



## **Bedingungen für die Freizügigkeit: Mehr Schutz für Arbeitnehmer, und fairen Wettbewerb**

**Vom EGB-Lenkungsausschuss angenommene EntschlieÙung in  
Brüssel am 28. April 2009 (SC. 127)**

---

### **Einleitung**

- 1) Zwischenzeitlich hat sich die Situation erheblich verändert. Zum einen sind Rumänien und Bulgarien der EU mit gesonderten Zeitplänen für mögliche Übergangsmaßnahmen beigetreten. Außerdem herrscht derzeit weltweit eine Finanz- und Wirtschaftskrise von beinahe beispiellosem Umfang, die auch die EU und ihren wachsenden Binnen- und Arbeitsmarkt betrifft.

Der EGB möchte mit dieser EntschlieÙung einen Beitrag zu der Debatte über die nächsten Schritte leisten.

- 2) Diese EntschlieÙung stützt sich auf vorhergegangene Stellungnahmen zu diesem Thema, insbesondere die EntschlieÙung von 2005 "Auf dem Weg zur Arbeitnehmerfreizügigkeit in einer erweiterten Europäischen Union"<sup>1</sup> und von 2008 "Stellungnahme des EGB zu den Urteilen des EuGH in den Fällen Viking und Laval"<sup>2</sup>.

Sie behandelt nicht alle in diesen Dokumenten angesprochenen Themen (wie die Entwicklung einer proaktiven Verfahrensstrategie für Kollektivmaßnahmen, die Koordinierung von Tarifverhandlungsstrategien im Hinblick auf extraterritoriale Auswirkungen von Tarifverträgen). Auf einige davon wird in naher Zukunft gesondert eingegangen.

- 3) Der EGB weist nachdrücklich darauf hin, dass die angemessene Konsultation der Sozialpartner auf allen relevanten Ebenen über das Funktionieren und die Zukunft der Freizügigkeitsvorschriften und der Übergangsregelungen unverzichtbar ist, und bittet die Kommission eindringlich, dies den Mitgliedstaaten zu vermitteln.

---

<sup>1</sup><http://www.etuc.org/a/1898>

<sup>2</sup><http://www.etuc.org/a/4704>

## **Kurzfassung**

- 4) Bis zum 1. Mai 2009 wird der Rat die Funktion der Übergangsmaßnahmen im erweiterten Europa prüfen müssen. Der EGB nutzt diese Gelegenheit, um seine Forderungen hinsichtlich eines fairen Binnenmarkts mit einer Kombination von offenen Grenzen und angemessenem Schutz für Arbeitnehmer erneut zu bekräftigen. Diese Resolution ist der neueste Standpunkt des EGB zu den Bedingungen der Freizügigkeit mit Blick auf den wachsenden Protektionismus und die mögliche Zunahme von Nationalismus und Ausländerfeindlichkeit im Zusammenhang mit der Finanz- und Wirtschaftskrise und den jüngsten Urteilen des europäischen Gerichtshofes. Der EGB verlangt die komplette Umsetzung der Freizügigkeitsgrundsätze aber im Rahmen eines fairen Wettbewerbs. Hierzu sind begleitende Maßnahmen auf nationaler sowie auf europäischer Ebene erforderlich.
  
- 5) Die EU muss insbesondere ihren Rechtsrahmen hinsichtlich der Mobilität der Arbeitnehmer im Rahmen der Freizügigkeit von Arbeitnehmern und Dienstleistungen klar darlegen. Der EGB fordert insbesondere:
  - a. dass den Verträgen ein Protokoll zum Sozialen Fortschritt als Anhang hinzugefügt wird, um erstens zu verdeutlichen, dass die Grundrechte innerhalb der Freizügigkeit geachtet werden müssen und zweitens dieses umfangreiche Konzept des sozialen Fortschritts und der Harmonisierung nach oben der Arbeitsbedingungen und des Sozialsystems fest zu verankern;
  - b. dass die Mitgliedstaaten ihre nationalen Systeme „mobilitätsgerecht“ gestalten und deren Schwächen angehen, die zur Nichtbeachtung der Arbeitsstandards und zu unfairer Wettbewerb auf Basis von Gehältern und Arbeitsbedingungen führen können;
  - c. dass die Entsendungsrichtlinie mit Blick auf ihr grundlegendes Ziel revidiert wird: ein Umfeld fairen Wettbewerbs und der Achtung der Arbeitnehmerrechte zu gewährleisten. Verschiedene Themen müssen überarbeitet werden, einschließlich insbesondere der rechtlichen Grundlage, der Definition eines entsandten Arbeitnehmers und von grenzübergreifenden Dienstleistungen, der Möglichkeit für die Mitgliedstaaten den Schutz von Arbeitnehmern als „öffentliche Ordnung“ zu etablieren und der Achtung der Gewerkschaftsrolle bei Verhandlungen und der Umsetzung von Tarifverträgen. Besondere

Aufmerksamkeit muss den Verfahren der öffentlichen Vergabe gelten und der Möglichkeit öffentlicher Behörden soziale Klauseln einzuführen, mit denen die Beachtung der örtlichen Tarifverträge erwirkt werden kann.

- 6) Der EGB ruft seine Mitglieder außerdem dazu auf, ihre Strukturen und Maßnahmen an den Bedarf und an die Gegebenheiten für Wanderarbeitnehmer und Arbeitnehmer im Rahmen der Mobilität anzupassen sowie in grenzübergreifende Solidarität zu investieren.

### **Bedingungen für die Freizügigkeit**

- 7) Die Freizügigkeit der Arbeitnehmer ist ein in den europäischen Verträgen verankertes Grundrecht, das Gleichbehandlung und Schutz vor Diskriminierung aufgrund der Nationalität gewährleistet. Deshalb sollten gemäß der Verträge für Übergangsbeschränkungen sowie ihren Weiterbestand gerechtfertigte und objektive Gründe vorliegen.
- 8) Jedoch untergraben derzeit folgende Entwicklungen die Befürwortung einer uneingeschränkten Anwendung der Freizügigkeitsbestimmungen:
  - a. Die Deregulierungsmaßnahmen und die einseitige Betonung der „Flexibilität“ haben zu einer wachsenden Zahl von prekären Arbeitsverhältnissen, zu Outsourcing und Untervergabe geführt. Angesichts solcher Tatsachen nimmt das allgemeine Gefühl von Unsicherheit und die Angst vor „der Unterbietung der Löhne und Arbeitsbedingungen“ zu;
  - b. In zahlreichen Ländern sind die Maßnahmen zu „mobilitätsgerechten“ Sozialsystemen und Arbeitsbeziehungen unzureichend, wodurch Löhne und Arbeitsbedingungen nicht genügend durchgesetzt werden und es im Rahmen der Mobilität zur Ausbeutung von Arbeitnehmern kommt;
  - c. Die grenzüberschreitende Mobilität der Arbeitnehmer im Rahmen von „Dienstleistungen“ (via Subunternehmen und Arbeitsvermittler) ersetzt zunehmend die Freizügigkeit von „Arbeitnehmern“, wodurch ein unfairer Wettbewerb mit Löhnen und Arbeitsbedingungen entsteht.
  - d. In Ländern mit Übergangsmaßnahmen haben die Regelungen nicht immer die erhoffte Kontrolle des Arbeitnehmerflusses gewährleistet. Stattdessen führte dies manchmal verstärkt zur Beschäftigung von Wanderarbeitern und Arbeitnehmern im Rahmen der Migration als illegale Arbeitnehmer oder (Schein-)Selbständige.

- 9) Bereits im Jahr 2005 forderte der EGB deshalb eindringlich einen geeigneten Rahmen mit verbindlichen und fairen Regeln auf nationaler Ebene und für die EU als begleitende Maßnahme für einen wirklichen Binnenmarkt, in dem sich Waren, Kapital, Dienstleistungen und Arbeitskräfte zum Vorteil der Bürger, Volkswirtschaften und Gesellschaften frei bewegen können. Nach Auffassung des EGB braucht ein europäischer Arbeitsmarkt europäische Spielregeln, die offene Grenzen mit einem grundlegenden Schutz verbinden.

Diese zentralen Bedingungen sind:

- a. gleicher Lohn und gleiche Arbeitsbedingungen für gleichwertige Arbeit am gleichen Ort;
  - b. die nationalen Systeme der Tarifverhandlungen und Arbeitsbeziehungen werden respektiert und als unverzichtbares und dynamisches Mittel zur Gestaltung des demokratischen Wandels anerkannt
  - c. alle Arbeitnehmer haben gleichberechtigten Zugang zu sozialen Leistungen
  - d. Interessengruppen auf allen wichtigen Ebenen, einschließlich der Sozialpartner, erhalten geeignete Monitoring-, Durchführungs- und Umsetzungsinstrumente.
- 10) Seit 2005 hat der EGB bei zahlreichen Gelegenheiten betont, wie dringend angemessene Strategien und Voraussetzungen benötigt werden, um die wachsende Mobilität auf dem entstehenden europäischen Arbeitsmarkt zu flankieren, und wie bedeutend diese sind. Doch die europäische Kommission und der Rat sind nicht auf diese Forderung eingegangen.
- 11) Vier jüngste EuGH-Fälle<sup>3</sup> haben die Schwächen des derzeit geltenden EU-Rechtsrahmens bezüglich der sozialen Grundrechte und der Freizügigkeit von Arbeitnehmern und Dienstleistungen aufgezeigt. Sie haben für große soziale Unruhe gesorgt und gefährden soziale Partnerschaftsmodelle.
- a. Der EuGH hat die Normenhierarchie mit den Marktfreiheiten an der Spitze und den sozialen Grundrechten in Bezug auf Tarifverhandlungen und Arbeitskampf an zweiter Stelle bestätigt.
  - b. Der EuGH hat die Entsendungsrichtlinie (die sich auf grenzüberschreitende Arbeitnehmer im Rahmen von Dienstleistungen bezieht) sehr restriktiv ausgelegt, wodurch der Gewerkschaften bei Maßnahmen gegen „Sozialdumping“<sup>4</sup> und für die Gleichbehandlung von einheimischen und

---

<sup>3</sup>Viking C-438/05; Laval C-341/05; Ruffert C-346/06; Kommission gegen Luxemburg C-319/06. Für Zusammenfassungen der Urteile, siehe: <http://www.etuc.org/r/846>

<sup>4</sup>„Sozialdumping“ ist unfairer Wettbewerb auf Grundlage von Löhnen und Arbeitsbedingungen mit Folge einer Abwärtsspirale

Wanderarbeitnehmern im Aufnahmeland nur einen begrenzten Spielraum haben.

Der EGB hat infolgedessen ein **Protokoll zum Sozialen Fortschritt** als Anhang der Verträge gefordert, um vollkommen deutlich zu machen, dass alle Freizügigkeitsbestimmungen der Verträge unter Anerkennung der Grundrechte auszulegen sind, und um dies in ein weitergehendes Konzept von sozialem Fortschritt und einer Harmonisierung nach oben der Arbeitsbedingungen und Sozialsysteme einzubinden.

Wie es der Vertrag von Lissabon (konsolidierte Fassung) Artikel 3 (3) Unterabsatz 3 ausdrücklich besagt: *"Die Union wirkt auf (...) eine in hohem Maße wettbewerbsfähige soziale Marktwirtschaft hin, die auf Vollbeschäftigung und sozialen Fortschritt abzielt".* Das Protokoll hat zum Ziel, den Zusammenhang zwischen Binnenmarkt und sozialen Grundrechten zu veranschaulichen.

Des Weiteren hat der EGB eine Revision des EU-Rechtrahmens bezüglich der Freizügigkeit von Arbeitnehmern und Dienstleistungen verlangt und insbesondere eine dringende Revision der **Entsendungsrichtlinie**.

## **Die sozialen Folgen der Mobilität**

- 12) Der EGB hat den Bericht der Kommission zur ersten Phase (1. Januar 2007 - 31. Dezember 2008) der Übergangsbestimmungen zur Kenntnis genommen, der den Mitgliedstaaten ein positives Signal zur Öffnung der Grenzen gibt. Der Bericht führt an, dass die Mobilität von Arbeitnehmern aus den Ländern, die der EU 2004 und 2007 beigetreten sind, sich im Allgemeinen positiv auf die Wirtschaft der Mitgliedstaaten ausgewirkt hat; Arbeitnehmer aus den EU-8-Ländern sowie aus Bulgarien und Rumänien haben einen beachtlichen Beitrag zum nachhaltigem Wirtschaftswachstum geleistet. Nach Auffassung der Kommission gab es weder erhebliche Arbeitsmarktstörungen in den Mitgliedstaaten, noch wurden die einheimischen Arbeitnehmer verdrängt oder ihre Löhne gemindert. Laut dem Bericht waren die Arbeitnehmerströme sowohl für die EU insgesamt als auch für die meisten einzelnen Länder im Verhältnis zur Größe der Arbeitsmärkte und zur Zuwanderung aus Nicht-EU-Ländern begrenzt.
- 13) Der EGB bedauert, dass der Bericht der Kommission sich zu sehr auf die wirtschaftlichen Folgen der Erweiterung konzentriert und sich nicht genügend mit den sozialen Auswirkungen befasst. Die Probleme und Befürchtungen der Arbeitnehmer und Bürger in den Ursprungs- und Aufnahmeländern hinsichtlich der

verstärkten Mobilität der Arbeitnehmer und Dienstleistungen bleiben unerkannt und demnach fehlen auch Vorschläge, wie diesen Anliegen zu begegnen ist.

In den **Herkunftsländern**, insbesondere in Mittel- und Osteuropa, wird die Abwanderung von hochqualifizierten Arbeitskräften und von jungen Leuten sowie die negativen Auswirkungen auf die Familienkohäsion und Kinder, wenn ein oder beide Elternteile im Ausland arbeiten, im Allgemeinen als negative Nebenwirkung der gestiegenen Mobilität angesehen. Zusätzlich ist in Verband mit der Wirtschaftskrise die Rückkehr von einer wachsenden Anzahl der in den Aufnahmeländern arbeitslos gewordenen Migranten ein zunehmend ernstes Problem in verschiedenen Ländern, die selbst von der Krise betroffen sind: Firmenschließungen, davon viele ausländische Unternehmen und wenig Aussicht für die in Folge arbeitslos gewordenen Arbeitnehmer in absehbarer Zukunft eine neue Beschäftigung in ihrem Heimatland zu finden.

In den **Aufnahmeländern** gibt es beträchtliche Hinweise auf große Unterschiede zwischen den Lebensbedingungen der neuen Immigranten im Vergleich zu den örtlichen Arbeiternehmern und diese beinhalten ein höheres Armutsrisikos und Schwierigkeiten beim Zugang zu Unterkünften, zur Gesundheitsversorgung und zu anderen sozialen Dienstleistungen. Der Kommissionsbericht 'Beschäftigung in Europa 2008', erkennt in seinem 3 extra Kapitel zur geographischen Arbeitsmobilität an, dass *'mangelnde Voraussetzungen für die Integration der Wanderarbeitnehmer in die Gesellschaft zu gravierenden sozialen Problemen führen kann und zum Verlust der wirtschaftlichen Vorteile der Mobilität. Dies könnte der Grund für die negative Haltung hinsichtlich der innergemeinschaftlichen Mobilität sein'*.

Der EGB äußert laut seine Kritik hinsichtlich der Tatsache, dass diese Themen in der Schlussfolgerung der Kommission und in öffentlichen Stellungnahmen wenig Aufmerksamkeit erhalten.

## **Binnenmarkt, Freizügigkeit und fairer Wettbewerb**

- 14) Jüngste Entwicklungen haben zu noch mehr Dringlichkeit bei der Debatte geführt. Die Finanz- und Wirtschaftskrise stellt die Geschäftswelt und Gesellschaften in ganz Europa mit steigenden Arbeitslosenzahlen und hinsichtlich ihrer Zukunft besorgten Arbeitnehmern vor große Herausforderungen. Regierungen überlegen, wie sie ihre nationalen Industrien schützen können, während Arbeitnehmer aus Angst, ausländische Arbeitnehmer könnten „ihnen ihre Arbeit stehlen“ nationalistischer und

ausländerfeindlicher reagieren könnten. Rechtsextremisten erkennen ihre Chance und versuchen diese Sorgen zu ihrem Vorteil zu nutzen.

**Angesichts dieser Lage ist es von höchster Bedeutung, sich auf angemessene EU Strategien, Maßnahmen und Mitteilungen zu verständigen.**

Man ist sich darin einig, dass die Finanzmärkte vertrauensschaffende Maßnahmen benötigen. Weniger Verständnis findet hingegen die Forderungen nach ähnlichen Anstrengungen zur **Vertrauensbildung** im Bereich der realen Wirtschaft und des Arbeitsmarktes.

- 15) In diesem Zusammenhang ist es notwendig, sich der Anschauung der EU-Gründungsväter zu den Grundsätzen hinsichtlich der Schaffung des Binnenmarktes zu entsinnen.<sup>5</sup> Ihrer Ansicht nach war die Freizügigkeit der zwei zentralen Produktionsfaktoren, Kapital und Arbeitnehmer, für einen erfolgreichen Binnenmarkt wesentlich. Da das Kapital sich dorthin bewegt, wo es genügend Arbeitskräfte gibt und die Arbeitnehmer dorthin gehen wo es Arbeit gibt, ist das Endergebnis wachsender Wohlstand für alle. Sie gingen davon aus, dass bei eventuellen Unterschieden zwischen Gehaltsstufen kein aktiver Eingriff von Nöten ist, da diese sich über gemeinschaftliche Maßnahmen der Gewerkschaften angleichen und mit der Zeit aufgrund wachsender Produktivität verschwinden würden. Aber vor allem waren sie überzeugt, dass solche **unterschiedlichen Gehaltsstufen keinen Anreiz für Wettbewerbsverzerrungen und Sozialdumping bieten, da die Freizügigkeit der Arbeitnehmer durch das Aufnahmelandsprinzip beherrscht wird, das Gleichbehandlung und Nichtdiskriminierung garantiert.** Diese Grundsätze befinden sich in Artikel 39-42 des EU-Vertrags.
- 16) Wie dem auch sei, augenscheinlich sind die aktuellen Probleme des EU-Arbeitsmarkts nicht auf die Anwendung der Freizügigkeitsbestimmungen für Arbeitnehmer zurückzuführen, sondern auf die Tatsache, dass diese Regelungen nicht angewandt wurden. Die wachsende Tendenz ausländische Arbeitnehmer über Vermittler (Leiharbeitsunternehmen und Subunternehmen, d.h. sogenannte Dienstleister) anzuwerben - eine bei der Gründung der EU unvorhersehbare Situation - hat in letzter Zeit die Voraussetzungen, auf Basis derer der Binnenmarkt entstanden ist, in Frage gestellt.

---

<sup>5</sup>1956 Ohlin Bericht zu den sozialen Aspekten der europäischen wirtschaftlichen Zusammenarbeit, 1957 Brüssler Bericht zum Binnenmarkt ('Spaak Bericht')

Im Zuge der vorhergehenden Erweiterung auf Südeuropa befasste der EuGH sich mit der Auslegung des Vertrags und den Übergangsmaßnahmen bei der Freizügigkeit von Arbeitnehmern, die einige Länder hinsichtlich portugiesischer Arbeitnehmer eingeführt hatten.

In dem berühmten Fall eines portugiesischen Bauunternehmens, das portugiesische Arbeitnehmer nach Frankreich mitbrachte<sup>6</sup>, entschied der EuGH, dass die betroffenen Arbeitnehmer nicht als "Arbeitnehmer" im Sinne des Artikels 39 des Vertrags anzusehen sind und daher nicht unter die Übergangsregelungen fallen, sondern „Dienstleistungen“ erbringen dürfen. Der EuGH nahm somit an, dass diese Arbeitnehmer "nicht am französischen Arbeitsmarkt teilhaben würden".

Diese Jurisprudenz hat zu einer hitzigen Debatte geführt, die 1996 mit der Annahme der **Entsendungsrichtlinie** ein (vorläufiges) Ende fand. Diese Richtlinie war dazu bestimmt, den Schaden mit Hilfe der Annahme zu begrenzen, dass diese Arbeitnehmer im Aufnahmeland in jedem Fall einer Reihe anwendbarer Mindeststandards unterworfen sind.

Es ist wichtig, die in der Präambel genannten Zielsetzungen der Richtlinie in Erinnerung zu rufen:

- (1) „Die Beseitigung der Hindernisse für den freien Personen- und Dienstleistungsverkehr zwischen den Mitgliedstaaten gehört (...) zu den Zielen der Gemeinschaft“;
- (5) „Voraussetzung für eine solche Förderung des länderübergreifenden Dienstleistungsverkehrs sind **ein fairer Wettbewerb sowie Maßnahmen, die die Wahrung der Rechte der Arbeitnehmer garantieren**“.

- 17) Obwohl die Entsendungsrichtlinie hinsichtlich der Umsetzung und Anwendung von Anfang an problematisch war, wurde erst vor kurzem richtig klar, dass eine gründliche Revision der Vertragsbestimmungen und der entsprechenden Jurisprudenz notwendig ist.

Der EUGH hat die Richtlinie in den Fällen Laval, Rüffert und Kommission gegen Luxemburg so ausgelegt, dass sie nun als **maximale** Richtlinie gilt, was **Angelegenheiten** betrifft, die rechtsverbindlich geregelt werden können und mit Blick auf den **erforderlichen Schutz** und die verfügbaren **Maßnahmen**, um sicherzustellen, dass Arbeitsbedingungen von allen nationalen und ausländischen Unternehmen im selben Bereich oder im selben Sektor gleich gehandhabt werden.

---

<sup>6</sup> Rush-Portuguesa C-113/89

Wenn die Mitgliedstaaten auf dem Gesetzesweg höhere oder andere Standards durchsetzen wollen oder Gewerkschaften Maßnahmen ergreifen, um über Tarifverträge bessere Standards zu erzielen, insbesondere um "Sozialdumping" zu vermeiden, Gleichbehandlung zu gewährleisten und fairen Wettbewerb zwischen örtlichen und ausländischen Dienstleistern zu fördern, könnte dies als Verstoß gegen Artikel 49 des Vertrags angesehen werden.

- 18) Der nach dem Lindsey-Öl-Fall im Vereinigten Königreich erstellte ACAS-Bericht<sup>7</sup>, zeigt die Probleme ganz eindeutig auf. Wenn ein ausländischer Subunternehmer sich nur für **Mindeststandards** bei Löhnen und Arbeitsbedingungen im Aufnahmeland verantworten muss, wohingegen einheimische Subunternehmer gehalten sind (im Vereinigten Königreich wird dies erwartet), höhere Standards (nach tariflichen Bestimmungen) anzuwenden, ist dies ein klarer Anreiz für „Sozialdumping“ (im Sinne einer Abwärtsspirale anstatt als einer Aufwärtsspirale). Das ist ein mehrfacher Verstoß gegen die Grundprinzipien der EU-Verträge. Erstens kommt es so eventuell zu Diskriminierung einheimischer Unternehmen („reverse discrimination“), anstatt zur Schaffung gleicher Ausgangsbedingungen für ausländische und einheimische Unternehmen/Dienstleister. Zweitens sind die positiven Auswirkungen des Binnenmarkts (das Arbeitnehmer dorthin gehen, wo es Arbeit gibt, ohne den einheimischen Arbeitsmarkt zu gefährden, d.h. nur bei einem engen Arbeitsmarkt; und das Unternehmen sich dort niederlassen, wo es genügend Arbeitskräfte gibt) ernstlich gefährdet. In diesem Fall war es dank des Eingriffs der Gewerkschaften glücklicherweise möglich, die Akteure der sozialen Unruhen zu Verhandlungen zu bewegen und eine potentiell gefährliche Situation in ein für alle Beteiligten vorteilhaftes „Geschäft“ umzuwandeln.
- 19) Der EGB ist jedenfalls der Auffassung, dass das grundlegende Problem dringend gelöst werden muss, um **weitere Schäden bei der Entwicklung des Binnenmarktes und seiner Freizügigkeitsgrundsätze zu vermeiden.**

---

<sup>7</sup><http://www.acas.org.uk/CHttpHandler.ashx?id=1019&p=0>

## Vorschläge des EGB

- 20) Die EU benötigt ein rigoroses Engagement ihrer Mitgliedstaaten bei der vollständigen EU-weiten Durchsetzung der Vertragsbestimmungen zur Freizügigkeit der Arbeitnehmer, die sich auf die Gleichbehandlung und Nichtdiskriminierung der Arbeitnehmer und Unternehmen an dem Ort an dem die Arbeit ausgeführt wird (Aufnahmelandprinzip) stützt.

Wo nötig sollten die Mitgliedstaaten in Zusammenarbeit mit den Sozialpartnern ihre Bevölkerung aktiver und intensiver über den Rechtsrahmen zur Freizügigkeit von Arbeitnehmern und die Rechte von Arbeitern diesbezüglich informieren, um unbegründete Ängste und Befürchtungen abzubauen.

Mitgliedstaaten sollten in Zusammenarbeit mit den Sozialpartnern versuchen ihr nationales System „**mobilitätsgerecht**“ („mobility-proof“) zu gestalten sowie seine eventuellen Schwächen anzugehen, die zu mehr illegaler Arbeit und Missachtung der Arbeitsnormen und unfairer Wettbewerb auf Grundlage von Gehalt und Arbeitsbedingungen führen können. Dies könnte bei Überlegungen hilfreich sein, um angemessene Voraussetzungen für offene Grenzen zu schaffen, anstatt –falls noch bestehende– Übergangsbegrenzungen bei zu behalten.

- 21) Zwei aktuelle Beispiele zeigen deutlich, welchen Unterschied der **Mangel** solcher Maßnahmen ausmachen kann, wenn es um das Vertrauen von Arbeitnehmern und Bürgern in die Vorteile von offenen Grenzen und Freizügigkeit geht.

In der Zeit vor dem **irischen Referendum** zum Lissabon-Vertrag forderten Gewerkschaften in Irland klare Garantien hinsichtlich der Verbesserung des Sozialsystems, der Achtung der Arbeitnehmerrechte und insbesondere des Rechts auf Tarifverhandlungen. Nachdem das Referendum gescheitert war, hat eine Untersuchung gezeigt, dass der Mangel an Vertrauen in Bezug auf den Umgang Irlands mit den Arbeitnehmerrechten in einer globalisierten Welt ein Hauptgrund für die Ablehnung des Vertrags war.

Vor kurzem hat die **Schweizer** Bevölkerung ein **Referendum** über die Weiterführung des Abkommens über Freizügigkeit von Arbeitnehmern aus den neuen Mitgliedstaaten der EU, und die Öffnung der Grenzen für Bulgarien und Rumänien, abgehalten. Nach zahlreichen von den Gewerkschaften geführten Kampagnen und Debatten hat die Schweiz ein Maßnahmenpaket angenommen, um möglichen negative Auswirkungen des

Sozialdumpings zu begegnen und zu jedermanns Erstaunen war das Ergebnis des Referendums sehr positiv (mit Zustimmung von fast 60 Prozent der Wähler!). (In Liechtenstein war Ähnliches zu beobachten.)

- 22) Außerdem muss die EU dringend ihren **Rechtsrahmen** hinsichtlich der Freizügigkeit von **Dienstleistungen abklären**.

Es ist eindeutig, dass ein Dienstleistungsunternehmen sowie grenzübergreifende Dienstleistungen unter die im Vertrag etablierten Freiheiten fallen. Jedoch ist es nach Ansicht des EGB nicht länger hinnehmbar, dass der wachsende Dienstleistungsmarkt innerhalb der EU mit fiktiven Konzepten geregelt wird:

- a. Mit der Annahme, dass alle Arbeitnehmer von Dienstleistern grenzüberschreitender Tätigkeiten nicht als "Arbeitnehmer" im Sinne des Vertrags angesehen werden (wogegen sie es formal sind!),
- b. Mit der fiktiven Annahme, dass sie „nicht Teil des Arbeitsmarkts im Aufnahmeland werden“ (wobei viele genau die gleiche Arbeit verrichten wie einheimische Arbeitnehmer),
- c. und dass ihr eigentlicher Arbeitsplatz das Ursprungsland ist (wobei viele für lange Zeiträume bleiben, bis zu 5 Jahren und länger, und von ihrem Dienstleister von einem Arbeitsort zum nächsten im Aufnahmeland oder in einem anderen Land abgeordnet werden).

Diese Probleme sind nicht nur auf schlechte Durchführung oder Umsetzung zurückzuführen. Sie verlangen eine **gründliche Aufarbeitung** des Rechtsrahmens.

Auch das EP hat in seinem Andersson Bericht<sup>8</sup> darauf hingewiesen, dass die Lücken und Widersprüche des derzeitigen EU-Rechtsrahmens auszubessern sind, da sie zu unfairem Wettbewerb zwischen Unternehmen verleiten und nicht mit der Absicht des Gesetzgebers in Bezug auf die Entsendungs- und Dienstleistungsrichtlinie vereinbar sind.

- 23) Der EGB schlägt folgendes vor:

Die Revision der Entsendungsrichtlinie, um diese zu stärken und ihre Zielsetzung hinsichtlich des fairen Wettbewerbs und der Achtung der Arbeitnehmerrechte erfolgreich umzusetzen.

Folgende Punkte sind in Betracht zu ziehen:

---

<sup>8</sup> <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P6-TA-2008-0513+0+DOC+XML+V0//EN>

- a. Die **Zielsetzungen** der Entsendungsrichtlinie, d.h. die Gewährleistung eines fairen Wettbewerbs und die Achtung der Arbeitnehmerrechte, die derzeit nur in der Präambel der Richtlinie genannt werden, müssen deutlicher im eigentlichen Haupttext der Richtlinie erscheinen und verdienen eine **weitgehendere rechtliche Grundlage**. Insbesondere ein Verweis auf die Zielsetzungen der Sozialpolitik aus Artikel 136 und 137 des Vertrags, mit eindeutiger Bezugnahme auf das Ziel der „Verbesserung der Lebens- und Arbeitsbedingungen der Arbeitnehmer“ würde dabei helfen, eine kohärentere Auslegung der Richtlinie herbeizuführen. Darüber hinaus sollte eine **breitere Rechtsgrundlage** geschaffen werden, z.B. Artikel 137 des Vertrags.
- b. Was genau die **Freizügigkeit von Arbeitnehmern ist**, sollte in den entsprechenden Vertragsbestimmungen dargelegt werden, d.h. insbesondere in **Artikel 39**, der im Rahmen des Gastlandprinzips stark auf das Gleichbehandlungsgebot ausgerichtet ist. Dies bedeutet unter anderem, dass das ursprüngliche Ziel der **Entsendungsrichtlinie, nur eindeutige Situationen von befristeten Entsendungen abzudecken**, in denen der Arbeitnehmer eines Dienstleisters im Rahmen einer kurzfristigen Dienstleistung ins Ausland geht und anschließend zum Arbeitgeber ins Herkunftsland zurückkehrt, deutlicher als Regelungsbereich der Richtlinie festgelegt werden muss, z.B. durch die Einführung einer klaren **zeitlichen Begrenzung** bei der Definition entsandter Arbeitnehmer.
- c. Folglich müssen die Mitgliedstaaten und Sozialpartner auch über effiziente Überprüfungs- und Durchsetzungsmechanismen verfügen, um insbesondere festzustellen, ob die entsandten Arbeitnehmer tatsächlich „ständig“ bei dem Dienstleister im Herkunftsland angestellt sind und dass ihre Rückkehr im Anschluss an die Entsendung vorgesehen ist.
- d. Diesbezüglich ist es auch wesentlich, genauer festzulegen, was eine „grenzübergreifende Dienstleistung“ ist und was nicht, um zu **verhindern**, dass Unternehmen die geltenden Gesetze und Standards mit **Briefkastengesellschaften** umgehen.
- e. Der **Minimalcharakter** der Entsendungsrichtlinie muss **wieder hergestellt werden**, d.h. die Auffassung, dass die Richtlinie „Mindestschutz“ bietet (ein **obligatorisch** anwendbarer rechtlicher Kernbestand), wodurch gesetzlich oder tarifvertraglich beschlossene Standards hinsichtlich besserer Arbeitsbedingungen für die betroffenen Arbeitnehmer

(Standards die angewandt werden **können**) nicht ausgeschlossen werden, solange die Gleichbehandlung und Nichtdiskriminierung von örtlichen und ausländischen Unternehmen gewährleistet ist.

- f. Was die Mitgliedstaaten als Gesetzgeber angeht, sollten sehr restriktive Auslegungen der **“öffentlichen Auftragsvergabe” überarbeitet werden**, um soziale Ziele und den Schutz von Arbeitnehmern einzubeziehen;
- g. Den Mitgliedstaaten sollte es in ihrer Rolle als öffentliche Behörden, die öffentliche Aufträge vergeben (öffentliches Auftragswesen) mit Hilfe von **Sozialklauseln** ermöglicht werden, die Beachtung von Löhnen und Arbeitsbedingungen gemäß der örtlichen Tarifverträge von örtlichen sowie ausländischen Unternehmen, die Angebote abgeben, zu fordern;
- h. Die Richtlinie sollte die **verschiedenen Modelle industrieller Beziehungen in den Mitgliedstaaten eindeutig berücksichtigen** sowie Tarifverhandlungen als flexiblen und dynamischen Prozess anerkennen, der – im Interesse beider Seiten der Arbeitsbeziehungen sowie der Gesellschaft als Ganzes – nicht einfach als eine weitere Regelungsform angesehen werden sollte und kann. Das **Grundrecht auf Tarifverhandlungen und kollektive Maßnahmen** sollte als Ansatzpunkt und Druckmittel für die Gewerkschaften angesehen werden, um sowohl örtliche als auch ausländische Unternehmen dazu zu bewegen, die Lebens- und Arbeitsbedingungen von Arbeitnehmern zu verbessern, und Gleichbehandlung von Arbeitnehmern einzufordern, die vergleichbare Arbeit am gleichen Ort verrichten, ungeachtet ihrer Staatsangehörigkeit und des Niederlassungsortes ihres Arbeitgebers. Dies sollte durch die Einführung einer Zusatzbestimmung im Haupttext der Richtlinie entsprechend der **Monti-Klausel** verdeutlicht werden (zum Beispiel: *“die Auslegung dieser Richtlinie darf nicht das Recht der Gewerkschaften beeinträchtigen, Kollektivmaßnahmen oder Verhandlungen einzuleiten, Tarifvereinbarungen abzuschließen und durchzuführen, um die Lebens- und Arbeitsbedingungen von Arbeitnehmern zu verbessern”*).
- i. Zusätzlich sollten weniger rigide Kriterien angewandt werden, um zu bestimmen, ob ein Tarifvertrag angesichts eines ausländischen Dienstleisters beibehalten werden kann, zum Beispiel in Situationen wo eine **große Mehrheit** der örtlichen Unternehmen an diesen Tarifvertrag **gebunden ist**.

Eine EGB-Expertengruppe von Gewerkschaftsspezialisten und Akademikern arbeitet derzeit an den legalen und technischen Aspekten dieser Vorschläge mit Blick auf ein Memorandum mit Vorschlägen und Empfehlungen vor dem EGB-Exekutivausschuss später in diesem Jahr.

24) Zusätzlich verlangt der EGB eine Stärkung der sogenannten 'Informationsrichtlinie' (über Mindestinformationen, die Arbeitnehmer von ihrem Arbeitgeber hinsichtlich des Arbeitsverhältnisses erhalten sollten), um sämtliche relevante Bestimmungen zu ihrer Arbeitssituation im Aufnahmeland und insbesondere zur Entsendung einzubinden.

25) Außerdem fordert der EGB die Europäische Kommission auf, dringend die Unstimmigkeiten zu beseitigen die eventuell zwischen dem Ruffert-Fall, der Vergaberichtlinie und der IAO-Konvention 94 bestehen, die verhindern soll, dass öffentliche Aufträge die Löhne und Arbeitsbedingungen nach unten drücken. Der Ansatz der IAO 94 ist, dass die Bedingungen im Rahmen von öffentlichen Aufträgen nicht schlechter sind als die Voraussetzungen,

die in Tarifverträgen oder ähnlichen Instrumenten für die gleiche Arbeit im selben Bereich angesetzt sind. 10 EU-Mitgliedstaaten haben diese Konvention ratifiziert. Die EU Kommission und der Ministerrat haben sie in ihren Aufruf zur Ratifizierung aller aktuellen Konventionen von 2006 aufgenommen. Die EU muss deshalb dafür sorgen, dass alle Mitgliedstaaten weiterhin nach den IAO 94 vorgehen können, ihre Ratifizierung und Umsetzung fördern und eventuelle Mehrdeutigkeiten im EU-Recht, die hinderlich sein könnten, ausräumen.

26) Des Weiteren und insbesondere mit Blick auf die derzeitige Krise ist es unbedingt notwendig, die Tragweite von sozialen Kriterien im öffentlichen Auftragswesen und bei der Vergabe privater Aufträge zu klären, damit örtliche und regionale Akteure bei der Ausschreibungen für Verträge die Arbeitslosigkeit in ihrer Region unter Achtung des Nichtdiskriminierungsgrundsatzes berücksichtigen können.

27) Die Kommission und der Rat müssen anlässlich der Bewertung der zweiten Phase der Übergangsmaßnahmen anerkennen, dass es **beträchtliche Probleme** hinsichtlich der grenzübergreifenden Mobilität gibt, die auf nationaler und EU-Ebene dringend angegangen werden müssen, da sie die soziale Kohäsion und die Unterstützung des europäischen Projekts gefährden.

Alle Interessensgemeinschaften auf EU-Ebene – Mitgliedstaaten und Sozialpartner – sollten gemeinsam an einem positiven Rahmenwerk zur Unterstützung des europäischen Arbeitsmarktes mitwirken, der sich auf den Grundsatz der Gleichbehandlung sowie einer Harmonisierung nach oben der Arbeitsbedingungen und Sozialsysteme stützt.

Sie sollten sich außerdem auf einen baldigen Zeitpunkt einigen, zu dem das **Protokoll zum Sozialen Fortschritt** den Verträgen als Anhang beigefügt werden kann, so dass sozialer Fortschritt als eindeutiges Ziel des Binnenmarktes anerkannt wird.

Die alleinige Feststellung in den Schlussfolgerungen des Rats von 2008, dass die europäischen Institutionen *"bestätigen werden, dass die Union den (...), einschließlich der Arbeitnehmerrechte, hohe Bedeutung beimisst"*, als Antwort auf das irische Nein, reicht nicht aus.....

- 28) Der EGB wird die Arbeitnehmerorganisationen auf EU-Ebene aufrufen, Wege zu finden, den Herausforderungen gesteigerter Mobilität der Arbeitnehmer auf dem entstehenden Arbeitsmarkt gemeinsam zu begegnen.
- 29) Wachsende grenzübergreifende Mobilität erfordert auch die Anpassung von Gewerkschaftsmaßnahmen, -tätigkeiten und -strukturen, um die betroffenen Arbeitnehmer, insbesondere die zeitweilig im Ausland Arbeitenden hinsichtlich der Sozial- und Arbeitsrechte angemessen und effektiv zu informieren, zu unterstützen und zu schützen. Es ist jetzt wichtiger denn je, in grenzüberschreitende Solidarität zu investieren und diesbezüglich die beim EGB-Kongress in Helsinki 1999 angenommene EntschlieÙung („Gewerkschaften ohne Grenzen“) sowie den 2007 in Sevilla beschlossenen Aktionsplan umzusetzen.

Gegenseitige grenzübergreifende Hilfestellungen zwischen den Gewerkschaften auf bilateraler und multilateraler Basis müssen auf Grundlage bewährter Verfahren weiter ausgebaut werden und die Möglichkeit für stärkere Zusammenarbeit unter der Schirmherrschaft des EGB ist zu prüfen.

- 30) Freizügigkeit von Arbeitnehmern ist ein Grundrecht, eine Freiheit und keine Pflicht. Zu häufig fördern Politiker die Mobilität in hohem Maße als Selbstzweck. Aber die EU muss sich darüber im Klaren sein, wie viel Mobilität sie wirklich benötigt. Wachsende und beschleunigte Mobilitätsraten können auch negative Nebenwirkungen mit sich bringen, z.B. den Verlust von örtlicher Kohäsion und Gemeinschaften.

Wenn Arbeitnehmer gezwungen sind von einem unsicheren Arbeitsverhältnis ins nächste zu wechseln, ist Mobilität kein anzustrebendes Ziel. Wenn hochqualifizierte Arbeitnehmer aufgrund von Armut gezwungen sind, ihr Land zu verlassen, um im Ausland bei einer Arbeit für die sie überqualifiziert sind mehr zu verdienen, ist dies eine Verschwendung von Humankapital.

Einige Länder, die nicht in Beschäftigungsmaßnahmen investiert haben, sondern hauptsächlich auf die Anstellung ihrer Arbeitnehmer in anderen Ländern gebaut haben, müssen sich jetzt der Rückkehr tausender Arbeitnehmer stellen, denen sie keine angemessene Arbeit bieten können.

Das Gegenstück der Freizügigkeit ist die Freiheit zu Hause zu bleiben. Europas Bürger haben das Recht, ihren Staaten und nationalen Interessengemeinschaften in eine nachhaltige Zukunft für ihre Heimat investieren zu sehen, wenn notwendig mit Hilfe der EU, so dass ihnen Chancen und Anreize für Mobilität auf freiwilliger Basis geboten werden.

Die Mobilität in Europa sollte optimiert und nicht maximiert werden.

- 31) Um die Freizügigkeit von Arbeitnehmern zu wahren und dabei von der europäischen Bevölkerung unterstützt zu werden, müssen enorme Anstrengungen hinsichtlich der Vertrauensbildung unternommen werden. Das Hauptaugenmerk bei diesen Anstrengungen sollte bei angemessenen Schutzmaßnahmen für Arbeitnehmer liegen, um zu vermeiden, dass diese sich dem Protektionismus, dem Nationalismus und der Ausländerfeindlichkeit zuwenden...

\*\*\*\*\*