



Auf dem Weg zur Arbeitnehmerfreizügigkeit in einer erweiterten Europäischen Union

Überprüfung der Übergangsmaßnahmen für die Freizügigkeit von Arbeitskräften aus den neuen EU-Mitgliedstaaten

Vom EGB-Exekutivausschuss auf seiner Sitzung in Brüssel am 5. und 6. Dezember 2005 verabschiedete EntschlieÙung

169.EC

- 1) Anlässlich der am 1. Mai 2004 vollzogenen Erweiterung der EU haben 12 der 15 „alten“ Mitgliedstaaten Übergangsregelungen für die Freizügigkeit von Arbeitnehmern eingeführt. Einige der neuen Mitgliedstaaten haben daraufhin auf der Grundlage der Reziprozität ebenfalls Übergangsregelungen angewandt. Noch vor dem 1. Mai 2006 wird der Rat das Funktionieren dieser Übergangsregelungen auf der Grundlage eines Berichts der Kommission zu beurteilen haben. Dieser Bericht wird voraussichtlich im Januar 2006 veröffentlicht.
Der EGB möchte mit dieser EntschlieÙung und dem erklärendem Memorandum im Anhang einen Beitrag zu der Debatte über die nächsten Schritte leisten.
- 2) Der EGB weist nachdrücklich darauf hin, dass die angemessene Konsultation der Sozialpartner auf allen relevanten Ebenen über das Funktionieren und die Zukunft der Übergangsregelungen unverzichtbar ist, und bittet die Kommission eindringlich, dies den Mitgliedstaaten zu vermitteln.
- 3) Der EGB erkennt an, dass die Übergangsregelungen für die Freizügigkeit von Arbeitnehmern eine Abweichung – wenn auch zeitlich befristet und auf der Grundlage der Beitrittsverträge – vom Recht auf Freizügigkeit von Personen und vom Recht auf Gleichbehandlung aller EU-Bürger darstellen, wie es im EU-Vertrag und in der Charta der Grundrechte der Europäischen Union festgelegt ist, und dass für diese Übergangsmaßnahmen deshalb wichtige und objektive Gründe angeführt werden müssen. Das gilt ebenfalls für ihre Verlängerung.

EUROPEAN TRADE UNION CONFEDERATION
CONFEDERATION EUROPEENNE DES SYNDICATS

John Monks, Generalsekretär

Boulevard du Roi Albert II, 5 • B - 1210 Bruxelles • Tel: +32 2 224 04 11

Fax: +32 2 224 04 54 / 55 • e-mail: etuc@etuc.org • www.etuc.org

- 4) Die Übergangsmaßnahmen sind von Mitgliedstaaten zum Schutz ihrer Arbeitsmärkte eingeführt worden. Einige EGB-Mitglieder insbesondere aus Ländern, die an die neuen Mitgliedstaaten grenzen, haben berichtet, dass diese Übergangsregelungen sich positiv auf sie ausgewirkt haben, da sie den Migrationsdruck aus den neuen Mitgliedstaaten verringert haben vor dem Hintergrund eines stagnierenden Wachstums und steigender Arbeitslosigkeit, die besonders bei Migranten und ihren Nachfahren hoch ist. Auf diese Weise haben ihre Arbeitsmärkte die Möglichkeit zur Anpassung erhalten, ohne dass es zu größeren Verwerfungen und Ungleichgewichten gekommen ist.
- 5) Andere EGB-Mitglieder haben aber dem EGB berichtet, dass diese Übergangsmaßnahmen für die Freizügigkeit der Arbeitnehmer in ihren Mitgliedstaaten negative Auswirkungen zu haben scheinen. Für Arbeitnehmer aus den neuen Mitgliedstaaten entsteht so dauerhaft eine Staatsbürgerschaft zweiter und dritter Klasse, oder die legale Annahme einer Arbeit wird für sie unmöglich gemacht. Die Folgen davon sind:
 - i. Lohnwettbewerb und unfaire Arbeitsbedingungen zum Nachteil der Arbeitnehmer in den alten Mitgliedstaaten,
 - ii. eine Zunahme von Schwarzarbeit und Scheinselbständigkeit, die zu einer Beeinträchtigung lokaler und sektoraler Arbeitsmärkte führt,
 - iii. Ausbeutung und Diskriminierung von Arbeitskräften aus den neuen Mitgliedstaaten.
- 6) Gleichzeitig zeigen die Erfahrungen in zahlreichen Ländern (einschließlich der Länder, die auf Übergangsmaßnahmen verzichtet haben), dass es erhebliche Bedenken hinsichtlich des Schutzes der Arbeitnehmer und der Systeme der industriellen Arbeitsbeziehungen gibt. Diese erwachsen aus einer Zunahme der grenzüberschreitenden Mobilität und dem Entstehen eines neuen europäischen Arbeitsmarktes, wenn auch oft im Rahmen der Freizügigkeit von Dienstleistungen. Diese Erfahrungen gefährden den sozialen Zusammenhalt und die Unterstützung der Bürger in vielen Mitgliedstaaten für das europäische Projekt. Daraus entsteht der Ruf nach Maßnahmen auf nationaler und auf europäischer Ebene.
- 7) Ganz eindeutig muss auf nationaler Ebene eine Beurteilung der Auswirkungen der Übergangsmaßnahmen sowie der Notwendigkeit ihrer Verlängerung erfolgen. Der EGB ist aber der Meinung, dass derartige Maßnahmen nicht nur eingeführt oder verlängert werden sollten, um Zeit zu gewinnen, und damit den Zeitpunkt der de facto-Einführung der Freizügigkeit der Arbeitnehmer nur auf einen späteren Zeitpunkt zu verschieben. Damit würde Mitgliedstaaten erlaubt, sich nicht mit den eigentlichen Problemen zu befassen und keine nachhaltigere Politik zu ihrer Lösung entwickeln zu müssen.
- 8) Nach Auffassung des EGB muss unbedingt sowohl auf nationaler als auch auf EU-Ebene ein geeigneter Rahmen mit verbindlichen und fairen

Regeln als begleitende Maßnahme für einen wirklichen Binnenmarkt entwickelt werden, in dem sich Waren, Kapital, Dienstleistungen und Arbeitskräfte zum Vorteil der Bürger, Volkswirtschaften und Gesellschaften frei bewegen können. Ein solcher Rahmen sollte dazu beitragen, dass Freizügigkeit in einer sich globalisierenden Welt nicht zwangsläufig als Bedrohung wahrgenommen wird, auch wenn sie mit Veränderungen verbunden ist.

- 9) Der EGB will sich an der Entstehung eines solchen offenen europäischen Arbeitsmarktes unter den folgenden vier wichtigen Voraussetzungen beteiligen:
- i. ein solcher Arbeitsmarkt basiert auf den Grundsätzen des gleichen Lohns und der gleichen Arbeitsbedingungen für gleichwertige Arbeit am gleichen Arbeitsplatz und auf dem gleichen Territorium
 - ii. die nationalen Systeme der Kollektivverhandlungen und der industriellen Arbeitsbeziehungen werden umfassend respektiert und als unverzichtbares und dynamisches Mittel zur Gestaltung des Wandels anerkannt
 - iii. alle Arbeitnehmer haben gleichberechtigten Zugang zu sozialen Leistungen
 - iv. Interessengruppen einschließlich der Sozialpartner erhalten auf allen wichtigen Ebenen geeignete Instrumente und Werkzeuge zur Überwachung.
- 10) Nach Auffassung des EGB sollten die Mitgliedstaaten gemeinsam mit den europäischen Institutionen in Maßnahmen investieren, die für eine effektive Verwaltung und eine grundlegende Ordnung der nationalen und europäischen Arbeitsmärkte sorgen und offene Grenzen und einen adäquaten Schutz miteinander verbinden. Damit wären die ersten Voraussetzungen geschaffen, sich nicht länger auf Übergangsmaßnahmen verlassen zu müssen.
- 11) Auf nationaler Ebene sollten die Regierungen gemeinsam mit den Sozialpartnern prüfen, wie nationale Bestimmungen und Praktiken und das nationale System der industriellen Arbeitsbeziehungen gestärkt werden können, um den Herausforderungen einer grenzüberschreitenden Freizügigkeit begegnen zu können. In dem als Anlage beigefügten erklärenden Memorandum sind mehrere Themen genannt, die angesprochen werden sollten.
- 12) Das EURES-Netz, an dem der EGB und die IGR (Interregionalen Gewerkschaftsräte) aktiv beteiligt sind, muss gestärkt werden und bei der Unterstützung dieser nationalen sowie der interregionalen und europäischen Programme eine aktive Rolle übernehmen.
- 13) Auf EU-Ebene sollte die Europäische Kommission mit Unterstützung des Rates und gegebenenfalls in Zusammenarbeit mit dem Europäischen Parlament und in Abstimmung mit den Sozialpartnern einen EU-weiten unterstützenden Rechtsrahmen für die

grenzüberschreitende Freizügigkeit von Arbeitskräften im Rahmen der Freizügigkeit von Dienstleistungen und Arbeitnehmern entwickeln. Ein solcher unterstützender Rechtsrahmen sollte beinhalten:

- i. einer Reihe von Mindestnormen, die auf EU-Ebene entwickelt werden,
- ii. die Festlegung eindeutiger Grundsätze der Gleichstellung bei Löhnen und Arbeitsbedingungen, anzuwenden auf den Ort, an dem die Arbeit geleistet wird,
- iii. die Pflicht zur Anerkennung des Systems der industriellen Arbeitsbeziehungen im Gastland, d. h. der Regelungen und Vorschriften, die für Kollektiv-Verhandlungen und Arbeitsk Kampfmaßnahmen gelten,
- iv. Mechanismen und Instrumente, u.a. Haftung des Generalunternehmens, zur grenzüberschreitenden Überwachung und Einhaltung der Arbeitsbedingungen und Arbeitsstandards.

14) In dem erklärenden Memorandum sind weitere Elemente eines solchen Rechtsrahmens aufgezählt. Aber vorrangig sollten die Kommission und die europäischen Institutionen:

- a. dafür sorgen, dass die Dienstleistungsrichtlinie in keiner Weise in Arbeitsrecht, Kollektivvereinbarungen und Systeme von Arbeitsbeziehungen einschließlich des Rechts auf Arbeitsk Kampfmaßnahmen eingreift
- b. Dienstleistungen wie Leiharbeit, die zur Ausbeutung von Wanderarbeitnehmern führen können, vom Anwendungsbereich der Dienstleistungsrichtlinie ausschließen,
- c. die Verabschiedung einer vernünftigen Leiharbeitsrichtlinie zu einem prioritären programmatischen Ziel machen.

15) Diese Maßnahmen und Programme müssen in einen weiter gefassten Rahmen einer Wirtschafts-, Beschäftigungs- und Ausbildungspolitik gebettet werden, die auf die EU-Erweiterung abgestimmt ist und die dafür sorgen muss, dass die wirtschaftliche Entwicklung und das wirtschaftliche Wachstum in den neuen Mitgliedstaaten auch den Arbeitnehmern und ihren Familien zugute kommt und dass aktuelle Entwicklungen wie die Abwanderung von gut ausgebildeten Fachkräften (Brain Drain) und jungen Arbeitnehmern (Youth Drain) verhindert wird.

16) Der EGB und seine Mitglieder sollten auf Grundlage der Kongressentschließung von Helsinki 1999, *Trade unions without borders* (Gewerkschaften ohne Grenzen), und der aktuellen Entschließung über Wirtschaftsmigration, *Towards a proactive EU policy on migration and integration* (März 2005: Für eine proaktive EU-Migrations- und Integrationspolitik), grenzübergreifende und auf Gegenseitigkeit beruhende bilaterale und multilaterale Unterstützungssysteme einsetzen und damit Solidarität, gegenseitiges Verständnis und sozialen Zusammenhalt in einer sich erweiternden Europäischen Union fördern.

17) In ihrer Evaluierung im kommenden Jahr sollte die Kommission die derzeitigen, von den Mitgliedstaaten eingeführten Übergangsregelungen darauf prüfen, ob sie dem EU-Vertrag und den Beitrittsverträgen entsprechen. Der EGB hat konkrete Zweifel an der Rechtmäßigkeit einiger restriktiver Maßnahmen im Bereich der sozialen Sicherung und der Sozialhilfe.

18) Die Kommission sollte weiterhin die Mitgliedstaaten, die die Übergangsregelungen auch noch im kommenden Jahr weiter anwenden wollen, auffordern zu berichten, auf welchen Gründen auf nationaler Ebene die Entscheidung zur Verlängerung der Übergangsregelungen getroffen wurde.

Insbesondere sind sie darüber zu befragen:

- wie sie in Zukunft mögliche negative Auswirkungen vermeiden wollen;
- welche Maßnahmen sie planen, um allen Arbeitnehmern auf ihrem Territorium, d. h. sowohl den Inländern als auch den anderen EU-Bürgern einschließlich der Arbeitnehmer aus den neuen Mitgliedstaaten, einen gesetzeskonformen adäquaten und gleichberechtigten Schutz zukommen zu lassen, wie es der EU-Vertrag und die Charta der Grundrechte der Europäischen Union vorschreibt;
- welche Maßnahmen sie zu ergreifen gedenken, um in absehbarer Zeit auf die Übergangsregelungen verzichten zu können.

19) Im Bereich der Freizügigkeit von Arbeitnehmern zeigt sich, dass eine Beschäftigungs- und Freizügigkeitspolitik sowohl auf nationaler als auch auf europäischer Ebene thematisiert werden muss. Da der Binnenmarkt in den Zuständigkeitsbereich der EU fällt, ist es besonders wichtig, dass innerhalb dieses Marktes ein Ordnungsrahmen für alle Formen der grenzüberschreitenden Arbeit auf EU-Ebene geschaffen wird. Mit der Scheinargumentation, dass es kein europäisches Sozialmodell, sondern lediglich eine Vielfalt nationaler Sozialsysteme gebe, vermeidet man die intellektuelle und politische Herausforderung, sich in adäquater Form mit der Freizügigkeitsproblematik auseinander zu setzen.

20) Die aktuellen EGH-Fälle (Rechtssachen Vaxholm und Viking) sowie eine Reihe weiterer Fälle in den Mitgliedstaaten wie z. B. der Fall Irish Ferries haben zu erheblichen sozialen Unruhen geführt und gefährden die Modelle der sozialen Partnerschaft. Sie können nicht lediglich als Gerichtsfälle angesehen werden, sondern fordern von den Politikern und den Sozialpartnern auf allen wichtigen Ebenen die Übernahme von Verantwortung und die Entwicklung geeigneter politischer Antworten.

- 21)Die Kommission sollte deshalb anlässlich der Überprüfung der Übergangsmaßnahmen und im Rahmen des für 2006 proklamierten „Jahrs der Mobilität“ bestätigen, dass es im Hinblick auf die grenzüberschreitende Mobilität ernsthafte Probleme gibt, die sofortige Maßnahmen auf EU-Ebene verlangen. Die Kommission sollte deshalb alle Interessengruppen auf EU-Ebene – Mitgliedstaaten und Sozialpartner – zur Zusammenarbeit auffordern, um einen positiven Rahmen zur Unterstützung eines europäischen Arbeitsmarktes zu schaffen, der auf dem Grundsatz der Gleichbehandlung beruht und zu einer Aufwärtsharmonisierung der Arbeitsbedingungen und Sozialsysteme führt.
- 22)Die EU sollte ihre konstituierenden Mitglieder und auch ihre Bürger mit dem Instrumentarium ausstatten, das sie für die Bewältigung der Herausforderungen des 21. Jahrhunderts brauchen. Dabei ist das eigentliche Ziel im Auge zu behalten: die Verbesserung der Lebens- und Arbeitsbedingungen der Menschen in allen Mitgliedstaaten der EU und in allen Beitrittsländern im Interesse von Frieden, Wohlstand und Solidarität.

Erklärendes Memorandum

1. Einleitung

Nach den Beitrittsverhandlungen mit den zehn neuen Mitgliedstaaten, die seit dem 1. Mai 2004 offiziell der EU angehören, ist es den Mitgliedstaaten erlaubt, im Hinblick auf die Freizügigkeit der Arbeitnehmer Übergangsmaßnahmen über einen maximalen Zeitraum von sieben Jahren anzuwenden.

Von den 15 alten Mitgliedstaaten haben nur Schweden, das VK und Irland auf Übergangsregelungen verzichtet. Das Vereinigte Königreich und Irland haben allerdings Beschränkungen des Zugangs zu Sozialleistungen eingeführt. Die anderen 12 Mitgliedstaaten haben in der ein oder anderen Form Übergangsmaßnahmen im Hinblick auf die Freizügigkeit der Arbeitskräfte angewendet. Darüber hinaus haben Österreich und Deutschland ebenfalls bestimmte grenzüberschreitende Dienstleistungen beschränkt. Einige der neuen Mitgliedstaaten haben auf dem Grundsatz der Reziprozität als Reaktion darauf ebenfalls Restriktionen verhängt (Ungarn, Polen und Slowenien).

Der Beitrittsvertrag legt fest, dass der Rat vor Ablauf einer Zweijahresfrist ab Datum des Beitritts die Funktion der Übergangsregelungen auf Grundlage eines Berichts der Kommission prüft. Der Vertrag legt ebenfalls fest, dass die Mitgliedstaaten nach dieser Prüfung und spätestens nach Ablauf dieser Zweijahresfrist die Kommission darüber informieren müssen, ob sie die Einschränkungen der Freizügigkeit von Arbeitnehmern aus den neuen Mitgliedstaaten beibehalten wollen.

Die Kommission hat angekündigt, dass sie diesen Bericht im Januar 2006 vorlegt.

Der EGB möchte mit der beigefügten Entschließung einen Beitrag zu dieser Debatte leisten und erinnert an frühere Entschließungen, in denen ähnliche Themen zur Sprache gekommen sind:

In seiner Entschließung vom 13. und 14. Dezember 2000 über die Erweiterung der EU im Rahmen des Post-Nizza-Prozesses hat der EGB verdeutlicht, dass die Sozialpartner an allen Aspekten und Dimensionen des Erweiterungsprozesses beteiligt werden müssen, und dabei auf die Bedeutung der Freizügigkeit der Arbeitnehmer als eine der vier grundsätzlichen Freizügigkeitsprinzipien des Binnenmarktes hingewiesen, wie sie in den EU-Verträgen festgelegt wurden. Der EGB hat ebenfalls erklärt, „wenn Übergangsregelungen unverzichtbar sind, sollten sie so flexibel wie möglich gehalten sein und der wirtschaftlichen und sozialen Situation“ des betroffenen Mitgliedstaates angemessen sein.

In seiner Entschließung vom März 2005 zum Grünbuch über ein EU-Konzept zur Verwaltung der Wirtschaftsmigration hat der EGB eine proaktive EU-Migrations- und Integrationspolitik gefordert und hat ausgeführt, dass eine solche Politik:

- a) auf der Anerkennung grundlegender sozialer Rechte aller Bürger und somit auch der neu hinzugezogenen Bürger beruhen muss und in eine adäquate Beschäftigungs- und Entwicklungspolitik eingebettet werden muss;
- b) Investitionen in die Fähigkeiten und Qualifikationen derjenigen Menschen als Prioritätsziel anerkennen muss, die bereits im nationalen Arbeitsmarkt und im EU-Arbeitsmarkt präsent sind. Dazu gehören arbeitslose oder unterbeschäftigte EU-Bürger einschließlich Personen mit einem Migrationshintergrund oder ethnischen Minderheiten Hintergrund und auch Angehörige von Drittstaaten einschließlich Flüchtlingen und irregulären Migranten;
- c) in enger Abstimmung mit den Sozialpartnern festgelegt werden muss;
- d) die Freizügigkeit aller Personen garantieren muss, die entweder Bürger eines EU-Mitgliedstaates oder Angehörige von Drittstaaten sind, die sich legal in einem EU-Land aufhalten, nach den Grundsätzen der Nichtdiskriminierung und der Gleichbehandlung;
- e) einen eindeutigen Rechtsrahmen für gleiche Arbeitsbedingungen sowie für die Beachtung der Vorschriften und Regelungen sowie des Systems des industriellen Arbeitsbeziehungen des Gastlandes bereitstellen muss.

In dieser EntschlieÙung hat der EGB auch darauf hingewiesen, wie wichtig eine Stärkung des europäischen Sozialmodells ist für die Sicherstellung eines grundlegenden Schutzes aller Bürger Europas, für die Abwehr eines zunehmenden Gefühls sozialer Unsicherheit von Millionen von Arbeitnehmern mit den potenziellen Folgen Rassismus und Fremdenhass und für die Unterstützung der Gewerkschaften und ihrer Aufgabe, für den sozialen Zusammenhalt unserer Gesellschaften zu sorgen.

2. Die Sozialpartner auf allen Ebenen müssen an der Überprüfung der Übergangsregelungen beteiligt werden

Der EGB hat seine Mitgliedsorganisationen zu ihren Erfahrungen und Ansichten im Hinblick auf die Übergangsmaßnahmen befragt. Ein wichtiger Punkt wurde von vielen Befragten angeführt: Die meisten nationalen Gewerkschaftsbünde sind zum Zeitpunkt der Annahme der Übergangsregelungen in ihren Ländern nicht in adäquater Weise konsultiert worden, und auch die anstehende Überprüfung findet ohne eine Anhörung der Gewerkschaften statt. Derartige Versäumnisse sind bei einem Thema, das so eindeutig wichtige Interessensbereiche der Sozialpartner berührt, nicht akzeptabel. Der EGB bittet deshalb die Europäische Kommission eindringlich, die Mitgliedstaaten darauf hinzuweisen, dass eine angemessene Konsultation der Sozialpartner auf nationaler Ebene im Zusammenhang mit der Überprüfung der Übergangsregelungen unverzichtbar ist.

3. Erfahrungen in den Mitgliedstaaten

Die Übergangsregelungen sind von den meisten „alten“ Mitgliedstaaten eingeführt worden, um die eigenen Arbeitsmärkte zu schützen. Einige EGB-Mitglieder besonders aus Ländern, die direkt an neue Mitgliedstaaten angrenzen, berichten über positive Auswirkungen der Übergangsregelungen, da sie den Migrationsdruck aus den neuen Mitgliedstaaten verringert und auf diese Weise Verzerrungen auf dem Arbeitsmarkt verhindert haben. Ihrer Meinung nach wird der Zustrom von Arbeitnehmern aus den neuen Mitgliedstaaten auch weiterhin reguliert werden müssen, da es eine dauerhaft hohe Arbeitslosigkeit in den eigenen nationalen Arbeitsmärkten gibt.

Die Gewerkschaften in vielen alten und neuen Mitgliedstaaten sind jedoch zu dem Schluss gekommen, dass die Übergangsregelungen eher negative Auswirkungen haben. Anstatt die Arbeitnehmer und Arbeitsmärkte in den alten Mitgliedstaaten zu schützen, entsteht durch die Übergangsmaßnahmen für Arbeitnehmer aus den neuen Mitgliedstaaten dauerhaft eine Staatsbürgerschaft zweiter und dritter Klasse. Die Folgen davon sind:

- Lohnwettbewerb und unfaire Arbeitsbedingungen zum Nachteil der Arbeitnehmer in den alten Mitgliedstaaten,
- eine Zunahme von Schwarzarbeit und Scheinselbständigkeit, die zu einer Beeinträchtigung lokaler und sektoraler Arbeitsmärkte führt,
- Ausbeutung und Diskriminierung von Arbeitskräften aus den neuen Mitgliedstaaten.

Die „alten“ Mitgliedstaaten berichten über die folgenden Probleme:

- a) Arbeitnehmer werden in offener oder verkappter Form durch Arbeitnehmer aus den neuen Mitgliedstaaten ersetzt, die für niedrigere Löhne arbeiten und/oder für die keine Kollektivvereinbarungen gelten;
- b) Zunahme von Selbständigen und Ein-Mann-Betrieben zu Lasten der abhängig Beschäftigten;
- c) Zunahme des Einsatzes von Leiharbeitskräften und Subunternehmen, die den Entleiherfirmen weit unter Tarif arbeitende Arbeitskräfte aus den neuen Mitgliedstaaten zur Verfügung stellen;
- d) Missachtung und/oder Nichtanwendung der Entsenderichtlinie.

Die einfache Abschaffung der Übergangsregelungen wird jedoch nicht alle Probleme lösen, die aus der Freizügigkeit von Arbeitskräften und Dienstleistungen entstehen.

Erfahrungen im Vereinigten Königreich haben gezeigt:

- für Arbeitskräfte aus den neuen Mitgliedstaaten besteht aufgrund mangelnder Informationen eine besonders große Ausbeutungsgefahr;

- es gibt zahlreiche Möglichkeiten für Arbeitgeber, Arbeitskräfte besonders durch Einschaltung von Vermittlern und Agenturen zu übervorteilen. Das neue „Gangmasters Bill“ (Gesetz zur Lizenzierung von Leiharbeitsvermittlungen) muss deshalb schnellstens umgesetzt werden, und es müssen europäische Mindestnormen für Leiharbeit eingeführt werden;
- ein eindeutiger gesetzlicher Status beseitigt die Gefahr der Ausbeutung nicht vollständig, vermittelt den betroffenen Personen aber ein Gefühl der Rechtssicherheit und das Vertrauen, gegebenenfalls Rechtsmittel in Anspruch zu nehmen.

Die Erfahrungen in Schweden (Rechtssache Vaksholm), Finnland (Rechtssache Viking) und Irland (Irish Ferries) haben gezeigt, dass selbst in Ländern ohne Barrieren für die Freizügigkeit von Arbeitskräften und Dienstleistungen größere Konflikte im Zusammenhang mit der Umsetzung der Entsenderichtlinie, der Gültigkeit nationaler Kollektivvereinbarungen und der Respektierung nationaler Systeme der industriellen Arbeitsbeziehungen und des Rechts auf Arbeitskampfmaßnahmen und ihrer Vereinbarkeit mit den Binnenmarktregelungen entstehen können.

In Schweden hat dies zu einer Infragestellung der Grundlagen des schwedischen Modells und seines Stellenwertes innerhalb der europäischen Architektur geführt, und in Finnland hat dies die finnischen Arbeitnehmer davon abgehalten, ihr verfassungsmäßiges Recht auf kollektive Maßnahmen wahrzunehmen. In Irland ist das Modell der sozialen Partnerschaft gefährdet.

Während in all diesen hier erwähnten Fällen Arbeitnehmer wichtige und legitime Interessen vertreten, das Grundrecht auf Kollektivverhandlungen und Arbeitskampfmaßnahmen verteidigen und die Einhaltung von Mindestarbeitsnormen verlangen, stellen die Medien und die am rechten politischen Spektrum beheimateten Parteien diesen Kampf als „protektionistisch“ und gegen die Interessen von Wanderarbeitnehmer aus den neuen Mitgliedstaaten gerichtet dar.

Der EGB zeigt sich sehr besorgt über diese Entwicklung und das damit verbundene Potenzial zur Spaltung der internationalen Gewerkschaftsbewegung und sieht die Entwicklung von gewerkschaftlichen Aktivitäten und Aktionen auf nationaler und europäischer Ebene im Interesse gegenseitiger Unterstützung und Solidarität als besonders wichtig an. Es liegt im gemeinsamen Interesse der Gewerkschaften und Arbeitnehmer in Europa, gemeinsam an der Verbesserung der Arbeits- und Lebensbedingungen für alle zu arbeiten.

Wenn auch in einigen Mitgliedstaaten und besonders in denen mit angrenzenden neuen Mitgliedstaaten die Einführung von Übergangsregelungen auf der Basis umfassender Konsultationen mit den Sozialpartnern erfolgt ist und Verwerfungen im Arbeitsmarkt verhindern sollte, so ist der EGB doch der Überzeugung, dass die Einführung von Übergangsregelungen in anderen Mitgliedstaaten eine kurzfristige Lösung der Regierungen gewesen ist, die damit eine populistische Stimmungsmache gegen die EU-Erweiterung bedient und den falschen Eindruck erweckt haben, sie könnten ihren Arbeitsmarkt damit schützen.

Das hat sie davon abgehalten, adäquate Maßnahmen zu ergreifen, um die Auswirkungen einer steigenden grenzübergreifenden Freizügigkeit von Arbeitskräften und Dienstleistungen zu managen.

Gleichzeitig zeigen die Erfahrungen in den meisten Ländern einschließlich derjenigen Länder, die auf Übergangsmaßnahmen verzichtet haben, dass es schwerwiegende Bedenken hinsichtlich der Bewahrung des Arbeitnehmerschutzes und der Systeme der industriellen Arbeitsbeziehungen gibt. Daraus ergibt sich die Forderung nach Maßnahmen auf europäischer Ebene, um das europäische Sozialmodell zu schützen.

4. Zurück zu den Grundsätzen – Freizügigkeit, fairer Wettbewerb und Nichtdiskriminierung

Der EU-Vertrag fordert die Freizügigkeit von Kapital, Waren, Dienstleistungen und Personen.

Bereits 1968 hatten die EU-Bürger das Recht, innerhalb der Grenzen der EU Arbeit in einem anderen Mitgliedstaat anzunehmen.¹ Dieses Recht wurde von Anfang an durch das Recht auf Gleichbehandlung ergänzt – das heißt, dass die ausländischen Arbeitnehmer genauso zu behandeln sind wie die einheimischen Arbeitnehmer des EU-Gastlandes.

Das Recht auf Freizügigkeit kann es nicht ohne die gleichzeitige Anerkennung sozialer Rechte und des Rechts auf soziale Sicherheit geben.

Als die Mitgliedstaaten im Zuge der Osterweiterung der EU die Möglichkeit bekamen, die Freizügigkeit der Arbeitnehmer durch Übergangsregelungen zu beschränken, sind diese Grundsätze in Frage gestellt worden.

Aus früheren Erfahrungen (z. B. anlässlich der Süderweiterung nach Spanien und Portugal und der schnellen Erkenntnis, dass Übergangsregelungen überflüssig waren) und den daraus folgenden Erkenntnissen hätte man lernen und seine Schlüsse ziehen können, und die wenigen realistischen Folgebewertungen potenzieller Migrationsströme aus den neuen Mitgliedstaaten zeigten, dass alle Ängste wahrscheinlich unbegründet waren. Dennoch viele Regierungen in den alten Mitgliedstaaten, die zunächst keine Übergangsregelungen einführen wollten, gaben dem Druck der öffentlichen Meinung in letzter Minute nach und führten Übergangsregelungen unterschiedlicher Form ein. Diese Regelungen boten oft keine konkreten Lösungen für konkrete Probleme an (z. B. unzureichende Umsetzung der Entsenderichtlinie oder zusätzliche Überwachungsmaßnahmen und Durchsetzungsmechanismen im Hinblick auf entsandte Arbeitnehmer), sondern führten zu einer offiziellen Unterscheidung zwischen Arbeitnehmern aus den alten und (8 von 10) neuen Mitgliedstaaten.

Diese Form der Diskriminierung gilt nur für Arbeitnehmer, denn die Freizügigkeit für Personen (Studenten, Rentner, Wissenschaftler, Selbständige) gilt seit dem 1. Mai 2002!

¹ Der EGB weist darauf hin, dass auch im Hinblick auf die Freizügigkeit von Personen aus den alten Mitgliedstaaten nach wie vor etliche Hindernisse bestehen, die zu beseitigen sind.

Alle anderen Teile der aktiven Bevölkerung werden nicht erfasst. Selbständige z. B. können ohne Hindernisse in jedem anderen Mitgliedstaat arbeiten und ihre Dienste anbieten. Dieser Unterschied hat in mehreren nationalen und regionalen Arbeitsmärkten und besonders in den Grenzregionen zu Verzerrungen geführt. Dort ist ein enormer Zuwachs so genannter Selbständiger zu verzeichnen, in Wirklichkeit verkappte Arbeitnehmer aus den neuen Mitgliedstaaten, die sich mehreren Sektoren als leicht auszubeutende Arbeitskräfte anbieten. Für diese Personen existiert keine soziale Absicherung, es werden keine Steuern gezahlt, und es gibt keine gesetzlichen oder im Rahmen von Kollektivvereinbarungen festgelegten Arbeitsbedingungen – all dies lässt sich problemlos umgehen und vermeiden.

Erhalten die Arbeitnehmer eine Arbeitserlaubnis, müssen sie oft zusätzliche Bestimmungen und Vorschriften erfüllen – Forderung nach Anmeldung, Begrenzung der Beschäftigungsmöglichkeiten auf bestimmte Quoten und/oder Sektoren, Erfüllung bestimmter Qualifikationen.

In mehreren Ländern sind Beschränkungen eingeführt worden, die das Recht der Arbeitnehmer aus den neuen Mitgliedstaaten auf Sozialhilfe begrenzen und damit eine zweite Form der offiziellen Diskriminierung etablieren.

5. Die Perspektive: Ein europäischer Arbeitsmarkt braucht europäische Spielregeln, die offene Grenzen mit einem grundlegenden Schutz verbinden

Nach Überzeugung des EGB besteht ein großes Interesse an einer umfassenden und konstruktiven Debatte über die Bedingungen, die einen echten Binnenmarkt begleiten müssen. In einem solchen Markt gibt es Freizügigkeit für Waren, Kapital, Arbeitnehmer und Dienstleistungen zum Nutzen der Bürger, Volkswirtschaften und Gesellschaften.

Ein solcher Binnenmarkt für Arbeit kann nicht nur nationalen Vorschriften gehorchen, und ein Binnenmarkt für Dienstleistungen darf nicht einem simplen „Herkunftslandprinzip“ folgen. In vielen Sektoren werden grenzübergreifende Arbeitsmärkte immer mehr zur Realität, und die Freizügigkeit der Arbeitnehmer und die Erbringung von Dienstleistungen sind eng miteinander verknüpft (Landwirtschaft, Bauindustrie, Tourismus, kommerzielle Dienstleistungen usw.).

Wir brauchen also dringend einen europäischen Rahmen mit „Spielregeln“, der für Transparenz und Sicherheit der Arbeitnehmer sorgt. Ein solcher Rahmen könnte die Menschen davon überzeugen, dass Freizügigkeit in einer sich globalisierenden Welt nicht unbedingt eine Bedrohung darstellt, auch wenn damit ein weit reichender Wandel verbunden ist.

Der EGB will sich an der Entstehung eines solchen europäischen Arbeitsmarktes unter den folgenden vier wichtigen Voraussetzungen beteiligen:

- ein solcher Arbeitsmarkt basiert auf den Grundsätzen des gleichen Lohns und der gleichen Arbeitsbedingungen für gleichwertige Arbeit am gleichen Arbeitsplatz und auf dem gleichen Territorium
- die nationalen Systeme der Kollektivverhandlungen und der industriellen Arbeitsbeziehungen werden umfassend respektiert und als unverzichtbares und dynamisches Mittel zur Gestaltung des Wandels anerkannt
- alle Arbeitnehmer haben gleichberechtigten Zugang zu sozialen Leistungen
- Interessengruppen einschließlich der Sozialpartner erhalten auf allen wichtigen Ebenen geeignete Instrumente und Werkzeuge zur Überwachung

Nach Auffassung des EGB sollten die Mitgliedstaaten gemeinsam mit den europäischen Institutionen in Maßnahmen investieren, die für eine effektive Verwaltung und eine grundlegende Ordnung der nationalen und europäischen Arbeitsmärkte sorgen und offene Grenzen und einen grundlegenden Schutz miteinander verbinden. Das würde den Weg für die Entscheidung frei machen, sich nicht mehr auf Übergangsregelungen zu verlassen.

Auf nationaler Ebene sollten die Regierungen gemeinsam mit den Sozialpartnern prüfen, wie nationale Bestimmungen und Praktiken und das nationale System der industriellen Arbeitsbeziehungen gestärkt werden können, um den Herausforderungen einer zunehmenden grenzüberschreitenden Freizügigkeit begegnen zu können.

Unter anderem sollten die folgenden Punkte dabei berücksichtigt werden:

- Bereitstellung zweckmäßiger und transparenter Informationen für alle Beteiligten im Arbeitsmarkt über anzuwendende Vorschriften und Arbeitsbedingungen,
- Bereitstellung von Mitteln für zusätzliche Quantität und Qualität von Arbeitsaufsichtsbehörden,
- Umsetzung der Entsenderichtlinie im vollen Umfang (einschließlich Kollektivvereinbarungen in allen Sektoren) unter genauer Durchsetzung und Überwachung aller Bestimmungen;
- Bekämpfung von Arbeitslosigkeit und Unterbeschäftigung aller Arbeitnehmer, die sich bereits innerhalb des Landesterritoriums befinden, dazu zählen Inländer, EU-Bürger einschließlich Personen mit einem Migrationshintergrund oder ethnische Minderheiten, und auch Angehörige von Drittstaaten einschließlich Flüchtlingen;
- Schaffung von Ausstiegsmöglichkeiten aus „irregulären Situationen“ für undokumentierte Wanderarbeitnehmer und ihre Familien unter Wahrung ihrer grundlegenden Menschenrechte;
- Bekämpfung von Rassismus und Diskriminierung gegenüber Migranten und ethnischen Minderheiten sowie deren Gemeinschaften; Angebote und Perspektiven für ihre soziale und wirtschaftliche Integration.

Auf EU-Ebene sollte die Europäische Kommission mit Unterstützung des Rates und gegebenenfalls in Zusammenarbeit mit dem Europäischen Parlament und in Abstimmung mit den Sozialpartnern einen EU-weiten unterstützenden Rechtsrahmen für die grenzüberschreitende Freizügigkeit von Arbeitskräften im Rahmen der Freizügigkeit von Dienstleistungen und Arbeitnehmern entwickeln. Ein solcher unterstützender Rechtsrahmen sollte beinhalten:

- einer Reihe von Mindestnormen, die auf EU-Ebene entwickelt werden,
- die Festlegung eindeutiger Grundsätze der Gleichstellung bei Löhnen und Arbeitsbedingungen, anzuwenden auf den Ort, an dem die Arbeit geleistet wird,
- die Pflicht zur Anerkennung des Systems der industriellen Arbeitsbeziehungen im Gastland, d. h. der Regelungen und Vorschriften, die für Kollektivverhandlungen und Arbeitskampfmaßnahmen gelten,
- Mechanismen und Instrumente, u.a. Haftung des Generalunternehmens, zur grenzüberschreitenden Überwachung und Einhaltung der Arbeitsbedingungen und Arbeitsstandards.

Als einer Frage von höchster Priorität sollte sie:

- a. dafür sorgen, dass die Dienstleistungsrichtlinie in keiner Weise in Arbeitsrecht, Kollektivvereinbarungen und Systeme von Arbeitsbeziehungen einschließlich des Rechts auf Arbeitskampfmaßnahmen eingreift,
- b. Dienstleistungen wie Leiharbeit, die zur Ausbeutung von Wanderarbeitnehmern führen können, vom Anwendungsbereich der Dienstleistungsrichtlinie ausschließen,
- c. die Verabschiedung einer vernünftigen Leiharbeitsrichtlinie zu einem prioritären programmatischen Ziel machen.

Weiterhin sollte sie:

- d. für die konsequente Anwendung vorhandener EU-Rechtsinstrumente im Zusammenhang mit grenzüberschreitender Arbeit sorgen (Verordnung 1408/71 über soziale Sicherheit, Entsenderichtlinie);
- e. vorhandene Mängel der Entsenderichtlinie ansprechen und Vorschläge für deren Verbesserung unterbreiten;
- f. Möglichkeiten des Vorgehens gegen den Missbrauch des grenzüberschreitenden Einsatzes von Subunternehmern prüfen, indem der Generalunternehmer für die Zahlung von Steuern, Sozialleistungen und Löhnen verantwortlich gemacht wird, z. B. durch Einführung der so genannten „Kettenverantwortung“ oder der „Kundenhaftung“;

- g. erneut die Notwendigkeit einer EU-Rahmenrichtlinie für die Arbeitsbedingungen und den Arbeitsschutz auf Fähren prüfen, die in europäischen Territorialgewässern unterwegs sind;
- h. Schutzmaßnahmen für abhängig Beschäftigte und Selbständige entwickeln, um gegen um sich greifende Formen der Scheinselbständigkeit vorzugehen;
- i. eine europäische Sozialaufsichtsbehörde einführen, die Mitgliedstaaten und nationale Gewerbeaufsichtsämter bei der Anwendung und Durchsetzung nationaler und europäischer Mindestnormen unterstützen kann;
- j. eine Informationskampagne beginnen, um die Öffentlichkeit in den EU-Mitgliedstaaten über Mythen und Tatsachen im Zusammenhang mit Freizügigkeit und Migration zu informieren, sowie Kampagnen der Mitgliedstaaten und Sozialpartner unterstützen, die Arbeitnehmer und Unternehmen Informationen über die Mindestrechte von Arbeitnehmern zur Verfügung stellen.

Diese Maßnahmen und Programme müssen in einen weiter gefassten Rahmen einer Wirtschafts-, Beschäftigungs- und Ausbildungspolitik gebettet werden, die auf die EU-Erweiterung abgestimmt ist und die dafür sorgen muss, dass die wirtschaftliche Entwicklung und das wirtschaftliche Wachstum in den neuen Mitgliedstaaten auch den Arbeitnehmern und ihren Familien zugute kommt und dass aktuelle Entwicklungen wie die Abwanderung von gut ausgebildeten Fachkräften (Brain Drain) und jungen Arbeitnehmern (Youth Drain) verhindert wird.

6. Aktionsempfehlungen für den EGB und seine Mitgliedsorganisationen

Der EGB und seine Mitglieder sollten auf Grundlage der Kongressentschließung von Helsinki 1999, *Trade unions without borders* (Gewerkschaften ohne Grenzen), und der aktuellen Entschließung über Wirtschaftsmigration, *Towards a proactive EU policy on migration and integration* (März 2005: Für eine proaktive EU-Migrations- und Integrationspolitik), grenzübergreifende und auf Gegenseitigkeit beruhende bilaterale und multilaterale Unterstützungssysteme einsetzen und damit Solidarität, gegenseitiges Verständnis und sozialen Zusammenhalt in einer größer werdenden Europäischen Union fördern.

Gute Praktiken, wie sie bereits von Mitgliedern entwickelt wurden, sollten zentral erfasst werden und könnten so zu allgemein verfügbaren, differenzierten Formen gegenseitiger Hilfe führen.

Das gilt zum Beispiel für die finnischen Gewerkschaften, die ein Büro in Estland eröffnet haben und estländische Arbeitnehmer beraten und informieren, die Interesse an einer Arbeit in Finnland haben, oder für polnische Gewerkschaftsfunktionäre, die in London gemeinsam mit dem TUC polnische Arbeitnehmer im VK beraten, oder für österreichische Gewerkschaften, die mit ungarischen Gewerkschaften eine Vereinbarung über Rechtshilfe und Unterstützung der in Österreich beschäftigten ungarischen Gewerkschaftsmitglieder vereinbart haben und darüber hinaus eine Vielzahl grenzüberschreitender Aktivitäten wie z. B. Sprachkurse und Weiterbildung, aber auch kulturelle Aktivitäten in enger Zusammenarbeit mit Gewerkschaften in Nachbarländern entwickelt haben.

Denkbar wäre auch die Einrichtung eines „Frühwarnsystems“. In den alten Mitgliedstaaten könnte dieses System so funktionieren, dass Mitgliedsorganisationen aus den neuen Mitgliedstaaten sofort gewarnt werden, wenn Arbeitskräfte aus ihrem Land Opfer von Ausbeutung und Sozialdumping werden, dass sie konsultiert und an Folgeaktionen beteiligt werden und dass auf diese Weise die Gefahr gebannt wird, dass Arbeitnehmer aus den neuen und den alten Mitgliedstaaten gegeneinander ausgespielt werden. Auf der anderen Seite könnte dieses Frühwarnsystem die Situation in den neuen Mitgliedstaaten und den Beitrittsländern überwachen und Mitgliedsorganisationen aus den „alten“ Mitgliedstaaten warnen, sobald Unternehmen aus ihren Ländern sich auf dem Territorium eines neuen Mitgliedstaates „schlecht benehmen“ und zum Beispiel den Arbeitnehmern grundlegende Gewerkschaftsrechte verwehren oder Mindestsozialnormen nicht einhalten.

7. 2006 – ein „Europäisches Jahr der Mobilität“, das diese Bezeichnung verdienen muss.

Es ist die Überzeugung des EGB, dass die Kommission das von ihr ausgerufene „Jahr der Mobilität“ (2006) ernst nehmen muss.

Die Kommission sollte deshalb anlässlich der Überprüfung der Übergangsmaßnahmen und im Rahmen des für 2006 proklamierten „Jahrs der Mobilität“ bestätigen, dass es im Hinblick auf die grenzüberschreitende Freizügigkeit ernsthafte Probleme gibt, die sofortige Maßnahmen auf EU-Ebene verlangen. Die Kommission sollte deshalb alle Interessengruppen auf EU-Ebene – Mitgliedstaaten und Sozialpartner – zur Zusammenarbeit auffordern, um einen positiven Rahmen zur Unterstützung eines europäischen Arbeitsmarktes zu schaffen, der auf dem Grundsatz der Gleichbehandlung beruht und zu einer Aufwärtsharmonisierung der Arbeitsbedingungen und Sozialsysteme führt.
