

## **11 Vorschläge, um ArbeitnehmerInnenrechten und gewerkschaftliche Repräsentation entsandter ArbeitnehmerInnen zu stärken<sup>1</sup>**

von Bettina Haidinger, Francesco Iannuzzi, Devi Sacchetto, Nathan Lillie, Kairit Kall

### **1. Entsandte ArbeitnehmerInnen brauchen das Recht auf Repräsentation durch die Gewerkschaften des Ziellandes**

Das Recht, einer Gewerkschaft beizutreten, kollektiv repräsentiert zu werden, und aktiv an Gewerkschaftsaktivitäten teilzunehmen, ist ein grundlegendes Menschenrecht. Entsandte ArbeitnehmerInnen werden jedoch oft aus mehreren (strukturellen, institutionellen, ideologischen) Gründen von diesem Recht ausgeschlossen. Dieser systematische Ausschluss führt zu Wettbewerbsvorteilen unredlicher Unternehmen und ist letztendlich dysfunktional für den europäischen Arbeitsmarkt. Jene Schwierigkeiten, die entsandte ArbeitnehmerInnen an der Mitgliedschaft in einer Gewerkschaft – sei es des Herkunfts- oder des Ziellandes -hindern, müssen ausgeräumt werden. Dazu sind mehrere Schritte erforderlich: es braucht strafrechtliche und einschneidende Sanktionen gegen Arbeitgeber, die ArbeitnehmerInnen einschüchtern, die sich gewerkschaftlich organisieren wollen, oder die gegen Gewerkschaftsrechte verstoßen; Gewerkschaften des Ziellandes müssen davon überzeugt werden, entsandte ArbeitnehmerInnen als „ihre“ Klientel und deren Probleme als ihre Zuständigkeit anzuerkennen (da es möglicherweise keine anderen zuständigen gibt); darüber hinaus braucht es eine umfassende Integration entsandter ArbeitnehmerInnen in die lokalen Arbeitsmarkt- und Gewerkschaftsstrukturen.

Da entsandte ArbeitnehmerInnen selten Gewerkschaften beitreten, sind Gewerkschaften oft nicht bereit oder in der Lage, sie bei arbeitsrechtlichen Verstößen zu unterstützen und zu vertreten. Eine gute Praxis könnte darin bestehen, auf Mindestmitgliedschaftszeiten zu verzichten und dadurch das Vertrauen der entsandten ArbeitnehmerInnen in die Gewerkschaften zu stärken. Die Zusammenarbeit mit Nichtregierungsorganisationen (NGOs) und Arbeitsaufsichtsbehörden könnte ebenfalls das Aufsuchen und die Unterstützung entsandter ArbeitnehmerInnen verbessern.

### **2. Ausweitung der Vertretungsrechte der Gewerkschaften und BetriebsrätInnen auf die Repräsentation der ArbeitnehmerInnen in der gesamten Auftragskette**

Entsandte ArbeitnehmerInnen befinden sich häufig in Branchen und in Betrieben, in denen Produktionsketten stark fragmentiert sind. Insofern stoßen Firmen-basierte Systeme der ArbeitnehmerInnenvertretung an ihre (Unternehmens-) Grenzen. Insbesondere jene, die von rechtlich unabhängigen BetriebsrätInnen getragen werden, vertreten entsandte ArbeitnehmerInnen kaum. Gesetze sollten dahingehend geändert werden, dass BetriebsrätInnen unter bestimmten Umständen ArbeitnehmerInnen in Subvertragsketten vertreten können. Und sie sollten ermutigt werden, dies zu tun.

### **3. Stärkung der Zusammenarbeit zwischen Gewerkschaften der Entsende- und Zielländer / Schaffung transnationaler Gewerkschaftsstrukturen**

Die Repräsentation von entsandten ArbeitnehmerInnen gestaltet sich schwierig angesichts ihrer hohen Mobilität und der hohen Anzahl von Kurzzeitprojekten in Sektoren wie dem Baugewerbe. Eine Lösung, entsandten ArbeitnehmerInnen umfassenderen Schutz und gewerkschaftliche Repräsentation zu

---

<sup>1</sup> Diese Zusammenfassung beruht auf dem Bericht "Enhancing Economic Democracy for Posted Workers" [http://www.solidar.org/system/downloads/attachments/000/000/823/original/Enhancing\\_Economic\\_Democracy\\_for\\_Posted\\_Workers\\_-\\_PROMO\\_report.pdf?1541517126](http://www.solidar.org/system/downloads/attachments/000/000/823/original/Enhancing_Economic_Democracy_for_Posted_Workers_-_PROMO_report.pdf?1541517126)

gewähren, wäre die Ermöglichung einer transnationalen Gewerkschaftsmitgliedschaft auf der Grundlage bi- oder multilateraler Vereinbarungen.

#### **4. Ausweitung und Schutz des Rechts auf Versammlungsfreiheit und Kollektivmaßnahmen (z.B. Streikrecht)**

Das Streikrecht ist ein fest verankertes Grundrecht, das sich aus der Versammlungsfreiheit ergibt und in den Übereinkommen der Internationalen Arbeitsorganisation (ILO) ausgearbeitet wurde. Die Urteile des Europäischen Gerichtshofs (EuGH) zu den Fällen Laval und Viking, die dieses Recht dem Recht der Arbeitgeber auf Dienstleistungs- bzw. Niederlassungsfreiheit unterordnen, haben das Streikrecht erheblich eingeschränkt. Eine Forderung in den Urteilen war, dass die Streikmittel nicht überschießend zu den Zielen des Arbeitnehmerschutzes eingesetzt werden dürfen. Eine erhebliche Schwierigkeit für Gewerkschaften, entsandten ArbeitnehmerInnen effektiven Zugang zum Streikrecht zu gewähren, ist, dass dieses Recht normalerweise nur auf Grundlage der Gewerkschaftsmitgliedschaft ausgeübt werden kann. Entsandte ArbeitnehmerInnen haben in ihrem Zielland keine umfassende gewerkschaftliche Repräsentation und insofern keine Unterstützung im Falle von arbeitsrechtlichen Verletzungen. Denn die Gewerkschaft des Ziellandes hat weder am Arbeitsort entsandter ArbeitnehmerInnen noch im Zielland der Entsendung rechtliche Kompetenzen: 1) weil die entsandten ArbeitnehmerInnen dort normalerweise nicht lange genug arbeiten, um in den Genuss der Gewerkschaftsmitgliedschaft zu kommen und 2) weil die Gewerkschaften des Ziellandes nicht das Recht haben, in ihrem Namen zu verhandeln, nicht zuletzt aufgrund der Europäischen Rechtsprechung.

Streiks können nur von Gewerkschaften des Ziellandes durchgeführt werden, um gesetzlich oder kollektivvertraglich festgelegte Standards zu schützen, d.h. um bereits existierende Rechte durchzusetzen. Daher könnte eine übertragbare, flexible, transnationale Gewerkschaftsmitgliedschaft für entsandte ArbeitnehmerInnen eine interessante Lösung darstellen. So könnten entsandte ArbeitnehmerInnen ohne zusätzlichen bürokratischen Aufwand Mitglied der Partnergewerkschaft des Ziellandes zu sein, und somit das Streikrecht der entsandten ArbeitnehmerInnen gestärkt werden.

Spontane Streiks entsandter ArbeitnehmerInnen sind ein eher seltenes Phänomen, kommen aber gelegentlich vor. Ihr Rechtsstatus war in den uns bekannten Fällen nie klar. Was sehr wohl klar war, dass diese streikenden ArbeitnehmerInnen in der Praxis keinen Rechtsschutz für ihr Handeln hatten. Eine mögliche politische Lösung auf europäischer Ebene wäre die Verabschiedung von EU-Rechtsvorschriften, in der ausdrücklich ein Streikrecht mit grundrechtlichem Status festgelegt wird. Unterstützende Arbeitskämpfe sollten nach EU-Recht zugelassen werden, darüber hinaus sollte die nationale Gesetzgebung sollte entsandte ArbeitnehmerInnen, die unorganisiert streiken, schützen.

#### **5. Kollektivverträge auf sektoraler Ebene garantieren Mindestarbeitsstandards flächendeckend**

Die Laval-Entscheidung macht deutlich, dass Lohnstandards, die ausschließlich auf gewerkschaftlichen Verhandlungen mit einem Arbeitgeber beruhen, für transnational tätige Dienstleister nicht bindend sind, und potenziell als Einschränkung der Arbeitgeber-Freizügigkeitsrechte angesehen werden können.

Das bedeutet, dass Lohnstandards allgemeingültig und für alle Unternehmen eines bestimmten Marktes verbindlich, klar und unmissverständlich sein müssen. Dafür sind allgemeinverbindliche Tarif- bzw. Kollektivverträge das geeignetste Vorgehen. Andernfalls sind Mindestlöhne eine andere Variante, die allerdings weder Zusatzleistungen, Zulagen im Rahmen sektoraler Tarif- Kollektivverträge bieten noch Qualifikationsabstufungen, die für ArbeitnehmerInnen mit höheren Qualifikationen relevant sein könnten, berücksichtigen. Kollektivverträge sollten für die gesamte Branche und für alle ArbeitnehmerInnen gelten

(erga-omnes Effekt), um sie Laval-kompatibel zu machen, oder es sollten Mindestlohngesetze erlassen werden, die alle ArbeitnehmerInnen umfassen.

## **6. Unternehmen und Gewerkschaften unterzeichnen Abmachungen auf Projektebene**

In Sektoren wie dem Baugewerbe sind Entsendungen weit verbreitet, Subunternehmerketten sind lang und fragmentieren die Belegschaft. Dadurch werden die Verantwortlichkeiten der Arbeitgeber unklar und Inspektionen der Baustellen erschwert. Daher wären Vereinbarungen, die das gesamte Projekt abdecken und die Verantwortlichkeiten der verschiedenen Auftragnehmer und Arbeitsbedingungen für alle ArbeitnehmerInnen in der Subunternehmerkette umfassen, eine wünschenswerte Variante. Für Arbeitgeber, die gute Beziehungen zu Gewerkschaften unterhalten und eine negative Medienaufmerksamkeit vermeiden wollen, könnten derartige Vereinbarungen durchaus interessant sein. Sie können einerseits die Bildung von Arbeitsschutz- und Sicherheitskomitees vorsehen und das Bewusstsein für gute Praxen des Arbeitsschutzes stärken. Andererseits werden die anzuwendenden Kollektivverträge und mögliche Beschwerdeverfahren bewusst und deutlich gemacht. Sie dienen auch zur Erhöhung der Sichtbarkeit der Gewerkschaften auf dem Gelände. Die inhaltliche Unterweisung neuer ArbeitnehmerInnen, und auch entsandter ArbeitnehmerInnen, in solche Vereinbarungen bieten den Gewerkschaften Möglichkeiten für einen Erstkontakt.

## **7. Gewerkschaften kooperieren mit staatlichen Behörden, Arbeitgebern und NGOs**

Unternehmen, die ihre MitarbeiterInnen hintergehen, handeln oft auch in vielen anderen Bereichen rechtswidrig. Die Aktivitäten zwielichtiger Unternehmen konnten in einigen Ländern (des PROMO Projekts) infolge verschiedener Maßnahmen zur Bekämpfung der Schattenwirtschaft eingedämmt werden. In dieser Hinsicht kann die Zusammenarbeit von Gewerkschaften und Arbeitgebern (und staatlichen Behörden) für alle – außer für jene unehrlichen Unternehmen – von gegenseitigem Nutzen sein.

Eine engere Zusammenarbeit insbesondere zwischen Arbeitsaufsichtsbehörden und Gewerkschaften könnte auch dazu beitragen, die Probleme bestimmter Gruppen von ArbeitnehmerInnen besser wahrzunehmen und einzuschätzen. Dafür wäre beispielsweise ein intensiverer Informationsaustausch sinnvoll, um laufende Untersuchungen gemeinsam zu diskutieren.

## **8. Gewerkschaften organisieren entsandte ArbeitnehmerInnen**

Für die Rekrutierung von entsandten ArbeitnehmerInnen wurden verschiedene Organisationsansätze ausprobiert, einige davon durch Organising-Methoden inspiriert. Das Grundproblem ist, dass entsandte ArbeitnehmerInnen meist nur kurzfristig anwesend und schwer zu organisieren sind. Zwar ist ihre Organisation vorerst kostenintensiv, die Bemühung der Gewerkschaften, entsandte ArbeitnehmerInnen zu erreichen, schärft allerdings das Gewerkschaftsbewusstsein unter ihnen und hat langfristig positive Auswirkungen. Wir empfehlen, dass sich die Gewerkschaften auf entsandte ArbeitnehmerInnen und ihre Situation einlassen, und deren gewerkschaftliches Engagement unterstützen. Gezieltes Interesse und Kampagnen gegenüber dieser Beschäftigtengruppe könnten durchaus die Breitenwirksamkeit der Gewerkschaft erhöhen, eine breitere Solidarität der ArbeitnehmerInnen schaffen, die Gewerkschaftsstrukturen stärken und zur Bekämpfung der Schattenwirtschaft beitragen.

## **9. Entsandte ArbeitnehmerInnen müssen über Arbeitsstandards im Zielland informiert sein**

Sozialpartner und staatliche Behörden stimmen darin überein, dass eine gezielte Informationspolitik über lokale Regelungen entscheidend für die Achtung der Rechte entsandter ArbeitnehmerInnen ist. Aber offizielle Internetseiten reichen oftmals nicht aus, da sie einerseits schwierig zu verstehen sind, und andererseits zu wenig benutzerfreundlich gestaltet sind. Als gute Praxis haben mehrere Gewerkschaften, manchmal in Zusammenarbeit mit NGOs und staatlichen Behörden, Informations-/Beratungsstellen für ausländische ArbeitnehmerInnen eingerichtet oder suchen entsandte ArbeitnehmerInnen an ihren Arbeitsplätzen auf, um sie über ihre Rechte zu informieren. Oft sind solche Initiativen projektbezogen und befristet finanziert; nachhaltige Lösungen wären wünschenswert.

#### **10. Nutzung von (Medien-)Kampagnen, um rechtswidrig handelnde Unternehmen unter Druck zu setzen.**

Selten gelingt es durch Arbeitsk Kampfmaßnahmen, Arbeitgeber entsandter ArbeitnehmerInnen zur Einhaltung von Gesetzen und Tarifverträgen zu zwingen. Auch Gerichtsverfahren finden selten schnell genug oder unkompliziert genug statt, um sie zu einer praktikablen Lösung für alle zu machen. Also nutzen viele Gewerkschaften die mediale Aufdeckung schwerer Arbeitsrechtsverletzungen im Zuge von grenzüberschreitenden Dienstleistungsaufträgen, um die Generalunternehmer (also jene, die die Arbeitgeber der entsandten ArbeitnehmerInnen beauftragt haben) anzuprangern. Solche Maßnahmen haben sich in Projekten mit öffentlich sichtbaren und politisch angreifbaren Auftraggebern bewährt und werden erfolgreich eingesetzt.

#### **11. Arbeitsrechtsdurchsetzung gewährleisten**

Die Durchsetzung der Lohn- und arbeitsrechtlichen Ansprüche der entsandten ArbeitnehmerInnen ist nicht nur schwierig, sondern scheint auch anderen Formen der Rechtsdurchsetzung untergeordnet zu sein (wie etwa Strafen gegenüber delinquenten Arbeitgebern oder Steuernachzahlungen). Entsandte ArbeitnehmerInnen sehen sich zuerst mit der Schwierigkeit konfrontiert, Informationsstellen über Beratung und möglichen Rechtsbeistand ausfindig zu machen. Zweitens haben entsandte ArbeitnehmerInnen oft keine arbeitsrechtliche Vertretung und auch keinen Zugang zu einem ordentlichen arbeitsrechtlichen Verfahren, weil nicht klar ist, wer (welche Gewerkschaft aus welchem Land) das Recht hat und die Verantwortung trägt, sie zu vertreten. Drittens ist die Zusammenarbeit zwischen Behörden und Gewerkschaften unzureichend, wenn es um die Übermittlung von Daten und Informationen an die ArbeitnehmerInnenvertretungen geht. Viertens sind die Verfahren zur Aufdeckung und Verfolgung eines Falles und die anschließenden Schritte zur Geltendmachung der eigenen Rechte äußerst zeitaufwendig.

In Ländern, in denen der Zugang zu Arbeitsgerichten wegen der (nicht-gezahlten) Mitgliedsbeiträge für Vertretungssysteme eingeschränkt ist (die für entsandte ArbeitnehmerInnen nicht obligatorisch sind), ist es notwendig, andere Möglichkeiten einzurichten, damit entsandte ArbeitnehmerInnen arbeitsgerichtliche Verfahren nutzen zu können. Die Möglichkeit einer kollektiven Rechtsdurchsetzung würde ihren Zugang zum Justizsystem verbessern.

## Informationen zum Projekt **PROMO: Protecting Mobility through Improving Labour Rights Enforcement in Europe**<sup>2</sup>

PROMO zielt darauf ab, basierend auf einer Reihe von Workshops und Konferenzen, Empfehlungen abzugeben im Hinblick auf:

- die Verbesserung der Arbeitsschutzsysteme für entsandte ArbeitnehmerInnen;
- eine verbesserte institutionelle Inklusion und gewerkschaftliche Praktiken, um entsandte ArbeitnehmerInnen in ihren Arbeits- und sozialen Rechten und bezüglich ihrer gewerkschaftlichen Repräsentation zu stärken;
- die verbesserte Erhebung von Daten als Grundlage informierter Entscheidungsfindung

Das Projekt nutzt vorhandenes Forschungswissen und optimiert seine Praxisrelevanz durch Diskussionen in Workshops mit Experten und Interessengruppen. Der erste PROMO-Bericht, basierend auf einem umfassenden Literaturüberblick, stellte ein Manko kollektiver Repräsentation entsandter ArbeitnehmerInnen fest, und konstatierte fehlende Strategien der Gewerkschaften in den Zielländern, entsandte ArbeitnehmerInnen als potentielle Zielgruppe auszumachen und sie effektiv zu erreichen. Es gibt jedoch erhebliche Unterschiede zwischen den Gewerkschaften in verschiedenen Ländern und Sektoren. Einige Gewerkschaften haben Maßnahmen ergriffen, um auch die Interessen der entsandten ArbeitnehmerInnen zu schützen und zu vertreten. Oft fehlt es entsandten Arbeitnehmern an Mitsprachemöglichkeiten in der Arbeitswelt, ihre Rechte werden häufig (aus Unwissenheit oder aber vorsätzlich) von grenzüberschreitend tätigen Dienstleistern verletzt. Daher ist deren kollektive Repräsentation von besonderer Dringlichkeit.

Auf der Grundlage von Literaturrecherchen, Fokusgruppen sowie individuellen Interviews mit Sozialpartnern und anderen relevanten Akteuren in fünf unterschiedlichen Kontexten industrieller Beziehungen (Österreich, Tschechische Republik, Finnland, Italien und Norwegen) zielt dieser Bericht erstens darauf ab, Schwachstellen im Rechtsrahmen (ob national oder europäisch) zu ermitteln, die durch Rechtsvorschriften oder andere politische Maßnahmen behoben werden könnten. Zweitens beinhaltet er strategische und Handlungsempfehlungen für gewerkschaftliche Praxis auf der Grundlage bewährter Erfahrungen. Letztere erheben nicht den Anspruch auf universelle Einsetzbarkeit, sondern sollen Strategien aufzeigen, mit denen Gewerkschaften entsandte ArbeitnehmerInnen erreichten und sie durchaus erfolgreich vertraten.

Diese Publikation wurde für das Projekt "Protecting Mobility through Improving Labour Rights Enforcement in Europe (PROMO)", VS/2016/0222, verfasst. PROMO wurde aus Mitteln des EaSI-Programms (2014-2020) finanziell unterstützt. Weitere Informationen finden Sie unter: <http://ec.europa.eu/social/easi>. Die in dieser Veröffentlichung enthaltenen Informationen spiegeln nur die Ansichten der Autoren wider, und nicht unbedingt die offizielle Position der Europäischen Kommission. Die Kommission ist nicht verantwortlich für die Verwendung der darin enthaltenen Informationen.

*With financial support from the European Union*



---

<sup>2</sup> <http://www.solidar.org/en/activities/protecting-mobility-through-improving-labour-rights-enforcement-in-europe-promo>