

Gegen das Migranten-Bashing: Gleicher Lohn für alle!

In der Oktober-Ausgabe der »Blätter« machte die Direktorin des Wirtschafts- und Sozialwissenschaftlichen Instituts der Hans-Böckler-Stiftung, Anke Hassel, Migration für Tariferosion und Lohndumping mitverantwortlich. Dem widersprechen die Schweizer Gewerkschafter **Vasco Pedrina und Andreas Rieger**.

Keine „unbeugsamen Prinzipiendebatten“ und „keine falsche Scheu“ möchte Anke Hassel in der aktuellen Diskussion über die Arbeitsmigration. Sie befürchtet, dass die Linke mit der Einwanderung verbundene Spannungen tabuisiert und das Feld der populistischen Rechten überlässt. Demgegenüber will sie die Probleme beim Namen nennen und formuliert prononciert: Arbeitsmigration „befördert die Erosion der Tarifverträge und der Gewerkschaften“, „Einwanderer beeinflussen die Löhne von Arbeitnehmern mit ähnlichen Qualifikationen negativ“.¹

Wir halten solche Aussagen für falsch. Im Einwanderungsland Schweiz² verzeichnen wir seit Jahrzehnten eine starke Arbeitsmigration und hatten in den Gewerkschaften immer wieder heftige Debatten. Gleichzeitig sind wir an den Diskussionen der europäischen Gewerkschaften beteiligt. Auch wir finden, dass sich die Linke vertieft mit Migration befassen sollte, aber ausgehend von einer richti-

gen Analyse der Erfahrungen. Industrielle Reservearmeen beeinflussen seit Beginn des Kapitalismus den Arbeitsmarkt und die Löhne von stabilen Belegschaften. In den Anfängen waren es aus der Landwirtschaft freigesetzte Arbeitskräfte. Später folgten Frauen und Ausländer. Die Arbeitgeber griffen immer wieder gerne auf diese Arbeitskraftreserven zurück, wenn sich ein Mehrbedarf zeigte, aber auch, um auf diese Weise Druck auf die bestehenden Stammebelegschaften auszuüben.

» Nicht die Bauernsöhne, die Frauen, die Ausländer drücken auf die Löhne, sondern deren Einsatz durch die Arbeitgeber. «

Jeder neue Zufluss von Arbeitenden erzeugte dabei auch gesellschaftliche Spannungen: Städter, Männer, Einheimische wehrten sich und sie verlangten Begrenzungen der Zulassung zum Arbeitsmarkt. Auch die Gewerkschaften waren nicht gefeit vor dieser vermeintlichen Lösung. Gegenüber den Frauen und Ausländern wurde zum Teil ein Ausschluss aus Berufsgruppen verlangt, für Zuwanderer soll-

1 Anke Hassel, Die linke Antwort: Migration regulieren, in: „Blätter“, 10/2018, S. 33-36, hier: S. 36; dies., Die Wirklichkeit nicht ignorieren, www.ipg-journal.de, 9.11.2018.

2 Mit 25 Prozent Ausländeranteil gehört die Schweiz zu den Spitzenländern Europas.

ten Einreiserestriktionen gelten. Die Grundposition der Gewerkschaften war jedoch eine andere: Nicht die Bauernsöhne, die Frauen, die Ausländer drücken auf die Löhne, sondern deren Einsatz durch die Arbeitgeber. Gelingt es – zusammen mit den „Neulingen“ –, mit Kollektivverträgen gleiche Anstellungskonditionen für alle zu erkämpfen, kann die negative Wirkung der Beschäftigung neuer sozialer Gruppen aufgehoben werden.

Und tatsächlich verzeichnete diese gewerkschaftliche Strategie Erfolge: Die größten Organisierungsschritte wurden in Europa in den Jahrzehnten vor dem Ersten Weltkrieg erreicht – und dies bei gleichzeitiger millionenfacher Einwanderung sowie der Integration von Frauen in den Arbeitsmarkt. In der Schweiz gab es damals zwar auch xenophobe Auseinandersetzungen, aber wichtiger war der Aufschwung der solidarischen Organisation in Gewerkschaften, bei der Migranten aus Deutschland und Italien eine wichtige Rolle spielten. Auch die großen Fortschritte bezüglich Tarifabdeckung und Mitgliederentwicklung nach 1945 wurden zu einem Zeitpunkt erreicht, als Migranten aus dem Süden und Osten Europas einwanderten. Probleme gab es dabei natürlich immer wieder, aber sie entstanden nicht zwangsläufig durch die Migration, sondern hingen ab von der rechtlichen, kulturellen und auch gewerkschaftlichen Integration.

Ähnliches gilt auch für die Entwicklung in den vergangenen Jahrzehnten, die Anke Hassel in den Blick nimmt. Wir erleben eine Erosion der Kollektivverträge, für die in erster Linie die neoliberale Politik der Regierungen verantwortlich ist. Hinzu kommen die Deregulierung der Arbeitsbeziehungen, Auslagerungen und immer mehr Anstellungen auf Zeit. Die entscheidenden Schlachten wurden dabei mit den einheimischen Stammbeschäftigten geschlagen, zum Beispiel mit den Minenarbeitern in Großbri-

tannien oder mit den Mechanikern bei FIAT in Italien. Auf die Tarifabdeckung drückte sodann der Strukturwandel hin zum wachsenden Bereich der Dienstleistungsberufe. Sektoren mit traditionell geringer Tarifbindung wuchsen ab den 1980er Jahren. Schließlich hat die EU mit der Troika nach 2008 in Südeuropa die Kollektivverträge dezimiert.

» Mit Migration hat der Abbau der Arbeitnehmerrechte herzlich wenig zu tun. «

Bereits der Blick zurück zeigt somit eines sehr deutlich: Mit Migration hat der Abbau der kollektiven Arbeitnehmerrechte herzlich wenig zu tun. In der Schweiz förderte die Zuwanderung ganz im Gegenteil sogar die Tarifabdeckung. Mit der Einführung der Personenfreizügigkeit in der EU ab dem Jahr 2002 waren in der Schweiz auch „flankierende Maßnahmen“ zum Schutz der Löhne verbunden. Dazu gehört auch eine Aufwertung der Möglichkeit zur Allgemeinverbindlichkeitserklärung von Kollektivverträgen.³

Mit Hilfe staatlicher Unterstützung gelang es im Baunebengewerbe, in der Sicherheits- und der Reinigungsbranche, für die Zeitarbeiterinnen und weitere Branchen Allgemeinverbindlichkeiten festzuschreiben, während diese im Bauhauptgewerbe und im Gastgewerbe schon länger bestanden. Ausländische Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer stellen gerade hier sehr große Anteile an den Beschäftigten: im Gastgewerbe über die Hälfte, im Bauhauptgewerbe über zwei Drittel. Dank Allgemeinverbindlichkeit konnte in der Schweiz der Trend zur Schwächung tariflicher Regelungen umgekehrt werden; derzeit liegt die Abdeckung bei gut 52 Prozent. Dass

³ Vasco Pedrina, Von der Kontingenzpolitik zur Personenfreizügigkeit, Bern 2018, S. 50 ff.

hingegen eine volle Tarifabdeckung in ebenjenen Branchen in Deutschland nicht möglich war, hat viel mit der Regierungspolitik und wenig mit Zuwanderung zu tun.

Hinsichtlich der Mitgliederentwicklung der Gewerkschaften zeigt sich ein ähnliches Bild. Die Erosion des gewerkschaftlichen Organisationsgrades ist allerorten zu beobachten. Die Gründe dafür sind ähnliche wie bei der Tarifierosion. Hinzu kommt die Tatsache, dass sich viele Gewerkschaften zu lange allein auf die Stammbelgschaften ausrichteten. Aber auch für die Mitgliederverluste ist nicht die Zuwanderung verantwortlich. In der Schweiz stiegen die Zahlen der Gewerkschaftsmitglieder mit Migrationshintergrund sogar kontinuierlich an, nachdem sich die Gewerkschaften ab Mitte der 1960er Jahre bewusst für die Einwanderer öffneten.⁴ Im Bauhauptgewerbe und in der Reinigung beträgt er heute über 70 Prozent; bei Unia, der größten Schweizer Gewerkschaft, weist die Hälfte der Mitglieder einen Migrationshintergrund auf.

In vielen Gewerkschaften dominierte lange das Vorurteil, Ausländer seien kaum zu organisieren. Auch wenn die Organisierung dieser Gruppen für die Gewerkschaften eine Herausforderung darstellt, sind all diese Vorurteile unterdessen durch konkrete Erfahrungen widerlegt. Dies gilt auch für die Bundesrepublik: Die IG Bau organisiert heute erfolgreich die Beschäftigten in der Reinigungsbranche. Dass ihr in den vergangenen Jahrzehnten das Gleiche im Baugewerbe nicht gelungen ist, kann nicht der Arbeitsmigration angelastet werden, wie dies Anke Hassel tut.

Die beschriebenen Entwicklungen wirkten sich schließlich auch auf die Entwicklung des Niedriglohnsektors aus. Dass in diesem überdurchschnitt-

lich viele Migranten arbeiten, kann nicht verwundern, steigen sie doch oft als Ungelernte in den Arbeitsmarkt ein. Aber ist die Migration der Grund für ausgedehnte Niedriglohnsektoren? Wir sehen hier vielmehr einen größeren Zusammenhang mit der jeweiligen Lohn- und Arbeitsmarktpolitik.

Zu Zeiten der hohen Arbeitslosigkeit in den 1990er Jahren gewann die neoliberale These an Gewicht, dass nur die Vergrößerung des Niedriglohnsektors wieder zu relativer Vollbeschäftigung führen könne. Mit dieser Position, welche bis in die sozialdemokratische Linke hinein geteilt wurde, sahen wir uns auch in der Schweiz konfrontiert. Unsere offensive Antwort darauf war die Kampagne gegen die „Hungerlöhne unter 3000 Franken“ (heute unter 4000 Franken).⁵ Diese fand ein starkes gesellschaftliches Echo und war erfolgreich, indem sie Mindestlöhne für die gleichzeitige Ausweitung der Kollektivverträge vorgab. Davon haben vor allem Frauen und Migranten profitiert, aber sie wurde universalistisch formuliert und fand als solche große Zustimmung.

In Deutschland lief die Entwicklung anders: Die rot-grüne Regierung unter Gerhard Schröder zielte auf die Vergrößerung des Niedriglohnsektors und hat diese auch erreicht. Während in der Schweiz wie auch in Österreich und den nordischen Ländern der Niedriglohnanteil – gerechnet mit 60 Prozent des Lohnmittelwerts – heute bei etwas über 10 Prozent liegt, ist er in Deutschland doppelt so hoch. Mit der Migration hat dies nichts zu tun, mit der damaligen Politik der SPD dagegen sehr viel.

Wir stimmen Anke Hassel zu, wenn sie eine klarere Regulierung verlangt. Die Migration darf nicht dem Markt und den wechselnden Interessen der Arbeitgeber überlassen bleiben. Welche Regulierung aber meint Anke

4 Vasco Pedrina, Gewerkschaftliche Kämpfe für die Gleichstellung der Migranten in der Schweiz, in: „European Construction and Labour Research“, 1/2016, S. 7-19.

5 Vgl. Daniel Oesch, Mindestlöhne in der Schweiz, Dossier 51 des Schweizerischen Gewerkschaftsbundes, 2008.

Hassel? Eine Regulierung der Arbeitsbedingungen? Die Neuregulierung der Aufnahmebedingungen? Die Einführung eines Zulassungssystems wie etwa in Kanada?

» Entscheidend ist die Durchsetzung des alten Prinzips der gleichen Arbeitsbedingungen und Löhne für all jene Menschen, die in einem Land arbeiten.«

Unsere Erfahrung ist, dass sich das Quantum an Arbeitsimmigration politisch kaum steuern lässt. Hochdifferenzierte Zuwanderungssysteme, die nur jeweils „nachgefragte“ und obendrein qualifizierte Arbeitskräfte zulassen, vermögen die effektive Zuwanderung nicht zu steuern. Vielmehr verlagert sich der nicht gewünschte Teil der Zuwanderung dann in den Grau- und Schwarzbereich. Gleichzeitig sind diese Systeme immer mit selektiven Aufenthaltsrechten der Zuwanderer verbunden, die oft zu massiven Diskriminierungen führen und zugleich die gewerkschaftliche Organisation hemmen. Die Einführung der sozial flankierten EU-Personenfreizügigkeit war deshalb ein begrüßenswerter Schritt – sowohl unter dem Aspekt der gleichen Rechte wie auch für den Lohnschutz. Entscheidend ist unseres Erachtens daher die Durchsetzung des alten Prinzips der gleichen Arbeitsbedingungen und Löhne für all jene Menschen, die in einem Land arbeiten. Machen wir uns keine Illusionen: Nach wie vor verdienen Migranten – ebenso wie Frauen – bei gleicher Qualifikation und gleichen Aufgaben weniger als Einheimische. Zwar ist rechtlich das Gegenteil gültig. Aber das Recht wird oft nicht durchgesetzt, vielerorts herrscht Vollzugsnotstand.⁶

6 Vgl. zu den Vollzugsproblemen in Deutschland: Kontrolle und Durchsetzung von Mindestarbeitsbedingungen, Working Paper Nr. 95 der Hans-Böckler-Stiftung, Oktober 2018.

Das daraus resultierende Lohndumping ist ein zentraler Grund für die Ressentiments gegenüber zugewanderten Beschäftigten. Dies zu verhindern, muss eine zentrale Aufgabe der Arbeitsmarktregulierung sein. Die in der EU dazu geltenden Normen sind jedoch ungenügend. Die neu revidierte Entsenderichtlinie klärt zwar inzwischen, welcher Lohn vor Ort geschuldet wird. Die ältere Durchsetzungsrichtlinie erlaubt den Ländern jedoch kaum, diese Löhne auch durchzusetzen. Ihr zufolge sind Lohnschutzmaßnahmen nur zulässig, wenn sie „verhältnismäßig“ sind.

Damit aber wird der Lohnschutz der Interpretation des EuGH überantwortet.⁷ Dieser hat etwa im Falle Cepelnik bezüglich Sicherheitsleistungen in Österreich Ende 2018 seine Logik einmal mehr bestätigt: Die Dienstleistungsfreiheit geht vor.⁸ In der gleichen Logik agiert die EU-Delegation derzeit in den Verhandlungen über ein Rahmenabkommen mit der Schweiz: Sie vertritt die Interessen der Arbeitgeber, die Arbeitnehmerentsendungen in der Schweiz ohne lästige Kontrollen und Sanktionen durchführen wollen. Letztere müsste die Schweiz demnach abbauen, wogegen sich die Gewerkschaften mit aller Kraft stemmen.

Eine bessere Regulierung ist somit wünschenswert.⁹ Handlungsbedarf besteht jedoch weniger bei Sonderregulierungen für Migranten als vielmehr bei der Verhinderung von Diskriminierung und der Durchsetzung gesetzlicher und tarifvertraglicher Normen – bei Frauen, bei eingewanderten Arbeitskräften und prekär Angestellten.

7 Vgl. Felix Stumpf und Markus Büchting, Arbeitnehmerrechte im Sinkflug. Wie der Europäische Gerichtshof die Gewerkschaftsmacht aushebelt, in: „Blätter“, 6/2008, S. 83-91.

8 Vgl. Urteil in der Rechtssache C-33/17 Cepelnik d.o.o./Michael Vavti, Gerichtshof der Europäischen Union, Pressemitteilung Nr. 170/18, 13.11.2018.

9 Vgl. Pedrina, Von der Kontingentierungspolitik zur Personenfreizügigkeit, a. a. O., S. 99 ff.