

Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zum Thema „Grenzüberschreitende Beschäftigung in der Landwirtschaft“

(2008/C 120/05)

Das Plenum des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses beschloss am 16. Februar 2007 gemäß Artikel 29 Absatz 2 der Geschäftsordnung, eine Stellungnahme zu folgendem Thema zu erarbeiten:

„Grenzüberschreitende Beschäftigung in der Landwirtschaft“.

Die mit den Vorarbeiten beauftragte Fachgruppe Landwirtschaft, ländliche Entwicklung, Umweltschutz nahm ihre Stellungnahme am 31. Oktober 2007 an. Berichterstatter war Herr SIECKER.

Der Ausschuss verabschiedete auf seiner 440. Plenartagung am 12./13. Dezember 2007 (Sitzung vom 13. Dezember) mit 104 gegen 3 Stimmen bei 1 Stimmenthaltung folgende Stellungnahme:

1. Schlussfolgerungen und Empfehlungen

1.1 Die Arbeitsmigration in Europa ist wirtschaftlicher Natur und Folge der Freizügigkeit von Arbeitnehmern in einem Europa, in dem große Wohlstandsunterschiede zwischen den verschiedenen Mitgliedstaaten bestehen. Eine hohe Arbeitslosigkeit in einigen neuen Mitgliedstaaten und der Bedarf an billigen ungelerten Arbeitskräften in den 15 alten Mitgliedstaaten sorgen für einen anhaltenden Zustrom von Arbeitssuchenden.

1.2 2004 und 2007 wurden Übergangsregelungen vereinbart, mit denen die alten Mitgliedstaaten den Zustrom von Arbeitskräften aus den neuen Mitgliedstaaten steuern konnten. Einer der Gründe hierfür bestand in der Absicht der alten Mitgliedstaaten, zu verhindern, dass es durch einen zu großen Strom von Arbeitsmigranten zu Spannungen auf dem Arbeitsmarkt kommt, was wiederum einen Anstieg illegaler Beschäftigung nach sich ziehen könnte.

1.3 Die Übergangsregelungen haben dazu geführt, dass genau das eingetreten ist, was verhindert werden sollte. In ihrem Bericht über die Anwendung der Übergangsregelungen stellt die Europäische Kommission fest, dass Beschränkungen der legalen Arbeitsmöglichkeiten für Arbeitskräfte aus den neuen Mitgliedstaaten in der Praxis zu einer Ausweitung von Phänomenen wie Schwarzarbeit, Scheinselbstständigkeit, fiktiven Dienstleistungsverhältnissen und Unterverträgen geführt haben.

1.4 Die paradoxe Situation ist darauf zurückzuführen, dass in den alten Mitgliedstaaten großer Bedarf an Saisonarbeitskräften für die Landwirtschaft besteht, für den nicht genügend einheimische Arbeitssuchende gefunden werden können. Stattdessen gibt es genügend Arbeitsmigranten aus den neuen Mitgliedstaaten, die diese Arbeitsangebote annehmen wollen, wozu viele von ihnen jedoch aufgrund der Beschränkungen in den Übergangsregelungen nicht berechtigt sind. Der Zustrom von Arbeitskräften in die Landwirtschaft variiert je nach Herkunfts- und Aufnahme-land, je nach dem, ob in dem betreffenden Land Übergangsregelungen gelten und in welchem Umfang diese angewandt werden.

1.5 In dieser Situation gerät ein Teil der Branche in den Bereich der informellen Arbeit. Es ist schwierig, diesbezüglich genaue Angaben zu erhalten, da die drei beteiligten Gruppen

aus jeweils unterschiedlichen Gründen kein Interesse daran haben, dass derlei Informationen öffentlich werden: Es handelt sich dabei um Arbeitgeber, die weniger als den gesetzlichen oder tariflichen Mindestlohn zahlen wollen, um Arbeitnehmer, die diese geringeren Löhne in Kauf nehmen, sowie um skrupellose Arbeitsvermittler, die dieses für sie recht einträgliche Geschäft als Profitgier betreiben.

1.6 Viele dieser „Vermittler“ werben mit „Schleuderpreisen“, wobei dieser Preiskampf letztendlich zulasten der Arbeitsmigranten geht, die sich mit Einkommen begnügen müssen, die unter dem sozialen Minimum liegen. Außerdem kommt es vor, dass Arbeitgeber, die Saisonarbeiter anwerben, den Arbeitsvermittlern marktübliche Preise bezahlen, diese Vermittler jedoch weder Lohnsteuer noch Sozialabgaben abführen. Darüber hinaus stecken diese Vermittler regelmäßig einen Teil des Lohns der Arbeitsmigranten in die eigene Tasche. Es existieren Internetseiten mit Telefonnummern sowohl in Ost- wie in Westeuropa, über die selbstständige Arbeitnehmer angeboten werden, für die weder Steuern, Arbeitgeberanteile noch Sozialabgaben gezahlt werden müssen.

1.7 Diese Situation ist in mehrerer Hinsicht unerwünscht. Grundsätzlich müssen alle Arbeitsmigranten in jeder Hinsicht gleich behandelt werden wie die ansässigen Arbeitnehmer, mit denen sie zusammen arbeiten. Gleiche Arbeit muss gleich entlohnt und die Voraussetzungen für den Zugang zur sozialen Sicherheit müssen verbessert werden. Das ist nicht nur allein ein soziales Interesse der Arbeitnehmer, sondern auch ein wirtschaftliches Interesse der Arbeitgeber (gleiche Ausgangsbedingungen für einen fairen Wettbewerb) und ein finanzielles Interesse der Mitgliedstaaten (Steuer).

1.8 Der kürzlich vorgelegte Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über Sanktionen gegen Personen, die Drittstaatsangehörige ohne legalen Aufenthalt beschäftigen, sieht harmonisierte Sanktionen für Arbeitgeber, Präventivmaßnahmen sowie die Ermittlung bewährter Praktiken für die Verhängung von Sanktionen gegen Arbeitgeber und den Austausch dieser Vorgehensweisen zwischen den Mitgliedstaaten vor.

1.9 Solange die Beschränkungen für Arbeitskräfte aus den neuen Mitgliedstaaten noch nicht aufgehoben sind, spricht sich der EWSA dafür aus, dass die vorgeschlagene Richtlinie auch auf Arbeitgeber anwendbar ist, die Arbeitnehmer aus EU-Staaten, für die noch Beschränkungen gelten, illegal beschäftigen. Darüber hinaus muss die EU nach Ansicht des EWSA unbedingt sorgsam darauf achten, dass die Richtlinie nicht nur in allen Mitgliedstaaten in einzelstaatliches Recht um-, sondern in der Praxis auch durchgesetzt wird.

1.10 Eine eindeutige europäische Definition der Arbeitsbeziehung, in der deutlich zwischen der Annahme von Arbeit (der Leistung von Diensten) und dem Verrichten von Arbeiten im Rahmen eines Abhängigkeitsverhältnisses (dem Arbeitsvertrag) unterschieden wird, wäre für die Bekämpfung von Schwarzarbeit hilfreich. Die Internationale Arbeitsorganisation (ILO) hat diesbezüglich eine klare Empfehlung abgegeben. Durch eine solche Definition würde redlichen Selbstständigen, die mehr anzubieten haben als billige ungelernete Arbeit, ein deutlicherer Platz im Arbeitssystem zugewiesen; Arbeitnehmer wiederum bekämen den Schutz, auf den sie ein Anrecht haben. Der EWSA begrüßt, dass die Europäische Kommission den Vorschlag einer Untersuchung dieser (Schein-)Selbstständigkeit durch die europäischen Sozialpartner in der Bauwirtschaft angenommen hat und dass sie diese Untersuchung auch finanziert.

1.11 Angesichts der Folgen, die die Beschränkungen der legalen Arbeitsmöglichkeiten haben, ist es vielleicht besser, im Zuge künftiger Erweiterungen der EU von Übergangsregelungen dieser Art abzusehen. Des Weiteren fordert der EWSA die Europäische Kommission auf, zu prüfen, ob alle Beschränkungen für Arbeitnehmer aus den 12 Mitgliedstaaten, die 2004 und 2007 der EU beigetreten sind, aufgehoben werden können. Dies wird von einem Großteil der Sozialpartner in Europa befürwortet, sofern sowohl auf europäischer und nationaler Ebene als auch auf der Ebene der Sozialpartner konkrete Maßnahmen ergriffen werden, um die Gleichbehandlung von Arbeitsmigranten durchzusetzen.

2. Einleitung

2.1 Laut der Lissabon-Strategie muss die EU künftig eine hochgradig wettbewerbsfähige wissensbasierte Wirtschaft sein, deren Produktion und Verbrauch auf dem Prinzip der Nachhaltigkeit beruht und die über ein hohes Maß an sozialem Zusammenhalt verfügt.

2.2 Die EU ist gegenwärtig eine recht wettbewerbsfähige wissensbasierte Wirtschaft mit derzeit noch unzureichend nachhaltigen Produktions- und Verbrauchsmustern und einem sozialen Zusammenhalt, der sehr zu wünschen lässt.

2.3 Gegenstand dieser Stellungnahme ist insbesondere der letztgenannte Aspekt, der soziale Zusammenhalt. Die EU bringt der wirtschaftlichen Entwicklung und der nachhaltigen Entwicklung insbesondere der Produktion große Aufmerksamkeit entgegen. Die mangelnde politische Aufmerksamkeit für das dritte Standbein der Lissabon-Strategie führt dazu, dass der soziale Zusammenhalt nicht zu-, sondern abnimmt.

2.4 Die entsprechenden Folgen sind auf dem Arbeitsmarkt deutlich zu erkennen. Der Anteil der informellen Beschäftigung steigt, und eine Art von Arbeitnehmern ist wieder aufgetaucht,

die man bis vor kurzem noch als seit langem ausgestorben wählte, nämlich die der Tagelöhner.

2.5 Die neuen Tagelöhner bieten sich auf der Straße an, an Orten, die dafür bekannt sind, dass dubiose „Arbeitsvermittler“ dort Arbeitskräfte „anwerben“. Diese werden für einen Tag gemietet, ohne dass Lohnsteuer und Sozialabgaben für sie abgeführt werden. Ihr Arbeitstag dauert viel zu lang, ihr Stundenlohn fällt zu gering aus und sie werden in keiner Weise durch das Arbeitsrecht — so ein solches vorhanden ist — geschützt.

2.6 Bis vor einigen Jahren war der Arbeitsmarkt insbesondere für gering qualifizierte und ungelernete Arbeit einzelstaatlicher Größenordnung. Mit der EU-Erweiterung im Jahre 2004 ist dann ein europäischer Arbeitsmarkt für dieses Arbeitsmarktsegment entstanden. Infolge der Erweiterung von 2007 steigt das Angebot in diesem Bereich stark an, da jetzt auch Arbeitnehmer aus Bulgarien und Rumänien ihre Arbeitskraft anbieten.

2.7 Diese Tendenz ist besonders stark in der Landwirtschaft zu beobachten. Darüber hinaus finden gerade in diesem Wirtschaftszweig viele Arbeitssuchende ihre erste Anstellung fast immer im Ausland.

2.8 Durch diese Stellungnahme möchte der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss dieses Problem auf die Tagesordnung der EU setzen, damit die betreffenden europäischen Einrichtungen gemeinsam mit den Mitgliedstaaten und den Sozialpartnern nach Lösungen für dieses große, drängende und leider an Umfang gewinnende Problem suchen können.

3. Landwirtschaft

3.1 Mit Landwirtschaft wird die Gesamtheit wirtschaftlicher Tätigkeiten bezeichnet, durch die die natürliche Umwelt zur Erzeugung von Pflanzen und Tieren angepasst wird⁽¹⁾. Je nach Erzeugnis, Produktionsmethode und Wohlstandsniveau werden viele unterschiedliche Techniken — von der Arbeit mit einfachen Werkzeugen bis hin zum Einsatz großer Maschinen — angewendet, wobei die menschliche Arbeitskraft immer häufiger durch Maschinen ersetzt wird.

3.2 Die Landwirtschaft ist ein großer Wirtschaftszweig der EU; insgesamt wird eine Fläche von rund 160 Mio. Hektar landwirtschaftlich genutzt. In 11 Mio. landwirtschaftlichen Betrieben arbeiten insgesamt 15 Mio. Menschen. Dabei handelt es sich zwar größtenteils um die Landwirte selbst und ihre Familienangehörigen, aber in etwa 1 Million Betrieben sind insgesamt 6,5 Mio. Arbeitnehmer beschäftigt. 4,5 Mio. davon arbeiten als Saisonarbeiter, wobei nicht bekannt ist, wie viele von ihnen in einem anderen als ihrem Herkunftsland arbeiten⁽²⁾. Viele dieser Saisonarbeiter kommen aus Polen, Bulgarien und Rumänien.

3.3 Die Landwirtschaft lässt sich in verschiedene Tätigkeiten unterteilen: Viehzucht (Tierproduktion) und Aquakultur (Fischproduktion), Gartenbau (Zucht von kurzzyklischen Gewächsen wie Gemüse, Ziergewächsen, Obst und Champignons in kleinem Maßstab) und Ackerbau (unterscheidet sich vom Gartenbau dadurch, dass die Gewächse in größerem Maßstab angebaut werden und der Arbeitsaufwand geringer ist). Die kommerzielle Forstwirtschaft wird nicht überall in der EU zur Landwirtschaft gerechnet, in einigen Ländern wird sie als selbstständige Branche angesehen.

⁽¹⁾ NACE-Code A.

⁽²⁾ www.agri-info.eu

3.4 In der Landwirtschaft werden nicht nur Nahrungsmittel produziert, sondern in zunehmendem Maße auch andere Güter wie Blumen, Pelze, Leder, Biobrennstoffe (Biodiesel, Ethanol, Biogas, schnell wachsende Hölzer), Enzyme oder Fasern. Aus genetisch veränderten Pflanzen werden auch spezielle Arzneimittel hergestellt.

3.5 Die Landwirtschaft ist laut den Angaben sowohl der ILO ⁽³⁾ als auch von Eurofound ⁽⁴⁾ einer der gefährlichsten Wirtschaftszweige für Arbeitnehmer. Insgesamt kommt es jährlich zu ca. 335 000 Arbeitsunfällen mit tödlichem Ausgang. Hiervon entfallen mehr als die Hälfte, nämlich 170 000 tödliche Unfälle, auf die Landwirtschaft.

4. Formen informeller Arbeit

4.1 In der EU bestehen zahlreiche rechtliche Hindernisse, die die Formulierung einer eindeutigen Definition informeller Arbeit unmöglich machen. Praktiken, die in dem einen Land durchaus gängig sind (wo rechtlich nichts geregelt ist, muss auch nichts eingehalten werden), gelten in einem anderen Land als unüblich oder sogar als Verstoß gegen dort geltendes Recht.

4.2 Die Definition informeller Arbeit auf nationaler Ebene fällt je nach Mitgliedstaat unterschiedlich aus. Es geht hierbei um Tätigkeiten, die in den offiziellen Statistiken der formellen Wirtschaft nicht auftauchen. Zwar gibt es diesbezügliche Zahlen, die jedoch oftmals kaum aus einer einzigen Quelle stammen, nicht immer überprüfbar und somit auch nicht immer zuverlässig sind. Unwiderlegbar ist hingegen, dass es informelle Arbeit in großem Ausmaß gibt.

4.3 Quasi alle Definitionen informeller Arbeit auf nationaler Ebene heben nachdrücklich darauf ab, dass den steuerlichen Verpflichtungen nicht nachgekommen wird. Ebenso erwähnen nahezu alle Definitionen den Umstand, dass die Verpflichtungen in Bezug auf die soziale Sicherheit nicht eingehalten werden. Es ist daher umso erstaunlicher, dass die Vernachlässigung anderer Pflichten auf dem Gebiet des Arbeitsrechts (Arbeitsbedingungen, Arbeitszeiten, allgemein verbindliche Kollektivvereinbarungen) quasi nie Teil der nationalen Definitionen informeller Arbeit ist.

4.4 Informelle Arbeit wird von nicht gemeldeten Arbeitnehmern verrichtet, bei denen es sich nicht zwangsläufig um Arbeitsmigranten ohne Arbeits- und/oder Aufenthaltsgenehmigung handelt. Auch Personen, die im Besitz der erforderlichen Dokumente sind — oder diese nicht benötigen, weil sie in dem Land, in dem der Verstoß erfolgt, ansässig sind — arbeiten schwarz. Personen ohne gültige Papiere sind im Übrigen weniger geschützt und dadurch leichter auszubeuten als Personen mit gültigen Papieren. Schließlich haben Letztere im Gegensatz zu Ersteren auch Zugang zu formeller Arbeit.

4.5 Neben der herkömmlichen Form der Arbeit als abhängig Beschäftigter gibt es auch den „arbeitnehmerähnlichen Selbstständigen“. Diese „Selbstständigen“ gelten als Unternehmer, für die weder Lohnsteuer noch Sozialabgaben gezahlt werden müssen. Sie sind selbst für deren Abführung zuständig.

4.6 Sie fallen auch nicht unter den arbeitsrechtlichen Schutz, wie er für Arbeitnehmer gilt. Für sie gelten weder Mindestlöhne noch eine Beschränkung der wöchentlichen Arbeitszeit oder gar Vorschriften zu Arbeitssicherheit und Gesundheitsschutz. Es ist diesen Selbstständigen überlassen, zu den wie auch immer getarteten Tarifen und Bedingungen zu arbeiten, die sie mit ihren Auftraggebern vereinbaren.

4.7 Zunächst waren diese Selbstständigen erfahrene Berufstätige, die sich für besondere Berufe qualifiziert hatten. In der Regel brauchten sie Jahre, um das Niveau eines ausgebildeten und ausgebildeten Fachmanns zu erreichen, das erforderlich war, um als Selbstständiger tätig sein zu können.

4.8 Als Folge von Outsourcing und der zunehmenden Ausgliederung von nicht zum Kerngeschäft gehörenden Aufgaben wird heute viel mehr als nur spezialisierte Arbeit nach außen vergeben. Ein kleiner Kern fest angestellten und gut geschulten Personals reicht aus, die Ausführung der zumeist einfacheren Arbeiten wird in zunehmendem Maße ausgegliedert und outsource. Der Bedarf für diese Art von Arbeit wird durch eine Schar neuer Selbstständiger gedeckt, die auf den Arbeitsmarkt strömen. Die wichtigste Spezialisierung eines Großteils der neuen Selbstständigen besteht in erster Linie im Angebot billiger, ungelerner Arbeit.

4.9 Hierbei handelt es sich in Wirklichkeit um eine Form der Scheinselbstständigkeit, die Ende der Achtziger Jahre des vorigen Jahrhunderts dazu diente, um Erwerbslose in Irland und dem Vereinigten Königreich loszuwerden. Damals beinhaltete die britische Gesetzgebung eine Reihe von Kriterien, anhand derer geprüft wurde, ob die Selbstständigen tatsächlich gewisse Bedingungen erfüllten. Eine dieser Bedingungen bestand darin, dass sie erfahrene Spezialisten in einem bestimmten Berufsbereich waren. Die damalige britische Regierung hat diese Prüfkriterien abgeschafft, wodurch sich auf einmal viel mehr Menschen als Selbstständige registrieren lassen und auf dem europäischen Festland arbeiten konnten, ohne dass das Arbeitsrecht in den betreffenden Mitgliedstaaten berücksichtigt werden musste ⁽⁵⁾.

4.10 Dies ist übrigens nicht mehr eine rein angelsächsische Erscheinung, z. B. hat ein Sprecher der polnischen Regierung auf einer Konferenz zum Thema Freizügigkeit von Arbeitnehmern berichtet, dass seine Regierung polnische Arbeitssuchende dazu aufriefe, sich als Selbstständige registrieren zu lassen ⁽⁶⁾. Dadurch können sie alle Einschränkungen für Arbeitnehmer — sofern überhaupt noch vorhanden — in den anderen Mitgliedstaaten umgehen und überall arbeiten. Der Status der Selbstständigkeit wird auf diese Weise systematisch und bewusst als Scheinkonstruktion benutzt, um gesetzlichen oder arbeitsrechtlichen Regelungen durch eine Zulieferkette zu entgehen. Durch Ausbeutungsverträge mit diesen Scheinselbstständigen, die oft von Vermittlungsbüros angeboten werden, wird auch die Einhaltung der Verpflichtungen in Bezug auf Lohnsteuer und soziale Sicherheit nach unten abgewälzt.

⁽³⁾ International Labour Organisation, die internationale Arbeitsorganisation der Vereinten Nationen mit Sitz in Genf.

⁽⁴⁾ Europäische Stiftung zur Verbesserung der Lebens- und Arbeitsbedingungen (Dublin).

⁽⁵⁾ European Institute for Construction Labour Research.

⁽⁶⁾ FAFA, Konferenz zum Thema Freizügigkeit von Arbeitnehmern am 1. Juni 2006 in Oslo, www.fafa.no

4.11 Auch in der Bauwirtschaft ist dieses Phänomen in großem Maßstab verbreitet, wobei in dieser Branche diesbezüglich bereits viel mehr Studien als in der Landwirtschaft durchgeführt wurden. Diese Branchen weisen große Gemeinsamkeiten auf; sie teilen nämlich insbesondere die drei wichtigsten Faktoren, die eine Branche für informelle Arbeit anfällig machen: harte körperliche Arbeit, die von zeitlich begrenzter Dauer ist und in erster Linie von Arbeitsmigranten verrichtet wird. Die Europäischen Sozialpartner in der Bauwirtschaft haben diese Gefahr inzwischen erkannt und bei der Europäischen Kommission finanzielle Unterstützung für eine Untersuchung des Phänomens der (Schein-)Selbstständigkeit in 18 Mitgliedstaaten beantragt. Die Kommission hat diesen Antrag genehmigt und der betreffende Vorschlag für eine Studie wird noch vor Ende dieses Jahres Gegenstand einer europaweiten Ausschreibung sein.

4.12 Da ein gesetzlicher europäischer Rahmen für die Arbeitsbeziehung bislang fehlt, gibt es eine Grauzone für dubiose Machenschaften rund um billige Arbeit. Dies bringt auf europäischer Ebene schwerwiegende negative Nebeneffekte mit sich. So stellt dann auch die Europäische Kommission in ihrem „Bericht über die Anwendung der im Beitrittsvertrag 2003 festgelegten Übergangsregelungen“ fest, dass „die Beschränkungen Bürger aus den EU-8-Staaten veranlassen haben könnten, andere Möglichkeiten einer Erwerbstätigkeit in den EU-15-Staaten zu suchen, was in einem außergewöhnlich hohen Zustrom entsandter oder scheinselbstständiger Arbeitnehmer zum Ausdruck kommt“ (7).

4.13 In demselben Bericht der Kommission heißt es: „Die Sozialpartner erklärten, die Migrationsströme aus den EU-8- in die EU-15-Mitgliedstaaten seien zwar gering, sie betonten jedoch nachdrücklich, dass eine Erosion der Arbeitsnormen und ein 'Sozialdumping' vermieden werden müssten. Sie wiesen weiter darauf hin, dass Beschränkungen der legalen Arbeitsmöglichkeiten zu einer Ausweitung von Phänomenen wie nicht angemeldeter Erwerbstätigkeit, Scheinselbstständigkeit, fiktiven Dienstleistungsverhältnissen und Unterverträgen führten.“ Im darauf folgenden Absatz korrigiert die Kommission die Aussage, die Migrationsströme seien nicht sehr groß gewesen, indem sie anmerkt, dass „die tatsächlichen Migrationsströme in der erweiterten Union umfangreicher sein (können), als dies aus den hier vorgelegten Daten hervorgeht, da das Phänomen der nicht angemeldeten Erwerbstätigkeit von den amtlichen Statistiken nicht vollständig erfasst wird.“ Die Kommission stellt dann auch ganz allgemein fest, dass Einschränkungen des Arbeitsmarktzugangs zu einem Anstieg der Schwarzarbeit führen können.

4.14 Beispielsweise zählte der niederländische Gartenbau, der Landwirtschaftszweig mit den meisten Arbeitnehmern, im Jahr 1992 insgesamt 54 200 Vollzeitäquivalente (FTE). Knapp 87 % der Arbeitnehmer waren fest angestellt, rund 13 % waren auf andere Weise mit dem Unternehmen verbunden (Zeitarbeit oder -vertrag, (Schein-)Selbstständigkeit). 2005 waren mit 59 000 FTE rund 61 % der Arbeitnehmer fest angestellt, knapp 39 % auf andere Weise mit dem Unternehmen verbundenen. Allerdings muss beachtet werden, dass sich diese Zahlen auf die formelle Wirtschaft beziehen. Schätzungsweise arbeiteten in dieser Branche im Frühling 2007 noch einmal 40 000 FTE auf informelle Weise (8). Allerdings scheint der Anteil informeller

Arbeit im Gartenbau stetig abzunehmen, seit die Beschränkungen für die Einwohner der 2004 beigetretenen Länder aufgehoben wurden.

5. Arbeitsnormen unter Druck

5.1 Die letzten Jahre haben gezeigt, dass die Einschränkung des Arbeitsmarktzugangs oftmals einen gegenteiligen Effekt hat. Die Einschränkung kann dazu führen, dass gesetzliche und arbeitsrechtliche Bestimmungen umgangen werden. Für Arbeitssuchende aus Rumänien und Bulgarien gelten in Estland, Lettland, Litauen, Polen, der Slowakei, Tschechien, Schweden, Finnland, Zypern und Slowenien bis 31. Dezember 2008 keine Beschränkungen; allerdings müssen sie sich in den drei letztgenannten Ländern registrieren lassen. In den anderen 15 Mitgliedstaaten gelten für Arbeitssuchende aus Rumänien und Bulgarien jedoch Beschränkungen (9). Für Arbeitssuchende aus den 10 Mitgliedstaaten, die der EU 2004 beigetreten sind, gelten ebenfalls noch Beschränkungen, allerdings in weniger Staaten und in geringerem Ausmaß als für Einwohner Bulgariens und Rumäniens (10).

5.2 Die Arbeitsmigration in der EU ist wirtschaftlicher Natur und Folge der Freizügigkeit von Arbeitnehmern in einer Europäischen Union, in dem große Wohlstandsunterschiede zwischen den verschiedenen Mitgliedstaaten bestehen. Eine hohe Arbeitslosigkeit in einigen neuen Mitgliedstaaten und der Bedarf an billigen ungelerten Arbeitskräften in den 15 alten Mitgliedstaaten sorgen für einen anhaltenden Zustrom von Arbeitssuchenden.

5.3 Viele dieser Arbeitssuchenden kommen in der Landwirtschaft unter, da dieser stark jahreszeitenabhängige Wirtschaftszweig in der Erntezeit großen, aber zeitlich begrenzten Bedarf an zusätzlichen Arbeitskräften hat. In diesem Wirtschaftszweig gibt es auch einen stärkeren Hang zu Sozialdumping als anderswo, was unter anderem daran liegt, dass es in einigen Mitgliedstaaten keine verbindlichen Tarifverträge für die Landwirtschaft gibt bzw. dass in mehreren Fällen die in der Landwirtschaft sehr wohl bestehenden Tarifverträge nicht allgemein verbindlich sind.

5.4 Saisonarbeit ist ein strukturelles Element der europäischen Landwirtschaft. Ohne den Einsatz flexibler Arbeitskräfte ist eine nachhaltige und effiziente Agrarproduktion nicht möglich. Die Saisonarbeit wird großteils von Arbeitsmigranten ausgeführt, was mitunter zu Problemen führt, durch die der soziale Zusammenhalt gefährdet wird.

5.5 Migranten, die im formellen Sektor arbeiten, sind häufig billiger als einheimische Arbeitnehmer, da der Arbeitgeber für sie verschiedene Abgaben nicht entrichten muss. Dies gilt z. B. für branchenspezifische Ausbildungsfonds und Rentenversicherungen. Die Migranten aus den 10 Mitgliedstaaten, die der EU 2004 beigetreten sind und für die in einigen der alten Mitgliedstaaten noch stets arbeitsmarktrechtliche Beschränkungen gelten, arbeiten oft teilweise schwarz, da nicht alle geleisteten Stunden der Steuer gemeldet werden. Migranten aus Bulgarien und

(7) KOM(2006) 48 endg.

(8) Productschap Tuinbouw, www.tuinbouw.nl

(9) http://ec.europa.eu/employment_social/free_movement/enlargement_en.htm

(10) <http://ec.europa.eu/eures/home.jsp?lang=de>

Rumänien, für die noch mehr Beschränkungen gelten, sind in der Regel voll und ganz auf den informellen Sektor angewiesen. In diesem informellen Sektor werden nicht alle Arbeitsstunden entlohnt und viel zu niedrige Stundenlöhne gezahlt oder die Arbeitskräfte werden gezwungen, auf der Grundlage von Ausbeutungsverträgen Arbeit als (Schein-)Selbstständige anzunehmen.

5.6 Zu der in dieser Stellungnahme behandelten Problematik gibt es mehrere Übereinkommen der ILO. Es sind dies die Übereinkommen C97 (Wanderarbeiter, 1949), C143 (Wanderarbeitnehmer — ergänzende Bestimmungen, 1975), C181 (Private Arbeitsvermittler, 1997) und C184 (Arbeitsschutz in der Landwirtschaft, 2001). Die Übereinkommen C97 und C181 wurden von 17 der 27 Mitgliedstaaten der EU **nicht** ratifiziert. Das Übereinkommen C143 wurde von 22, C184 von 24 Mitgliedstaaten der EU **nicht** ratifiziert. Kein einziger der 27 derzeitigen EU-Mitgliedstaaten hat alle vier Übereinkommen ratifiziert⁽¹¹⁾. Außerdem hat die ILO 2006 eine Empfehlung betreffend das Arbeitsverhältnis abgegeben⁽¹²⁾. Zentrales Element dieser Empfehlung ist eine Anpassung der innerstaatlichen Gesetzgebung aller Länder mit dem Ziel, eine deutliche und einheitliche Grenze zwischen Selbstständigen und Arbeitnehmern zu ziehen. Nur so kann der wachsenden Zahl betrügerischer Praktiken ein Ende bereitet werden, bei denen mittels vorgetäuschter Selbstständigkeit verschleiert wird, dass es sich bei den betreffenden Arbeitskräften in Wirklichkeit um Arbeitnehmer handelt⁽¹³⁾.

6. Wahrung der Arbeitsnormen

6.1 Grundsätzlich müssen alle Arbeitsmigranten in jeder Hinsicht gleich behandelt werden wie die einheimischen Arbeitnehmer, mit denen sie zusammen arbeiten. Gleiche Arbeit muss gleich entlohnt und die Voraussetzungen für den Zugang zur sozialen Sicherheit müssen verbessert werden. Das ist nicht nur allein ein soziales Interesse der Arbeitnehmer, sondern auch ein wirtschaftliches Interesse der Arbeitgeber (gleiche Ausgangsbedingungen für einen fairen Wettbewerb) und ein finanzielles Interesse der Mitgliedstaaten (Steuer). Dieser Grundsatz wird längst nicht überall angewandt. Anlässlich der Aufhebung der Übergangsregelungen für die Einwohner der 2004 beigetretenen Mitgliedstaaten haben die Sozialpartner in den Niederlanden ihre Absicht bekundet, ab dem 1. Mai 2007 gemeinsam zu überprüfen, ob die sozial- und arbeitsrechtlichen Vorschriften eingehalten werden. Die öffentliche Verwaltung hat zugesagt, flankierende Maßnahmen zu ergreifen. Bisher hat dies noch nicht zu konkreten Ergebnissen geführt.

6.2 Es liegt ein Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über Sanktionen gegen Personen, die Drittstaatsangehörige ohne legalen Aufenthalt beschäftigen, vor⁽¹⁴⁾. In diesem Vorschlag sind harmonisierte Sanktionen für Arbeitgeber und Präventivmaßnahmen sowie die Ermittlung bewährter Praktiken für die Verhängung von Sanktionen gegen Arbeitgeber und Austausch zwischen den Mitgliedstaaten vorgesehen.

6.3 Grund für diesen Vorschlag ist die hohe Anzahl illegal in der EU aufhältiger Drittstaatsangehöriger (Schätzungen zufolge zwischen 4,5 und 8 Mio.). Das führt zu illegaler Beschäftigung; die Landwirtschaft gehört neben dem Bau-, dem Hotel- und Gaststättengewerbe sowie den Reinigungsdiensten zu den vier

Branchen, in denen diese hauptsächlich vorkommt. Das EP und der Rat kommen in dem Vorschlag zu folgendem Schluss: „illegale Beschäftigung [...] [verursacht] genau wie von EU-Bürgern geleistete“ Schwarzarbeit, „den öffentlichen Haushalten Verluste, kann einen Druck auf die Löhne bewirken, eine Verschlechterung der Arbeitsbedingungen bewirken und den Wettbewerb zwischen Unternehmen verzerren; außerdem haben illegal Beschäftigte kein Anrecht auf Leistungen aus der Kranken- und Altersversicherung“.

6.4 Im Bericht der Kommission über die Anwendung der im Beitrittsvertrag 2003 festgelegten Übergangsregelungen (Zeitraum 1. Mai 2004 — 30. April 2006) weisen die europäischen Sozialpartner darauf hin, „dass Beschränkungen der legalen Arbeitsmöglichkeiten zu einer Ausweitung von Phänomenen wie nicht angemeldeter Erwerbstätigkeit, Scheinselbstständigkeit, fiktiven Dienstleistungsverhältnissen und Unterverträgen führten“. Angesichts dieser Erfahrungen wäre es besser, alle Beschränkungen für Arbeitnehmer aus den 12 Mitgliedstaaten, die der EU 2004 bzw. 2007 beigetreten sind, aufzuheben, um gleiche Bedingungen für alle zu schaffen. Der überwiegende Teil der Sozialpartner in Europa befürwortet dies auch, vorausgesetzt dass sowohl durch die Gemeinschaft und die Mitgliedstaaten als auch durch die Sozialpartner konkrete Maßnahmen getroffen werden, um die Gleichbehandlung von Arbeitsmigranten zu überwachen.

6.5 Solange die Beschränkungen noch nicht aufgehoben sind, spricht sich der EWSA dafür aus, dass die vorgeschlagene Richtlinie über Sanktionen gegen Personen, die Drittstaatsangehörige ohne legalen Aufenthalt beschäftigen, auch auf Arbeitgeber anwendbar ist, die Arbeitnehmer aus EU-Staaten, für die noch Beschränkungen gelten, illegal beschäftigen. Darüber hinaus muss die EU nach Ansicht des EWSA unbedingt sorgfältig darauf achten, dass die Richtlinie nicht nur in allen Mitgliedstaaten in einzelstaatliches Recht um-, sondern in der Praxis auch durchgesetzt wird.

6.6 Außerdem wird es durch die Richtlinie möglich, etwas gegen die großen Unterschiede zu unternehmen, die in Bezug auf die Intensität der Kontrollen sowie auf die Höhe des Strafmaßes zwischen den jeweiligen Mitgliedstaaten bestehen. Gegen einen Arbeitgeber in den Niederlanden, dem illegale Beschäftigung nachgewiesen wird, kann ein Bußgeld von maximal 6 700 EUR pro Arbeitnehmer verhängt werden. In Belgien sind es 20 000 EUR, in Luxemburg 50 000 EUR. Es gibt aber auch Mitgliedstaaten, in denen noch keine Sanktionen gegen Arbeitgeber bestehen, die sich der illegalen Beschäftigung schuldig machen.

6.7 Der Austausch vorbildlicher Verfahrensweisen ist für den Prozess, der zu mehr sozialem Zusammenhalt führen muss, unabdingbar. In der Anhörung in Plovdiv⁽¹⁵⁾ wurden einige dieser Verfahrensweisen genannt, z. B.

— die Einrichtung eines internationalen Gewerkschaftsrats in der österreichisch-ungarischen Grenzregion Burgenland⁽¹⁶⁾. In diesem Gremium arbeiten Gewerkschaften aus Österreich und Ungarn zusammen, um darüber zu wachen, dass die grenzübergreifende Arbeit entsprechend den Rechtsvorschriften geregelt wird;

⁽¹¹⁾ www.ilo.org/ilolex/english/convdisp1.htm

⁽¹²⁾ ILO (2006), Empfehlung betreffend das Arbeitsverhältnis, R198.

⁽¹³⁾ Amsterdam Institute of Advanced Labour Studies.

⁽¹⁴⁾ KOM(2007) 249 endg.

⁽¹⁵⁾ Plovdiv, Bulgarien 18.9.2007.

⁽¹⁶⁾ www.igr.at

- die Zertifizierung des so genannten „Gangmaster-Systems“ im Vereinigten Königreich ⁽¹⁷⁾. Durch strenge Kontrollen zertifizieren die Behörden rechtschaffende „Gangmasters“, also Anführer von Arbeitergruppen, die in der Landwirtschaft die wichtigsten Vermittler von Saisonarbeitskräften sind. Die ILO führt diese Maßnahme in ihren Veröffentlichungen ausdrücklich als gutes Vorbild an;
 - in Belgien haben die Sozialpartner in der Landwirtschaft ein praxistaugliches verwaltungstechnisches Kontrollsystem vereinbart, um informeller Arbeit vorzubeugen ⁽¹⁸⁾;
 - in den Niederlanden haben die Sozialpartner 2007 ein Zertifizierungssystem eingeführt, mit dem gewährleistet werden soll, dass die Sozial- und Arbeitsnormen bei Zeitarbeit eingehalten werden ⁽¹⁹⁾. Auch wenn dieses System noch nicht ganz ausgereift ist, so ist die zugrunde liegende Absicht dieser viel versprechenden Entwicklung begrüßenswert;
 - in Italien haben die Sozialpartner, der Arbeits- und der Landwirtschaftsminister im September 2007 ein umfangreiches Programm zur Eindämmung der Ausbreitung von informeller Arbeit und Scheinselbstständigkeit in der Landwirtschaft vereinbart ⁽²⁰⁾;
- die ILO hat Programme entwickelt, durch die die Tätigkeit privater Arbeitsvermittler reguliert werden kann und durch die verhindert werden soll, dass Arbeitsmigranten durch dubiose Vermittler Opfer von Menschenhandel und Zwangsarbeit werden. Diese Programme richten sich u. a. an Gesetzgeber, Arbeitsaufsichten und Polizeidienste.

6.8 Die Situationen, die im Zusammenhang mit einigen dieser vorbildlichen Verfahrensweisen beschrieben werden, sind nicht ganz mit der Lage von Arbeitnehmern aus Bulgarien und Rumänien, die in den Staaten der ehemaligen EU-15 Arbeit suchen, zu vergleichen. Zum Beispiel fahren die ungarischen Arbeitnehmer, die im Burgenland beschäftigt sind, normalerweise jeden Abend nachhause zurück, während die rumänischen und bulgarischen Arbeitnehmer monatelang von zuhause weg sind. Auch hier gibt es — allerdings in viel geringerem Maße — noch Ausbeutung, die jedoch bei konsequenter Durchsetzung geltender Rechtsvorschriften leicht aufgedeckt und entsprechend sanktioniert werden kann. Es herrscht denn auch allgemein der Eindruck, dass die Bedingungen, unter denen die Menschen hier arbeiten, sozial vertretbar sind.

Brüssel, den 13. Dezember 2007

Der Präsident
des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses
Dimitris DIMITRIADIS

⁽¹⁷⁾ www.gla.gov.uk

⁽¹⁸⁾ www.limoso.be, www.ksz.fgov.be/En/CBSS.htm

⁽¹⁹⁾ www.normeringarbeid.nl

⁽²⁰⁾ www.lavoro.gov.it, www.lavoro.gov.it/NR/rdonlyres/7E345511-29CC-4D81-B502-225F85070D3C/0/new_n12ottobre07.pdf