



**BERNHARD RAPKAY**  
STELLV. VORSITZENDER

**Fraktion der Progressiven Allianz der  
Sozialisten &  
Demokraten  
im Europäischen Parlament**

**Europäisches Parlament**  
Rue Wiertz  
B-1047 Brüssel  
T +32 2 284 2111  
F +32 2 230 6664  
[www.socialistsanddemocrats.eu](http://www.socialistsanddemocrats.eu)

Angenommen am 15. Januar 2014 in Strassburg  
(Original englisch)

### **S&D-Fraktion Strategiepapier**

#### **FREIZÜGIGKEIT MUSS GERECHTER SEIN, NICHT WENIGER FREI: UNSERE ALTERNATIVE, FORTSCHRITTLICHE VISION**

- 1. Die Freizügigkeit der Bürger und Arbeitnehmer ist der Kern der Unionsbürgerschaft und eine Säule des Erfolgs des EU-Binnenmarkts.** Eine Einschränkung der Freizügigkeit würde Unionsbürgern schaden und ihnen ein Grundrecht absprechen. Der eigentlich wichtige Punkt besteht darin, sich der Sparmaßnahmen und Troikas zu entledigen und **für eine andere Wachstumspolitik und eine andere Sozialpolitik in Europa zu kämpfen**, die Investitionen, Kohäsion und Beschäftigung für alle Bürgerinnen und Bürger in allen Mitgliedstaaten fördert.
- 2. Die Freizügigkeit der Bürger und Arbeitnehmer ist nicht die Ursache von Sozialdumping.** Freiwillige Arbeitnehmermobilität ist von entscheidender Bedeutung für den wirtschaftlichen Erfolg Europas. Unannehmbar ist jedoch, dass Unternehmen durch grenzüberschreitende Ausbeutung billiger Arbeitskräfte ihre Profite steigern, in einer EU, die nur zu Wettbewerbsfähigkeit auf Basis von Lohnstückkosten anregt, was zu einem Anstieg der Zahl der erwerbstätigen Armen bei gleichzeitiger Senkung der Löhne und Verschlechterung der sozialen Bedingungen für alle führt. **Wir wollen für hohe Sozial- und Arbeitsstandards für alle Arbeitnehmer in der EU kämpfen. Wir wollen eine gründliche Überarbeitung der Richtlinie über die Entsendung von Arbeitnehmern**, um zu gewährleisten, dass alle Arbeitnehmer in der EU in den Genuss aller ihnen zustehenden Rechte sowie von angemessenen Lebens- und Arbeitsbedingungen kommen. Wir wollen „gleiches Entgelt für eine gleichwertige Arbeit am gleichen Arbeitsplatz“.
- 3. Die Freizügigkeit der Bürger und Arbeitnehmer ist und darf kein Instrument zum Missbrauch von Sozialsystemen und Sozialleistungen sein.** Der Zugang der Unionsbürger zu Sozialhilfe ist kein uneingeschränktes Recht. Das EU-Recht ermöglicht den nationalen Regierungen, den Zugang von erstmalig Arbeitssuchenden und nicht erwerbstätigen EU-Bürgern zu Sozialversicherung und Sozialleistungen in den ersten drei Monaten des Aufenthalts einzuschränken. Die nationalen Regierungen sollten also nicht die Überarbeitung der EU-Gesetze zur Freizügigkeit fordern. **Die Mitgliedstaaten sollten ihre Arbeit tun und das EU-Recht vollständig und ordnungsgemäß anwenden sowie wirksame Rechtsvorschriften zur Verhinderung von Missbrauch erlassen.**

4. **Freizügigkeit in Europa ist wirklich frei, wenn sie eine Wahl ist und keine durch Armut erzwungene Option. Arbeitsmigration in der EU ist ein Thema. Aber die Probleme, die wir lösen müssen, sind Wachstumsdivergenzen und Armut, nicht Migration.** Wir wollen, dass Europa im Kampf gegen Armut und Ausgrenzung führend ist, und wir kämpfen dafür, dass europäische Fonds, die dieses Ziel unterstützen, wie z. B. der ESF, der EFRE und der Europäische Hilfsfonds für die am stärksten von Armut betroffenen Personen, aufrechterhalten werden. Jetzt ist es an den nationalen Regierungen sowohl der entsendenden als auch der aufnehmenden Mitgliedstaaten, zu handeln: Sie müssen die zur Verfügung stehenden europäischen Fonds vollständig und transparent nutzen, um Integration und soziale Eingliederung zu fördern, Armut zu bekämpfen und Gemeinden dabei zu unterstützen, jedem Anstieg der Zahl ausgegrenzter Bürgerinnen und Bürger – ob Staatsangehörige oder nicht – nachzugehen.

#### **Die Freizügigkeit der Bürger und Arbeitnehmer ist der Kern der Unionsbürgerschaft und eine Säule des Erfolgs des EU-Binnenmarkts**

Die Freizügigkeit zu hinterfragen bedeutet, den Aufbau und die zukünftige Entwicklung der Europäischen Union, wovon wir alle profitieren, infrage zu stellen; die Diskussion wurde jedoch durch nationalistische und fremdenfeindliche Rhetorik vergiftet. Die Sorgen der Menschen über die Auswirkungen der Freizügigkeit wurden von populistischen Politikern verzerrt. Diese und ihre Unterstützer in der Presse nutzen die Wirtschaftskrise und deren Folgen sowie das Ende der Übergangszeiten für Bulgarien und Rumänien am 1. Januar 2014 als Vorwand, um die Europäische Union und eine ihrer größten Errungenschaften anzugreifen. Damit versuchen sie, von ihren eigenen Problemen bei nationalen Wahlen abzulenken.

Populisten haben leichtes Spiel, auf der Grundlage von Spekulationen Angst und Intoleranz zu predigen. Wir wollen auf die Sorgen der Bürgerinnen und Bürger eingehen, indem wir die Vorteile der Freizügigkeit aufzeigen, basierend auf Fakten, nicht auf Vorurteilen.

Das Recht, sich in der Europäischen Union frei zu bewegen, war und ist für Unionsbürger eine der größten Erweiterungen ihrer Freiheit. Die Freizügigkeit der Arbeitnehmer wurde im Jahr 1957 als eine der vier wichtigsten Freiheiten unserer Gemeinschaft im Vertrag von Rom verankert. Sie ist unerlässlich für eine funktionierende Marktwirtschaft und das Herz der europäischen Bürgerschaft. Die Freizügigkeit der Bürger wurde im Vertrag von Maastricht von 1992 als eine Grundfreiheit und ein Grundwert der Europäischen Union anerkannt.

Nur 2,8 % aller EU-Bürger sind in einem anderen Mitgliedstaat als ihrem eigenen ansässig, dennoch sind sie von großer Bedeutung für den Erfolg des Binnenmarkts und treiben die europäische Wirtschaft voran. 56 % der Unionsbürger betrachten die Freizügigkeit als eine der positivsten Errungenschaften der EU, und 67 % stimmen zu, dass sie ihrem Land wirtschaftlich zugutekommt.

Mobile EU-Bürger tragen zum Wohlstand in der EU bei. Die derzeitige Wirtschaftskrise hat zusammen mit den Nachwirkungen des Falls der Berliner Mauer dazu geführt, dass **relativ arme Menschen** aus mittel- und osteuropäischen Mitgliedstaaten **in den Westen ziehen**. Diese Wanderung hat das BIP der EU-15 um schätzungsweise 1 % gesteigert.

Mobilität ist keine Einbahnstraße: Unternehmen aus der ehemaligen EU-15 profitieren stark von dem Recht auf Handel mit und Verbringung von Waren, Dienstleistungen und Kapital in 28 Ländern, ihre Studenten studieren eifrig im Ausland, und Rentner sehen den Ruhestand oft als Gelegenheit, von ihren Freizügigkeitsrechten Gebrauch zu machen und sich in einem anderen Mitgliedstaat niederzulassen. Es ist nur gerecht, dass auch Arbeitnehmer aller 28 Länder dieses Recht auf Freizügigkeit haben sollen.

Aus innenpolitischen Gründen ignorieren die Staats- und Regierungschefs einiger Mitgliedstaaten die historischen Errungenschaften, die seit dem Fall der Berliner Mauer erzielt wurden, und wie viel schlechter das Ergebnis hätte sein können, wären nicht 13 Länder in den Jahren 2004, 2007 und 2013 der EU beigetreten.

Diese EU-Erweiterungen haben den Handel und das Potenzial für Wohlstand in Europa gesteigert und die Werte Menschenrechte und Rechtsstaatlichkeit der Europäischen Union über den gesamten Kontinent verbreitet. Einige Staats- und Regierungschefs, die sich heute für neue Einschränkungen der Freizügigkeit aussprechen, waren unter denen, die am stärksten auf eine Erweiterung der Europäischen Union von 12 Mitgliedstaaten im Jahr 1995 auf derzeit 28 drängten.

Sie sprechen sich nicht nur gegen die Freizügigkeit der Arbeitnehmer aus, sondern auch gegen jede EU-weite Politik, mit der die Situation verbessert würde.

Rechtspopulisten liegen grundsätzlich falsch, wenn sie behaupten, die vereinbarten Übergangszeiten für die Freizügigkeit sollten verlängert oder gar dauerhaft gemacht werden. Die in den Jahren 2004 und 2007 festgelegten Übergangszeiten wurden in rechtsverbindlichen internationalen Verträgen vereinbart, denen alle Seiten zustimmten. Sie folgten auf langwierige Verhandlungen, die neuen Mitgliedstaaten den Beitritt zur EU erst nach der Erfüllung der strengsten wirtschaftlichen, politischen und rechtlichen Kriterien ermöglichten, die je aufgestellt wurden. Mit den Übergangsfristen wurde allen Mitgliedstaaten ausreichend Zeit gegeben, sich auf die Freizügigkeit vorzubereiten.

Das Reglement in diesem Stadium ändern zu wollen, ist nicht nur falsch und unrechtmäßig, sondern hat den Beigeschmack von Panik sowie von mangelnder Führungsstärke und Weitsicht. Die europäische Bürgerschaft muss für alle gleich sein: Wir dürfen nicht akzeptieren, dass es je nach BIP des Herkunftslandes unterschiedliche Klassen der Unionsbürgerschaft geben soll.

**Es gibt also gewichtige politische und wirtschaftliche Gründe dafür, Freizügigkeit zu fördern, anstatt einzuschränken.**

Die Menschen sind verständlicherweise besorgt über die Auswirkungen der Freizügigkeit, weil die Krise und die Auswirkungen der Sparmaßnahmen sie verwundbar gemacht und mit Angst um ihre eigenen Zukunftsaussichten erfüllt haben. Rechtspopulisten streben eine Trennung zwischen ihren Staatsangehörigen und den Unionsbürgern anderer Mitgliedstaaten an. Anstatt Arbeitsplätze für alle zu schaffen und die Kluft zwischen Arm und Reich zu verringern, wollen sie einen Keil zwischen Staatsangehörige und „Ausländer“ treiben, wobei beide Gruppen EU-Bürger sind.

Europa und die Regierungen seiner Mitgliedstaaten müssen die ernsthaften Besorgnisse über die Auswirkungen der Sparmaßnahmen auf die Sozialversorgung anerkennen und Maßnahmen ergreifen, um darauf einzugehen.

Sparmaßnahmen und Troikas konnten den Sorgen der Bürgerinnen und Bürger angesichts der Rezession nicht gerecht werden. Was wir brauchen, ist eine andere Wachstumspolitik und eine andere Sozialpolitik in Europa, die Investitionen, Kohäsion und Beschäftigung für alle Bürgerinnen und Bürger fördert.

### **Die Freizügigkeit der Bürger und Arbeitnehmer ist nicht die Ursache von Sozialdumping**

Populisten zeichnen ein Bild der Freizügigkeit als Bedrohung, die hordenweise „Sozialtouristen“ bringe, welche das System missbrauchten und die Sozialversorgung belasteten.

In Wahrheit ist die Bilanz der Freizügigkeit durchaus positiv. Freiwillige Arbeitnehmermobilität ist von entscheidender Bedeutung für den wirtschaftlichen Erfolg Europas. **Innereuropäische Mobilität hilft, die Flexibilität des Arbeitsmarkts und das Missverhältnis zwischen Qualifikationen und Stellenangeboten anzugehen. Sie** hilft, die großen und unhaltbaren Differenzen bei den Arbeitslosenzahlen verschiedener Mitgliedstaaten zu beseitigen – Differenzen, die dem Wohlstand aller Mitgliedstaaten schaden.

Mobile Bürgerinnen und Bürger sind in überwältigender Mehrheit aktiv erwerbstätig und arbeiten hart. Die Nicht-Erwerbstätigen machen nur einen geringen Anteil an der Gesamtzahl mobiler Unionsbürger aus, und Studien zeigen regelmäßig, dass Arbeitnehmer aus anderen EU-Staaten als Nettozahler zu den öffentlichen Finanzen des Aufnahmelandes beitragen.

Nicht erwerbstätige EU-Binnenmigranten bilden keine statische Gruppe. Der Arbeitsmarktstatus mobiler Unionsbürger kann sich genauso schnell ändern wie derjenige der einheimischen Bevölkerung. Ein Drittel der arbeitsuchenden EU-Binnenmigranten (32 %) war ein Jahr zuvor erwerbstätig. „Erzwungene“ Migration ist ein temporäres Phänomen mit anderen Merkmalen als die Freizügigkeit der Arbeitnehmer im Allgemeinen. Sie hilft Einzelpersonen, ihre Familien in ihren Herkunftsländern zu unterstützen, Daten zeigen jedoch, dass diese Einzelpersonen in den meisten Fällen zurückkehren, sobald die Wirtschaft in ihrem Heimatland sich zu erholen beginnt.

So aktuelle Studien der Kommission wie die vom 25. November 2013 zeigen, dass Arbeitnehmer aus anderen Mitgliedstaaten als Nettozahler zu den Sozialsystemen des Aufnahmelandes beitragen. Mobile Arbeitnehmer zahlen durch Steuern und Sozialversicherungsbeiträge meistens mehr in den Haushalt der Aufnahmeländer ein, als sie an Leistungen erhalten, weil sie tendenziell jünger und wirtschaftlich aktiver sind als die eigenen Erwerbstätigen der Aufnahmeländer. Die Gesundheitsausgaben für nicht erwerbstätige mobile EU-Bürger sind verglichen mit den Gesundheitsausgaben insgesamt (0,2 %) und den Wirtschaften der Aufnahmeländer (0,01 % des BIP) äußerst gering, und die EU-Bürger machen nur einen sehr geringen Anteil der Empfänger von besonderen beitragsunabhängigen Leistungen aus. Mobile Arbeitnehmer sind alles andere als eine Belastung, sie tragen als Nettozahler zu den Wirtschaften und Haushalten der Aufnahmeländer bei. Sie entschließen sich nicht leichthin, ihr familiäres Netzwerk, Freunde und Wurzeln zu verlassen, und die Arbeit, die die meisten von ihnen verrichten, kommt ihren Aufnahmeländern genauso zugute wie ihnen selbst.

Die Freizügigkeit der Bürger und Arbeitnehmer ist nicht die Ursache von Sozialdumping. Freiwillige Arbeitnehmermobilität ist von entscheidender Bedeutung für den wirtschaftlichen Erfolg Europas. Unannehmbar ist jedoch, dass Unternehmen durch grenzüberschreitende Ausbeutung billiger Arbeitskräfte ihre Profite steigern, in einer EU, die nur zu Wettbewerbsfähigkeit auf Basis von Lohnstückkosten anregt, was zu einem Anstieg der Zahl der erwerbstätigen Armen bei gleichzeitiger Senkung der Löhne und Verschlechterung der sozialen Bedingungen für alle führt. Wir wollen für hohe Sozial- und Arbeitsstandards für alle Arbeitnehmer in Aufnahmeländern der EU kämpfen. Wir wollen eine gründliche Überarbeitung der Richtlinie über die Entsendung von Arbeitnehmern, um Sozialdumping zu beenden und zu gewährleisten, dass alle Arbeitnehmer in der EU in den Genuss aller ihnen zustehenden Rechte sowie von angemessenen Lebens- und Arbeitsbedingungen kommen. Wir wollen gleiches Entgelt und gleiche Bedingungen an jedem Arbeitsplatz.

Es ist skrupellos, dass Arbeitgeber, nicht mobile EU-Bürger, die niedrigere (und sogar illegale) Löhne festlegen, Sozialdumping und den Arbeitsschwarzmarkt fördern und davon profitieren. Die Regierungen können ihre nationalen Gesetze gegen ungerechtfertigte Entlassung stärken und Probezeiten verkürzen, um Ausbeutung zu verhindern, Mindestlohngesetze durchsetzen und dabei sicherstellen, dass Verstöße mit strengen Sanktionen geahndet werden, sowie das Recht auf gewerkschaftliche Vereinigung gewährleisten. Fortschrittliche Regierungen werden ein existenzsicherndes Arbeitsentgelt für alle Arbeitnehmer garantieren.

Die Ausbeutung von EU-Arbeitnehmern durch skrupellose Arbeitgeber muss bekämpft werden, indem die Regierungen der Aufnahmeländer ihre Gesetze über Diskriminierung, Wohnstandards, Lohn und Arbeitsbedingungen rigoros anwenden und hart gegen Steuer- und Sozialversicherungsbetrug vorgehen. Außerdem müssen nationale und lokale Regierungen positive Maßnahmen ergreifen, um die Integration der Gemeinschaften zu fördern. Die Gesetze über Gesundheitsschutz und Sicherheit am Arbeitsplatz und zu Hause sollten durchgesetzt und gestärkt werden.

Anstatt Mythen zu verbreiten, um Schutzbedürftige anzugreifen, sollten Populisten ihre Energie gegen diejenigen Unternehmen richten, die bereit sind, nach Belieben das Land zu wechseln, um niedrige Steuern und Schlupflöcher auszunutzen. Steueroasen ein Ende zu setzen, muss eine Priorität für die EU und ihre Mitgliedstaaten sein.

Populisten würden keine Einschränkungen des Rechts von Unternehmen akzeptieren, ihre Produkte zu verkaufen und sich aus Steuergründen niederzulassen, wo es ihnen passt. Und ebenso wenig sollten wir Einschränkungen der Freizügigkeit der Bürger akzeptieren.

## **Die Freizügigkeit der Bürger und Arbeitnehmer ist und darf kein Instrument zum Missbrauch von Sozialsystemen und Sozialleistungen sein**

Der Zugang der Unionsbürger zu Sozialhilfe ist kein uneingeschränktes Recht. Die bestehenden EU-Vorschriften über die Freizügigkeit von Bürgern und Arbeitnehmern, insbesondere Richtlinie 38/2004, enthalten **strenge Schutzmechanismen, die genügen sollten**, um Mitgliedstaaten das Vorgehen gegen mutmaßliche Missbräuche der Freizügigkeit zu ermöglichen. **Kein Unionsbürger kann in einem anderen EU-Land wohnhaft sein, ohne zu arbeiten oder zu studieren, und dort einfach uneingeschränkt Sozialleistungen fordern.**

Während der ersten drei Monate des Aufenthalts ist der aufnehmende Mitgliedstaat nach EU-Recht nicht dazu verpflichtet, wirtschaftlich inaktiven Unionsbürgern Sozialhilfe zu gewähren. Ebenso wenig ist er dazu verpflichtet, erstmalig Arbeitsuchenden Sozialhilfe zu gewähren. Wenn aber wirtschaftlich nicht aktive Unionsbürger eine Sozialleistung beantragen, beispielsweise wenn sich ihre wirtschaftliche Situation im Laufe der Zeit ändert, so muss ihr Antrag im Lichte ihres Rechts auf Gleichbehandlung geprüft werden.

EU-Recht sollte zunächst umgesetzt und bewertet, anstatt außer Kraft gesetzt werden. Und die Grundrechte der Unionsbürger müssen uneingeschränkt gewahrt werden.

Die nationalen Regierungen sollten also nicht die Überarbeitung der EU-Gesetze zur Freizügigkeit fordern. Die Mitgliedstaaten sollten ihre Arbeit tun und EU-Recht vollständig und ordnungsgemäß anwenden sowie wirksame Rechtsvorschriften zur Verhinderung von Missbrauch erlassen.

## **Freizügigkeit in Europa ist wirklich frei, wenn sie eine Wahl ist und keine durch Armut erzwungene Option**

Freizügigkeit ist für Herkunftsländer nicht frei von Kosten. Sie können schlecht dabei wegkommen, vor allem wenn ein beachtlicher Anteil ihrer qualifizierten und von ihnen ausgebildeten Arbeitskräfte (wie z. B. Ärzte und Pflegepersonal) das Land verlässt. Andererseits zieht es eine Person möglicherweise vor, in einem anderen Mitgliedstaat zu arbeiten, anstatt arbeitslos zu Hause zu bleiben, und wenn sich die Wirtschaft im Heimatland wieder erholt, kehren zahlreiche Arbeitnehmer mit ihren im Aufnahmeland erworbenen Qualifikationen und Erfahrungen zurück.

Aufgrund der Krise zeigt sich das Problem der Armutsmigration in der EU von einer neuen Seite. Aber das Problem, das wir lösen müssen, ist die Armut selbst, nicht die Migration. EU-Gesetze und EU-Finanzmittel können Länder und lokale Gebietskörperschaften unterstützen, die einen Anstieg der Zahl ausgegrenzter Bürgerinnen und Bürger – ob Staatsangehörige oder nicht – auf ihrem Gebiet fürchten. **Die EU sollte mit den lokalen Behörden zusammenarbeiten, um deren Bedürfnissen Rechnung zu tragen.**

Wir wollen, dass Europa im Kampf gegen Armut und Ausgrenzung führend ist, und wir kämpfen dafür, dass europäische Fonds, die dieses Ziel unterstützen, wie z. B. der Europäische Sozialfonds, der Europäische Fonds für regionale Entwicklung und der Europäische Hilfsfonds für die am stärksten von Armut betroffenen Personen, aufrechterhalten werden. Jetzt ist es an den nationalen Regierungen sowohl der entsendenden als auch der aufnehmenden Mitgliedstaaten, zu handeln: Sie müssen die zur Verfügung stehenden europäischen Fonds vollständig und transparent nutzen, um Integration und soziale Eingliederung zu fördern, Armut zu bekämpfen und Gemeinden dabei zu unterstützen, jedem Anstieg der Zahl ausgegrenzter Bürgerinnen und Bürger – ob Staatsangehörige oder nicht – nachzugehen.

Die Herkunftsländer müssen sich verpflichten, ihre Sozialsysteme zu verbessern. Die ordnungsgemäße Verwendung der für diese Ziele bereitgestellten EU-Mittel muss gründlich überwacht werden.

Unsere alternative politische Vision ist die eines Europas, das viel mehr ist als nur ein Binnenmarkt. Es geht dabei um Bürgerschaft, Solidarität, Kohäsion, nachhaltiges Wachstum und die Schaffung von Arbeitsplätzen. Freizügigkeit und Bürgerschaft sind wesentliche Komponenten eines demokratischeren und sozial gerechteren Europas sowie letztendlich der europäischen Identität, wie wir sie sehen. Für uns ist die EU nicht nur ein ökonomisches Projekt, sondern ein politisches und demokratisches, das auf Solidarität, Kohäsion und Respekt für die Vielfalt unserer Kulturen beruht. Ein soziales Europa, kein Europa der Ausbeuterbetriebe.