wären katastrophal. Wenn Betriebe zu den Bedingungen eines gesetzlichen Mindestlohnes nicht mehr marktfähig produzieren oder Dienstleistungen anbieten können, wird das zur Folge haben, dass betroffene Arbeitsplätze in erheblichem Umfang aus Deutschland verlagert werden. Diese Gefahr besteht z.B. auch in der Fleischbranche. Schlachtvieh würde nicht mehr in Deutschland, sondern im Ausland zerlegt werden. In anderen Branchen werden Arbeitsplätze in Schwarzarbeit verdrängt oder ganz wegfallen.

Die Entwicklung in der Bauwirtschaft hat leider gezeigt, dass die gut gemeinte Absicht, Lohndumping zu unterbinden, nicht dazu geführt hat, die bestehenden Arbeitsplätze durch allgemeinverbindlich erklärte Mindestlöhne zu sichern. Die Zahl der Beschäftigten im Bauhauptgewerbe ist seit Bestehen des Entsendegesetzes aufgrund des Strukturwandels und der Nachfrageschwäche kontinuierlich zurückgegangen, der Anteil der ausländischen Entsendearbeitnehmer hat sich demgegenüber nicht verringert.

Darüber hinaus droht auch der Beschäftigungsmotor Zeitarbeit ins Stocken zu geraten. Gerade erst hat die Zeitarbeitsbranche von der Bundesregierung gewollte Zeitarbeits-tarifverträge abgeschlossen. Wenn nun Tariflöhne außer in der Bauwirtschaft auch in anderen Branchen per Rechtsverordnung zu gesetzlichen Mindestlöhnen erklärt werden könnten, besteht die Gefahr, dass diese Zeitarbeits-tarifverträge zu bloßer Makulatur werden.

Zudem würden gesetzliche Mindestlöhne auf Tarifbasis die mit Hartz IV eingeführte neue Zumutbarkeitsregelung komplett durch die Hintertür wieder aushebeln. Bislang musste ein Arbeitslosengeld-I-Bezieher vom ersten Tag an einen Job annehmen, auch wenn er bis zu 20% unter Tariflohn bezahlt wird. Er konnte sich nicht auf Unzumutbarkeit berufen. Seit Anfang 2005 gilt das nach der neuen Zumutbarkeitsregelung für Arbeitslosengeld-II-Empfänger erst recht. Und jetzt soll plötzlich wieder das glatte Gegenteil gelten und ein angebotener Arbeitsplatz nur noch zum allgemeinverbindlich erklärten Tariflohn zumutbar sein? Was Bundesregierung und Opposition, Bundestag und Bundesrat vor wenigen Monaten aus guten Gründen beschlossen haben, würde glatt konterkariert. Das kann nie-

mand, der die Agenda 2010 unterstützt hat, ernsthaft erwägen. Hier muss es vielmehr darum gehen, die Kombination niedriger Einkommen mit Arbeitslosengeld II durch höhere Freibeträge zu verbessern. Solche Kombilohnchancen sollten unterstützt werden.

Auch bei der praktischen Umsetzung einer Ausdehnung des Entsendegesetzes würde es erhebliche Probleme geben. Schon die Umsetzung des Entsendegesetzes in der Baubranche offenbart die Schwierigkeiten bei Kontrolle und Überprüfung von Mindestlöhnen. Bei einer Ausweitung des Entsendegesetzes auf weitere Branchen würde neue und zusätzliche Bürokratie aufgebaut.

Pauschal wird gern auf bestehende Mindestlöhne in anderen europäischen Ländern verwiesen. Völlig zu recht hatte der wirtschaftspolitische Sprecher der SPD-Fraktion, Klaus Brandner, bereits im vergangenen Jahr davor gewarnt, hier Äpfel mit Birnen zu vergleichen. Es ist in der Tat wenig sinnvoll, bei unterschiedlichen Rahmenbedingungen und Ausgangspositionen nur Einzelelemente wie z.B. die absolute Höhe der Mindestlöhne isoliert zu betrachten. In Großbritannien etwa wurde der Mindestlohn 1999 zu einem Zeitpunkt eingeführt, als die allgemeine Arbeitslosigkeit gering war. Die relative Mindestlohnhöhe ist dort so angelegt, dass der Mindestlohn nur bei etwa 1,5% aller Vollzeitbeschäftigten greift. Für Jugendliche und bei Neueinstellungen gilt zudem ein abgesenkter Mindestlohnsatz. Davon unabhängig belegen auch die Erfahrungen im Ausland die negativen Effekte von Mindestlöhnen auf dem Arbeitsmarkt. In Frankreich, wo für Mindestlohnbezieher geringere Sozialbeiträge abzuführen sind, ist der gesetzliche Mindestlohn für einen guten Teil der hohen Jugendarbeitslosigkeit verantwortlich.

Auf einem ganz anderen Blatt steht schließlich die Frage, inwieweit eine Ausdehnung des Entsendegesetzes auf alle Branchen überhaupt einer verfassungsrechtlichen Überprüfung standhält. Nach dem Willen der Bundesregierung soll der Bundesminister für Wirtschaft und Arbeit eine Ermächtigung erhalten, in allen Branchen Tariflöhne per Rechtsverordnung zu gesetzlichen Mindestlöhnen zu erklären. Unbestimmte und unbegrenzte Verordnungsermächtigungen sind nach dem Grundgesetz unzulässig. Zum jetzigen Entsendegesetz hatte das Bundesverfassungsgericht im Jahre 2000 entschieden, dass die auf die Bauwirtschaft begrenzte Verordnungsermächtigung den Bestimmtheitsanforderungen deshalb noch genügt, weil sie klar erkennen lässt, für wen sie gelten soll. Sie beschränkt sich auf eine bestimmte Branche sowie auf bestimmte tarifvertraglich vereinbarte Arbeitsbedingungen. Diese Voraussetzungen wären bei einer Ausdehnung des Entsendegesetzes auf alle Branchen nicht erfüllt. Darüber hinaus würde eine derartige Blankoermächtigung massiv in die Koalitionsfreiheit eingreifen. Danach müs-

sen die Unternehmen auch die Möglichkeit haben, ihre Arbeitsbeziehungen ohne Tarifbindung zu gestalten.

Die aktuellen Überlegungen zur Ausdehnung des Entsendegesetzes mögen gut gemeint sein. Im Ergebnis werden sich solche Regelungen nicht positiv auf die Beschäftigung auswirken, sondern zum Verlust von Arbeitsplätzen beitragen. Die Ausdehnung der Allgemeinverbindlichkeitserklärung von Tarifverträgen, die Schaffung gesetzlicher Mindestlöhne oder die Ausweitung des Entsendegesetzes wären allesamt kontraproduktive und gefährliche Maßnahmen. Sie würden nicht helfen, bestehende Probleme zu lösen, sondern stattdessen lediglich neue Probleme schaffen.



Franz-Josef Möllenberg*

Lohn- und Sozialdumping

Beispiel: Schlachthöfe

Das Bundeskabinett hat am 27. April 2005 Eckpunkte für eine Änderung des Arbeitnehmerentsendegesetz beschlossen. Das politische Schicksal des Gesetzes ist angesichts der Positionen der Opposition und des Ausgangs der Bundestagswahl ungewiss. Falls das Gesetzesvorhaben scheitern sollte, wird die Gewerkschaft NGG sich mit Nachdruck für einen gesetzlichen Mindestlohn einsetzen. Anlass für das Gesetzesvorhaben waren Medienberichte über bedrückende Lebens- und Arbeitsbedingungen ausländischer Werkvertragsarbeitnehmer in deutschen Schlacht- und Zerlegebetrieben sowie Berichte deutscher Ermittlungsbehörden über kriminelle Delikte, illegale Einschleusung ausländischer Arbeitnehmer, Sozialabgabenbetrug, Steuerhinterziehung sowie dem Vorenthalten von Löhnen.

Seit dem Beitritt der zehn osteuropäischen Staaten können osteuropäische Werkvertragsunternehmen ohne restriktive Kontroll- und Reglementierungsverfahren zudem mit eigenem Personal auftreten, das zu denen in der Heimat geltenden Arbeitsbedingungen beschäftigt ist. Wegen der zum Teil gravierenden Unterschiede gegenüber den in Deutschland üblichen Arbeitsbedingungen kommt es verstärkt zu Wettbewerbsverzerrungen zu Lasten einheimischer Unternehmen und Arbeitnehmern. Die Löhne liegen zwischen 2 oder 3 € die Stunde, und die Arbeitszeiten bewegen sich bis zu zehn und zwölf Stunden pro Tag. Eine Korrektur über die Wuchertatbestände des §138 BGB und § 302 a StGB ist kaum möglich. Die Beweisführung ist für den einzelnen Arbeitnehmer in der Praxis schwierig, die Unterlagen, vor allem Dokumente über die Arbeitszeit, sind oftmals manipu-

* Frank-Josef Möllenberg ist Vorsitzender der Gewerkschaft Nahrung-Genuss-Gaststätten.

liert. Aufgrund dieser unsicheren Situation und der zu erwartenden Schikanen, denen sich der Einzelne im Falle einer Klage ausgesetzt sieht, verzichten viele darauf, vor Gericht zu gehen.

Medienberichten und Schilderungen von Betroffenen belegen: Bei diesen ausländischen Werkvertragsunternehmen handelt es sich oftmals um so genannte Briefkastenfirmen. So sind diese Firmen unterkapitalisiert, verfügen über keine erforderliche Betriebsorganisation, geschweige denn ein für die Tätigkeiten oftmals notwendiges Know-how. Die Arbeitnehmer werden speziell für die Dienste in Deutschland angeheuert und nach ihrer Tätigkeit in den Schlachthöfen von ihren Arbeitgebern nicht weiterbeschäftigt. Aufgrund der niedrigen Betriebskosten heizen diese Praktiken die Wettbewerbsverzerrungen noch weiter an. Zwar verstoßen diese Briefkastenfirmen gegen europäische Rechtsprechung und der vom Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit veröffentlichten Leitlinien, doch eine Ahndung und effektive Kontrollen im Rahmen grenzüberschreitender Arbeitnehmerentsendung gestalten sich in der Praxis oft schwierig.

Die Gewerkschaft Nahrung-Genuss-Gaststätten hat schon seit langem auf diese Missstände und Verstöße hingewiesen. Die Bundesregierung hat die Kontrollen in den Schlachthöfen verstärkt und vorgeschlagen, das bereits im Baubereich bestehende Arbeitnehmerentsendegesetz zu erweitern. Die CDU ist jedoch von ihrer anfänglichen Zustimmung wieder abgerückt. Damit fehlt dem bundesratszustimmungspflichtigen Gesetz die erforderliche Mehrheit.

Lohndumping und Entsendegesetz

Das Arbeitnehmerentsendegesetz ermöglicht es den Tarifparteien, tarifliche Mindeststandards zu vereinbaren, die zwingend für alle in Deutschland arbeitenden in- und ausländischen Firmen und deren Arbeitnehmer gelten. Entscheidend sind die tariflichen Mindestlöhne Deutschlands, nicht die des Herkunftslandes.

Die von den Tarifparteien vereinbarten Löhne und Gehälter können vom Bundesarbeitsminister für allgemeinverbindlich erklärt werden.

Der Tarifvertrag gilt dann für die gesamte Branche, also auch für die Arbeitgeber, die nicht Mitglied der Tarifpartei sind, und auch für die Beschäftigten, die nicht Gewerkschaftsmitglieder sind. Eine Zustimmung des Tarifausschusses ist nicht erforderlich. Die 50%-Klausel für die Allgemeinverbindlichkeitserklärung braucht ebenfalls nicht erfüllt sein.

NGG und Arbeitnehmerentsendegesetz

NGG hat den Kabinettsentwurf begrüßt und die CDU aufgrund deren Verweigerungshaltung kritisiert. Ein auf den Bereich der Fleischwirtschaft erweitertes Arbeitnehmerentsendegesetz wäre ein erster Schritt im Kampf gegen die oben dargestellten Verstöße. Es würde helfen, die Wettbewerbsverzerrungen sowie Lohn- und Sozialdumping einzudämmen. Aber die von der Bundesregierung geplante Ausweitung des Entsendegesetzes aus dem Baubereich auf andere Branchen wird nicht ausreichen. Die Gewerkschaft NGG hat vor allem Probleme in den Bereichen Schlachtung, Fleisch und Hotel- und Gaststättengewerbe. Wenn dort keine Sicherungen eingebaut werden, zum Beispiel in Form eines gesetzlichen Mindestlohns, dann wird Lohndumping weiter um sich greifen.

Wenig bundesweite Einkommenstarife

In Deutschland gibt es mehr als 8 000 Einkommens-Tarifverträge, davon 6 500 im Westen und etwa 1 700 im Osten. Mehr als 5 000 dieser Einkommenstarifverträge sind Firmentarifverträge. Tarifverhandlungen über Einkommen werden in Deutschland in aller Regel regional bzw. für einzelne Firmen geführt. Bundestarife, die die Einkommen regeln, gibt es nur in wenigen Branchen, wie Untersuchungen zeigen. Die tariflichen Mindestlöhne sollen aber nur in Branchen für allgemeinverbindlich erklärt werden können, die über bundesweit geltende Flächentarifverträge verfügen.

Nach Angaben des Wirtschafts- und Sozialwissenschaftlichen Instituts (WSI) bestehen lediglich in 6 von 40 untersuchten Wirtschaftszweigen bundesweit geltende Tarifverträge: Bei Banken, im Bauhauptgewerbe, Dachdeckerhandwerk, Garten-, Landschafts- und Sportplatzbau, Maler- und Lackiererhandwerk sowie bei Versicherungen. In 34 Branchen, in denen ein Großteil der in Deutschland Beschäftigten arbeitet, gibt es dagegen eine Vielzahl regionaler Lohn- und Gehaltstarifverträge.

Die für die Bauwirtschaft typischen zentralen Tarifvereinbarungen, die für die Anwendung des Arbeitnehmerentsendegesetzes auf andere Branchen erforderlich sind, existieren in anderen Branchen in aller Regel nicht.

Von 2 426 Tarifen der Gewerkschaft NGG sind 1 582 Firmentarifverträge, davon 451 Einkommenstarife. Auf Landesebene gibt es 704 Tarifverträge, davon 200 Einkommens-tarifverträge. Die NGG-Tarifstrukturen sind betriebsnah und regional geprägt. Für das Bundesgebiet wurden 140 Tarifverträge, davon nur 10 Einkommenstarife, insbesondere für Firmen vereinbart.

Die Gewerkschaft NGG hat für die Fleischwarenindustrie und für die Schlachthöfe bisher keinen bundesweiten Flächen-

tarifvertrag. Es existieren nur in Bayern und in Hessen regionale Tarifvereinbarungen. In den anderen Bundesländern gibt es entweder überhaupt keinen Tarifvertrag oder Haustarifverträge. Und dann stellt sich die Frage, ob Tarifverträge in dieser Branche überhaupt für allgemeinverbindlich erklärt werden können. Die Arbeitgeber in der deutschen Fleischwirtschaft müssen ihre Blockadehaltung aufgeben und bundesweite tarifliche Regelungen vereinbaren.

Auch im Hotel- und Gaststättengewerbe beispielsweise wird das Entsendegesetz aufgrund der Tarifstrukturen voraussichtlich nicht greifen. Hinzu kommt, dass der zuständige Arbeitgeberverband erklärt hat, dass gesetzliche Mindestlöhne, in welcher Form auch immer, abgelehnt werden. Es ist also davon auszugehen, dass die Bereitschaft zu bundesweiten tariflichen Regelungen bei dem zuständigen Arbeitgeberverband nicht vorhanden ist. Eine ähnliche Haltung findet sich auch bei den Verbänden in der Fleischwarenindustrie. Die Anwendung des Arbeitnehmerentsendegesetzes wird vermutlich in diesen Bereichen sowohl an den Tarifstrukturen als auch an der Haltung der Arbeitgeberverbände scheitern. Zusätzlich zum Arbeitnehmerentsendegesetz ist daher aus unserer Sicht ein allgemeiner gesetzlicher Mindestlohn in Deutschland erforderlich. Zu dieser Einschätzung gelangt auch in einer aktuellen Studie das Institut Arbeit und Technik (IAT).

Armutslöhne

Rund 2,5 Millionen Vollzeitbeschäftigte in Deutschland beziehen so genannte Armutslöhne, das heißt, sie erhalten für ihre Arbeit weniger als 50% des durchschnittlichen Bruttoeinkommens 2003 betrug der durchschnittliche Bruttoverdienst 2 884 €, die Hälfte davon sind 1 442 €. Das Arbeitnehmerentsendegesetz ist keine geeignetes Instrument, um Armutslöhne, die entweder tariflich vereinbart wurden oder in tariffreien Bereichen bestehen, zu bekämpfen.

Auch Tarifvereinbarungen schützen in Deutschland nicht immer vor Einkommensarmut. In 670 Tarifvereinbarungen sind Löhne von weniger als 6 € pro Stunde vorgesehen.

Die Niedriglohnbereiche nehmen zu. Minijobs sowie die im Zuge von Hartz IV geschaffenen Ein-Euro-Jobs üben einen starken Druck auf das Lohngefüge aus. Die verschärften Zumutbarkeitsregeln, denen zufolge Arbeitslose jede Arbeit zu fast jedem Lohn annehmen muss, sind hinzugekommen. Arbeitslose müssen Löhne akzeptieren, die bis zu 30% unter den ortsüblichen Tarifen liegen.

Hinzu kommt, dass die Tarifbindung abgenommen hat. In Westdeutschland sind rund ein Drittel der Arbeitnehmer, im Osten zwei Drittel nicht mehr tarifgebunden. Die Anwendung

des Arbeitnehmerentsendegesetzes ist auch aufgrund der mangelnden Tarifbindung stark eingeschränkt. Ein allgemeiner gesetzlicher Mindestlohn ist daher auch aus Sicht der Gewerkschaft NGG erforderlich.

Insgesamt in 18 der 25 EU-Mitgliedsstaaten gibt es bereits gesetzliche Mindestlöhne. Sie reichen von 121 € in Lettland bis zu 1 403 € in Luxemburg. In Frankreich liegt der Mindestlohn bei 7,61 € pro Stunde. Die Bundesrepublik nimmt zurzeit einen Sonderstatus ein.

Die Gewerkschaft NGG setzt sich daher für einen einheitlichen gesetzlichen Mindestlohn von 1 500 € ein. Die Höhe orientiert sich auch an den entsprechenden Mindestlohnregelungen in unseren Nachbarländern Frankreich, Belgien, Niederlande und Luxemburg.

Soziales Europa

Die Gewerkschaften haben die Erweiterung der EU begrüßt. Es geht um das Zusammenwachsen Europas, insbesondere auch um Frieden zu sichern. Wir wollen auch an einem sozialen Europa bauen, und vom freien Verkehr von Waren und Dienstleistungen profitiert gerade die Wirtschaft. Wir begrüßen ein Europa ohne Grenzen, aber wir wollen kein Sozialdumping. Europa ist nicht nur ein Wirtschaftsraum, sondern muss auch sozial gestaltet werden.

Lohn- und Sozialdumping beispielsweise in der Fleischbranche sind nicht nur eine nationale Angelegenheit. Gewerkschafter aus Dänemark beklagen bereits Arbeitsplatzverluste, weil die Firmen Jobs ins Billiglohnland Deutschland verlagern, wo Polen und Ungarn zu diesen unwürdigen Bedingungen beschäftigt werden. Auch die niederländischen Gewerkschafter stellen bei sich ähnliche Verhältnisse fest wie wir sie in Deutschland haben. Mitgliedsorganisationen der Europäischen Gewerkschaftsföderation für den Landwirtschafts-, Nahrungsmittel- und Tourismussektor aus Dänemark, den Niederlanden, Großbritannien, Polen, Ungarn und die Gewerkschaft NGG haben vereinbart, ein gemeinsames europäisches Netzwerk von Betriebsräten, Shop Stewards und Gewerkschaften zu schaffen sowie Tarifverträge und europaweit soziale Mindeststandards durchzusetzen.

Die Entwicklung eines sozialen Europas wird in allen Ländern zur Einführung von sozialen Mindeststandards bei Einkommen und Arbeitsbedingungen führen müssen.

Der europäische Gesetzgeber ist hier im Zusammenhang mit der geplanten Einführung einer europäischen Richtlinie, die zukünftig grenzüberschreitende Dienstleistungen regeln sowie Dienstleistungen von Firmen mit Sitz im Ausland gegenüber Niederlassungen abgrenzen soll, gefordert.

1) Leiharbeit

Leiharbeit ist ein sensibler Bereich, der ausdrücklich aus dem gesamten Anwendungsbereich der Richtlinie ausgenommen werden muss. Unter Ausnutzung der wirtschaftlichen Not vieler Menschen in den Beitrittsländern würden Ost- und Westeuropäer gegeneinander ausgespielt. Über einen grenzüberschreitenden Verleih von Arbeitnehmern würde ein weiterer Wettlauf nach unten bei Arbeitnehmerrechten und Sozialstandards in Gang gesetzt sowie kriminellen und unseriösen Unternehmenspraktiken Tür und Tor geöffnet.

2) Anwendung des Herkunftslandprinzips

Der Gedanke des Herkunftslandprinzips ist aufzugeben. Es führt zur Verdrängung einheimischer Stammarbeitskräfte durch Billiglohn-Arbeitskräfte aus Osteuropa. Es widerspricht dem Harmonisierungsgedanken, und die Umsetzung führt letztlich zu einer Konkurrenz von 25 verschiedenen Unternehmensrechtssystemen in jedem einzelnen der 25 Mitgliedstaaten. Ein Unternehmen kann sich zukünftig das für sich günstigste Recht innerhalb der EU herausuchen, in diesem Land formell seinen Hauptsitz registrieren lassen und danach fast ausschließlich in einem anderen Mitgliedstaat zu den rechtlichen »Heimatbedingungen« tätig werden, ohne dass im »Heimatland« irgendeine über das Anmieten eines Briefkastens hinausgehende wirtschaftliche Tätigkeit erforderlich ist.

3) Arbeitnehmerentsendung

Die Entsendung von Arbeitnehmern muss im Voraus auf maximal zwölf Monate begrenzt sein, und der Arbeitnehmer darf keinen anderen Arbeitnehmer ablösen, dessen Entsendezeit abgelaufen ist. Eine Verlängerung der Entsendung darf nur unter ganz bestimmten Voraussetzungen, zum Beispiel weil die Auslandstätigkeit nicht innerhalb der Frist beendet werden konnte, genehmigt werden. Das Vorliegen der Voraussetzungen für eine Fristverlängerung ist von staatlicher Seite zu überprüfen.



Werner Eichhorst*



Ulrich Walwei**

Allenfalls eine zurückhaltende und vorsichtige Regelung

Das Phänomen

Im Frühling 2005 sorgte der Einsatz entsandter Arbeitskräfte aus den neuen EU-Mitgliedstaaten in deutschen Schlachthöfen für ein hohes Maß an öffentlicher Aufmerksamkeit. Formal handelte es sich dabei um selbständige Unternehmer, welche die Dienstleistungsfreiheit im europäischen Binnenmarkt nutzten, die im Gegensatz zur Freizügigkeit der Arbeitnehmer für neue EU-Mitglieder bereits seit 2004 Anwendung findet. Im Kern der Problematik steht somit die Beobachtung, dass viele dieser formal selbständigen Arbeitskräfte offenbar wie abhängig Beschäftigte tätig werden, ohne dem deutschen Arbeits-, Sozial- und Tarifrecht unterworfen zu sein. Im Rahmen der Dienstleistungsfreiheit in der EU ist die Entsendung von Arbeitskräften aus den neuen EU-Staaten bereits derzeit legal möglich. Kontrovers diskutiert wird jedoch, ob es aus ökonomischen oder politischen Gründen eine Schutzbestimmung zugunsten inländischer Betriebe und deren Beschäftigten gegen ausländische »Billiganbieter« geben sollte. Dies könnte in Übereinstimmung mit dem bestehenden europäischen Recht, etwa der EU-Entsenderichtlinie und der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes, darin bestehen, verbindliche inländische Mindeststandards im Arbeitsrecht, insbesondere bei der Entlohnung, auf die zeitweise nach Deutschland entsandten Arbeitnehmer zu erstrecken. Mit dem Arbeitnehmerentsendegesetz von 1996 und den allgemeinverbindlichen Tarifverträgen über Mindestlöhne wurde in Deutschland für das Baugewerbe bereits eine entsprechende, aber sektoral begrenzte Regelung getroffen. Die Frage ist nun, ob und mit welcher Begründung eine solche Bestimmung auf

* Dr. Werner Eichhorst ist wissenschaftlicher Mitarbeiter beim Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, IAB, Nürnberg.

** Dr. Ulrich Walwei ist Vizedirektor des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, IAB, Nürnberg.

andere, derzeit oder künftig durch die Marktöffnung betroffenen Wirtschaftszweige ausgedehnt werden soll.

Ökonomische Vorteile und Verteilungseffekte von internationalem Handel

Aus ökonomischer Sicht spricht vieles für eine Marktöffnung, um den grenzüberschreitenden Austausch von Gütern und Dienstleistungen zu erleichtern. Dabei finden beim Im- und Export von Gütern stets die Produktionsbedingungen des Herstellungslandes Anwendung, was es jedem Land erlaubt, seine komparativen Vorteile zu nutzen und insgesamt eine effiziente internationale Arbeitsteilung zu erreichen. Damit sind niedrigere Preise für importierte Vorprodukte und Waren verbunden, was mittelbar den inländischen Produzenten und Verbrauchern nützt.

Sieht man keinen systematischen Unterschied zwischen Gütern und Dienstleistungen, so wäre bei der grenzüberschreitenden Erbringung von Dienstleistungen durch EU-ausländische Unternehmen und deren entsandte Arbeitnehmer dafür zu plädieren, dass diese Betriebe bei einer vorübergehenden Tätigkeit die Arbeitsbedingungen ihres jeweiligen Herkunftslandes beibehalten dürfen. Eine solche Regelung würde es den Ländern mit niedrigeren Arbeitskosten, etwa den neuen EU-Mitgliedstaaten, gestatten, sich auf arbeitsintensive Wirtschaftszweige zu konzentrieren und dort international wettbewerbsfähig zu sein. Gleichzeitig würde hierüber ein Wachstumsimpuls zugunsten der Aufholländer ausgelöst, der auf mittlere Sicht zu einer Anhebung des dortigen Lohnniveaus führen dürfte.

Bezogen auf die inländischen Anbieter bedeutet dies jedoch, dass die heimischen Arbeitsbedingungen und Löhne im Wettbewerb mit den niedrigeren Arbeitskosten der anderen Staaten stehen. Lohnstückkosten, die sich aus dem Verhältnis von Arbeitskosten und Produktivität ergeben, müssen sich folglich im Wettbewerb mit anderen Anbietern als konkurrenzfähig erweisen. Soll es nicht zu Produktionseinbußen kommen, setzt dies bei deutlich höheren Arbeitskosten im Inland verstärkte Bemühungen um die Steigerung der Produktivität voraus.

Den ökonomischen Vorteilen des grenzüberschreitenden Handels mit Dienstleistungen können jedoch kurzfristig negative Effekte auf bestimmte, bisher nicht dem internationalen Wettbewerb ausgesetzten Branchen, Betriebe und Beschäftigte gegenüberstehen. Zwar treten solche Wirkungen auch beim grenzüberschreitenden Handel mit Waren auf, doch kann die Sichtbarkeit einer möglichen Verdrängung nicht mehr konkurrenzfähiger inländischer Anbieter bei Dienstleistungen deutlicher sein und damit auch in der öffentlichen Diskussion schärfer wahrgenommen werden. Dies gilt insbesondere dann, wenn bei vergleichbaren Tätigkei-

ten im selben Wirtschaftszweig und am selben Ort im Inland unterschiedliches Recht zur Anwendung kommt: auf der einen Seite das nationale Arbeits- und Tarifrecht der inländischen Betriebe, auf der anderen Seite das Recht des Herkunftslandes bei EU-ausländischen Unternehmen und deren entsandten Beschäftigten. Augenfällig wird dies vor allem dann, wenn wie jetzt zwischen dem deutschen Lohnniveau und den Arbeitskosten der Herkunftsländer wie im Fall der neuen EU-Mitgliedstaaten ein klarer Unterschied besteht. Die negativen Verteilungseffekte werden zudem dann besonders spürbar sein, wenn der Arbeitsmarkt insgesamt aufgrund konjunktureller Schwäche oder struktureller Probleme insgesamt nur eine geringe Dynamik aufweist, welche auch für inländische Arbeitskräfte zunächst kaum Möglichkeiten alternativer Beschäftigung bietet. Aus dieser in Deutschland derzeit anzutreffenden Situation heraus ist die Vehemenz der Diskussion um »Lohndumping« zu einem wesentlichen Teil zu erklären. Möchte man in einer solchen Konstellation den Anpassungsdruck auf inländische Betriebe vermindern und heimische Arbeitsplätze wenigstens für eine Zeitlang sichern, so wäre für die Erstreckung des heimischen Arbeitsrechts auf entsandte Arbeitskräfte zu plädieren.

Allerdings ist gleichzeitig zu bedenken, dass eine Schutzbestimmung zugunsten der inländischen Anbieter die notwendigen ökonomischen Anpassungen bei den einheimischen Betrieben und deren Beschäftigten nicht erübrigt. Die Kosten einer »protektionistischen« Regelung durch eine Ausdehnung des Arbeitnehmerentsendegesetzes und damit inländischen Mindestlöhne bestehen nicht nur in einem Verzicht auf die Effizienzvorteile einer verstärkten internationalen Arbeitsteilung und damit verbundenen Preissenkungen. Kosten entstehen auch durch die Verzögerung wirtschaftlich notwendiger Anpassungsprozesse, was mittelfristig noch größere Probleme verursachen kann. Zahlreiche Branchen haben in der Vergangenheit im Zuge des intensivieren internationalen Handels einen tief greifenden Strukturwandel und teilweise ausgeprägten Schrumpfungsprozess durchlaufen. Strukturwandel und Schrumpfung des deutschen Baugewerbes haben sich auch nach Inkrafttreten des Entsendegesetzes Mitte der neunziger Jahre weiter vollzogen. Der Abbau inländischer Arbeitsplätze in der Bauwirtschaft konnte allenfalls etwas gedämpft, aber nicht aufgehalten werden.

Güterabwägung

Bezüglich einer möglichen Schutzbestimmung für den deutschen Arbeitsmarkt gegenüber der Lohnunterbietung durch EU-entsandte Arbeitskräfte sind also Chancen und Risiken des grenzüberschreitenden Wettbewerbs auf der einen Seite und Kosten und Nutzen einer Schutzbestimmung auf der anderen Seite gegeneinander abzuwägen. Genau geht

es um folgende, bei einer Entscheidung zu berücksichtigende Konstellation: Den Vorteilen aus einer Begrenzung der kurzfristig negativen Verteilungseffekte stehen Nachteile im Sinne eines teilweisen Verzichts auf grenzüberschreitenden Handel und einer Verzögerung der notwendigen Anpassungsprozesse gegenüber. Während aus einer strikt ökonomischen Perspektive grundsätzlich der Freiheit des grenzüberschreitenden Austauschs Vorrang gegenüber einer protektionistischen Regelung einzuräumen ist, kann aus gesellschaftspolitischen Erwägungen heraus das Urteil anders ausfallen.

Angesichts dieser schwierigen Abwägung ist – wenn überhaupt eine solche Regelung implementiert werden soll – für den geringst möglichen Eingriff in den Markt zu plädieren. Dies bedeutet in jedem Fall eine Begrenzung auf die am stärksten betroffenen Wirtschaftszweige und eine verbindliche Befristung der Regelung. So können einerseits die am klarsten erkennbaren kurzfristig negativen Effekte aufgefangen und den inländischen Anbietern und ihren Beschäftigten Zeit zur Anpassung an gewandelte Bedingungen gegeben werden, ohne andererseits eine umfassende Abschottung der deutschen Güter-, Dienstleistungs- und Arbeitsmärkte in Kauf nehmen zu müssen.

Im Gegensatz zur Regelung im Baugewerbe, die ursprünglich ebenfalls befristet war, sollte folglich die zeitliche Begrenzung einer erweiterten Regelung verbindlich sein. Gleichzeitig wäre – im Gegensatz zum Umgang mit der Regelung für das Baugewerbe – dafür zu sorgen, dass die Wirkungen einer solchen Bestimmung während ihrer Laufzeit einer systematischen Evaluation unterzogen werden, um in deren Licht über eine Weiterführung entscheiden zu können. Eine Erstreckung des nationalen Rechts auf ausländische Anbieter sollte nur der Linderung einer akuten Krise dienen, darf aber keine Dauerregelung werden wie im Baugewerbe. Ökonomische Anpassungsprozesse lassen sich durch rechtliche Regelungen nicht aufhalten. Wie im Baugewerbe kann dies allenfalls eine Verlangsamung des Schrumpfungsprozesses ermöglichen. Die Restrukturierung von Branchen muss also im Schutz einer zeitlich begrenzten Regelung erfolgen und sich im Wettbewerb bewähren.

Politisch ist mit dem Beschluss des Bundeskabinetts vom 11. Mai 2005 eine Abwägung zugunsten einer Ausdehnung des bislang auf den Bausektor beschränkten Entsendegesetzes auf alle Wirtschaftszweige vorgenommen worden. In diesem Sinne wurden von der Bundesregierung die Risiken der Lohnunterbietung durch EU-ausländische Betriebe und deren Beschäftigte und die entsprechenden negativen Effekte auf den deutschen Arbeitsmarkt für so gravierend angesehen, dass über eine Anwendung verbindlicher inländischer Mindestlohnstandards und eine verschärfte Rechtsdurchsetzung deutsche Anbieter und Arbeitskräfte geschützt werden sollen. Allerdings ist angesichts der Mehr-

heitsverhältnisse im Bundesrat nicht mehr zu erwarten, dass dieses Gesetz noch vor der anstehenden Bundestagswahl verschiednet wird.

Gestaltungsoptionen

Europarechtlich ist es nach den geltenden Bestimmungen der EU-Entsenderichtlinie und der ständigen Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes nicht mehr strittig, dass die Mitgliedstaaten der EU die Möglichkeit besitzen, ihr verbindliches nationales Arbeitsrecht hinsichtlich der Mindestbedingungen auf entsandte Arbeitnehmer aus anderen EU-Staaten zu erstrecken. Um nicht gegenüber EU-ausländischen Arbeitskräften diskriminierend zu wirken, müssen die nationalen Vorschriften inländische Betriebe und deren Beschäftigte gleichermaßen binden. Gleichwohl unterscheiden sich die rechtlichen Konstruktionen, auf welchen solche Mindeststandards basieren.

In Deutschland kommen für die verbindliche Festlegung von Mindestlöhnen zwei Optionen in Frage: ein nationaler gesetzlicher Mindestlohn oder die Allgemeinverbindlichkeitserklärung von bundesweiten tariflichen Mindestlöhnen, um so auch Betriebe und deren Beschäftigte zu erfassen, die nicht Mitglied von Arbeitgeberverbänden bzw. Gewerkschaften sind. Möchte man den Eingriff in den Arbeitsmarkt begrenzen, so scheidet die Festlegung eines gesetzlichen Mindestlohnes allein zum Schutz gegenüber niedrig entlohnter Beschäftigung von entsandten Arbeitskräften aus. Ein gesetzlicher Mindestlohn wäre zudem mit einem weiteren Problem verbunden: Für wettbewerbschwächere Arbeitnehmer würden sich die Zugangschancen in den Arbeitsmarkt und die Verbleibschancen in Beschäftigung verringern.

Während für die Festlegung gesetzlicher Mindestlöhne in Deutschland derzeit auch kein Instrumentarium bereit steht, existieren für die Allgemeinverbindlichkeit von Tarifverträgen materielle und formelle Vorgaben, auf die auch im Zuge der Umsetzung des bestehenden Entsendegesetzes zurückgegriffen wurde. Auch zur Implementation einer sektoral begrenzten, und bei der Höhe der Mindestlöhne differenzierten Regelung wäre der Weg der Allgemeinverbindlichkeit zu bevorzugen.

Nach § 5 Tarifvertragsgesetz können Tarifverträge vom Bundesminister für Wirtschaft und Arbeit auf Antrag einer Tarifpartei für allgemein verbindlich erklärt werden, wenn 50% der Beschäftigten im Geltungsbereich des Tarifvertrages bereits tarifgebunden sind und ein öffentliches Interesse an einer Allgemeinverbindlichkeitserklärung besteht. Dabei ist in der Regel die Zustimmung des paritätisch aus Vertretern der Dachverbände auf Arbeitgeber- und Gewerkschaftsseite zusammengesetzten Tarifausschusses erforderlich. Ab-

weichend hiervon kann der Bundesminister im Bereich des Entsendegesetzes nach Anhörung der von den jeweiligen Bestimmungen erfassten Branchenvertretern durch Rechtsverordnung ohne Zustimmung des Bundesrates (§ 1 Abs. 3a AEntG) Mindestbedingungen verbindlich festlegen. Dies kann ohne Zustimmung der Spitzenorganisationen im Tarifausschuss geschehen.

Die Umsetzung der angekündigten Erweiterung des Entsendegesetzes hängt in jedem Fall davon ab, dass die Tarifpartner der jeweiligen Wirtschaftszweige bundesweite Tarifverträge über Mindestlöhne vereinbaren. Kommen Arbeitgeber und Gewerkschaften einer Branche nicht zu einer solchen Lösung, so kann auch keine Allgemeinverbindlichkeit resultieren. In diesem Sinne sind die Tarifpartner gemeinsam dazu aufgefordert, die Notwendigkeit einer verbindlichen Festlegung von Mindestlöhnen zu beurteilen. Damit wird den Tarifpartnern der jeweiligen Branchen ein hoher Grad an Autonomie und Verantwortung zugebilligt. Diese haben bei der Bestimmung der Höhe von Mindestlöhnen auch mögliche Rückwirkungen auf inländische Beschäftigte und deren Arbeitgeber zu bedenken. Offen bleibt damit die Frage, welche Regelung in tarifvertraglich nicht ausreichend organisierten Wirtschaftszweigen getroffen werden könnte, in denen also weniger als 50% der Beschäftigten von Tarifverträgen erfasst werden. Sonst oft als Maßstab herangezogene ortsübliche Löhne sind nicht auf EU-entsandte Arbeitskräfte zu erstrecken, da sie inländische Betriebe und Beschäftigte nicht binden. Möglich wäre dann allenfalls eine Anlehnung von öffentlichen Ausschreibungen an ortsübliche Löhne.

Wichtig ist dabei, dass der Tarifausschuss im Verfahren der Allgemeinverbindlichkeitserklärung bzw. der Bundesminister vor Erlass einer Rechtsverordnung die ökonomische Tragfähigkeit der sektoralen Vereinbarung bewerten muss und bei gravierenden Bedenken ein negatives Votum abzugeben wäre. Dies würde insbesondere dann notwendig sein, wenn aus sektoralen Erwägungen heraus zu hohe Mindestlöhne vereinbart werden sollten, welche – wie bereits erwähnt – auch die Beschäftigungschancen der Problemgruppen des Arbeitsmarktes schaden würden.

Um die Notwendigkeit der Anpassung heimischer Betriebe und ihrer Betriebe an die irreversible Veränderung des internationalen Wettbewerbsumfelds nicht zu unterlaufen, ist die Erstreckung verbindlicher und sektoral differenzierter Mindestlöhne auch auf ausländische Anbieter zeitlich zu begrenzen. Dies kann nicht nur durch eine befristete Erweiterung des geltenden Entsendegesetzes, sondern auch durch eine Befristung der Allgemeinverbindlichkeit erreicht werden, selbst wenn die Tarifpartner der betroffenen Branchen in ihrer tarifvertraglichen Übereinkunft eine unbefristete Regelung anstreben sollten.

Fazit

Die grenzüberschreitende Erbringung von Dienstleistungen mit entsandtem Personal ist ein elementarer Bestandteil eines funktionierenden europäischen Binnenmarktes. Aus dem Handel mit Dienstleistungen resultiert in ökonomischer Perspektive – analog zum Austausch von Waren – dank der jeweiligen komparativen Vorteile nationaler Wirtschaftssysteme Nutzen für Produzenten und Konsumenten. Kurzfristig können jedoch bei inländischen Produzenten und deren Beschäftigten durch die Intensivierung des internationalen Wettbewerbs negative Effekte insbesondere in Gestalt von Arbeitsplatzverlusten entstehen. Vor diesem Hintergrund wird im politischen Raum für eine Schutzbestimmung plädiert, welche für inländische und ausländische Erbringer- und Empfängerländer ein einheitliches Recht mit verbindlichen Mindestlöhnen vorsieht. Eine solche Regelung könnte zwar kurzfristig negative Effekte auf manche Branchen lindern, zieht jedoch ihrerseits Kosten nach sich und kann die notwendige Anpassung heimischer Produzenten an einen sich wandelnden europäischen Binnenmarkt nicht ersparen. Deshalb kann es allenfalls um eine zurückhaltende und vorsichtige Regelung gehen.

Dem Grundsatz des geringst möglichen Eingriffs in das Marktgeschehen folgend wären bei der Festlegung der verbindlichen Mindestlöhne für inländische und EU-ausländische entsandte Arbeitskräfte folgende Anforderungen zu beachten:

1. eine sektorale Begrenzung auf jene Wirtschaftszweige, die am stärksten betroffen sind,
2. eine sektorale Differenzierung der Mindestlöhne durch tarifliche Vereinbarungen der jeweiligen Arbeitgeberverbände und Gewerkschaften,
3. eine zeitliche Befristung der gesetzlichen Regelung oder der Allgemeinverbindlichkeit der jeweiligen Tarifverträge über Mindestlöhne,
4. eine systematische Evaluation der Entwicklung während der Laufzeit der Regelung.

Eine diese Kriterien berücksichtigende Regelung wäre geeignet, eine akute Krise in einem betroffenen Wirtschaftszweig zu lindern und ohne substanziellen Protektionismus Zeit für notwendige Anpassungen zu geben.