

## **Beschlussempfehlung und Bericht** **des Ausschusses für Arbeit und Soziales (11. Ausschuss)**

**zu dem Antrag der Abgeordneten Jutta Krellmann, Sabine Zimmermann,  
Diana Golze, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE.**  
**– Drucksache 17/5177 –**

### **Arbeitnehmerfreizügigkeit sozial gestalten**

#### **A. Problem**

Die Fraktion DIE LINKE. fordert mit Hinweis auf die nahezu vollständige Arbeitnehmerfreizügigkeit innerhalb der EU ab dem 1. Mai 2011 Schutzmaßnahmen für die Beschäftigten. Dem sollen u. a. die Aufnahme einer sozialen Fortschrittsklausel in das Vertragswerk der Europäischen Union wie auch die Revision der Entsenderichtlinie dienen. Ferner solle die Bundesregierung sich im Europäischen Rat für eine Zielvorgabe für Mindestlöhne in Höhe von mindestens 60 Prozent des nationalen Durchschnittseinkommens einsetzen. Zum 1. Mai 2011 müsse ferner ein gesetzlicher Mindestlohn in Deutschland eingeführt werden. Notwendig seien darüber hinaus umfassende Beratung und Information der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer.

#### **B. Lösung**

**Ablehnung des Antrags mit den Stimmen der Fraktionen CDU/CSU, FDP und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN gegen die Stimmen der Fraktion DIE LINKE. bei Stimmenthaltung der Fraktion der SPD.**

#### **C. Alternativen**

Annahme des Antrags.

#### **D. Kosten**

Kostenerörterungen wurden nicht angestellt.

## **Beschlussempfehlung**

Der Bundestag wolle beschließen,  
den Antrag auf Drucksache 17/5177 abzulehnen.

Berlin, den 6. April 2011

### **Der Ausschuss für Arbeit und Soziales**

**Katja Kipping**  
Vorsitzende

**Brigitte Pothmer**  
Berichterstatterin

## Bericht der Abgeordneten Brigitte Pothmer

### I. Überweisung

#### 1. Überweisung

Der Antrag auf **Drucksache 17/5177** ist in der 99. Sitzung des Deutschen Bundestages am 24. März 2011 an den Ausschuss für Arbeit und Soziales zur federführenden Beratung und an den Finanzausschuss, den Ausschuss für Wirtschaft und Technologie sowie den Ausschuss für die Angelegenheiten der Europäischen Union zur Mitberatung überwiesen worden.

#### 2. Voten der mitberatenden Ausschüsse

Der **Finanzausschuss**, der **Ausschuss für Wirtschaft und Technologie** sowie der **Ausschuss für die Angelegenheiten der Europäischen Union** haben den Antrag auf Drucksache 17/5177 in ihren Sitzungen am 6. April 2011 beraten und gleichlautend mit den Stimmen der Fraktionen CDU/CSU, FDP und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN gegen die Stimmen der Fraktion DIE LINKE. bei Stimmenthaltung der Fraktion der SPD dem Deutschen Bundestag die Ablehnung der Vorlage empfohlen.

### II. Wesentlicher Inhalt der Vorlage

Die Fraktion DIE LINKE. verweist darauf, dass ab Mai 2011 für die Bundesrepublik Deutschland eine nahezu vollständige Arbeitnehmerfreizügigkeit in Kraft trete. Die Öffnung der Grenzen für Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer sei zu begrüßen. Sie sollten frei über ihren Aufenthalts- und Arbeitsort entscheiden dürfen. Die Arbeitnehmerfreizügigkeit könne aber nur ein Schritt auf dem Weg zu einem gemeinsamen Europa werden, wenn für die Beschäftigten Schutzmechanismen gewährleistet würden. Diese verhinderten, dass der Wettbewerb zwischen den Unternehmen auf dem Rücken der Beschäftigten ausgetragen werde. Ein solcher Schutzmechanismus sei der gesetzliche Mindestlohn in Kombination mit der Erleichterung von Allgemeinverbindlicherklärungen für darüber liegende Branchenmindestlöhne. Ein weiterer Schutzmechanismus sei die Verankerung des Gleichbehandlungsgrundsatzes ohne Ausnahmetatbestände für die Leiharbeit. Beides fehle in Deutschland. Ebenso wenig gebe es für mobile Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer ausreichend Beratungsmöglichkeiten, die über die in Deutschland geltende Rechtslage informierten.

### III. Öffentliche Anhörung von Sachverständigen

Der Ausschuss für Arbeit und Soziales hat die Beratung des Antrags auf Drucksache 17/5177 in seiner 58. Sitzung am 25. März 2011 aufgenommen und die Durchführung einer öffentlichen Anhörung für diesen Antrag sowie den Antrag auf Drucksache 17/4530 beschlossen. Diese fand für beide Vorlagen in der 60. Sitzung am 4. April 2011 statt.

Die Teilnehmer der Anhörung haben schriftliche Stellungnahmen abgegeben, die in der Ausschussdrucksache 17(11)477 zusammengefasst sind.

Folgende Verbände, Institutionen und Einzelsachverständige haben an der Anhörung teilgenommen:

- Deutscher Gewerkschaftsbund
- Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände
- Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung
- Beratungsbüro für entsandte Beschäftigte
- Deutsche Rentenversicherung Bund
- Deutsche Verbindungsstelle Krankenversicherung – Ausland
- Prof. Dr. Frank Bayreuther
- Dr. Frank Lorenz.

Der **Deutsche Gewerkschaftsbund (DGB)** erwartet von der vollständigen Öffnung des EU-Arbeitsmarktes im Rahmen der Arbeitnehmerfreizügigkeit kaum Verdrängungseffekte – sofern es um sozialversicherungspflichtige Beschäftigung in tarifgebundenen Betrieben geht. Anders sehe dies bei der Aufnahme einer prekären Beschäftigung aus. Insbesondere im Bereich der Leiharbeit, der Entsendung und der Niederlassungsfreiheit müssten rechtliche Regelungen zur Verhinderung ausbeuterischer Arbeitsbedingungen und von Lohndumping geschaffen und durchgesetzt werden. Der DGB sieht die Gefahr von Lohndumping insbesondere in Bereichen mit niedriger Tarifbindung und fordert als Gegenmaßnahme, einen allgemeinen gesetzlichen Mindestlohn in Höhe von 8,50 Euro einzuführen. Die Anträge der Fraktionen SPD und DIE LINKE. griffen die Forderung auf. Zudem müssten alle Branchen ins Entsendegesetz aufgenommen werden. Eine umfassende Kontrolle der Einhaltung von Mindestlohn und Arbeitsbedingungen sei nötig, die Mitarbeiterschaft der Finanzkontrolle Schwarzarbeit entsprechend aufzustocken. Grundsätzlich sei das Grundrecht auf Arbeitnehmerfreizügigkeit aber ein wesentliches Element der Europäischen Union und eine Einschränkung nur dann zu vertreten, wenn schwerwiegende Nachteile für den Arbeitsmarkt zu befürchten seien. Zudem seien angesichts der vorhandenen Fremdenfeindlichkeit Maßnahmen zur Aufklärung der Bevölkerung erforderlich. Der Schutz von Beschäftigten aus den Ländern Mitteleuropas erfordere darüber hinaus eine umfassende Beratung der Unternehmen, der Betriebs- und Personalräte sowie der Beschäftigten selbst.

Die **Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände (BDA)** verweist darauf, dass die Arbeitnehmerfreizügigkeit für einen erfolgreichen Binnenmarkt genauso wichtig sei wie die übrigen Grundfreiheiten. Sie biete auch die Chance, zumindest einen Teil der in Deutschland besonders durch den demografischen Wandel entstehenden Fachkräftelücke zu schließen. Allerdings sei wegen der dynamischen Wirtschaftsentwicklung in den EU8-Staaten nicht mit einem großen Ansturm auf den deutschen Arbeitsmarkt zu rechnen. Das gelte speziell für Fachkräfte und Hochqualifizierte. Insgesamt rechne die BDA nicht damit, dass es nach dem 1. Mai 2011 zu Nachteilen auf dem deutschen Arbeitsmarkt kom-

me. Ängste vor der Freizügigkeit sind entsprechend unbegründet, ebenso die Forderung nach pauschalen Einschränkungen wie durch die Einführung eines flächendeckenden Mindestlohns.

Das **Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB)** warnt, dass Prognosen über die Auswirkungen der Arbeitnehmerfreizügigkeit ab dem 1. Mai 2011 auf Deutschland mit erheblichen Unsicherheiten verbunden seien. Die Zuwanderung nach Großbritannien und Irland spreche aber dafür, dass die nach Deutschland kommenden Zuwanderer überwiegend jung, gut qualifiziert und motiviert seien. Die Erwerbsquote dieser Migranten in Großbritannien übertreffe mit 83 Prozent den Wert der Einheimischen. Mit gravierenden negativen Auswirkungen durch die Öffnung der Arbeitsmärkte ab dem 1. Mai 2011 rechnet das IAB nicht. Diese führe zu einer Erhöhung des Bruttoinlandsprodukts. Vorübergehend träten allerdings eine etwas erhöhte Arbeitslosigkeit und sinkende Löhne auf. Ein Großteil der Anpassungslast werde aber wegen ihrer niedrigeren Entlohnung von den Migranten selbst getragen werden. Zu den Verlierern der Öffnung bei der inländischen Arbeitnehmern würden voraussichtlich diejenigen gehören, deren Tätigkeit relativ leicht von EU8-Migranten übernommen werden könne. Das Jobrisiko eines allgemeinen gesetzlichen Mindestlohns, wie in den Anträgen gefordert, hält das IAB dann für gering, wenn dieser moderat ausfalle. Ein Mindestlohn von 10 Euro und mehr lasse dagegen Jobverluste insbesondere in Ostdeutschland erwarten.

Das **Beratungsbüro für entsandte Beschäftigte** begrüßt auf der Grundlage seiner Erfahrungen die Forderung nach der Einführung eines flächendeckenden gesetzlichen Mindestlohnes sowie nach der Abgrenzung zwischen Selbständigkeit und abhängiger Beschäftigung nach den Maßstäben des Ziellandes. Es habe sich jedoch herausgestellt, dass trotz der Geltung des allgemeinverbindlichen Mindestlohnes in Branchen wie Bau oder Pflege und seiner Anwendung kraft des Arbeitnehmer-Entsendegesetzes (AEntG) für die Arbeitnehmer und Arbeitnehmerinnen aus dem EU-Ausland rechtliche Lücken bestünden. Die Unternehmen nutzten diese häufig und gerne, um die Mindestlohngrenze zu unterschreiten. Dabei komme es vor, dass die Beschäftigten durch eine andere Bezeichnung ihrer Tätigkeit aus dem Geltungsbereich des Branchenmindestlohns herausgenommen würden. Ferner werde die „Scheinselbständigkeit“ häufig zur Umgehung des bestehenden Mindestlohnes genutzt. Da jedoch in diesen Fällen für die Feststellung einer abhängigen Beschäftigung das Recht des Herkunftslandes berücksichtigt werden müsse, werde ein wirksamer Schutz der Beschäftigten erschwert. Darüber hinaus begrüße man den Antrag auf stärkere Kontrollen durch den Ausbau der Kapazitäten der Finanzkontrolle Schwarzarbeit. Aufgrund der Vielzahl von Missbrauchsfällen, mit denen auch die Beratungsstelle innerhalb kurzer Zeit konfrontiert worden sei, bestehe der Eindruck, dass die bisherige Kontrolldichte nicht ausreiche.

Die **Deutsche Rentenversicherung Bund (DRV Bund)** beurteilt die angestrebten Änderungen im Wesentlichen als überflüssig oder bereits erfüllt. So sei das Problem der Scheinselbständigkeit vor allem eine Reaktion auf die Freizügigkeitsbeschränkungen für Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer aus den zum 1. Mai 2004 beigetretenen ost-

europäischen Ländern. Da diese Beschränkungen mit dem 1. Mai 2011 entfielen und dann auch abhängig Beschäftigte voll freizügigkeitsberechtigt seien, werde sich das Problem der Scheinselbständigkeit ab diesem Zeitpunkt voraussichtlich zumindest reduzieren. Die angestrebte zusätzliche Registrierung von Entsendungen bei der Sozialversicherung werde aktuell durch den Entwurf eines Gesetzes zur Koordinierung der Systeme der sozialen Sicherheit in Europa und zur Änderung anderer Gesetze eingeführt, das sich derzeit in der Gesetzgebung befinde. Die Datei der Datenstelle umfasse derzeit ca. 644 000 Entsendevorgänge, die für Prüfbehörden, die Finanzkontrolle Schwarzarbeit, den Betriebsprüfendienst der Deutschen Rentenversicherung sowie die Träger der gesetzlichen Unfallversicherung in elektronischer Form abrufbar seien. Mit dem derzeit im Gesetzgebungsverfahren befindlichen Entwurf eines Gesetzes zur Koordinierung der Systeme der sozialen Sicherheit in Europa und zur Änderung anderer Gesetze sollten zudem die Tatbestände, aufgrund derer eine Erfassung in dieser Datei erfolge, über die Entsendungen hinaus auch auf den Bereich der sogenannten Mehrfachbeschäftigten ausgeweitet werden. Mehrfachbeschäftigt sei eine Person, die gleichzeitig oder nacheinander gewöhnlich in mindestens zwei Mitgliedstaaten eine Beschäftigung ausübe. Auf diese Personen fänden regelmäßig die Rechtsvorschriften des Wohnmitgliedstaats Anwendung.

Die **Deutsche Verbindungsstelle Krankenversicherung – Ausland (DVKA)** schließt sich der Stellungnahme der DRV Bund inhaltlich dahingehend an, dass einer Abgrenzung zwischen Selbständigkeit und abhängiger Beschäftigung im Zielland der Entsendung nach dessen Maßstäben der Artikel 14 Absatz 4 der Verordnung (EG) Nr. 987/09 entgegenstehe. Des Weiteren ist es nach der Ansicht der DVKA nicht möglich, eine Generalunternehmerhaftung beim Einsatz von entsandten Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern einzuführen, wie sie beispielsweise § 14 AEntG oder für das Baugewerbe § 28e Absatz 3a bis e des Vierten Buches Sozialgesetzbuch (SGB IV) i. V. m. § 150 Absatz 3 SGB VII vorsehe. Dem stehe der Artikel 12 der Verordnung (EG) Nr. 883/04 entgegen. Hiernach könnten die Rechtsvorschriften des deutschen SGB auf einen entsendeten Arbeitnehmer und dessen Arbeitgeber nicht angewendet werden, wenn der entsendete Arbeitnehmer aus einem EU-Mitgliedstaat stamme und die weitere Anwendung der Rechtsvorschriften seines Herkunftsstaats mittels der Entsendebescheinigung A 1 nachweisen könne. Eine allgemeine Generalunternehmerhaftung beim Einsatz von entsandten Arbeitskräften würde daher nur bei Änderung der entsprechenden EG-Verordnung in Betracht kommen.

Der Sachverständige **Prof. Dr. Frank Bayreuther** erwartet keine unlösbaren Schwierigkeiten auf dem deutschen Arbeitsmarkt durch die vollständige Herstellung der Arbeitnehmerfreizügigkeit und der Dienstleistungsfreiheit. Begleitende gesetzliche Regelungen seien aber zu empfehlen, um der Situation ab dem 1. Mai 2011 besser gerecht zu werden. Zunächst sei eine Anpassung des Arbeitnehmerüberlassungsgesetzes (AÜG) geboten, weil die grenzüberschreitende Arbeitnehmerüberlassung ab dem 1. Mai 2011 deutlich an Bedeutung gewinnen werde. Für die Leiharbeitsbranche empfehle sich die rasche gesetzliche Normierung eines Mindestlohns. Jedoch seien die diesbezüglich angestrebten Regelungen ergänzungsbedürftig. So seien die Sanktionen bei Unterschreitung des Mindestlohns zu schwach ausgestaltet.

Entscheidende Reaktionsmöglichkeiten, wie die Verhängung von Geldbußen über 500 000 Euro gegen den Entleiher oder der Ausschluss des Entleihers vom öffentlichen Vergabeverfahren, fehlten. Ferner solle der Entleiher mit Einschränkungen als Bürge für die Mindestlohnansprüche der Leiharbeiterinnen und -arbeitnehmer in Anspruch genommen werden können. Darüber hinaus müsse eine an § 15 AEntG angelehnte Gerichtsstandbestimmung im AÜG eingeführt werden, damit nach Deutschland entliehene ausländische Beschäftigte ihre Ansprüche auf Mindestlohn und Gleichbehandlung vor deutschen Arbeitsgerichten einklagen könnten.

Der Sachverständige **Dr. Frank Lorenz** empfiehlt die Wiedereinführung der allgemeinen gewerblichen Meldepflicht, um eventuelle Umgehungen durch eine scheinbar selbständige Tätigkeit zu vermeiden. Des Weiteren sei vor einer Verwässerung der Abgrenzung zwischen Niederlassungsfreiheit, die eine kontinuierliche Tätigkeit von einiger Dauer zum Gegenstand habe, und der Dienstleistungsfreiheit, welche durch einen vorübergehenden Charakter geprägt sei, zu warnen. Eine unklare Abgrenzung werde künftig dem Missbrauch Vorschub leisten. Daher sei es notwendig, gesetzliche Mindestkriterien zur Abgrenzung der beiden Grundfreiheiten aufzustellen. Besondere Probleme gebe es in der grenzüberschreitenden Leiharbeit. Das AÜG bedürfe daher einer Novellierung. Der Entwurf eines Ersten Gesetzes zur Änderung des AÜG enthalte bereits einige Neuerungen, die geeignet erschienen, Missbrauchsfällen vorzubeugen. Gleichwohl seien die Kernprobleme der Entgelt Differenz und der Abgrenzung von Dienst- und Werkverträgen nur unzureichend bzw. gar nicht gelöst worden. Es müsse vielmehr eine Vermutungsregelung in das AÜG aufgenommen werden, nach der bei Arbeitsleistungen, die bisher von den Beschäftigten des Entleihers ausgeführt worden seien, vermutet werde, dass es sich um Arbeitnehmerüberlassung handele.

Für weitere Details wird auf die gesammelten Stellungnahmen auf Ausschussdrucksache 17(11)477 verwiesen.

#### **IV. Beratungsverlauf und Beratungsergebnisse im federführenden Ausschuss**

Der **Ausschuss für Arbeit und Soziales** hat den Antrag auf Drucksache 17/5177 in seiner 61. Sitzung am 6. April 2011 abschließend beraten und mit den Stimmen der Fraktionen CDU/CSU, FDP und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN gegen die Stimmen der Fraktion DIE LINKE. bei Stimmenthaltung der Fraktion der SPD dem Deutschen Bundestag die Ablehnung des Antrags empfohlen.

Die **Fraktion der CDU/CSU** wies darauf hin, dass die Entwicklung nach dem 1. Mai 2011 nicht absehbar sei. Migrationsprognosen seien allgemein mit hohen Unsicherheiten behaftet. Überwiegend werde erwartet, dass die Zuwanderung aus den EU8-Staaten zwar steigen, jedoch begrenzt bleiben werde. Ein „Ansturm“ werde nicht erwartet. Für diese Einschätzung würden Erfahrungen anderer Mitgliedstaaten und Entwicklungen in der Übergangszeit sprechen. Man müsse gewappnet sein, unabhängig davon, wie viele Arbeitnehmer aus dem EU-Ausland dann eine Arbeit in Deutschland aufnähmen. Man warne aber vor Panikmache. Die Europäer, die dann kämen, seien willkommen. Der Antrag wiederhole lediglich die schon bisher immer wieder gestell-

ten Forderungen, wie die nach einem allgemeinen gesetzlichen Mindestlohn und der Ausweitung des Arbeitnehmer-Entsendegesetzes auf alle Branchen. Aus diesen Branchen lägen aber keine Anträge darauf vor. Man könne sie nicht gegen ihren Willen „beglücken“. Mindestlöhne nach dem Arbeitnehmer-Entsendegesetz würden insbesondere schon für die Branchen Bau und Gebäudereinigung gelten, wo zum 1. Mai 2011 letzte Beschränkungen für die Arbeitnehmerentsendung wegfallen würden. Weitere Branchenmindestlöhne würden für Sicherheitsdienstleistungen sowie in der Weiterbildung angestrebt. Auch die von den Antragstellern geforderte Ausweitung von Beratungskapazitäten und Kontrollen sei offensichtlich nicht erforderlich, wie die Anhörung ergeben habe. Man werde den Antrag daher ablehnen.

Die **Fraktion der SPD** kritisierte die Untätigkeit der Bundesregierung. Der Termin der vollen Arbeitnehmerfreizügigkeit in der EU stehe nunmehr kurz bevor und Einschränkungen im Bereich der Dienstleistungsfreiheit würden entfallen. Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer, die dann nach Deutschland kämen, seien willkommen – dazu gehörten auch die entsandten Beschäftigten. Sie benötigten aber Schutzregelungen, um dem Wettbewerb auf dem Arbeitsmarkt nicht völlig ausgeliefert zu sein. Andernfalls werde es zu Lohn- und Sozialdumping kommen, wie es die bisherige Entwicklung in der Bundesrepublik Deutschland bereits gezeigt habe. Das müsse verhindert werden. Informationen seien nötig. Man dürfe sich angesichts der Befürchtungen in der eigenen Bevölkerung auch nicht hinter vermeintlicher Rechtssicherheit verstecken, sondern müsse handeln. Daher habe die Fraktion der SPD in ihrem Antrag die dringend benötigten Maßnahmen eingefordert.

Die **Fraktion der FDP** befürchtete keine Verwerfungen auf dem Arbeitsmarkt nach dem 1. Mai 2011. Es gebe keinen Grund zur Sorge, also auch keinen, dem Antrag der Fraktion DIE LINKE. zuzustimmen. Vermutlich werde sich durch die volle Arbeitnehmerfreizügigkeit ohnehin nur sehr wenig ändern. Leider werde dadurch aber auch der Facharbeitermangel in Deutschland voraussichtlich nicht merklich gelindert. Die Zuwanderungsdebatte bleibe also weiterhin dringend nötig.

Die **Fraktion DIE LINKE.** forderte ebenfalls eine Ausweitung der Schutzrechte für Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer. Dazu benötige man einen allgemeinen gesetzlichen Mindestlohn, aber auch erheblich mehr Beratung und Informationen für entsandte Beschäftigte als bisher. Das Land Berlin habe dafür ein ausgezeichnetes Modell geschaffen, das beim DGB angesiedelt sei. Dies müsse dauerhaft finanziell abgesichert und mit weiteren Beratungsstellen über Berlin hinaus ausgebaut werden.

Die **Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN** warf die Frage auf, warum die volle Arbeitnehmerfreizügigkeit so lange wie möglich aufgeschoben worden sei – wenn es denn wirklich keinen Grund zur Sorge gebe. Man hätte die Freizügigkeit schon längst einlösen, den Arbeitsmarkt darauf aber auch vorbereiten sollen. Die meisten anderen europäischen Staaten hätten längst einen allgemeinen gesetzlichen Mindestlohn, der in Deutschland noch immer fehle. Besonders Geringqualifizierte müssten so einen zunehmenden Druck auf ihre ohnehin schon schmalen Löhne befürchten. Sie würden

ohne diese Schutzrechte absehbar zu den Verlierern des zusammenwachsenden Europas zählen. Um das zu verhindern, reiche ein Mindestlohn allein für die Leiharbeit nicht aus. Eigentlich brauche man dafür Equal Pay.

Berlin, den 6. April 2011

**Brigitte Pothmer**  
Berichterstatteerin



