

Europäisches Unterstützungsnetzwerk für Faire Mobilität

Konkrete Überlegungen zum Aufbau eines europaweiten Beratungs- und Unterstützungsnetzwerk für grenzüberschreitend mobile Beschäftigte und Arbeitsmigrant*innen aus Drittstaaten

Abstract

Um dem Ziel einer rechtebasierten Binnenmigration - wie sie im Acquis für ein soziales Europa angelegt ist - näher zu kommen, soll die EU-Kommission ausreichende Mittel bereitstellen, damit in den EU-Ländern eine angemessene Anzahl von gewerkschaftsnahen Beratungsstellen für grenzüberschreitend mobile Beschäftigte und Arbeitsmigrant*innen aufgebaut und unterhalten werden können. Diese Beratungsinfrastruktur soll zu arbeits- und sozialrechtlichen Fragestellungen beraten und die Zielgruppen dabei unterstützen, ihre Arbeitsrechte - wenn nötig - länderübergreifend durchzusetzen. Die Beratungsstellen in den Ländern sollen eng mit den Gewerkschaften und den Europäischen Gewerkschaftsföderationen zusammenarbeiten und in der Fläche eine transnationale Beratungsstruktur bilden. Eine enge Kooperation mit der European Labour Authority (ELA) soll aufgebaut und gepflegt werden.

Ausgangslage

Die Einführung von Arbeitnehmerfreizügigkeit und Dienstleistungsfreiheit hat die Mobilität von Arbeitskräften in der Europäischen Union (EU) deutlich gesteigert. So hatten allein 2020 fast 10 Millionen Menschen ihren Wohnsitz in einen Mitgliedstaat verlegt, dessen Staatsangehörigkeit sie nicht besitzen. Das entspricht 3,8 Prozent der Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter. Dazu kamen rund 650.000 bis 850.000 EU-interne Saisonarbeiter*innen. Inzwischen ist die Mobilität von Arbeitskräften zu einem strukturellen Segment der nationalen Arbeitsmärkte in allen EU-Mitgliedstaaten geworden. Es ist absehbar, dass dieser Bereich weiterwachsen wird. Vor dem Hintergrund des Fach- und Arbeitskräftemangels und gezielter Anwerbemaßnahmen dürfte zudem die Mobilität von Drittstaatsangehörigen, die zeitweise innerhalb der EU arbeiten, deutlich ansteigen.

Vor allem für mobile Beschäftigte, die nur vorübergehend in einem anderen EU-Staat tätig werden, ist die Lage oftmals prekär. Sie drohen in extreme Arbeitsausbeutung oder schlechte Arbeitsbedingungen abgedrängt zu werden. Ohne Kenntnis der jeweiligen Sprache und des jeweils geltenden Arbeitsrechts sind sie kaum in der Lage, ihre Rechte einzufordern, geschweige denn, sie durchzusetzen.

Hier werden kontinuierlich Arbeitnehmerrechte verletzt. Gewerkschaften unterstützen mobile Arbeitsmigrant*innen mit verschiedenen innovativen Ansätzen, in unterschiedlichen Branchen und Regionen. Da es jedoch nicht nur um ihre Mitglieder geht, die von Schlechterstellung und extremer Arbeitsausbeutung betroffen sind, sondern um alle mobilen Arbeitsmigrant*innen, können die Gewerkschaften diese Aufgabe nicht allein aus ihren Ressourcen bewältigen. Die öffentlichen Mittel, die zur Bewältigung dieser gesellschaftlichen Aufgabe notwendig wären, werden bislang zwar in einigen Mitgliedsstaaten, aber nicht auf EU-Ebene zur Verfügung gestellt. Während für Arbeitgeber weitreichende und umfassende

Unterstützungsangebote, wie das Enterprise Europe Network entwickelt wurden, gibt es kein entsprechendes Angebot für Arbeitnehmende.

In diesem Bereich des Arbeitsmarktes klaffen der Anspruch eines sozialen Europas und die Wirklichkeit weit auseinander. Die EU konnte bislang eine rechtebasierte Binnenmigration – wie sie im Acquis für ein soziales Europa angelegt ist – trotz verschiedener Richtlinien nicht verwirklichen. Um diese in die Realität umzusetzen, bedarf es zusätzlicher Maßnahmen, wie dem kontinuierlichen Aufbau von gewerkschaftsnahen Beratungs- und Unterstützungsstrukturen in den EU-Ländern, mit denen grenzüberschreitend mobile Beschäftigte und Arbeitsmigrant*innen beraten und unterstützt werden können.

Zielgruppen

Die Beratung und Unterstützung sollte für alle grenzüberschreitend mobilen Beschäftigten und Arbeitsmigrant*innen zugänglich sein. Also für Menschen, die die Möglichkeiten des europäischen Arbeitsmarktes nach Artikel 45 des Vertrags über die Arbeitsweise der EU (TFEU) nutzen und in einem anderen EU-Land arbeiten, für entsandte Beschäftigte sowie für Menschen, die aus Drittstaaten in die EU einreisen und arbeiten.

Dabei können folgende Gruppen unterschieden werden:

- **Grenzüberschreitend mobile Beschäftigte**

Arbeitnehmende, die für eine bestimmte Zeit in einem anderen EU-Land arbeiten. In der Regel behalten sie ihren Lebensmittelpunkt im Herkunftsland und begreifen ihre Tätigkeit als vorübergehend. Zu der Gruppe gehören auch Beschäftigte, die ihre Tätigkeit in mehreren Ländern ausüben (Wanderarbeiter*innen), sowie Scheinselbständige. Die Lage der grenzüberschreitend mobilen Beschäftigten in den Zielländern ist je nach dem Grad der Arbeitsmarktintegration und ihrer gesellschaftlichen Eingliederung unterschiedlich, häufig fehlt es jedoch an gesellschaftlicher Integration, Zugang zu Gewerkschaften und ausreichenden Sprachkenntnissen.

- **Entsandte Beschäftigte**

Darunter fallen Arbeitnehmende, die in einem EU-Staat einen Arbeitsvertrag haben und von ihrem Arbeitgeber für einen bestimmten Zeitraum in ein anderes EU-Land geschickt werden, um dort zu arbeiten. Durchschnittlich beträgt die Dauer der Beschäftigung 100 Tage, sie variiert jedoch sehr stark. Einige Entsandte bleiben wenige Monate, gehen dann zurück in das Herkunftsland oder arbeiten in einem anderen EU-Land weiter. Andere arbeiten als Dauer-Entsandte über mehrere Jahre in einem oder mehreren EU-Ländern. Aufgrund des transnationalen Charakters der Entsendung und der oftmals kurzen Aufenthaltsdauer befindet sich diese Gruppe in einer besonders prekären Situation. Sie sind in der Regel nicht gesellschaftlich integriert, sprechen die Sprache des Aufnahmelandes nicht, verfügen über keine Netzwerke und haben keinen Zugang zu Unterstützungsstrukturen, Gewerkschaften oder anderen Netzwerken.

- **Drittstaatsangehörige**

Aufgrund des Fach- und Arbeitskräftemangels öffnet sich die EU zunehmend für Arbeitsmigrant*innen. So ist in vielen EU-Ländern zu beobachten, dass gezielt Drittstaatsangehörige angeworben werden, die anschließend als mobile Beschäftigte in anderen EU-Ländern arbeiten oder von Arbeitgebern entsandt werden. Zudem tritt zunehmend häufiger das Phänomen von Drittstaatsangehörigen auf, die aufgrund von bilateralen Verträgen ihres Herkunftslandes mit einem EU-Land innerhalb der EU als

entsandte Beschäftigte arbeiten. Das Gemeinsame dieser Gruppen ist – neben der oft geringen gesellschaftlichen Integration, dem fehlenden Zugang zu Unterstützungsstrukturen und Gewerkschaften – ihre besondere Vulnerabilität, da ihr Aufenthaltsrecht häufig von der Beschäftigung abhängt. Dies führt zu verstärkten Abhängigkeitsverhältnissen, in denen prekäre Arbeitsverhältnisse bis hin zu massiver Arbeitsausbeutung hingenommen werden, um den Aufenthalt nicht zu gefährden. In besonderem Maße betrifft dies auch Drittstaatsangehörige, deren befristeter Aufenthaltstitel abgelaufen ist oder nicht existiert und die sich ohne die notwendigen Papiere auf dem Arbeitsmarkt anbieten müssen.

Im Unterschied dazu werden **Grenzgänger*innen** von dem oben skizzierten Ansatz nicht erfasst, sie können auf das Angebot von EURES zurückgreifen. Während die Entsendung von Arbeitnehmer*innen sowie die Saisonarbeit per definitionem befristet sind, können Grenzgänger*innen durchaus längerfristig, möglicherweise bis zum Renteneintritt, im Nachbarland tätig sein. Gleichwohl benötigen sie nicht nur einen niedrigschwelligen Zugang zu mehrsprachigen, zielgruppenorientierten und spezifischen Informationen, sondern auch individuelle Beratungsangebote vor Ort. Deshalb sind flächendeckende, d.h. an jeder Grenze zwischen den EU-Mitgliedstaaten befindliche, individuelle Beratungsangebote notwendig, die – unabhängig von den hier skizzierten Beratungsstellen für mobile Beschäftigte, Entsandte und Drittstaatsangehörige – dauerhaft europäisch finanziert werden müssen. Hierzu sollten die EURES-Grenzpartnerschaften gestärkt werden.

Arbeitgeber sollen von den hier vorgestellten Beratungsstrukturen nicht umfasst werden, denn ihre Bedürfnisse und Voraussetzungen unterscheiden sich deutlich von denen der Beschäftigten. Zudem gibt es für Dienstleistungserbringer und Unternehmen bereits ausreichend individuelle Anlaufstellen. Beispielhaft seien hier die Ansprechpartner im Rahmen der Dienstleistungsrichtlinie genannt sowie Unterstützungsleistungen von Seiten des Enterprise Europe Network.

Strukturelle Voraussetzungen für den Aufbau eines Netzwerkes von Beratungs- und Unterstützungsstrukturen

Dem Aufbau von Beratungs- und Unterstützungsstrukturen sollen für einzelne Länder Bedarfsanalysen zur Situation von grenzüberschreitend mobilen Beschäftigten und Arbeitsmigrant*innen vorgeschaltet werden. Diese Analysen sollen Vorschläge dazu entwickeln, in welchen Branchen oder in Bezug auf welche Gruppen dieser Beschäftigten ein besonders hoher Bedarf beim Aufbau von Beratungs- und Unterstützungsstrukturen in den einzelnen Ländern existiert. Dabei sollen gewerkschaftliche Projekte und Ansätze, die darauf ausgerichtet sind, mobile Arbeitsmigrant*innen in ihrer Rechtsdurchsetzung auf dem Arbeitsmarkt zu unterstützen, in den Blick genommen und Vorschläge entwickelt werden, welche Rolle sie in einem zukünftigen Netzwerk einnehmen können. Zudem sollen gewerkschaftliche oder gewerkschaftsnahe Trägerstrukturen identifiziert werden, mit denen der Aufbau von Beratungs- und Unterstützungsstrukturen gemeinsam umgesetzt werden kann.

Basierend auf den Analysen sollen zunächst in den dort benannten am stärksten betroffenen EU-Ländern Beratungs- und Unterstützungsstellen entwickelt werden, die eine zweifache Aufgabe haben:

1. Aufbau eines erkennbaren und wirksamen arbeits- und sozialrechtlichen Beratungs- und Unterstützungsangebots für einen oder mehrere durch die Bedarfsanalyse belegten Problembereiche.

2. Bereitstellung von Kapazitäten, die über die notwendigen Ressourcen und das Knowhow verfügen, um eine transnationale Vernetzung mit Beratungs- und Unterstützungsstrukturen in anderen EU-Ländern zu entwickeln und umzusetzen.

Der Aufbau der arbeits- und sozialrechtlichen Beratungsstrukturen geschieht länderspezifisch in enger Kooperation mit den Akteuren vor Ort. Die Erfahrungen zeigen, dass der Einsatz von mindestens zwei Berater*innen an einem Standort zu den quantitativen Mindestanforderungen zählen. Wie viele Standorte in einem Land eingerichtet werden, hängt von den allgemeinen Größenordnungen und den spezifischen Problemstellungen der einzelnen Länder ab. Hierzu sollen die Problemanalysen Vorschläge beinhalten.

Die Finanzierung der Bedarfsanalysen sowie der erforderlichen Beratungs- und Unterstützungsstellen und der supranationalen Vernetzung soll über ein Budget der EU-Kommission erfolgen. Dabei soll Maßgabe sein, dass auf Grundlage der Bedarfsanalyse eine wirkungsvolle und für die betroffenen Beschäftigtengruppen nutzbare Hilfe- und Unterstützungsstruktur geschaffen wird, die mit den Beratungsstrukturen anderer Länder gut und effektiv vernetzt ist, und die – auch wenn Träger wechseln – einen kontinuierlichen Bestand an Beratungsinfrastruktur darstellen.

Beratungsform und Beratungsinhalt

Die gewerkschaftsnahen Beratungsstrukturen bieten arbeits- und sozialrechtliche Beratung und Unterstützung bei der Durchsetzung von Ansprüchen an. Sie prüfen Unterlagen und sind in der Lage, diese juristisch einzuordnen. Außerdem nehmen sie Kontakt mit Arbeitgebern, Generalunternehmen oder Unternehmen in der Lieferkette auf, um die Ansprüche im Sinne der Beschäftigten zu klären. Sie nutzen dabei den Zugang zur Zielgruppe und ihre Erfahrungen in der arbeitnehmerorientierten Beratung. Zudem können sie die jeweiligen Gewerkschaften in der Beratung hinzuziehen, um deren branchen- und betriebsspezifische Expertise mit einzubeziehen. Des Weiteren unterhalten sie Kontakte zu Behörden und Arbeitsinspektionen aber auch zu Netzwerken zivilgesellschaftlicher Einrichtungen, an die ratsuchende Beschäftigte verwiesen werden können, wenn Problemstellungen jenseits arbeits- oder sozialrechtlicher Fragen bearbeitet werden müssen. Eine enge Zusammenarbeit pflegen sie auch mit der European Labour Authority (ELA). Als staatliche Behörde hätte diese eine andere Rolle als die Beratungsstellen, könnte jedoch unterstützend eingebunden werden. Die ELA könnte die Beratungsarbeit der gewerkschaftsnahen Beratungsstellen konkret unterstützen, indem sie Übersetzungs- und Dolmetscherdienste bereitstellen oder in Einzelfällen bei der Aufklärung komplexer Sachverhalte unterstützt. Gleichzeitig könnten Erfahrungen aus der gewerkschaftsnahen, arbeitnehmerorientierten Beratungsarbeit in die Strukturen der ELA zurückgespiegelt werden.

Die Beratung findet per Telefon, E-Mail und aufsuchend vor Ort statt. Zudem werden Informationskampagnen und -aktionen durchgeführt, die zum Teil auch digital stattfinden und mit denen größere Gruppen von grenzüberschreitend mobilen Beschäftigten und Arbeitsmigrant*innen angesprochen werden, um sie über ihre Arbeitsrechte zu informieren.

Viele Beschäftigte nutzen Soziale Medien, um sich über ihre Rechte zu informieren. Die Beratungsstrukturen sollten mit den entsprechenden Kanälen umgehen können und diese nutzen, um Informationen zu streuen und Falschinformationen entgegenzuwirken.

Viele der Beschäftigtengruppen wenden sich nicht präventiv an Berater*innen, sondern dann, wenn bereits Probleme aufgetreten sind. In diesen Fällen ist neben der Aufklärung und Beratung in der Regel auch eine Unterstützung bei der Durchsetzung von Rechten

notwendig. Diese besteht häufig in der Vermittlung zwischen den Beschäftigten und Arbeitgebern mit dem Ziel, eine außergerichtliche Klärung herbeizuführen. In anderen Fällen muss eine fachliche Hilfe durch Gewerkschaften oder anwaltliche Unterstützung organisiert werden. Die Unterstützung bei der Durchsetzung von Rechten durch die Berater*innen ist auf den außergerichtlichen Bereich begrenzt. Allerdings können sie den gerichtlichen Weg in Einzelfällen einleiten und vorbereiten.

Gewerkschaftsanbindung

Die Beratungsstrukturen sollen bei einem gewerkschaftlichen oder einem gewerkschaftsnahen Träger des jeweiligen Landes angesiedelt sein. Gewerkschaften spielen in der Architektur der EU eine zentrale Rolle – als Sozialpartner, als sozialpolitische Akteure, als diejenige soziale Bewegung, die aus ihren Erfahrungen der Realitäten der Arbeitswelt Verbesserungen der Arbeitsbedingungen und die Stärkung von Arbeitnehmerrechten einfordert. Die Beratung und Unterstützung der oben beschriebenen vulnerablen Arbeitnehmer*innen erfordert ein besonderes Vertrauensverhältnis, das staatliche Stellen wie die ELA nicht gewährleisten können, da Beschäftigte Sanktionen oder – im Fall von Drittstaatsangehörigen – den Verlust des Aufenthaltstitels befürchten müssen. Gewerkschaften haben zudem die notwendige Erfahrung, Arbeitnehmende umfassend zu informieren, zu beraten und zu unterstützen. Im Falle von Rechtsverstößen und Verletzung von Arbeitnehmerrechten setzen sie sich für die Durchsetzung der Rechte ein. Sie verfügen darüber hinaus über das notwendige branchenspezifische Fachwissen.

Transnationale Koordination

In vielen Fällen ist es notwendig, dass die Beratungs- und Unterstützungsstrukturen transnational agieren. Da die Beschäftigung grenzüberschreitend erfolgt, muss auch die Beratung entsprechend aufgestellt sein. Bei Entsendten muss beispielsweise die Rechtslage im Ziel- und Herkunftsland geklärt, außerdem die zuständigen Organisationen im Ziel- und Herkunftsland kontaktiert werden.

Diese Zusammenarbeit der Beratungsstrukturen – so zeigen die Erfahrungen – ergibt sich nicht von allein, sondern muss durch begleitende Maßnahmen entwickelt werden. Daher soll eine EU-weite Koordination die Vernetzung der Beratungsstellen fördern. Die nationalen Beratungsstrukturen sollten über diese transnationale Koordinierungsstelle, die eng an den EGB und die europäischen Branchenkonföderationen angebinden ist, unterstützt werden. Die Koordinierungsstelle sollte zudem in einem regelmäßigen Austausch mit der ELA stehen, die die Arbeit der Koordinierungsstelle und der nationalen Beratungsstrukturen unterstützt. Die Koordinierungsstelle organisiert mehrtägigen Expert*innenaustausche, d.h. Besuche der Beratungs- und Unterstützungsstrukturen untereinander, bei denen Fallkonstellationen besprochen und Kontakte zu relevanten Organisationen und Behörden aufgebaut werden können. Außerdem werden regelmäßig transnationale Workshops für die Berater*innen angeboten, in denen kollegiale Fallberatung durchgeführt, sowie länder- und branchenspezifische Informationen ausgetauscht werden. Zudem werden in den jeweiligen Ländern Fachtreffen veranstaltet, zu denen Gewerkschaften, regionale Behörden und weitere Stakeholder eingeladen werden können, um die Vernetzung voranzutreiben.

Branchenspezifische Koordination

Da in manchen Sektoren - wie im Internationalen Straßentransport, der saisonalen Landarbeit oder dem Baugewerbe - die rechtlichen Rahmenbedingungen äußerst komplex sind und die Arbeitsbeziehungen einen spezifischen Zuschnitt haben, haben

Gewerkschaften mit den jeweiligen Europäischen Gewerkschaftsföderationen in den vergangenen Jahren verschiedene grenzüberschreitende Projekte entwickelt, mit deren Hilfe die Beschäftigten in diesen Bereichen erreicht, informiert und unterstützt werden sollen. Das transnationale Beratungsnetzwerk wird die Aufgabe haben, an diesen Aktivitäten anzuknüpfen, die hieraus gewonnenen Erfahrungen auszuwerten und einzubinden, für weitere Schwerpunktbranchen länderübergreifende Netzwerke zu bilden und für deren Ausbau und Pflege in Zusammenarbeit mit der jeweiligen Europäischen Gewerkschaftsföderation und deren Mitgliedern, Koordinationsstellen auf supranationaler Ebene zu schaffen.

Sprachkompetenzen und Dolmetscherpool

Viele grenzüberschreitend mobile Beschäftigte und Arbeitsmigrant*innen verfügen nicht über ausreichende Sprachkenntnisse der Zielländer. Die Erfahrung zeigt, dass eine gemeinsame Sprache am ehesten dazu geeignet ist, ein Vertrauensverhältnis entstehen zu lassen. Außerdem lassen sich die komplexen rechtlichen Inhalte am besten in der jeweiligen Herkunftssprache vermitteln. Deswegen ist es zielführend, Beratungs- und Unterstützungsstrukturen in den Sprachen der jeweiligen Beschäftigtengruppen anzubieten. Angestrebt werden sollte, dass die Berater*innen zumindest über die Sprachkenntnisse der Hauptherkunftgruppen verfügen. Aufgrund der möglichen Sprachenvielfalt sollte zudem – neben der Anwendung digitaler Übersetzungshilfen – ein gemeinsamer Dolmetscherpool geschaffen werden, den die Berater*innen nutzen können.

Begleitende Analyse- und Öffentlichkeitsarbeit

Um die Problemlagen der grenzüberschreitend mobilen Beschäftigten und Arbeitsmigrant*innen, mit denen die Beratungsstrukturen in Kontakt kommen, zu verdeutlichen und um Trends in den spezifischen Branchen und Ländern sichtbar zu machen, sollen die Beratungs- und Unterstützungsstrukturen über die Kapazitäten verfügen, exemplarische Fälle herauszuarbeiten und zu beschreiben. Zudem soll die Beratungstätigkeit statistisch erfasst und ausgewertet werden. Die jeweiligen Branchenkoordinationen entwickeln darüber hinaus Branchenbeschreibungen, die die besonderen Problemlagen der jeweilige Branche EU-weit verdeutlichen. Die Analysen auf den verschiedenen Ebenen sollen in geeigneter Form regelmäßig veröffentlicht werden, so dass diese unter anderem von EU-Institutionen und Mitgliedstaaten bei ihrer Politikgestaltung mit genutzt werden können.

Annelie Buntenbach, Jan Cremers, Micha Heilmann, Frank Schmidt-Hullmann
für das **europäische Unterstützungsnetzwerk für Faire Mobilität**

Das europäische Unterstützungsnetzwerk für Faire Mobilität engagiert sich für eine dauerhafte EU-Finanzierung für gewerkschaftsnahe Unterstützungs- und Beratungsstrukturen für mobile Beschäftigte und Arbeitsmigrant*innen.
Email: netzwerk@faire-mobilitaet.de