

Ilana Nussbaum Bitran, Irene Dingeldey

Transnationale Solidarität

Gegenüber entsendeten Arbeitnehmer:innen

Policy Brief Institut Arbeit und Wirtschaft | Oktober 2024



**FORSCHUNG
& TRANSFER**



1 Interessenvertretung für Entsendete?

Wie können Interessen entsendeter Arbeitnehmer:innen in der europäischen Union (EU), die nur kurze Zeit im Land sind und oft über nur geringe Sprachkenntnisse verfügen, vertreten werden? Was sind die Voraussetzungen, dass Gewerkschaften in der EU Formen inklusiver, transnationaler Solidarität entwickeln? Den Kontext dieser Fragen bildet die Europäische-Entsenderichtlinie (2018/957), welche die Entsendung von Arbeitnehmer:innen durch ihre Arbeitgeber:innen regelt, damit diese vorübergehend Dienstleistungen in einem anderen EU-Mitgliedstaat erbringen. Ihre Arbeitsbedingungen werden überwiegend durch die Gesetze des Entsendelandes geregelt. Aber auch die Vorschriften des Gastlandes gelten für bestimmte Aspekte wie Gesundheits- und Sicherheitsfragen oder den Mindestlohn. Die Komplexität der rechtlichen Regelungen eröffnet umfassende Möglichkeiten der Umgehung des Arbeitsrechts und des Missbrauchs. Gleichzeitig fehlt eine effektive Interessenvertretung, da Gewerkschaften weiterhin primär national orientiert sind. Gewerkschaften des Entsendelandes können Arbeitsbedingungen im Gastland nicht beeinflussen. Gewerkschaften des Gastlandes sehen sich sprachlichen, aber auch kulturellen Barrieren gegenüber. Viele Mitglieder fürchten zudem das durch die Entsendung forcierte Lohndumping. Beratung oder Rechtsschutz sind meist exklusiv, da sie eine bestehende Mitgliedschaft voraussetzen. Die Unterstützung entsendeter Arbeitnehmer:innen, die häufig von Arbeitsausbeutung betroffen sind, setzt daher das Entwickeln inklusiver Solidarität auf Seiten der Gewerkschaften voraus, welche eine Erweiterung der ursprünglichen Solidaritätsbeziehungen beinhaltet.

2 Vorgehensweise

Um Voraussetzungen transnationaler Solidaritätsinitiativen von Gewerkschaften in der EU gegenüber entsendeten Arbeitnehmer:innen zu identifizieren, haben wir 57 Experteninterviews mit Sozialpartner:innen des Baugewerbes und der Transportwirtschaft (Straßenverkehr) in der EU und sowohl in Empfänger- als auch Entsendeländern durchgeführt (Bulgarien, Deutschland, Frankreich, Polen, Spanien und Schweden). Die Interviews wurden durch Dokumentenanalysen ergänzt. Diese Methodik erlaubte es, Motive, Voraussetzungen und Besonderheiten transnationaler Solidaritätsaktionen besser zu verstehen und verschiedene Formen inklusiver transnationaler gewerkschaftlicher Solidarität zu identifizieren.

3 Ergebnisse

Der Umgang mit entsendeten Arbeitnehmer:innen beinhaltet für national orientierte Gewerkschaften ein Dilemma: Entweder verteidigen sie ausschließlich die Interessen ihrer (nationalen) Mitglieder oder sie beschließen, "Grenzen zu überschreiten", um nicht-Mitglieder zu integrieren. Eine Voraussetzung für die Entwicklung solch inklusiver Solidarität besteht darin - so unsere Ergebnisse - Eigeninteresse und gemeinsame (Klassen-)Interessen zu kombinieren. Wenn Gewerkschaften mobile Arbeitnehmer:innen primär als Bedrohung für den Status ihrer nationalen Mitglieder wahrnehmen, sind sie nicht bereit, sie einzubeziehen und spezifische Strategien zu entwickeln. Wenn jedoch ein Verständnis von gegenseitiger Abhängigkeit dominiert, nach dem Motto "wir sitzen alle im selben Boot", kann inklusive Solidarität entstehen.

Die Möglichkeit der Gewerkschaften, integrative transnationale Organisations- und/oder Dienstleistungsinitiativen zu entwickeln, hängt auch von der Struktur und der allgemeinen Kultur sowie den finanziellen und personellen Ressourcen der nationalen Gewerkschaften ab. In den Aufnahmeländern verfügen diese in den untersuchten Branchen über mehr Ressourcen als die Entsendeländer. Entsprechend gehen die in den Interviews benannten Initiativen primär von Empfängerländern aus, bauen aber auf die Kooperation mit Gewerkschaften der Entsendeländer. Weitere Voraussetzungen für die Zusammenarbeit und die Entwicklung von inklusiven solidarischen Maßnahmen sind Vertrauen, Zeit, Sprachkenntnisse und Verbindungen zu Interessenvertreter:innen und politischen Entscheidungsträger:innen auf nationaler und EU-Ebene.

Der Sektor spielt ebenfalls eine wichtige Rolle: Im internationalen Transportwesen entwickelt sich die Zusammenarbeit zwischen den Gewerkschaften leichter, da die Notwendigkeit besteht, Hilfe zu leisten, wo immer sich die Fahrer:innen befinden. Wir können verschiedene Maßnahmen inklusiver transnationaler Solidarität von Gewerkschaften mit Bezug zu den entsendeten Arbeitnehmer:innen dokumentieren, deren Entstehen aufgrund der komplexen Rahmenbedingungen gleichwohl sehr voraussetzungsreich ist.

4 Maßnahmen und Empfehlungen

Wir präsentieren vier Empfehlungen, die sich an der Weiterentwicklung erfolgreicher Beispiele inklusiver transnationaler Solidarität mit entsendeten Arbeitnehmer:innen orientieren.

Den Zugang zur Gewerkschaftsmitgliedschaft im Gastland erleichtern:

Die Anerkennung ausländischer Arbeitsverträge, die Reduzierung von Gewerkschaftsbeiträgen und/oder die Verkürzung der Karenzzeit für die Inanspruchnahme von Leistungen nach dem Gewerkschaftsbeitritt sind Schritte, um mobile Arbeitnehmer:innen in nationale Gewerkschaften einzubeziehen. Ein Beispiel ist die "Light-Mitgliedschaft" der IG BAU in Deutschland. Weitere Optionen sind die Anerkennung von Gewerkschaftsmitgliedschaften in anderen Ländern als Voraussetzung für Unterstützung, wie von der *European Transport Federation* praktiziert, oder die Gründung von transnationalen Mitgliedsorganisationen.

Serviceleistungen für nicht gewerkschaftlich Organisierte anbieten:

Entsendete ungeschützt zu lassen und Mißbrauch zu dulden, bedroht auch die Arbeitsstandards der ortsansässigen Kolleg:innen. Es ist daher zentral auch Nicht-Mitglieder über das (nationale) Arbeitsrecht zu informieren und umfassend zu beraten. Ein Beispiel für ein kostenloses Beratungsangebot ist "Faire Mobilität" und ihr europäisches Gegenstück "Faire europäische Arbeitsmobilität".

Entwicklung von vertrauensbildenden Prozessen:

Die Gewerkschaften sollten auf die besondere Situation Entsendeter eingehen. Dabei ist die Kommunikation in deren Muttersprache, die Berücksichtigung kultureller und situativer Besonderheiten ebenso unabdingbar wie das Aufsuchen an ihren Arbeit- und Schlafplätzen. Auch das Einklagen sozialstaatlicher Unterstützung für von Verletzungen des Arbeitsrechts Betroffenen ist hier zentral.

Netzwerke zwischen Akteur:innen transnational aufbauen:

Der Aufbau von gewerkschaftlichen Netzwerken zwischen den Entsende- und den Aufnahmeländern sowie mit EU-Behörden – wie der kürzlich gegründeten European Labour Authority (ELA) – hilft, Informationen auszutauschen und Ressourcen zu bündeln, um auf verschiedenen Ebenen zu handeln.

5 Literaturhinweise

Ilana Nussbaum Bitran, Irene Dingeldey: Auf der Suche nach inklusiver transnationaler Solidarität: Gewerkschaften und entsendete Arbeitnehmer*innen. In: Schwerpunktheft der WSI-Mitteilungen „Solidarität in transnationalen Arbeitsbeziehungen“, Heft 5, 2024.

Das Projekt „Orte und Motive solidarischen Handelns in den Arbeitsbeziehungen“ wurde unter der Fondsnummer 01UG2112 vom Bundesministerium für Bildung und Forschung (BMBF) von Januar 2020 bis Dezember 2023 gefördert.