

Soziales Europa in Arbeit?

Felix Syrovatka

Zusammenfassung

Die europäische Arbeits- und Sozialpolitik erlebte in den letzten fünf Jahren einen überraschenden Kurswechsel. Folgt sozial- und arbeitspolitische Initiativen in der Eurokrise primär einer marktschaffenden Zielsetzung, können spätestens seit 2017 verstärkt marktbegrenzende Initiativen beobachtet werden. Den vorläufigen Höhepunkt dieses Kurswechsels stellte die 2022 verabschiedete Mindestlohnrichtlinie dar. Der Artikel gibt einen Überblick über die Entwicklungen in der EU-Sozialpolitik, wobei der Schwerpunkt mit der Revision der Entsenderichtlinie und der Mindestlohnrichtlinie auf zwei arbeitspolitische Initiativen gelegt wird. Die Bewertung der einzelnen Initiativen erfolgt am Maßstab ihres Einflusses auf die gewerkschaftlichen Machtresourcen und der Frage, inwiefern sie diese stärken oder schwächen.

I. Einleitung

Es gehe der EU um „menschwürdige Arbeitsplätze, faire Arbeitsbedingungen, eine bessere Gesundheitsversorgung und eine bessere Vereinbarkeit von Familie und Beruf“, betonte Kommissionspräsidentin Ursula von der Leyen (2021) in ihrer Rede zur Lage der Union 2021 und unterstrich damit ihren Anspruch, den sozialpolitischen Kurs ihres Vorgängers Jean-Claude Juncker fortzusetzen. Dieser hatte in Anspielung auf die Rolle der Ratingagenturen in der Eurokrise das Ziel ausgegeben, dass Europa ein soziales Triple-A anstreben und die EU ein „soziales Schutzschild für alle“ sein solle (Juncker 2014).

Vor dem Hintergrund der besonderen Rolle der Europäischen Kommission in der Eurokrise kamen diese Worte damals überraschend. Denn es war die Europäische Kommission, die nicht nur im Rahmen der Troika auf schmerzhaft strukturelle Reformen und massiven Sozialabbau in den Krisenländern drängte, sondern mit der „Neuen Europäischen Arbeitspolitik“ (Syrovatka 2022b) auch ein automatisches Überwachungssystem institutionalisierte. Dieses identifizierte die Gewerkschaften und Tarifvertragssysteme als Wachstumshemmnisse und ordnete die Arbeitspolitik dem Primat ökonomischer Wettbewerbsfähigkeit unter. Während zu diesem Zeitpunkt die klassische europäische Sozialpolitik im Sinne einer marktbegrenzenden europäischen Regulierung weitgehend zum Erliegen kam, verfolgte die Kommission eine marktschaffende Sozial- und Arbeitspolitik zur Förderung der internationalen Wettbewerbsfähigkeit. Mit dem Europäischen Semester wurde ein wirtschaftspolitischer Überwachungsprozess geschaffen, der die arbeits- und sozialpolitischen Regulierungen in den Mitgliedstaaten kontinuierlich beobachtet und ihren Beitrag zur wirtschaftlichen Entwicklung bewertet (Syrovatka 2022d).

Seit einigen Jahren sind in der EU-Sozialpolitik jedoch wieder vermehrt Initiativen

zu beobachten, die in ihrer Gesamtheit wenn nicht auf einen Paradigmenwechsel, so doch auf eine deutliche Abschwächung der marktschaffenden Dynamik in der Sozialpolitik hindeuten (Syrovatka 2023). Dieser sozialpolitische Kurswechsel ist Teil eines generellen Wandels europäischer Politik. Angesichts der dreifachen Herausforderung von geökonomischen Verschiebungen, politischer Legitimationskrise und ökologischem Klimawandel ist der europäische Kohäsionsbedarf größer denn je, wobei die Sozialpolitik als ein Schlüssel dafür betrachtet wird.

Der folgende Beitrag gibt einen Überblick über die Entwicklungen in der EU-Sozialpolitik seit 2017 und stellt mit der Revision der Entsenderichtlinie und der Mindestlohnrichtlinie zwei arbeitspolitische Initiativen in den Mittelpunkt. Die Bewertung der einzelnen Initiativen erfolgt anhand ihres Einflusses auf die gewerkschaftlichen Machtressourcen und der Frage, inwieweit sie diese stärken oder schwächen. Dementsprechend ist der Beitrag wie folgt aufgebaut: In einem ersten Schritt wird das von Daniel Seikel (2022b) im Kontext der EU-Integrationsforschung entwickelte Konzept des Machtressourcenansatzes kurz erläutert. Im zweiten Schritt wird ein Überblick über die jüngsten sozialpolitischen Initiativen gegeben. In einem dritten Schritt werden die drei genannten Initiativen näher vorgestellt und ihre Auswirkungen anhand des Machtressourcenansatzes bewertet. In einem abschließenden Fazit wird eine Bewertung der neueren EU-Sozialpolitik vorgenommen.

2. Gewerkschaftliche Machtressourcen in der EU

Die kritische Europaforschung (Cafruny/Ryner 2003; Gill 2017) sieht sich häufig mit dem Vorwurf konfrontiert, zu abstrakt, schlecht operationalisierbar und für die empirische Forschung unbrauchbar zu sein. Insbesondere der Begriff der Kräfteverhältnisse bleibt zumeist vage und der konkrete Einfluss europäischer Politik auf progressive Akteure und Institutionen im Nebel blumiger Formulierungen verborgen. Dabei existiert mit dem Machtressourcenansatz in der Industriesoziologie eine Forschungsheuristik, die die Bestimmung konkreter Auswirkungen auf Arbeitnehmer*innen und ihre Organisationen ermöglicht und dadurch einen normativen Bewertungsmaßstab für eine kritische, arbeitnehmerorientierte Europaforschung bietet (Schmalz/Dörre 2014). Europäische Politik kann dann als sozial bezeichnet werden, wenn sie die Machtressourcen der organisierten Arbeiterbewegung stärkt oder zumindest nicht schwächt.

Daniel Seikel (2022b: 11 ff.) schlägt in Anlehnung an Walter Korpi und Beverly Silver vor, mit struktureller, organisatorischer und institutioneller Macht drei gewerkschaftliche Machtressourcen zu unterscheiden. Während das Kapital seine *strukturelle Macht* aus der Kontrolle über die Produktionsmittel bezieht, ergibt sie sich für die Lohnabhängigen aus der Notwendigkeit des Kapitals, Arbeitskraft für die Produktion einkaufen zu müssen. Organisationsmacht hingegen bezieht sich vor allem auf den Organisationsgrad, die kollektive Mobilisierungsfähigkeit und die Einheit der Gewerkschaften. Das kollektive Arbeitsrecht und die damit verbundenen Institutionen wie Koalitionsfreiheit oder betriebliche Mitbestimmung sind demgegenüber als institutionelle Machtressourcen zu verstehen. Als geronnenes Ergebnis historischer Kämpfe sichern sie gewerkschaftliche Einflussnahme und Interessendurchsetzung, ohne dass es einer permanenten Mobilisierung anderer Machtressourcen bedarf. Seikel betont, dass

sich der historische Einfluss europäischer Politik im Wesentlichen auf die Schwächung institutioneller gewerkschaftlicher Machtressourcen konzentrierte, etwa durch die Neue Europäische Arbeitspolitik während der Eurokrise.

Die Konzentration auf drei gewerkschaftliche Machtressourcen vernachlässigt allerdings eine zentrale Erkenntnis des Jenaer Machtressourcenansatzes (Schmalz/Dörre 2014), nämlich dass auch die Fähigkeit, öffentliche Diskurse zu beeinflussen, breite Bündnisse zu organisieren und als Vertreter legitimer Interessen anerkannt zu werden, als eigenständige Machtressource verstanden werden muss. Die *gesellschaftlichen Machtressourcen* der Gewerkschaften sollen die Überlegungen Seikels für die hier vorgenommene Bewertung der jüngsten Initiativen noch ergänzen, da die europäische Sozialpolitik in der Vergangenheit aufgrund ihrer begrenzten Kompetenzen immer auch eine starke symbolische Dimension beinhaltete. So hat europäische Sozialpolitik immer auch dazu beigetragen, gewerkschaftliche Anliegen und Interessen im nationalstaatlichen Kontext zu stärken oder wie insbesondere zuletzt in der Eurokrise zu schwächen (Syrovatka 2022b: 95 ff.).

3. Europäische Sozialpolitik seit 2017

In der wissenschaftlichen Literatur wird der Wandel bzw. die Reaktivierung europäischer Sozialpolitik eng mit der Person Jean-Claude Junckers verknüpft (Vanhercke/Verdun 2022). Dabei wird jedoch häufig übersehen, dass der Wahl Junckers zum Kommissionspräsidenten 2014 eine Europawahl vorausging, deren Ergebnis eine tiefe Legitimationskrise des europäischen Integrationsprojekts offenbarte. Die autoritäre Austeritätspolitik der EU hatte die Vorbehalte und das Misstrauen gegenüber der europäischen Wirtschaftsintegration, die sich in der Post-Maastricht-Krise und der Ablehnung des Lissabon-Vertrags 2005 manifestiert hatten, weiter vertieft und dynamisiert. Darauf hatte Juncker (2014) bereits in seiner Bewerbungsrede vor dem Europäischen Parlament hingewiesen und die Stärkung des europäischen Zusammenhalts durch eine intensivierte europäische Sozialpolitik angekündigt. Im Jahr 2017 proklamierten die Staats- und Regierungschefs der EU daher auf Vorschlag der Kommission die Europäische Säule sozialer Rechte (European Union 2017). Obwohl sie in der medialen Rezeption weitgehend als zahnlose Symbolpolitik abgetan wurde, kann sie als Startschuss für eine ganze Reihe sozialpolitischer Initiativen auf europäischer Ebene betrachtet werden (Syrovatka 2022c). Denn trotz ihres symbolischen Charakters stellte sie für die Kommission fortan einen diskursiven Anknüpfungspunkt und Legitimationsaspekt dar. Alle seit 2017 verabschiedeten sozialpolitischen Richtlinien und Mitteilungen nahmen Bezug auf die ESSR (Tabelle 1) und konnten sich somit im Verhandlungsprozess mit dem Rat auf die Legitimation durch die Proklamation der Säule durch die Mitgliedstaaten berufen.

Dies war insbesondere nach dem Ausbruch der COVID-19-Pandemie von Bedeutung, da zunächst unklar war, in welche Richtung sich das Krisenmanagement der EU entwickeln würde und ob sich nicht erneut eine Austeritätspolitik als Lösungsstrategie durchsetzen würde (Schneider/Syrovatka 2020). Prozessanalytische Arbeiten zeigen jedoch, dass die politischen Kosten einer erneuten Austeritätspolitik vor dem Hintergrund der politischen Dynamiken in den Mitgliedstaaten von den verantwortlichen

Staats- und Regierungschefs als zu hoch eingeschätzt wurden (La Porte/Jensen 2021). Die Notwendigkeit einer europäischen Kohäsion, insbesondere in einer Situation sich verändernder geopolitischer Koordinaten, wurde selbst vom organisierten europäischen Kapital angemahnt (Buchenau/Ludowig 2020). Der Schlüssel dazu wurde von der Kommission in der Sozialpolitik gesehen, so dass gerade ab 2020 eine Dynamisierung der europäischen Sozialpolitik zu beobachten ist.

Aufgrund ihrer arbeitspolitischen Relevanz können insbesondere zwei Initiativen hervorgehoben werden: 1. die Revision der Entsenderichtlinie im Jahr 2018 und 2. die Mindestlohnrichtlinie, die im Jahr 2022 verabschiedet wurde. Beide Initiativen sollen im Folgenden näher analysiert werden. Dabei stehen weniger ihre Entstehungsgeschichte und die damit verbundenen Kontroversen im Vordergrund, sondern vielmehr ihre (möglichen) Folgen und Auswirkungen auf die Machtressourcen der nationalen Gewerkschaften.

Jahr	Name	Beschreibung
2017	Europäische Säule Sozialer Rechte	<ul style="list-style-type: none"> • Proklamation 20 sozialer Rechte • Social Scoreboard
2018	Revision der Entsenderichtlinie	<ul style="list-style-type: none"> • Gleicher Lohn für gleiche Arbeit am gleichen Ort
2018	Europäische Arbeitsbehörde (ELA)	<ul style="list-style-type: none"> • Koordinierung und Überwachung grenzüberschreitender Arbeitsmobilität
2018	ESF+	<ul style="list-style-type: none"> • Bündelung bestehender Förderlinien • Vereinfachung von Regularien
2020	SURE	<ul style="list-style-type: none"> • 100 Milliarden zur Unterstützung zur Stabilisierung der Arbeitslosenversicherungen
2020	Stärkung der Jugendgarantie	<ul style="list-style-type: none"> • Aufstockung um 55 Milliarden aus dem Aufbauplan
2021	Aktionsplan zur Umsetzung der ESSR	<ul style="list-style-type: none"> • Überarbeitetes Social Scoreboard • Subsumierung einer Vielzahl von Initiativen
2021	Empfehlungen für eine wirksame aktive Beschäftigungsförderung	<ul style="list-style-type: none"> • Bündel von arbeitsmarktpolitischen Empfehlungen
2022	Vorschlag einer Richtlinie zur Regulierung von Plattformarbeit	<ul style="list-style-type: none"> • Bestimmung des korrekten Beschäftigungsstatus von Plattformarbeiter*innen • Algorithmen für die Personalverwaltung
2022	Mindestlohnrichtlinie	<ul style="list-style-type: none"> • Definition von Kriterien für nat. Mindestlöhne • Stärkung der Tarifbindung
2023	Einleitung des Revisionsverfahren für die Richtlinie über Europäische Betriebsräte	<ul style="list-style-type: none"> • Entschließung durch das Europäische Parlament zur Stärkung Europäischer Betriebsräte • Start der Konsultation der Sozialpartner

Quelle: Eigene Darstellung

3.1 Die Revision der Entsenderichtlinie 2018

Wenn Unternehmen Aufträge in einem anderen EU-Land durchführen, dann müssen sie in den meisten Fällen ihre Arbeitnehmer*innen in das entsprechende Land „entsenden“. Ein entsandter Arbeitnehmer ist also ein Arbeitnehmer, der von seinem Arbeitgeber für einen begrenzten Zeitraum in ein anderes EU-Land geschickt wird, um dort eine Dienstleistung zu erbringen. Aufgrund der garantierten Dienstleistungsfreiheit müssen alle Unternehmen im europäischen Binnenmarkt gleich behandelt werden, so dass eine tarifliche oder nichttarifliche Schlechterstellung europäischer Unternehmen in einem EU-Land einen Verstoß gegen die Binnenmarktfreiheiten darstellt.

Da die Entsendung von Arbeitnehmer*innen unter eben jene Dienstleistungsfreiheit und nicht unter die Arbeitnehmerfreizügigkeit fällt, richten sich die Arbeitsbedingungen nach den Bestimmungen des Entsendelandes und nicht nach jenen des Empfängerlandes. Vor dem Hintergrund der ungleichen Entwicklung in der EU impliziert dies eine transnationale Lohnkonkurrenz und damit eine erhebliche sozialpolitische Herausforderung (Rödl 2009). Wie Seikel (2022a) betont, untergräbt diese Exterritorialisierung des Arbeitsrechts die tarifvertragliche Regulierung und setzt diese automatisch unter Druck. Um dem entgegenzuwirken, hatte die EU 1996 die Entsenderichtlinie erlassen, die mit dem Territorialitätsprinzip den transnationalen Lohnwettbewerb eindämmen und die Entsendepraxis in der EU regulieren sollte.

Allerdings hatte der Europäische Gerichtshof (EuGH) in einer Serie von vier aufeinanderfolgenden Urteilen, dem sogenannten Laval-Quartett, die regulierende Wirkung der Entsenderichtlinie weitgehend ausgehebelt. Die Entsenderichtlinie wurde als Vollharmonisierungsvorschrift interpretiert, was bedeutet, dass sie als Maximalstandard wirkt und ausländischen Unternehmen nur die in der Entsenderichtlinie enthaltenen Regelungen auferlegt werden dürfen (Joerges/Rödl 2009). Entsandte Arbeitnehmer*innen haben daher nur Anspruch auf gesetzliche Mindestlöhne oder tarifliche Mindestsätze, nicht aber auf eine qualifikationsgerechte Entlohnung oder tariflich vereinbarte Tarifgitter. Damit schrieb der EuGH eine transnationale Lohnkonkurrenz fest, die eigentlich durch die Entsenderichtlinie reguliert werden sollte.

Wesentlicher Inhalt der 2018 verabschiedeten Revision der Entsenderichtlinie ist dementsprechend auch die Wiedereinführung des Territorialprinzips („gleicher Lohn für gleiche Arbeit am gleichen Ort“) (Seikel 2022a). Der Begriff „Mindestlohnsätze“ aus der ursprünglichen Richtlinie wurde durch den Begriff „Entgelt“ ersetzt, wodurch die Lohnbestandteile für entsandte Arbeitnehmer*innen um alle Bestandteile des Mindestlohns im Zielland erweitert wurden, also beispielsweise auch um Urlaubsgeld und Zulagen. Zudem wurde explizit festgelegt, dass Unterbringungskosten und Essensgutscheine nicht vom Lohn abgezogen werden dürfen. Darüber hinaus erlaubt die Revision nun auch, repräsentative Tarifverträge auf entsandte Arbeitnehmer*innen anzuwenden und damit ganze Tarifgitter zu übernehmen. Die Gesamtdauer der Entsendung wurde auf zwölf Monate zuzüglich einer sechsmonatigen Verlängerungsmöglichkeit begrenzt, so dass nach Ablauf dieser Frist automatisch das nationale Arbeitsrecht des Empfängerlandes gilt. Zur besseren Kontrolle von Entsendungen wurde die Europäische Arbeitsbehörde (ELA) geschaffen, die die nationalen Arbeitsbehörden besser koordinieren, mit Informationen versorgen und gemeinsame Kontrollen organisieren soll.

Die Reaktionen auf die Revision waren insgesamt positiv, und sie wurde insbeson-

dere von den Gewerkschaften mit Erleichterung aufgenommen. Allerdings stellt die revidierte Richtlinie in erster Linie eine Kodifizierung der korrigierten Rechtsprechung des EuGH dar. So argumentiert Florian Rödl (2020), dass „die Revision in ihrer praktischen Bedeutung marginal“ sei, weil sie lediglich das EuGH-Urteil von Februar 2015 und damit geltendes Fallrecht in eine Richtlinie festschreiben würde. Gleichzeitig deutet derzeit vieles darauf hin, dass die Richtlinie in den Mitgliedstaaten zum Teil erheblich abgeschwächt wurde.

Insgesamt impliziert die revidierte Entsenderichtlinie eine Stärkung gewerkschaftlicher Machtressourcen, indem die negative Integrationsdynamik des Binnenmarktes durch die Verankerung des Territorialprinzips begrenzt wird. Mit der Einrichtung der ELA und einer verstärkten europäischen Überwachung der Entsendevorschriften soll dieses Territorialitätsprinzip verbindlicher gemacht werden. Damit stärkt die revidierte Entsenderichtlinie vor allem die *strukturellen Machtressourcen* der Gewerkschaften bzw. bedingt eine Abschwächung jener europäischen Lohnkonkurrenz, die ihre Dynamik durch den Binnenmarkt und seine marktliberale Ausgestaltung erhalten hat. Insofern hat sie in erster Linie korrektiven Charakter. Einschränkend ist allerdings anzumerken, dass sie nicht zur Klärung der Frage „Streikrecht vs. Marktfreiheiten“ der Viking/Laval-Entscheidungen des EuGH beiträgt und zugleich deren vollharmonisierende Wirkung bestätigt. Damit bleibt eine wesentliche strukturelle Schwächung der *institutionellen gewerkschaftlichen Machtressourcen* erhalten, auch wenn die Anwendung von Tarifverträgen auf entsandte Arbeitnehmer*innen kollektive Verhandlungssysteme aufwertet und zum zentralen Referenzpunkt gerechter Entlohnung macht. Allerdings war gerade dieser Punkt in der nationalen Umsetzung umstritten und wurde z. B. von Deutschland nicht im vollen Umfang umgesetzt. Dennoch hat sich die Revision der Entsenderichtlinie positiv auf die *gesellschaftlichen Machtressourcen* der Gewerkschaften ausgewirkt, insbesondere auf ihre Diskursmacht. So hat die EU mit der Revision transnationale Lohnkonkurrenz und Lohndumping als Problem und Tarifverträge als Orientierungsgröße für eine gerechte Entlohnung entsandter Arbeitnehmer*innen normativ gerahmt. Dies führte letztlich zu einer diskursiven Aufwertung gewerkschaftlicher Interessenvertretung und kollektiver Verhandlungsinstitutionen, die sich zumindest nicht negativ auf die *organisatorischen Machtressourcen* der Gewerkschaften auswirkte.

3.2 EU-Mindestlohnrichtlinie 2022

Im November 2022 verabschiedete der Rat die Richtlinie über angemessene Mindestlöhne und beendete damit eine langjährige Diskussion (Syrovatka 2022a). Spätestens seit dem Vertrag von Maastricht hatten Gewerkschaften, Parteien und linke Bewegungen die Einführung eines europäischen Mindestlohns gefordert, um den negativen Lohnruck der Wirtschaftsintegration abzumildern und eine Harmonisierung der unteren Lohngruppen in der EU zu erreichen. Während anfangs Konzepte eines nominalen Mindestlohns die Debatte dominierten, setzte sich Mitte der 2000er Jahre der Vorschlag einer relativen Harmonisierung der Mindestlohnsätze und einer normativen Orientierung an 60% des nationalen Durchschnittslohns durch (Schulten et al. 2005).

Auch die Kommission orientierte sich an diesem Vorschlag, als sie kurz nach dem Ausbruch der COVID-19-Pandemie im Frühjahr 2020 den Richtlinienentwurf über

angemessene Mindestlöhne veröffentlichte. Bereits dieser sorgte für eine euphorische Bewertung in Wissenschaft und Gewerkschaften und lies verschiedene Beobachter von einem „Paradigmenwechsel“ sprechen (Schulten/Müller 2021). Denn der Richtlinienentwurf beinhaltete nicht nur Vorgaben zum Mindestlohn, sondern auch Maßnahmen zur Förderung der Tarifautonomie. Damit einher ging ein elementarer Wandel der EU-Kommunikation, in der Gewerkschaften und Tarifverträge nun nicht mehr als Wachstumshemmnisse, sondern als elementare Akteure bzw. Instrumente von Armutsprävention verstanden wurden. Umso überraschender war es, dass die Richtlinie nicht nur den komplexen europäischen Entscheidungsfindungsprozess überlebte, sondern darüber hinaus im informellen Trilog zwischen Rat, Parlament und Kommission aus einer marktbegrenzenden Perspektive sogar verbessert wurde.

Zwar blieb die 60%-Quote für die Beitragshöhe des Mindestlohns weiterhin eine weiche „Soll“-Bestimmung, allerdings rutschte sie von den Erwägungsgründen in den Richtlinienentwurf. Damit fungiert sie als normativer Richtwert, an dem sich die nationale Mindestlohnentwicklung in Zukunft messen lassen muss. Darüber hinaus sieht die Richtlinie weitere Regelungen zur Sicherstellung des Zugangs zum Mindestlohn und die Schaffung von „abschreckenden“ Sanktionen bei Mindestlohnverstößen vor. In Bezug auf die Tarifautonomie definiert die Richtlinie eine quantitative Zielmarke für die Tarifbindung: 80% der europäischen Arbeitnehmer*innen sollen in Zukunft unter einen Tarifvertrag fallen. Länder, deren Tarifbindung unter 80% liegt, werden durch die Richtlinie dazu verpflichtet, einen Aktionsplan mit konkreten Maßnahmen zu entwickeln, um die Tarifbindung zu stärken. Zugleich verpflichtet die Richtlinie die Mitgliedstaaten dazu, Maßnahmen zu erlassen, um Union Busting zu verhindern und Tarif-treue Regelungen in der öffentlichen Auftragsvergabe zu verankern.

Kontrastiert man die Mindestlohnrichtlinie mit den Vorgaben der Neuen Europäischen Arbeitspolitik in der Eurokrise, so wird die ganze Wucht der diskursiven Verschiebung deutlich (Syrovatka 2022b: 437 ff.). Insbesondere mit Blick auf die gewerkschaftlichen Machtressourcen wird erkennbar, dass die Richtlinie nicht wie in der Eurokrise auf eine Schwächung, sondern auf eine umfassende Stärkung der Gewerkschaften zielt. Die Richtlinie beinhaltet Maßnahmen, die ganz klar auf eine Stärkung der *institutionellen Machtressourcen*, insbesondere der Tarifautonomie bzw. des kollektiven Arbeitsrechts zielen.¹ Während die Kommission (2012) in der Eurokrise die Arbeitspolitik darauf ausrichtete, die „Lohnsetzungsmacht der Gewerkschaften zu reduzieren“, geht es in der Richtlinie nun vor allem darum, die gewerkschaftliche Lohnsetzungsmacht institutionell zu stärken. Damit eng verbunden wird die These, dass sektorale Tarifverträge und starke Gewerkschaften das wirkungsvollste Mittel zur Bekämpfung von Armut darstellen. Dies bedeutet eine erhebliche Stärkung der *gesellschaftlichen Machtressourcen* der Gewerkschaften. So betont die Richtlinie die Notwendigkeit der Gewerkschaften, als intermediäre Organisationen zu agieren, deren Legitimation sich aus der strukturellen Machtasymmetrie des Arbeitsmarktes ergibt. Dementsprechend stärkt die Richtlinie nicht nur die Kooperationsmacht, sondern auch die diskursive Macht, indem sie gewerkschaftliches Handeln durch die normative Zuschreibung als sozialpolitisch relevant legitimiert. Zugleich haben die Gewerkschaften mit der Richtlinie eine offizielle Definition für einen armutsfesten Lohn und damit einen elementaren diskursiven Eingriffspunkt erhalten, der nicht nur in Tarifverhandlungen die eigenen tarif- und gesellschaftspolitischen Forderungen bestärkt. Darüber hinaus darf nicht vergessen werden, dass insbesondere das

quantitative Tarifbindungsziel von 80% ein guter Anknüpfungspunkt für Forderungen zum Aufbau bzw. zur Stabilisierung der nationalen Tarifvertragssysteme darstellt.

Doch nicht nur Kooperations- und Diskursmacht der Gewerkschaften sollen gestärkt werden. Durch die Verankerung einheitlicher relativer Vorgaben für die gesetzlichen Mindestlöhne wird eine allgemeine Lohnuntergrenze geschaffen und innereuropäisches Lohndumping zumindest begrenzt, was zu einer Stärkung der *strukturellen Machtressourcen* der Gewerkschaften führen würde. Passt man die nationalen Mindestlöhne entsprechend der 60%-Vorgabe an, so würde die Richtlinie nach Berechnungen von Schulten und Müller (2022) zu Lohnerhöhungen in insgesamt 19 EU-Mitgliedsländern führen und mehr als 25 Millionen Arbeitnehmer*innen betreffen. Damit verbunden wäre ein stimulativer Effekt für die Tarifbeziehungen. So zeigen verschiedene empirische Studien, dass eine Erhöhung des Mindestlohns keine Gefahr, sondern vielmehr eine verstärkende tarifpolitische Auftriebsdynamik darstellt (Dingeldey et al. 2021). Auch die *organisationalen Machtressourcen* wären von der Richtlinie positiv betroffen, sieht sie doch konkrete Maßnahmen gegen Union Busting und zur Stärkung gewerkschaftlicher Organisierung vor. Insbesondere in Ländern mit geringer gewerkschaftlicher Organisationsdichte und Repressionen gegen aktive Gewerkschafter*innen würde die volle Umsetzung der Richtlinie eine deutliche Verbesserung der Organisationsbedingungen darstellen.

4. Fazit

Nimmt man die Machtressourcen der europäischen Gewerkschaften als Maßstab, so kann ab 2017 von einer Wende in der EU-Sozialpolitik gesprochen werden. Stand die Sozialpolitik vor und während der Eurokrise vor allem im Schatten wirtschafts- und fiskalpolitischer Erwägungen, so haben die jüngsten Initiativen vor allem marktkorrigierenden Charakter. Tarifvertragssysteme, Gewerkschaften und Mindestlöhne werden nicht mehr als Wachstumshemmnisse, sondern im Gegenteil als notwendige Institutionen eines sozialen Europas verstanden. Die Initiativen fokussieren auf die Stärkung gewerkschaftlicher Machtressourcen sowie den Ausbau kollektiver Verhandlungssysteme und folgen primär einer marktbegrenzenden Logik. Insbesondere die Mindestlohnrichtlinie steht hier für eine neue Qualität europäischer Arbeits- und Sozialpolitik.

Die Freude über die sozialpolitischen Fortschritte darf jedoch nicht darüber hinwegtäuschen, dass sie insgesamt und gemessen an den Erfordernissen eher bescheiden ausfallen. Der Weg zu einem sozialen Europa scheint schon deshalb noch weit, weil es den meisten Initiativen (vgl. Tabelle 1) in der konkreten Umsetzung an Regelungspotenzial, Langfristperspektive oder Kompetenz mangelt. Als Beispiel kann hier die Revision der Entsenderichtlinie dienen, deren Potenziale im Umsetzungsprozess nur in wenigen Mitgliedstaaten ausgeschöpft wurden. Dies zeigt, dass gerade die Umsetzung auf nationalstaatlicher Ebene ein gewisses Abschwächungspotenzial für die sozialpolitische Durchschlagskraft von Initiativen birgt. Hier wird sich auch zeigen, ob sich mit der Mindestlohnrichtlinie tatsächlich ein echter sozialpolitischer Paradigmenwechsel materialisieren kann.

Hinzu kommt, dass auch die besten sozialpolitischen Initiativen eingebettet bleiben in eine europäische Politik, die strukturell auf Marktöffnung ausgerichtet ist. Weder die negative Integrationsdynamik durch die Binnenmarktfreiheiten und den gemeinsamen

Währungsraum noch das in der Eurokrise durchgesetzte institutionelle Arrangement einer vertikalen Integrationsdynamik in Gestalt der Neuen Europäischen Arbeitspolitik sind bislang grundsätzlich infrage gestellt worden. Sie bilden aber den Rahmen für eine europäische Sozial- und Beschäftigungspolitik, deren Wirkung und Effektivität sie einschränken oder sogar konterkarieren. Ein soziales Europa braucht deshalb nicht nur Fortschritte im Bereich der Sozialpolitik, sondern vor allem auch progressive Reformen in der Wirtschafts- und Fiskalpolitik (Rödl 2018).

Anmerkung

- 1 Die Mindestlohnrichtlinie wurde insbesondere von den nordeuropäischen Gewerkschaften aus Schweden und Dänemark massiv kritisiert und als europäischer Eingriff in ihre Tarifautonomie bewertet. Wie auch andere europäische Beobachter*innen halte ich diese Kritik für falsch, nimmt die Entsenderichtlinie doch explizit tarifvertragliche Mindestlöhne aus ihrem Regelungsbereich heraus und beschränkt sich auf die Regulierung „gesetzlicher Mindestlöhne“. Ein Eingriff in die gewerkschaftliche Tarifautonomie ist daher nicht erkennbar. Die Reaktion der skandinavischen Gewerkschaften kann jedoch vor dem Hintergrund der historischen Erfahrungen mit dem EuGH und der Kommission in arbeitspolitischen Fragen erklärt werden (Kiecker 2023; Syrvatka 2022b).

Literatur

- Buchenau, Martin/Ludowig, Kirsten (2020): „Fünf Billionen für Euro-Bonds wären angebracht“. Interview mit Reinhold Würth. In: Handelsblatt 71, 09.04.2020, 6.
- Cafruny, Alan W./Ryner, Magnus (Hg.) (2003): *A Ruined Fortress? Neoliberal Hegemony and Transformation in Europe*. Lanham: Rowman & Littlefield.
- Dingeldey, Irene/Schulten, Thorsten/Grimshaw, Damian (2021): Introduction. Minimum wage regimes in Europe and selected developing countries. In: Dingeldey, Irene/Schulten, Thorsten/Grimshaw, Damian (Hg.): *Minimum wage regimes. Statutory regulation, collective bargaining and adequate levels*. London/New York: Routledge Taylor & Francis Group, 1–16.
- European Commission (2012): *Labour Market Developments in Europe*. Luxemburg.
- European Union (2017): *Europäische Säule sozialer Rechte*. Brüssel.
- Gill, Stephen (2017): Transnational Class Formations, European Crisis and the Silent Revolution. In: *Critical Sociology* 43 (4–5), 635–651.
- Joerges, Christian/Rödl, Florian (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), 1–19.
- Juncker, Jean-Claude (2014): Ein neuer Start für Europa: Meine Agenda für Jobs, Wachstum, Fairness und demokratischen Wandel. Politische Leitlinien für die nächste Europäische Kommission (15.07.2014). Brüssel.
- Kiecker, Maximilian (2023): *The Minimum Wage Directive from a Nordic Perspective: Explaining Trade Union Opposition to EU Social Policy*. Unveröffentlichtes Manuskript.
- La Porte, Caroline de/Jensen, Mads Dagnis (2021): The next generation EU: An analysis of the dimensions of conflict behind the deal. In: *Social Policy & Administration* 55 (2), 388–402.
- Rödl, Florian (2009): Transnationale Lohnkonkurrenz: ein neuer Eckpfeiler der „sozialen“ Union? In: Andreas Fischer-Lescano/Florian Rödl/Christoph Ulrich Schmid (Hg.): *Europäische Gesellschaftsverfassung*. Baden-Baden. Nomos, 143–161.
- Rödl, Florian (2018): *Europäischer Pakt für Sozialen Fortschritt. Die Alternative zur liberalistischen Verfassung des EU-Binnenmarktes*. Wien: AK Wien.
- Rödl, Florian (2020): Schriftliche Stellungnahme im Rahmen der öffentlichen Anhörung des Bundestagsausschusses für Arbeit und Soziales am 15. Juni 2020 zum Gesetzentwurf der Bundesregierung zur Umsetzung der Richtlinie (EU) 2018/957. Berlin.
- Schmalz, Stefan/Dörre, Klaus (2014): Der Machtressourcenansatz: Ein Instrument zur Analyse gewerkschaftlichen Handlungsvermögens. In: *Industrielle Beziehungen* 21 (3), 217–237.

- Schneider, Etienne/Syrovatka, Felix (2020): Corona und die nächste Eurokrise. In: PROKLA. Zeitschrift für kritische Sozialwissenschaft 50 (199), 335–344.
- Schulten, Thorsten/Müller, Torsten (2021): A paradigm shift towards Social Europe? The proposed Directive on adequate minimum wages in the European Union. In: Italian Labour Law e-Journal 14 (1), 1–19.
- Schulten, Thorsten/Müller, Torsten (2022): Die Europäische Mindestlohnrichtlinie – Paradigmenwechsel für ein soziales Europa. In: Wirtschaft & Gesellschaft 48 (3), 335–364.
- Schulten, Thorsten/Schäfer, Claus/Bispinck, Reinhard/Rieger, Andreas/Ringger, Beat/Baumann, Hans/Husson, Michel/Math, Antoine (2005): Theses for a European minimum wage policy. In: Transfer: European Review of Labour and Research 11 (2), 256–259.
- Seikel, Daniel (2022a): Die Revision der Entsenderichtlinie: Wie die Hürden marktkorrigierender EU-Politik überwunden werden konnten. In: Politische Vierteljahresschrift 63 (3), 499–527.
- Seikel, Daniel (2022b): Europäische Integration, Machtressourcen und soziale Klassen. Ein Vorschlag für eine politökonomische Erweiterung des Europäisierungsansatzes. Düsseldorf: Hans-Böckler-Stiftung.
- Syrovatka, Felix (2022a): Abseits des neoliberalen Pfads. In: PROKLA. Zeitschrift für kritische Sozialwissenschaft 52 (209), 683–691.
- Syrovatka, Felix (2022b): Neue Europäische Arbeitspolitik. Umkämpfte Integration in der Eurokrise. Frankfurt a.M./New York: Campus.
- Syrovatka, Felix (2022c): Stabilisierung statt Paradigmenwechsel. Zur sozialen Offensive der EU seit 2017. In: PROKLA. Zeitschrift für kritische Sozialwissenschaft 52 (206), 119–140.
- Syrovatka, Felix (2022d): The emergence of a New European Labour Policy regime: Continuity and change since the euro crisis. In: Competition & Change 26 (5), 575–602.
- Syrovatka, Felix (2023): When did the austerity era of European crisis management end? On the failure of National competitiveness boards. In: Critical Policy Studies, 1–21.
- Vanhercke, Bart/Verdun, Amy (2022): The European Semester as Goldilocks: Macroeconomic Policy Coordination and the Recovery and Resilience Facility. In: JCMS: Journal of Common Market Studies 60 (1), 204–223.
- von der Leyen, Ursula (2021): State of the Union. Speech 2021 (15.09.2021). Straßburg.