

bericht

The logo of the DGB (Deutscher Gewerkschaftsbund) is located in the top right corner. It consists of a red parallelogram with the letters 'DGB' in white, bold, sans-serif font.

Arbeitsmigration

EU Grundrecht oder Sozialmissbrauch?

Erfahrungen und Standpunkte der DGB-Gewerkschaften

Impressum

Herausgeber:
DGB Kiel Region
Legienstraße 22
24103 Kiel
www.kielregion.dgb.de

erarbeitet von: Frank Hornschu
Regionsgeschäftsführer und Vorsitzender

Stand: Sommer 2018

Inhalt

Vorwort	4
Eine Bilanz zieht die gewerkschaftliche Studie „Atlas der Arbeit“	7
Freizügigkeit in der EU führt nicht zu Wohlstandsmigration	11
Fakten der Arbeitsmigration	16
Ein Fall aus der Praxis	21
Ausblick	25

Vorwort

Das Gesetz über die allgemeine Freizügigkeit von Unionsbürgern – Freizügigkeitsgesetz/EU regelt als Artikel 2 des am 1. Januar 2005 in Kraft getretenen Zuwanderungsgesetzes¹ den Aufenthalt der Unionsbürger und ihrer Familienangehörigen neu.

Das Freizügigkeitsrecht von Unionsbürgern² ist in der Richtlinie 2004/38/EG vom 29. April 2004 neu geregelt. Es regelt die Einreise und den Aufenthalt von Staatsangehörigen anderer Mitgliedstaaten der Europäischen Union (Unionsbürger) und ihrer Familienangehörigen (§ 1 FreizügG/EU).

Unionsbürger haben in den Mitgliedstaaten der Europäischen Union ein Recht auf Freizügigkeit, also auf Ausreise aus ihrem Herkunftsmitgliedstaat und auf Einreise und Aufenthalt im Aufnahmemitgliedstaat, wenn sie im Aufnahmemitgliedstaat als Arbeitnehmer oder Selbstständige im Wirtschaftsleben erwerbstätig oder auf Arbeitssuche sind. Andere – nicht erwerbstätige – Unionsbürger haben dieses Recht, wenn sie im Aufnahmemitgliedstaat über ausreichende Existenzmittel und ausreichenden Krankenversicherungsschutz verfügen. Das Gleiche gilt für die Familienangehörigen, die den Unionsbürger begleiten oder zu ihm nachziehen. Für eine Einreise und einen Aufenthalt bis zu drei Monaten sind jedoch nur ein Personalausweis oder Reisepass erforderlich (§§ 2, 3 FreizügG/EU).

Freizügigkeitsberechtigte Unionsbürger erhielten bis zum 28. Januar 2013 eine Freizügigkeitsbescheinigung; seitdem benötigen sie überhaupt kein Aufenthaltsdokument mehr. Ihre Familienangehörigen erhalten weiterhin eine Aufenthaltskarte³. Bis zum Erwerb eines

¹ Das Zuwanderungsgesetz, umgangssprachlich auch Einwanderungsgesetz genannt, (*Gesetz zur Steuerung und Begrenzung der Zuwanderung und zur Regelung des Aufenthalts und der Integration von Unionsbürgern und Ausländern*) ist ein Gesetzespaket, mit dem das Ausländerrecht in der Bundesrepublik Deutschland mit Wirkung zum 1. Januar 2005 neu gestaltet wurde. Es enthielt die Erstfassungen des Aufenthaltsgesetzes und des Freizügigkeitsgesetzes/EU, welche das zuvor geltende Ausländergesetz und das Aufenthaltsgesetz/EWG ersetzten. Auch einige Paragraphen in anderen Gesetzen wurden geändert. Das Zuwanderungsgesetz wurde am 5. August 2004 verkündet (BGBl. I S. 1950) und trat am 1. Januar 2005 in Kraft.

² Die vier Grundfreiheiten: https://de.wikipedia.org/wiki/Europ%C3%A4ischer_Binnenmarkt#Die_vier_Grundfreiheiten

³ Mit der Aufenthaltskarte weist der freizügigkeitsberechtigte Familienangehörige eines Bürgers des Europäischen Wirtschaftsraums (EWR), der selbst nicht die Staatsangehörigkeit eines EWR-Staates besitzt, also sogenannter Drittstaatsangehöriger ist, sein Aufenthaltsrecht in Deutschland nach.

Daueraufenthaltsrechts (vgl. § 4a FreizügG/EU), das über eine Bescheinigung des Daueraufenthaltsrechts⁴ oder eine Daueraufenthaltskarte nachgewiesen wird, kann das Recht auf Einreise und Aufenthalt bei Wegfall der Freizügigkeitsvoraussetzungen verloren gehen. Im Übrigen darf es *nur aus Gründen der öffentlichen Ordnung, Sicherheit oder Gesundheit* beschränkt werden (§ 6 Abs. 1 FreizügG/EU).

Soweit die formale Einordnung. Im Folgenden geht dieser Bericht auf die Erfahrungen und Standpunkte der DGB-Gewerkschaften zur Arbeitsmigration ein.

⁴ Eine Bescheinigung des Daueraufenthaltsrechts (im amtlichen Vordruck und in der Altfassung des Gesetzes noch als Bescheinigung des Daueraufenthalts bezeichnet) ist in Deutschland eine amtliche Bestätigung für Staatsangehörige der Europäischen Union und des übrigen Europäischen Wirtschaftsraums (mithin auch für die Bürger von Island, Liechtenstein und Norwegen) über das Bestehen eines Daueraufenthaltsrechts in Deutschland. Nicht erteilt wird die Bescheinigung an Schweizer Bürger. Für sie verbleibt es bei der Aufenthaltserlaubnis-CH.

Arbeitsmigration

Einleitung

Im Okt. 2012 übernahm ich im Auftrag aller acht Gewerkschaften die Funktion des Geschäftsführers und des Vorsitzenden des DGB in der Kiel Region. Gleich zu Beginn dieser Tätigkeit habe ich mich für die Errichtung der Beratungsstelle Arbeitnehmerfreizügigkeit in Kiel, im Kieler Gewerkschaftshaus für Schleswig-Holstein eingesetzt. Die Beratungsstelle Arbeitnehmerfreizügigkeit konnte sodann Anfang 2017 mit dem Projekt „Faire Mobilität“ ihre Arbeit aufnehmen. Die Beratungsstelle AN-Freizügigkeit wird vollständig durch das Land SH und das Projekt „Faire Mobilität“ durch das BMAS gefördert. Diese Anlauf- und Beratungsstelle war und ist für die von Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern aus den Mitgliedsstaaten der EU also für jene, die ihr Freizügigkeitsrecht in Anspruch nehmen, ohne Option.

Die Förderung durch die öffentliche Hand ist auch deshalb ohne Option, weil es sich um Rechte handelt, die – im doppelten Sinne – Gemeinschaftlich festgelegt wurden: Die Integration der Mitgliedsstaaten auf dem Kontinent schritt immer weiter fort. So kam es u. a. zu den Regelungen der Niederlassungsfreiheit für Unternehmen und eben für das Freizügigkeitsrecht, welches ihnen das Recht einräumt, sich in einen anderen Mitgliedstaat zu begeben und dort zu arbeiten und/oder Arbeit zu suchen. Beides, sowohl die Niederlassungsfreiheit als auch das Freizügigkeitsrecht, gilt über die Grenzen von demokratischen Parteien hinweg als große Errungenschaften, als zentrale Freiheitsrechte in Europa.

Gleichwohl haben mit der Zunahme der extremen Ungleichheit in Europa, letztlich durch die gnadenlose Marktradikalität und Sparpolitik sowie einer umfassenden Privatisierung öffentlicher Daseinsvorsorgeeinrichtungen und Institutionen, die rechtspopulistischen, rechtsextremen, europafeindlichen und nationalistischen Parteien und Einstellungen Zulauf. Letztlich gefährdet diese politische Haltung den Frieden, die Freiheit und die Demokratie auf dem Kontinent. Aber dazu später mehr. Konzentrieren wir uns zunächst auf die Arbeitswelt.

Eine Bilanz zieht die gewerkschaftliche Studie „Atlas der Arbeit“ der Hans-Böckler-Stiftung:

1,4 Milliarden Menschen arbeiten unter widrigen Umständen⁵

Digitalisierung, Globalisierung, weltweiter Wettbewerb: Die Arbeitswelt wird immer ungerechter. Es wird immer schwieriger, gute Arbeitsplätze zu schaffen und zu erhalten. Das geht aus dem *Atlas der Arbeit* hervor, einer Studie zur Arbeit weltweit, die vom Deutschen Gewerkschaftsbund (DGB) und der Hans-Böckler-Stiftung erstellt wurde.

Demnach arbeiteten mindestens 1,4 Milliarden Menschen auf der ganzen Welt in prekären Beschäftigungsverhältnissen. In den Entwicklungsländern arbeiteten bis zu 80 Prozent der Erwerbsbevölkerung unter widrigen Umständen – etwa als Tagelöhnerinnen und Tagelöhner. Ihr Lohn reiche in der Regel kaum zum Leben, es gebe meist nicht einmal einen Minimum an Arbeitsschutz.

In den Industrienationen arbeiteten im Schnitt zehn Prozent der Bevölkerung in prekären Verhältnissen. In Deutschland beispielsweise sei der Anteil noch nie so hoch gewesen wie heute. Zu prekären Arbeitsverhältnissen zählt die Studie etwa Menschen, die im Niedriglohnsektor tätig sind, einen Minijob haben, unfreiwillig Teilzeit oder befristet arbeiten oder im Rahmen eines Werk- oder Zeitvertrages tätig sein müssen. Insgesamt habe sich der Anteil der prekären Beschäftigungsverhältnisse seit den Neunzigerjahren mehr als

⁵ <https://www.zeit.de/wirtschaft/2018-05/niedriglohn-digitalisierung-atlas-arbeitswelt-boeckler-institut-kluft>

verdoppelt. Bald schon könnte eine unbefristete Vollzeitstelle kein Normalarbeitsverhältnis mehr sein, heißt es in der Studie. Schon heute habe fast jeder Zweite kein solches Beschäftigungsverhältnis mehr.

Auch dass der Lohn zum Leben reicht, sei nicht mehr selbstverständlich. Mittlerweile sei der Niedriglohnsektor in Deutschland einer der größten in ganz Europa. Zugleich stagniere die Zahl der Langzeitarbeitslosen. Auch sei das Risiko, arbeitslos zu werden, größer geworden – schlicht deswegen, weil immer mehr Beschäftigungsverhältnisse befristet seien und nur auf Zeit geschlossen würden. Besonders hoch sei das Risiko für Leiharbeiterinnen und Leiharbeiter, heißt es in der Studie. Sie würden immer öfter auch für hochqualifizierte Tätigkeiten eingesetzt – in der IT zum Beispiel. "Die Arbeitswelt wird instabiler".

Vermögen aus Erwerbsarbeit aufbauen wird immer schwerer

Außerdem sinkt die Lohnquote kontinuierlich, und zwar nicht nur in Deutschland, sondern auch weltweit. Die Lohnquote drückt aus, wie hoch der Anteil von Erwerbseinkommen am Volkseinkommen ist. Sie zeigt damit beispielsweise, wie viel Vermögen in einem Land durch Erwerbsarbeit aufgebaut werden kann und wie viel Vermögen beispielsweise durch Kapitalvermögen erwirtschaftet wird. Während die Lohnquote Anfang der 2000er Jahre noch bei 72 Prozent gelegen habe, betrage sie mittlerweile 68 Prozent.

Die mittleren Einkommen seien geschrumpft, parallel wachse aber die Gruppe mit extrem hohem Einkommen. Um die Einkommen zu stärken, ist eine höhere Tarifbindung erforderlich. Doch dazu müssen wieder mehr Beschäftigte Mitglied in einer Gewerkschaft sein. Die Zahl der organisierten Beschäftigten sinkt jedoch seit Jahren: Ende 2017 hatten die DGB-Gewerkschaften noch knapp sechs Millionen Mitglieder. Dabei gibt es gut 44 Millionen Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer in Deutschland. Im Jahr 2000 waren noch 7,8 Millionen Menschen Mitglied in einer Gewerkschaft und damals war auch die Zahl der Erwerbstätigen geringer. Eine Möglichkeit wäre es, Tarifverträge für allgemeinverbindlich zu erklären, wie etwa gerade bezüglich der Pflegebranche diskutiert wird. Bisher sind nur 1,5 Prozent aller gut 70.000 Tarifverträge in Deutschland allgemeinverbindlich. Davon profitierten alle Erwerbstätigen in einer Branche.

Apropos Zahl der Erwerbstätigen: Diese steigt seit Jahren stetig, und zwar nicht nur hierzulande, sondern weltweit. Zu erklären sei das einerseits durch die Emanzipation, immer mehr Frauen sind berufstätig. Zugleich steige die Lebenserwartung und immer mehr Menschen arbeiteten auch im Alter. Auch wächst die Weltbevölkerung.

Bei der Zahl der Beschäftigten spiele auch die Arbeitsmigration eine große Rolle. Während in Deutschland in den vergangenen vier Jahrzehnten über zwei Millionen sozialversicherungspflichtige Jobs entstanden seien, sei die Zahl der Arbeitslosen effektiv nur um 400.000 gesunken. Warum? Weil viele Menschen auch aus anderen Ländern mittlerweile in Deutschland arbeiteten. Die Arbeitsmigration wird in Zukunft noch weiter steigen. Einerseits weil in vielen Industriestaaten junge Fachkräfte fehlten, andererseits weil die Ungleichheit weltweit immer größer werde und Menschen vor Armut und Bedrohung durch Kriege und Umweltkatastrophen flöhen.

Frauen gehören oft zu den Verliererinnen

Die Studie verzeichnet aber auch positive Entwicklungen: Die Produktivität beispielsweise steige seit Jahren, auch durch eine zunehmende Automatisierung und Digitalisierung. Arbeit könne deshalb einfacher, menschenwürdiger, interessanter werden. Und die Menschen könnten in Zukunft kürzere Arbeitszeiten haben. Schon heute wollen viele Beschäftigte vor allem in den Industrienationen flexibler arbeiten.

Nur jeder Zehnte allerdings könne seine Arbeitszeit auch selbstbestimmt wählen. Viele Beschäftigte klagten über Stress, Überstunden und Arbeitsverdichtung. Die Symptome sind in der zunehmenden Digitalisierung zu finden und eine Antwort durch Gesetze und Regelungen steht noch aus.

In China und Indien sind die Folgen der Digitalisierung besonders stark. Dort seien viele Menschen in Jobs tätig, die durch die Automatisierung bedroht seien, heißt es in einer Weltbank-Studie. 69 Prozent der Arbeitsplätze in Indien und 77 Prozent der Jobs in China seien durch die Digitalisierung bedroht. Daher müsse weltweit in die Qualifizierung und Weiterbildung investiert werden, heißt es in der Untersuchung.

Zugleich sei nicht davon auszugehen, dass die Digitalisierung Arbeitsplätze im großen Stil vernichten werde. Vielmehr sei zu erwarten, dass neue entstehen würden. So auch das IAB aus Nürnberg.

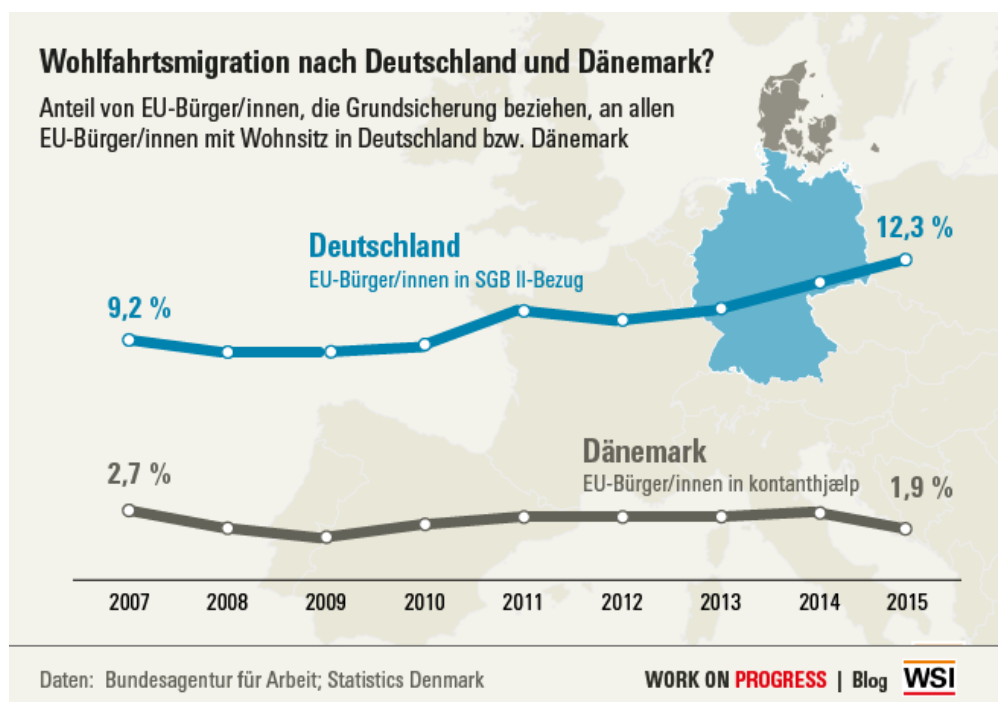
Sorgearbeit wird ausgelagert

Allerdings finde oft auch eine Verschiebung statt: Immer öfter würden früher unbezahlte Tätigkeiten wie Kinderbetreuung, Pflege oder Haushaltsreinigung an private Dienstleisterinnen und Dienstleister ausgelagert – viele von ihnen seien als Soloselbständige tätig, andere seien Arbeitsmigrantinnen und -migranten, oftmals würden sie nur gering bezahlt.

Frauen stünden laut *Atlas der Arbeit* häufiger in der Arbeitswelt von heute auf der Seite der Verlierer: Weltweit seien 40 Millionen Menschen Opfer von moderner Sklaverei, die meisten davon seien Frauen. Und auch da, wo es einige Verbesserungen beim Thema Gleichberechtigung gebe, könne nicht von richtiger Chancengleichheit die Rede sein: Zwar habe sich die Erwerbsquote der Frauen beispielsweise nicht nur hierzulande an die der Männer angenähert, Frauen arbeiteten allerdings überdurchschnittlich oft in Teilzeit und sie bekämen überall auf der Welt durchschnittlich weniger Lohn als Männer, selbst bei gleicher Tätigkeit und Ausbildung.

Das Fazit der Analyse lautet daher, dass wieder mehr für Gerechtigkeit in der Arbeitswelt gekämpft werden muss. Die Beschäftigten müssen in ihrer Gewerkschaft wieder die zentrale Rolle erkennen. Nur sie können die Koalitionsfreiheit und das Streikrecht als Grund- und Menschenrechte stärken.

Freizügigkeit in der EU führt nicht zu Wohlstandsmigration



Kommt es in der EU zu gezielter Einwanderung in die ausgebauten Wohlfahrtssysteme vor allem der nord-westlichen Mitgliedstaaten? Zumindest für Deutschland und Dänemark lautet die Antwort Nein – nicht zuletzt, weil diese Länder weitreichende Schutzmaßnahmen ergriffen haben. Probleme gibt es dennoch, wie der deutsche Fall zeigt.⁶

Innerhalb der Europäischen Union (EU) hat sich ein umfassendes Freizügigkeitssystem herausgebildet, welches EU-Bürger/innen sowohl ausgedehnte Mobilitätsrechte als auch weit-

⁶ https://www.boeckler.de/wsi_blog_114615.htm

reichenden Zugang zu den Sozialsystemen anderer Mitgliedstaaten garantiert. Diese Entwicklung hat in manchen Mitgliedstaaten, etwa Deutschland, Dänemark oder Großbritannien, zunehmende Sorgen vor so genannter „Wohlfahrtsmigration“ ausgelöst. Die vergleichsweise hohen Sozialleistungsniveaus der nord-westlichen Mitgliedstaaten würden, so die Befürchtung, EU-Bürger/innen aus den ärmeren Mitgliedstaaten vor allem Osteuropas zum Einwandern motivieren. Dies gefährde jedoch die finanzielle Bestandsfähigkeit der aufnehmenden Wohlfahrtsstaaten, da nun Personen in den Genuss von Sozialleistungen kommen würden, die zu deren Bereitstellung keinen Beitrag geleistet hätten.

Doch diese Sorgen vor gezielter Einwanderung in die Sozialleistungssysteme durch Unionsbürger/innen sind unbegründet – was sich gut anhand verschiedener Kennzahlen zu Deutschland und Dänemark festmachen lässt.

Der Blick auf diese beiden Mitgliedstaaten zeigt zunächst, dass beide Länder laut Eurostat zwischen 2007 und 2015 enorme Zuwanderung aus anderen EU-Mitgliedstaaten erfahren haben (Deutschland +41 Prozent, Dänemark sogar +113 Prozent). Und in beiden Fällen sind diese Zuwächse fast ausschließlich auf Zuwanderung aus den 2004 und 2007 beigetretenen osteuropäischen Mitgliedstaaten zurückzuführen. Im Lichte des Eingangs skizzierten Wohlfahrtsmigrationsszenarios erscheint das erstmalig passend: Es hat tatsächlich eine enorme Wanderungsbewegung von Ost nach West bzw. von Arm nach Reich stattgefunden.

Betrachtet man weiter, inwieweit sich im selben Zeitraum der Bezug von Grundsicherungsleistungen (kontanthjælp bzw. Leistungen nach SGB II) durch EU-Bürger/innen in Dänemark und Deutschland entwickelt hat, sieht man zudem deutliche absolute Zuwächse. Tatsächlich beziehen heute etwa mehr als doppelt so viele Unionsbürger/innen in Deutschland und Dänemark diese Leistungen als noch zehn Jahre zuvor. Auch das scheint für die Wohlfahrtsmigrationsthese zu sprechen. Werden diese absoluten Zahlen aber in Relation zu allen in Dänemark und Deutschland lebenden Unionsbürger/innen gesetzt, zeigt sich bemerkenswertes. Wie das obige Schaubild zeigt, hat der Sozialleistungsbezug durch EU-Bürger/innen in Deutschland auch relativ zugenommen (+33,7 Prozent), in Dänemark jedoch nicht – hier ist er relativ konstant geblieben und hat jüngst sogar wieder abgenommen (-29,6 Prozent). Obwohl Dänemark den vergleichsweise wohl generösesten Wohlfahrtsstaat in der EU hat, ist er offenbar nicht Ziel von innereuropäischer Wohlfahrtsmigration.

Ein wesentlicher Grund für die nicht nachzuweisende Sogwirkung des dänischen Sozialstaats dürfte in dem – von den Kritikern des EU-Freizügigkeitssystem oft übersehenen – Umstand liegen, dass das EU-Recht den Mitgliedstaaten nach wie vor Möglichkeiten eröffnet, gezielte Einwanderung in die Sozialsysteme zu unterbinden. So erlaubt etwa die Freizügigkeitsrichtlinie von 2004 (RL 2004/38/EG) explizit, dass frisch eingewanderten nicht-erwerbstätigen, arbeitssuchenden oder studierenden Unionsbürger/innen Sozialleistungen verweigert werden dürfen. Auch der EuGH hat diese Ausschlussmöglichkeiten jüngst in einer ganzen Reihe von Entscheidungen (Dano, Alimanovic, usw.) bestätigt.

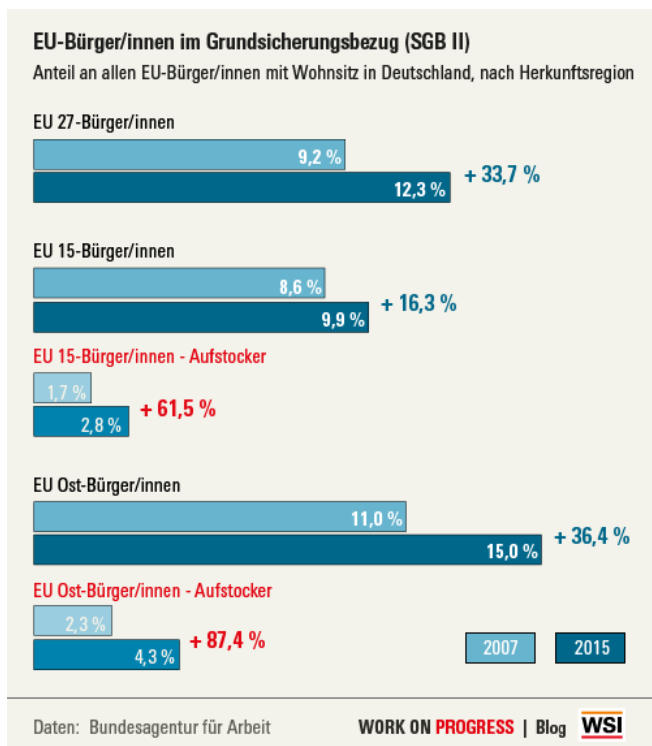
Dänemark hat umfassend von diesen Möglichkeiten Gebrauch gemacht und nicht-arbeitende EU-Bürger/innen solange von Sozialleistungen ausgeschlossen, bis diese entweder Arbeitnehmerstatus oder ein Daueraufenthaltsrecht erlangt haben. Im Zuge der jüngsten Diskussionen über Wohlfahrtsmigration hat Dänemark diese Ausschlusspraktiken sogar noch verschärft, indem die Verwaltungen angewiesen wurden, genauer und vor allem strikter zu prüfen, ob leistungsbeantragende EU-Bürger/innen tatsächlich über Arbeitnehmerstatus oder Daueraufenthaltsrecht verfügen. Angesichts dieser restriktiven Umgangsweise mit auf Sozialleistungen angewiesenen Unionsbürger/innen ist das Ausbleiben von Wohlfahrtsmigration in Dänemark also kein Wunder.

Doch auch Deutschland hat arbeitssuchende und andere nicht-erwerbstätige Unionsbürger/innen von Grundsicherungsleistungen ausgeschlossen bis sie Arbeitnehmerstatus oder Daueraufenthaltsrecht nachweisen können. Anders als in Dänemark ist der Sozialleistungsbezug durch EU-Bürger/innen aber dennoch deutlich angestiegen. Haben wir es hier also mit Wohlfahrtsmigration zu tun?

Das lässt sich bezweifeln. Zwar ist dieser Zuwachs tatsächlich – entsprechend des Wohlfahrtsmigrationsszenarios – zum ganz überwiegenden Teil auf den Zuzug von Osteuropäern zurückzuführen, aber ein genauere Blick auf die in dem folgenden Schaubild abgebildeten Bezugsdaten legt eine andere Deutung nahe. Hier zeigt sich nämlich zum einen, dass der Bezug von Grundsicherungsleistungen auch unter den EU-15-Bürger/innen angestiegen ist, also unter jenen, die nicht aus Osteuropa kommen. Dies ist insbesondere auch deshalb bemerkenswert, weil deren Anzahl in Deutschland zwischen 2007 und 2015 gesunken ist. Und zum anderen fällt auf, dass der gestiegene Bezug von Grundsicherungsleistungen vor allem

durch die stark gewachsene Anzahl von Unionsbürger/innen getrieben ist, die SGB II-Leistungen als Ergänzungsleistung zu einer geringfügigen Beschäftigung erhalten („Aufstocker“). Hier sind massive Steigerungsraten sowohl bei den osteuropäischen als auch bei den EU-15-Bürger/innen zu verzeichnen.

Beides deutet darauf hin, dass der gestiegene Sozialleistungsbezug von Unionsbürger/innen in Deutschland daher nicht auf Wohlfahrtsmigration, sondern auf deren schwindende Arbeitsmarktintegration zurückgeht. EU-Bürger/innen kommen zum Arbeiten nach Deutschland, haben dann aber offenbar zunehmend Schwierigkeiten, reguläre und vernünftig abgesicherte Arbeit zu finden. Vielmehr landen sie vermehrt in prekären Jobs im Niedriglohnbereich, wo sie dann verstärkt auf staatliche Hilfe angewiesen sind. Diese Vermutung wird zudem noch durch den Umstand gestützt, dass der Bezug von regulärem, beitragsfinanzierten Arbeitslosengeld (nach SGB III) unter Unionsbürger/innen zwischen 2007 und 2015 nicht nur sehr gering, sondern sogar gesunken ist.



Die Belastung für den deutschen Sozialstaat entsteht folglich also nicht, weil EU-Bürger/innen gezielt in das deutsche Grundsicherungsnetz einwandern, sondern weil sie zunehmend von Deutschlands enorm gewachsenem Niedriglohnbereich aufgesogen werden. Das würde auch erklären, warum der Sozialleistungsbezug von Unionsbürger/innen im Gegensatz zu Dänemark in Deutschland gestiegen ist, obwohl beide Mitgliedstaaten praktisch dieselben sozialrechtlichen Maßnahmen gegen Wohlfahrtsmigration ergriffen haben. Offenbar macht

die Verfassung des jeweiligen Arbeitsmarktes den entscheidenden Unterschied. Denn im Gegensatz zu Deutschland gibt es – dank starker Gewerkschaften und funktionierendem Tarifsysteem – in Dänemark bislang keinen Niedriglohnsektor, der durch staatliche Ergänzungsleistungen auch noch subventioniert wird. Wer in Dänemark Arbeit findet, ist also in viel geringerem Maße auf das staatliche Sicherungsnetz angewiesen als in Deutschland.

Auch wenn die Sorgen vor Wohlfahrtsmigration innerhalb der EU derzeit also unbegründet sind, so zeigt der deutsche Fall doch eindrücklich, dass mit der EU-Freizügigkeit trotzdem Belastungen für nationale Sozialsysteme einhergehen können. Ob es dazu kommt, hängt aber offenbar weniger von der vermeintlichen Attraktivität des Sozialleistungsniiveaus, sondern vom Liberalisierungsgrad des Arbeitsmarktes ab.

Fakten der Arbeitsmigration

Deutschland ist ein Einwanderungsland. Millionen von EU-Bürgerinnen und -Bürgern nutzen die Freizügigkeit für Arbeitskräfte, um in einem anderen Mitgliedsland zu arbeiten. Diese Mobilisierung ist gut für die Bundesrepublik, aber ein Problem für die Herkunftsländer.⁷

Ein Grundrecht der EU-Bürgerinnen und -Bürger besteht darin, sich frei in der Union zu bewegen und dort zu leben, wo sie wollen. Nirgends dürfen Angehörige anderer EU-Länder in Bezug auf Arbeitsrechte und Sozialleistungen diskriminiert werden. Gleichzeitig liegt die Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik in der nationalen Zuständigkeit der Staaten. Es gibt so gut wie keine europäische Arbeitsmarktpolitik – in einem Kontinent mit enormen Einkommens- und Lohnunterschieden. Das Bruttoinlandsprodukt pro Kopf in Luxemburg liegt um mehr als das Zehnfache über dem von Bulgarien.

2016 arbeiteten fast 12 Millionen EU-BürgerInnen in einem anderen EU-Land

In Politik und Wissenschaft dominiert die Ansicht, dass die Mobilität der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer dazu beiträgt, dass der europäische Arbeitsmarkt besser funktioniert. Theoretisch steigt die Wirtschaftsleistung der Gesamt-EU, wenn Beschäftigte aus ärmeren Ländern besser bezahlte Jobs in reicheren Mitgliedstaaten übernehmen. So verbessert sich die allgemeine "Arbeitsallokation", da höhere Löhne automatisch zu einer höheren Produktivität in der EU führen.

Es ist eine andere Frage, wie frei diese Bewegung in Wirklichkeit ist und wie sie sich auf die Arbeitsmärkte in den Herkunfts- und Aufnahmeländern auswirkt. Im Jahr 2016 lebten 11,7 Millionen EU-Bürgerinnen und -Bürger zwischen 15 und 64 Jahren in einem anderen EU-Mitgliedstaat, nur 3,7 Prozent der gesamten Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter.

⁷ <http://gegenblende.dgb.de/artikel/++co++a58e1e48-760a-11e8-bf86-52540088cada>

Davon waren 8,5 Millionen erwerbstätig oder suchten eine Arbeit. Dies ist ein sehr bescheidenes Migrationsniveau, nur ein Bruchteil der Arbeitsmobilität zwischen Bundesstaaten innerhalb der USA. Die Freizügigkeit in der EU wird also wenig genutzt.



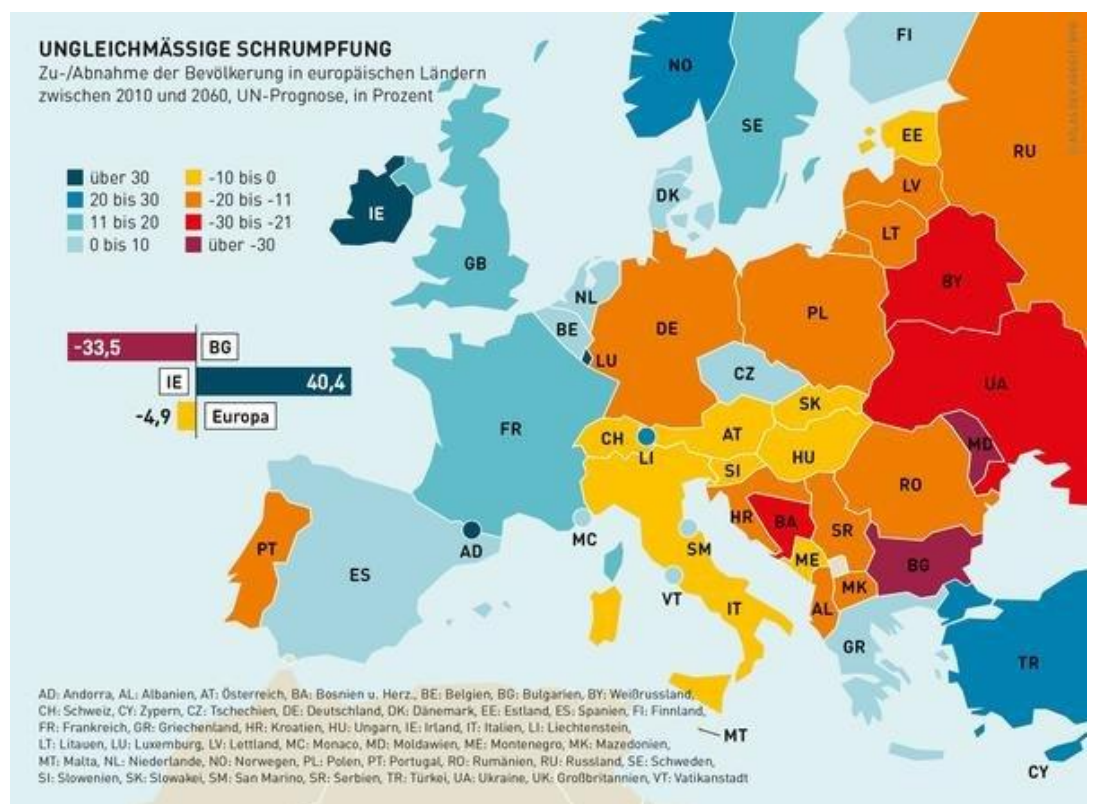
Ein zu starker „Braindrain“, die Abwanderung gut Ausgebildeter, hemmt die Entwicklung in ihren Herkunftsländern. DGB/Bartz/Stockmar, CC BY 4.0

Allerdings stammen von den 8,5 Millionen mobilen Arbeitnehmern und Arbeitnehmerinnen mehr als die Hälfte, nämlich 4,4 Millionen, aus den 13 Mitgliedstaaten, die der EU ab 2004 im Zuge ihrer Osterweiterung beigetreten sind. Dies ist ein viel höherer Prozentsatz als ihr Anteil von 21 Prozent an der gesamten EU-Beschäftigung. Nur zwei Prozent der Menschen aus den älteren 15 Mitgliedstaaten leben in einem anderen EU-Land; für die neueren Mitglieder liegt die Zahl fast bei zehn Prozent. Die grenzüberschreitende Arbeitsmobilität in den älteren EU-Ländern hat zwischen 2006 und 2016 nur von 3,2 auf 3,9 Millionen zugenommen, aber in den neuen von 1,8 auf 4,4 Millionen.

Arbeitsmigration war ein wesentlicher Faktor für die Brexit-Entscheidung

Eine Reihe von Faktoren führt zu dieser Mobilisierung der Arbeitskräfte: unterschiedliche Einkommensniveaus zwischen den Ländern, Chancen auf dem Arbeitsmarkt und auch historische Muster. Fachleute sprechen oft von "Pull" - und "Push" -Faktoren, also Ziehen und Drücken: In Europa lockt es die Menschen in andere Länder, wenn sie dort arbeiten können, oder sie müssen weg ziehen, wenn sie zu Hause keinen anständigen Arbeitsplatz finden.

Der Strom der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer zwischen den EU-Mitgliedstaaten ist nicht gleichmäßig. Die Ziele richten sich nach der Wirtschaftskraft und damit nach den Chancen auf einen Arbeitsplatz. In Deutschland arbeiten 2,3 Millionen Menschen aus anderen EU-Ländern. In Großbritannien sind es 2,2 Millionen, in Italien 790.000, in Spanien 773.000 und in Frankreich 673.000. Damit beherbergen diese fünf Länder fast 75 Prozent der mobilen Arbeitskräfte aus einem anderen Mitgliedstaat; in Bezug auf ihre Bevölkerung stehen Luxemburg mit 43 Prozent und Zypern mit 15 Prozent an der Spitze. Von der "neuen" in die "alte" EU strömten die Arbeitsuchenden ebenfalls zu wenigen Zielen. Allein 1,3 Millionen gingen nach Großbritannien, wo sie zu einem wichtigen Faktor für den Brexit wurden. 1,2 Millionen kamen nach Deutschland.



Ihre Arbeitskräfte werden die großen EU-Industrielländer auf Dauer nicht aus den Nachbarstaaten holen können. DGB/Bartz/Stockmar, CC BY 4.0

Die Mobilität hat den Zielländern am meisten geholfen. Für die Entsendeländer ist die Bilanz zwiespältig. Als sie beitraten, war die Arbeitslosigkeit unter den neueren Mitgliedstaaten viel höher als in den älteren. Kurzfristig wirkte die Auswanderung von Arbeitnehmern und Arbeitnehmerinnen wie ein Sicherheitsventil: Migration bedeutete eine Alternative. Zudem stützten die Geldüberweisungen an ihre Familien und die Entlastung des Arbeitsmarktes die nationalen Haushalte.

Doch dort ist die Arbeitslosigkeit in den vergangenen Jahren deutlich zurückgegangen, während die Migration von Ost nach West weiter zugenommen hat. Viele dieser Länder

leiden heute unter Arbeitskräftemangel, insbesondere von Fachkräften. Dies stellt ein ernsthaftes Problem dar.

Aus Rumänien sind zwischen 2009 und 2015 die Hälfte der Ärzte ausgewandert

In den zehn Jahren vor 2008 schloss das Lohnniveau in den östlichen Mitgliedstaaten der EU rasch zu dem im Westen auf. Aber seit der Finanzkrise jenes Jahres stagniert es oder sinkt sogar. Trotz sich verbessernder Berufschancen zu Hause locken die höheren Löhne anderswo. Öffentliche Dienste kollabieren bereits wegen Personalmangels. So hat Rumänien zwischen 2009 und 2015 die Hälfte seiner Ärzteschaft verloren, und zehn Prozent seiner Bevölkerung sind ohne medizinische Versorgung.

Anlass zur Sorge ist auch, dass die Migrantinnen und Migranten an ihren neuen Standorten eher gering qualifizierte Arbeit leisten. Rund 37 Prozent der Arbeitnehmer und Arbeitnehmerinnen, die die Erweiterungsländer verlassen haben, geben an, dass sie für ihre derzeitigen Arbeitsplätze überqualifiziert sind. Diese Verschwendung von Humanressourcen zeigt, dass die Mobilität von Arbeitskräften innerhalb der EU weder die ursprünglichen Erwartungen erfüllt hat, noch ihr volles Potenzial nutzt.

Ein Fall aus der Praxis

der Gewerkschaft Nahrung, Genuss und Gaststätten – NGG

Über die gnadenlose Ausnutzung und Ausbeutung von Beschäftigten, die ihr Recht auf Freizügigkeit in unserem Land nutzen, gibt es sehr, sehr viele Beispiele. Über alle Wirtschaftsbranchen hinweg - im Logistik- und Verkehrsgewerbe, in der Bauwirtschaft und im Reinigungsgewerbe, im Pflegebereich, in der Landwirtschaft, im Hotel- und Gastgewerbe, um hier nur einige zu nennen - wird die Unkenntnis über die nationalen Regelungen aus dem Arbeits- und Sozialrecht bei den betreffenden Menschen häufig rücksichtslos ausgenutzt.

IN FLEISCHBRANCHE WEITER VIELES IM ARGEN

Gewerkschaft will im Namen von Werkvertrags-Arbeitern klagen⁸

Osnabrück. Niemand weiß genau, wie viele Menschen in Deutschland über einen Werkvertrag ihrer Arbeit nachgehen. Eines aber steht sehr wohl fest: Es gibt in vielen Branchen immer wieder Probleme mit dem arbeitsrechtlichen Instrument. Die Gewerkschaft NGG prescht mit einem Vorschlag vor.

Angesichts anhaltender Missstände im Umgang mit ausländischen Werkvertragsarbeitern will die Gewerkschaft Nahrung-Genuss-Gaststätten (NGG) wenn nötig für diese vor Gericht ziehen. Im Gespräch mit unserer Redaktion sagte NGG-Chefin Michaela Rosenberger: „Nur so kann sichergestellt werden, dass Mängel auch abgestellt werden. Viele Beschäftigte trauen sich aus Angst um ihren Job nicht, ihre Rechte vor Gericht durchzusetzen.“ Deswegen forderte Rosenberger ein sogenanntes Verbandsklagerecht für die Gewerkschaft.

⁸ <https://www.noz.de/deutschland-welt/wirtschaft/artikel/1396645/gewerkschaft-will-im-namen-von-werkvertrags-arbeitern-klagen>

Selbstverpflichtung unterzeichnet

In den vergangenen Jahren hatte es immer wieder Berichte über Missstände im Umgang mit vor allem ausländischen Arbeitern geben. Diese werden von Subunternehmern in die deutschen Betriebe geschickt und erledigen unterschiedliche Aufgaben. Probleme bestanden nicht nur bei der Bezahlung, sondern auch bei der Unterbringung der Arbeiter. Gesetzesverschärfungen, Verordnungen aber auch Selbstverpflichtungen der Wirtschaft waren die Folge. So sagte die Fleischwirtschaft beispielsweise der Bundesregierung zu, die Lebens- und Arbeitsbedingungen der Werkvertragsarbeiter in Schlachthöfen zu verbessern. Die beteiligten Unternehmen – darunter beispielsweise Tönnies, Danish Crown, Vion und Wiesenhof – verpflichteten sich, die Arbeitsverträge der Schlachter und Zerleger in deutsches Arbeitsrecht zu übertragen.

Kritik der Gewerkschaftschefin

Die NGG-Vorsitzende Rosenberger bemängelte jetzt aber, dass gerade in der Fleischwirtschaft „noch vieles im Argen“ liege. Ungeachtet der Selbstverpflichtung großer Unternehmen aus der Branche gebe es nach wie vor Beschwerden über Lohndrückerei und schlechte Unterbringung. „Die Unternehmen der Fleischwirtschaft nehmen ihre Verantwortung gegenüber den in Werkverträgen Beschäftigten weiterhin oft nur mangelhaft wahr“, so Rosenberger. Subunternehmen schicken ihre Arbeiter an die Schlachtbänder. So sparen Fleischkonzerne Geld für eigenes Personal und können flexibler auf Nachfrageschwankungen reagieren.

Michael Andritzky, Hauptgeschäftsführer des Verbandes der Ernährungswirtschaft, verwies hingegen auf die Erfolge der Selbstverpflichtung, der sich mittlerweile 23 Unternehmen angeschlossen hätten. Nach Branchenangaben deckt das jetzt 68 Prozent der Schweineschlachtung und etwa 45 Prozent der Rinder- und Geflügelschlachtungen in Deutschland ab. Mehr als 40.000 Beschäftigte profitierten davon, etwa die Hälfte davon Leih- oder Werkvertragsarbeiter. Zudem verwies Andritzky auf regelmäßige Kontrollen des Zolls, bei denen nur selten Verstöße gegen den Mindestlohn entdeckt würden.

Studie warnt vor Werkvertrag

Wenn über Werkverträge gesprochen wird, geht es meistens um die Fleischbranche. Tatsächlich wird von dem Instrument in zahlreichen Wirtschaftszweigen Gebrauch gemacht. Eine Studie warnt vor „substanziellen Schäden“ für Unternehmen, die über schlechte Arbeitsbedingungen hinausgehen.

Der Wachdienst am Werktor, die Reinigungskraft im Büro oder der Koch in der Kantine: Unternehmen lagern schon seit vielen Jahren gerade diejenigen Tätigkeiten an Drittanbieter aus, die wenig mit der Kerntätigkeit zu tun haben. Per Werkvertrag wird ein Subunternehmer beauftragt beispielsweise die Räume sauber zu halten. Vermehrt werden auch gerade einfache Tätigkeiten in Betrieben, die den Kernbereich der Betriebe betreffen, ausgeschrieben. In Schlachthöfen finden sich beispielsweise nur wenige fest angestellte Schlachter. Viele sind bei Subunternehmen angestellt.

Wird zu viel ausgelagert?

Eine Studie im Auftrag der gewerkschaftsnahen Hans-Böckler-Stiftung hat die Folgen des Werkvertragswesens jetzt im Bereich Metall und Elektro untersucht. Die Autoren unterteilen die Werkverträge in unten und oben. Von unten würden immer mehr einfache Tätigkeiten ausgelagert. Als Beispiele werden neben Reinigung auch Vormontage, Logistik oder Instandhaltung genannt.

Dabei sei zu beobachten, dass die Aufgaben immer näher an die Kernbereiche der Unternehmen heranrücken und Schlüsselpositionen entlang der Produktion besetzen. Anders gesagt: Ohne die Werkvertragsarbeiter läuft oftmals nichts mehr. Trotz ihrer eigentlichen Machtstellung im Unternehmen befänden sich die Arbeiter in einer „Ohnmachtposition“. Die Studie verweist auf die Automobilindustrie: Die Werkvertragsfirmen würden den Preis- und Leistungsdruck an ihre Beschäftigten weiterreichen „und wirken dadurch disziplinierend auf die Arbeitnehmer ein“. Werkvertragsarbeiter verdienen in der Regel deutlich weniger als die Stammelegschaft.

Von oben, so die Autoren, würden Forschungs- und Entwicklungstätigkeiten an Dritte ausgelagert. Dienstleister drängten „damit in die know-how-sensiblen Bereiche der Unternehmen ein.“ Innovation sei damit Sache von Fremdfirmen. Die Studie spricht von einer

„Entleerung bisher vorhandener innerbetrieblicher Kompetenzen und damit einhergehend die Auslieferung an externe Unternehmen“. Je weniger eigene Kompetenz an einem Standort vorhanden sei, desto leichter falle es letztendlich dann auch, die Betriebsstätte zu schließen.

Ausblick

„Für einen pragmatischen, aber menschenfreundlichen Ansatz“

DGB-Chef Reiner Hoffmann im Interview über Migration, fairen Handel und die Europäische Union.⁹

In einem Jahr sind Europawahlen. Welche Herausforderungen sehen die Gewerkschaften in Bezug auf Europa?

Das einstige Friedensprojekt Europa droht zu scheitern: Wir müssen einen Weg aus den multiplen Krisen finden, aus Finanz-, Wirtschafts- und Arbeitsmarktkrise und allem voran, heraus aus der großen Vertrauenskrise, die eine Ursache für den in vielen Ländern beobachtbaren politischen Rechtsruck ist. Das Zeitfenster für diesen Kurswechsel ist klein – grundsätzliche Entscheidungen müssen jetzt gefällt werden. Und die Zusammensetzung des künftigen Europäischen Parlaments ist zentral für die Frage, wie wir in Zukunft in Europa leben wollen. Von dieser Wahl hängt ab, ob sich die EU zu einem Konglomerat von Kleinstaaten als Satelliten der großen Wirtschaftsmächte zurückentwickelt oder als starkes politisches und soziales Gewicht in der globalisierten Welt auftreten kann. Davon hängt auch ab, inwieweit sich die Europäische Union demokratisiert: Nicht die EU-Kommission, sondern das Parlament muss Hüter der Verträge und gesetzgebendes Organ werden.

Die Arbeitnehmerfreizügigkeit ist eine der Grundfesten der europäischen Integration. Sie kommt vielen Arbeitnehmern zu Gute, hat aber auch zu großer Sorge unter vielen von ihnen geführt und so auch nicht zuletzt zum Brexit beigetragen. Wie gehen die Gewerkschaften damit um?

⁹ <https://www.ipg-journal.de/schwerpunkt-des-monats/gewerkschaften-im-umbruch/artikel/detail/fuer-einen-pragmatischen-aber-menschenfreundlichen-ansatz-2830/>

Die Arbeitnehmerfreizügigkeit ist eine unglaubliche Errungenschaft. Aber die Spielregeln müssen stimmen, damit daraus keine Einladung zum Lohn- und Sozialdumping für kriminelle Arbeitgeber wird. Die Reform der Entsenderichtlinie war ein erster Schritt, diesem Geschäftsmodell einen Riegel vorzuschieben. Sie sorgt für gleichen Lohn für gleiche Arbeit am gleichen Ort, gleiche Bedingungen bei Arbeitszeit und Urlaub, vom ersten Tag an.

Jetzt müssen die Mitgliedstaaten ihren Verpflichtungen nachkommen, die sie durch die Proklamation der Europäischen Säule sozialer Rechte eingegangen sind. Dazu gehören stringente Kontrollen durch Arbeitsinspektorate, Sozialversicherungen und Zollbehörden. Die rasche Einrichtung der koordinierenden Europäischen Arbeitsbehörde ist der nächste logische Schritt.

Das Brexit-Referendum war ein Warnsignal, das wir sehr ernst nehmen. Mit diesem Votum der Bürgerinnen und Bürger drohen britischen Arbeitnehmern gravierende Verschlechterungen bei Arbeits- und Sozialrechtsstandards. Wir setzen uns daher dafür ein, dass im zukünftigen Abkommen mit dem Vereinigten Königreich der europäische soziale Besitzstand übernommen wird, von betrieblicher Mitbestimmung über gewerkschaftliche Grundrechte zu Sozial- und Arbeitsrecht. Mit gleichen Spielregeln können wir britische und EU-Bürgerinnen und Bürger in der Zukunft vor Sozial- und Lohndumping bewahren.

↪ Natürlich müssen wir Unterstützung in den Herkunftsländern organisieren. Sie darf sich aber nicht in „klassischer Entwicklungshilfe“ erschöpfen.

Mehr noch als Binnenmigration in Europa ist die Migration aus Afrika und dem Nahen Osten zum Politikum geworden. Welche Position nehmen Sie dazu ein?

Rechte Kräfte, bis hinein in die CSU, setzen beim Thema Migration auf Abschreckung: Flüchtlinge und Migranten sollen unter möglichst unangenehmen Bedingungen hier leben, beispielsweise in Sammelunterkünften oder mit Gutscheinen statt Geld. Ein „freundliches Gesicht“ dürfe Deutschland in keinem Fall zeigen, das bietet Anreize. Ich halte diese Strategie für fatal und plädiere für einen pragmatischen, aber menschenfreundlichen Ansatz: Das Asylrecht sieht eine rechtliche Einzelfallprüfung

vor, aber von diesem Prinzip wird immer stärker abgewichen. Das ist keine gute Entwicklung. Wir brauchen endlich ein Einwanderungsgesetz, das die Chance eröffnet, transparente Kriterien zu entwickeln, wer unter welchen Bedingungen nach Deutschland kommen kann, um hier zu leben und zu arbeiten.

Auf europäischer Ebene brauchen wir gemeinsame politische Lösungen. Aber wir alle wissen, wie schwer sie zu erreichen sind. Und natürlich müssen wir Unterstützung in den Herkunftsländern organisieren. Sie darf sich aber nicht in „klassischer Entwicklungshilfe“ erschöpfen. Viel wichtiger wäre eine faire Handelspolitik, die ökonomische Entwicklung fördert und nicht nur auf den Vorteil der Industrieländer ausgerichtet ist.

Die Gewerkschaften waren starke Kritiker internationaler Handelsabkommen wie TTIP. Nun hat sich die Lage ins Gegenteil verkehrt. Der Wettlauf im Verhängen von „Schutzzöllen“ hat begonnen. Wie bewerten Sie das?

Wir setzen grundsätzlich auf ein regelbasiertes Handelssystem, bei dem beide Seite profitieren und das den Menschen Vorteile bringt. Dafür haben wir uns immer stark gemacht, auch in den Auseinandersetzungen um die Freihandelsabkommen TTIP und Ceta. Fairer Handel hat nichts mit Protektionismus oder mit Dumpingexporten zu tun. Dabei leiden am Ende immer die Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer. Und bei einem Handelskonflikt leidet auch die Wirtschaft, es gibt also keine Gewinner.

➦ Ein digitales Tagelöhnertum kann in niemandes Interesse sein.

Die Gewerkschaften stehen selbst vor einer großen Herausforderung. Die Digitalisierung und die damit verbundenen wirtschaftlichen Umstrukturierungen könnten dazu führen, dass der Anteil an gewerkschaftlich organisierten Arbeitnehmern weiter zurückgeht. Wie gehen die Sie damit um?

Die digitale Vermessung der Welt verändert menschliche Arbeit zwar grundlegend, macht sie aber nicht überflüssig. Und wir Gewerkschaften haben bereits bewiesen, dass wir Strukturwandel jeder Art begleiten und fair gestalten können. Aber wir brauchen natürlich einen rechtlichen Ordnungs- und Gestaltungsrahmen, der den

digitalen Kapitalismus in seine Schranken weist. Dazu gehört eine Neudefinition des Arbeitgeber- und Arbeitnehmerbegriffs: Viele Click- und Crowdworker sind nämlich gar keine Soloselbständigen, sondern Scheinselbständige. Sie haben also einen oder mehrere Arbeitgeber und die müssen auch die entsprechende Verantwortung übernehmen. Ein digitales Tagelöhnertum kann in niemandes Interesse sein.

Um die Chancen der Digitalisierung nutzen zu können, brauchen wir massive Investitionen in Bildung und lebensbegleitendes Lernen- und ein Recht auf Weiterbildung. Nur so bleiben wir beschäftigungs- und wettbewerbsfähig. Wer dagegen Millionen Menschen mit undifferenzierten Prophezeiungen verunsichert, wer behauptet, berufliche Erfahrung, Kompetenz und Wissen seien morgen nichts mehr wert – hat die Herausforderung nicht verstanden und treibt Menschen in die Arme von Populisten.

Ein soziales Europa solidarisch gestalten - fair und gerecht!

Beschluss vom 21. Parlament der Arbeit im Mai 2018¹⁰

Wir glauben an ein soziales und friedliches Europa. Niemals hat es auf diesem Kontinent so lange Frieden gegeben. Diesen wollen wir nicht gefährden und müssen der Europamüdigkeit und dem Vertrauensverlust der EU entgegenwirken. Solidarität und soziale Gerechtigkeit sind nur zwei Ziele, für die wir uns auf europäischer Ebene und in den Grenzräumen einsetzen. Die Sparpolitik hat zu hoher Arbeitslosigkeit in Teilen der EU geführt, sie bietet Jugendlichen in einigen Ländern keine Perspektive vor Ort und führt zu steigender unfreiwilliger Mobilität. Wir brauchen eine Wirtschafts- und Sozialpolitik, die den Menschen in den Mittelpunkt stellt und nicht die Prekarisierung der Arbeitsverhältnisse und die Privatisierung öffentlicher Dienstleistungen vorantreibt.

Gute Arbeit, Faire Mobilität und hohe soziale Sicherheit müssen in Europa zu Kernzielen werden. Europa kann nur gemeinsam Konzepte gegen Fachkräftemangel entwickeln, ein Abwerben führt nur zu mehr sozialer Ungleichheit und nicht zu mehr Fachkräften. Wir brauchen ein Gesamtkonzept für Europa und für die Grenzräume, das den wirtschaftlichen, sozialen und territorialen Zusammenhalt stärkt und sich gegen Ausbeutung der Arbeitskräfte und gegen durch Armut erzwungene Migration richtet.

Der DGB-Bundeskongress fordert daher vom DGB-Bundesvorstand eine Offensive auf europäischer, nationaler, regionaler und interregionaler Ebene für ein sozial gerechtes, solidarisches, demokratisches und freies Europa. Ziel ist die Stärkung der internationalen und grenzüberschreitenden Zusammenarbeit der Gewerkschaften in Europa, um die gemeinsamen Interessen der Menschen in Europa mit einer Stimme zu vertreten.

Starke und funktionierende Interregionale Gewerkschaftsräte sind unser Instrument für die nachhaltige Integration der Grenzräume unter fairen Bedingungen. Mit ihnen können

¹⁰ <http://www.dgb.de/uber-uns/dgb-heute/bundeskongress/21-ordentlicher-bundeskongress/dgb-obk-beschluesse-21-parlament-der-arbeit-dgb-bundeskongress-2018/>

Arbeitnehmer- und Gewerkschaftsrechte durchgesetzt werden. Sie setzen sich für die Stärkung von Guter Arbeit und Mitbestimmung, die Bekämpfung von Diskriminierung und Ausgrenzung sowie den Schutz mobiler Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer ein.

Der DGB Bundeskongress sieht den DGB in der Pflicht, die Zusammenarbeit der unterschiedlichen Ebenen im DGB sowie mit den Partnergewerkschaften in Europa und mit dem Europäischen Gewerkschaftsbund zu stärken.

Soziale Gerechtigkeit und starke Arbeitnehmerrechte in Europa und in den Grenzräumen durchsetzen

Der DGB geht für mehr soziale Gerechtigkeit, starke Arbeitnehmerrechte und den Vorrang sozialer Grundrechte vor wirtschaftlichen Freiheiten in die Offensive. Dazu gehört der Kampf gegen Angriffe auf Arbeitnehmerrechte, Mitbestimmungsmodelle und Eingriffe in die Tarifautonomie. Im Einzelnen bedeutet das für den DGB, sich einzusetzen für:

- die Einführung einer verbindlichen sozialen Fortschrittsklausel in den EU-Verträgen und die Umsetzung der Europäischen Säule Sozialer Rechte,
- die Sicherstellung hochwertiger öffentlicher Dienstleistungen, die allen in Europa lebenden Menschen zur Verfügung stehen,
- die Stärkung der Tarifautonomie und der Gewerkschaftsrechte sowie die internationale und interregionale Unterstützung der Gewerkschaften bei der Einführung starker Mitbestimmungsstrukturen,
- grenzüberschreitende Aktionen zur Durchsetzung von Arbeitnehmer- und Gewerkschaftsrechten in multilateralen Unternehmen, entlang von Wertschöpfungsketten und in Grenzräumen.

Im Grenzraum wird der DGB die Gewerkschaften in den Nachbarländern bei der Durchsetzung von Arbeitnehmer- und Gewerkschaftsrechten unterstützen und die sektorale Zusammenarbeit der Gewerkschaften fördern.

Wirtschaftlichen, sozialen und territorialen Zusammenhalt in Europa und in den Grenzräumen stärken

Der DGB Bundeskongress erwartet vom DGB, dass er das im EU-Vertrag festgeschriebene Ziel des wirtschaftlichen, sozialen und territorialen Zusammenhalts offensiv in der Wirtschafts- und Strukturpolitik und den Verhandlungen um den Mehrjährigen Finanzrahmen 2021+ vertritt. Digitalisierung und Industrie 4.0 dürfen nicht zu einer Zunahme des Gefälles zwischen den Regionen führen. Es besteht die Gefahr, dass Regionen, die keine Mittel für Investitionen in neue Technologien haben, weiter abgehängt werden.

Der DGB Bundeskongress sieht den DGB in der Pflicht, sich einzusetzen für:

- den Abbau regionaler Entwicklungsunterschiede mittels Investitionen in Gute Arbeit, Aus- und Weiterbildung, Innovationen und neue Technologien,
- die Entwicklung von nachhaltigen Strategien in der Industrie- und Dienstleistungspolitik,
- die verbindliche Beteiligung der Sozialpartner an allen EU-Förderprogrammen auf europäischer, nationaler, interregionaler und regionaler Ebene,
- die Entwicklung europäischer und grenzüberschreitender Strategien zur Wirtschafts- und Arbeitsmarktentwicklung bezüglich Digitalisierung und Arbeit 4.0.

Im Grenzraum wird sich der DGB für eine ausgewogene Entwicklung einsetzen, grenzüberschreitende Entwicklungsstrategien einfordern und sich aktiv an den Mitbestimmungsmöglichkeiten bei den EU-Strukturfonds sowie den grenzüberschreitenden Programmen beteiligen um wirtschaftliche Nachteile der Grenzräume auszugleichen.

Gute Arbeit und faire Mobilität in Europa und in den Grenzräumen durchsetzen

Der DGB Bundeskongress erteilt dem DGB den Auftrag, sich aktiv für die Förderung von Guter Arbeit für alle Beschäftigten einzusetzen, die Niedriglohnstrategien in Europa und

die Ungleichbehandlung von mobilen Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern aktiv zu bekämpfen. Dazu gehört die Einhaltung des Grundsatzes „Gleicher Lohn für gleiche Arbeit am gleichen Ort“ für mobile Beschäftigte, Entsandte und Grenzgänger.

Im Einzelnen erwartet der DGB Bundeskongress, dass der DGB sich stark macht für:

- die Förderung von Guter Arbeit und die Bekämpfung von Prekärer Beschäftigung durch entsprechende Klauseln in den Fördervorgaben der Europäischen Union und den nationalen/regionalen Vergabegesetzen,
- den flächendeckenden Ausbau und die öffentliche Finanzierung von Beratungsstrukturen für mobile Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer,
- die Fortsetzung der EU-Förderung der EURES-Grenzpartnerschaften, die mit Information, Beratung und Vermittlung freiwillige Mobilität unter fairen Bedingungen fördern, und den Ausbau der Beratung für die Grenzgänger,
- eine nachhaltige grenzüberschreitende Fachkräfteentwicklung, Aus- und Weiterbildung um die Integration der Arbeitsmärkte unter fairen Bedingungen voranzubringen.

Dies bedeutet für den DGB, sich für den Ausbau der Beratungsangebote für Grenzgänger und mobile Beschäftigte einzusetzen, mehrsprachige Informationsangebote für Beschäftigte aus den Nachbarländern zu erarbeiten und zu publizieren.

Freiheit und Demokratie in Europa und in den Grenzräumen stärken

Der DGB setzt sich offensiv für ein freies und demokratisches Europa ein und stellt sich nationalistischen, europafeindlichen Strömungen entgegen. Dazu gehört, die Grundwerte der Gewerkschaften in den Mittelpunkt zu stellen und das Vertrauen der Menschen in die EU wieder herzustellen.

Im Einzelnen wird der DGB:

- Rechtsextremismus, Nationalismus und Europafeindlichkeit bekämpfen, offensiv für gewerkschaftliche Grundwerte wie Solidarität, Chancengleichheit und Zusammenhalt in Europa eintreten,
- die Grundfreiheiten in der EU verteidigen und den Aufbau neuer Grenzzäune bekämpfen, eine Gewerkschaftskampagne zu den Europawahlen 2019 entwickeln und umsetzen, um die Wahlbeteiligung zu erhöhen und um demokratische Parteien zu stärken.

Im Grenzraum wird der DGB die Vorteile der europäischen Integration gerade für die Grenzräume offensiv herausstellen, die europäischen gewerkschaftlichen Grundwerte auch grenzüberschreitend vertreten und in Vorbereitung der Europawahl 2019 zielgruppengerechte Informationsmaterialien im Rahmen der Gewerkschaftskampagne erstellen.

Eine Europäische Arbeitsbehörde gegen Lohn- und Sozialdumping in Europa

Für Arbeitnehmermobilität werden in der EU gerade wichtige Weichen gestellt: Nach Abschluss der Revision der Entsenderichtlinie laufen die Verhandlungen zum Straßenverkehrspaket und zur Überarbeitung der Regeln zur Koordinierung der Sozialversicherung. Kommissionspräsident Juncker hat außerdem vorgeschlagen, eine Europäische Arbeitsbehörde (ELA) für die Umsetzung des Prinzips "Gleicher Lohn für gleiche Arbeit am gleichen Ort" einzurichten.

Im Bereich der Mobilität von Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern werden in der EU gerade wichtige Weichen gestellt¹¹: Nach Abschluss der Revision der Entsenderichtlinie laufen aktuell die Verhandlungen zum sogenannten Straßenverkehrspaket und zur Überarbeitung der Regeln zur Koordinierung der Sozialversicherung (VO 883/ 2004).

Für mehr Fairness auf dem Europäischen Arbeitsmarkt soll insbesondere auch der Vorschlag der Kommission zur Einrichtung einer Europäischen Arbeitsbehörde (ELA) sorgen. Kommissionspräsident Jean-Claude Juncker hatte die Absicht zur Einrichtung der ELA erstmalig in seiner Rede zur Lage der Union angekündigt. Laut seiner Idee soll die Behörde dem Ziel der Umsetzung des Prinzips „Gleicher Lohn für gleiche Arbeit am gleichen Ort“ dienen und grenzüberschreitend faire Mobilität fördern sowie Missbrauch bekämpfen.

Erfahrungen aus der Beratungspraxis z.B. im Rahmen des Gewerkschaftsprojekts „Faire Mobilität“ und der EURES (European Employment Services)-Grenzpartnerschaften zeigen, dass weitere effiziente Initiativen zur Stärkung der Rechte von grenzüberschreitend mobilen Beschäftigten und zur Bekämpfung von Missbrauch dringend erforderlich sind: Mobile Beschäftigte sind u.a. massiv gefährdet durch Lohndumping, Sozialversicherungsbruch und missbräuchliche Praktiken hinsichtlich der Zahlung ihrer Löhne und Gehälter. Vor allem im Bereich der Arbeitnehmer-Innenentsendung erschweren lange Subunternehmerketten und Briefkastenfirmen die Kontrollen und die Durchsetzung von Arbeitnehmerrechten. Eine europäische Behörde, die die nationalen Behörden bei Kontrollen und bei

¹¹ <http://www.dgb.de/++co++5984c046-7de5-11e8-86dd-52540088cada>

der Verfolgung von Verstößen und Missbrauch im grenzüberschreitenden Kontext unterstützt, könnte hier eine wichtige Lücke bei der Durchsetzung von EU-Recht schließen. Während sich Unternehmen und Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer im europäischen Binnenmarkt frei bewegen können, enden die Kompetenzen der nationalen Kontrollbehörden, EU-Recht zu kontrollieren und durchzusetzen an den jeweiligen Grenzen der Mitgliedstaaten. Die Verwaltungszusammenarbeit funktioniert trotz verschiedener Initiativen in diesem Bereich nach wie vor unzureichend und der Informationsaustausch ist viel zu langwierig und lückenhaft.

Der Kommissionsvorschlag

Seit Mitte März 2018 liegt nun der Verordnungsvorschlag der Kommission vor und ist aktuell Gegenstand von Verhandlungen im Rat und Europäischem Parlament. Nach dem Vorschlag der Kommission sind die Aufgaben der ELA darauf fokussiert, die Mitgliedstaaten und die Kommission im Bereich der grenzüberschreitenden Mobilität und der Koordination der sozialen Sicherung zu unterstützen. Die ELA soll dabei insbesondere folgende Aufgaben übernehmen:

- Die Information und Unterstützung von Beschäftigten und Unternehmen, die grenzüberschreitend tätig sind. Dies soll insbesondere durch eine Integration von EURES geschehen.
- Die Verbesserung der Verwaltungszusammenarbeit bei der Durchsetzung von europäischem Recht.
- Die Unterstützung nationaler Kontrollbehörden bei der Durchführung von Kontrollen im grenzüberschreitenden Kontext; die Durchführung und Unterstützung gemeinsamer und konzertierter Kontrollen.
- Mediation von Streitigkeiten zwischen Mitgliedstaaten im Bereich der grenzüberschreitenden Mobilität.
- Erstellung von Analysen und Risikobewertungen im Bereich der Arbeitnehmermobilität.

Dabei soll ELA nach den Plänen der Kommission die Durchsetzung des bestehenden Rechts unterstützen. Durch die ELA sollen keine neuen Rechte und Pflichten für Unternehmen und Beschäftigte begründet werden.

Bewertung des DGB

Aus gewerkschaftlicher Sicht sind die Vorschläge der Kommission grundsätzlich zu begrüßen. Damit die ELA jedoch ein wirksames Instrument zur Bekämpfung von Lohn- und Sozialdumping wird, bedarf es noch wesentlicher Verbesserungen des Kommissionsvorschlags. Wenn die Zusammenarbeit der Behörden untereinander, die Zusammenarbeit der Behörden mit der ELA sowie die Durchführung gemeinsamer Kontrollen weiterhin allein auf dem Prinzip der Freiwilligkeit basiert, so wird sich in der Praxis nichts verändern. Zur Verbesserung der Situation sind verbindlichere Verfahren und Strukturen erforderlich.

Eine Orientierung kann hier die Europol Verordnung geben, die im Bereich der Strafverfolgung eine effiziente Form der Zusammenarbeit zwischen nationalen Behörden und Europol schafft, ohne in die Ermittlungsarbeit der nationalen Behörden einzugreifen. Für die ELA sollte den Sozialpartnern auf nationaler Ebene zudem die Möglichkeit eingeräumt werden, Rechtsverstöße im Bereich der grenzüberschreitenden Mobilität zu melden und Kontrollen zu initiieren, damit die ELA gegenüber den nationalen Behörden tätig werden bzw. gemeinsame oder konzertierte Kontrollen initiieren kann.

Zur Verbesserung der Verwaltungszusammenarbeit bei der Bekämpfung von Missbrauch ist auch die Weiterentwicklung elektronischer Verfahren dringend erforderlich. In diesem Zusammenhang ist es sehr bedauerlich, dass die Kommission den angekündigten Vorschlag für die Einführung einer Europäischen Sozialversicherungsnummer nicht vorgelegt hat. Eine Europäische Sozialversicherungsnummer verknüpft mit einem Europäischen Sozialversicherungsregister, über das Kontrollbehörden in Echtzeit relevante Daten abfragen können, könnte einen wichtigen Beitrag zur Eindämmung der weit verbreiteten Missbrauchspraktiken bei der Abführung von Sozialversicherungsbeiträgen leisten. Die ELA

könnte perspektivisch die Verwaltung eines solchen Sozialversicherungsregisters übernehmen.

Grundsätzlich zu begrüßen ist eine Unterstützung der ELA bei der Beratung und Information von Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern, soweit sich diese Aufgaben nicht auf eine reine Informationsvermittlung beschränken. Notwendig sind flächendeckende Beratungsangebote für Arbeitssuchende und Beschäftigte, die durch die ELA gefördert und unterstützt werden sollten. In diesem Zusammenhang leisten die EURES-Grenzpartnerschaften einen wichtigen Beitrag. Sie sollten in der ELA Verordnung mit einem eigenen Budget verankert werden, um ihre wichtigen Informations- und Beratungstätigkeiten auch in Zukunft umsetzen zu können.

Nach der Revision der Entsenderichtlinie haben Kommission, Europäisches Parlament und die Mitgliedstaaten mit der Einrichtung der ELA die Chance, den Europäischen Arbeitsmarkt fairer zu gestalten und damit das Soziale Europa einen entscheidenden Schritt voran zu bringen. Und auch die soziale Bilanz der Amtszeit von Jean-Claude Juncker wird sich entscheidend daran messen lassen, ob am Ende der Verhandlungen eine wirkungsvolle und handlungsfähige Europäische Arbeitsbehörde steht.

