



Ausbeutung im Bereich der Saisonbeschäftigung und temporären Arbeitsmigration DGB-Forderungen an die europäische Ebene

Die Covid-19-Pandemie hat deutlich gezeigt, dass mobile Arbeitnehmer*innen in Europa unverzichtbarer Bestandteil unserer Gesellschaft sind. Nichtsdestotrotz sind genau diese Arbeitnehmer*innen am wenigsten geschützt und anfällig für schwerwiegenden Missbrauch. Nationale Maßnahmen während der Krise zum Schutze von Arbeitnehmer*innen in Standard-Beschäftigungsverhältnissen haben mobile Beschäftigte oft nicht erreicht. Fehlende oder unzureichend durchgesetzte Hygienevorschriften, Missstände in den Unterkünften und ein fehlender (Sozial-)Versicherungsschutz sind nur einige der Themen, die vielerorts und europaweit während der Krise in die breite Öffentlichkeit geraten sind. Dabei sind diese Zustände leider keine Neuigkeit, nur dass sie im Lichte der schweren öffentlichen Gesundheitskrise erst richtig sichtbar wurden.

Am 1. Juli hat Deutschland die EU-Ratspräsidentschaft übernommen. In Anbetracht der vielen Skandale bei den Erntehelfern und in der Fleischindustrie, soll nun ein Schwerpunkt auf der Verbesserung der Arbeitsbedingungen mobiler Arbeitnehmer*innen in Europa liegen. Unter mobilen Arbeitnehmer*innen werden Menschen verstanden, die nur vorübergehend in einem anderen Land arbeiten und ihren Lebensmittelpunkt nicht oder noch nicht in das Zielland verlegt haben. Dazu gehören z.B. Arbeitnehmer*innen aus anderen EU-Staaten mit einem Arbeitsvertrag bei einem inländischen oder ausländischen Unternehmen, Arbeitnehmer*innen eines Unternehmens mit Sitz in einem anderen EU-Staat, die zur Erbringung einer Dienstleistung nach Deutschland entsandt wurden, sowie grenzüberschreitend tätige (Schein-)Selbstständige. Je nach Branche wird vermehrt von bestimmten Beschäftigungsmodellen Gebrauch gemacht, allerdings gibt es auch hier fortlaufende Entwicklungen, je nachdem wie sich die Gesetzeslage verändert und dementsprechend neue Umgehungsmöglichkeiten gefunden werden.

Mobil bedeutet nicht zwangsläufig, dass der Aufenthalt kurzfristig ist. Insbesondere bei Kettenentsendung arbeiten die Menschen über Jahre hinweg außerhalb ihres eigentlichen Wohnsitzlandes. Einige der Beschäftigten bleiben nur eine bestimmte Zeit im Zielland und arbeiten anschließend in anderen europäischen Ländern. Das gemeinsame Merkmal ist dennoch, dass der Aufenthalt nicht auf Dauer angelegt ist, weswegen Deutschkenntnisse in der Regel nicht erworben werden und das Wissen über Rechte und Pflichten im Zielland oftmals rudimentär ist. Treten Probleme auf – beispielsweise wenn Löhne nicht ausgezahlt werden – sind die Betroffenen besonders verletzlich, da ihnen finanzielle Kapazitäten fehlen, um Problemlagen durchstehen zu können. Durch den nicht auf Dauer angelegten Aufenthalt fehlen ihnen zudem Netzwerke vor Ort, die unterstützend eingreifen könnten. Da die Betroffenen die Situation nur als vorübergehend ansehen, sind sie eher bereit, schlechte Lebens- und Arbeitsbedingungen zu akzeptieren. Vor diesem Hintergrund entsteht eine Situation, in der mobile Beschäftigte besonders von Arbeitsausbeutung und Ungleichbehandlung bedroht sind.

Um die Missstände bei der Beschäftigung mobiler Arbeitnehmer*innen in Europa langfristig und nachhaltig zu verändern, schlagen der Deutsche Gewerkschaftsbund (DGB) und seine Mitgliedsgewerkschaften, flankierend zu den nationalen Aktivitäten, die Einführung **europäischer Maßnahmen** vor. Diese sollten problemorientierte

Lösungen beinhalten, die sich weder bestimmten Beschäftigtengruppen widmen, noch begrenzt auf bestimmte Branchen festgelegt werden. Es müssen vor allem übergreifende Maßnahmen eingeführt werden, die mobile Arbeitnehmer*innen in ihrer Gänze betreffen. Prioritär müssen diese die Unterkunftsbedingungen, den Sozialversicherungsschutz, die Vermittlungstätigkeiten, den unklaren Status der Beschäftigten und Arbeitgeber sowie die grenzüberschreitende Rechtsdurchsetzung und die Kontrollen betreffen.

1. UNTERKUNFTSBEDINGUNGEN

Für alle mobilen Beschäftigten spielt die Unterkunft eine große Rolle. Sie ist oft Teil des Beschäftigungsverhältnisses und wird direkt oder indirekt vom Arbeitgeber zur Verfügung gestellt. Diese Bereitstellung von Unterkünften ist in vielen Fällen erforderlich und wird von den Beschäftigten erstmal auch dankend angenommen.

Leider wird aber seit Jahren in der Praxis von Gewerkschaften und Beratungsstellen deutlich, dass die zur Verfügung gestellten Unterkünfte vielfach menschenunwürdige Standards vorweisen: Überbelegung, schlechter baulicher Zustand, zu wenige und nicht angemessene Sanitäreinrichtungen usw. Überdies werden sie dazu genutzt, um durch überhöhte Mieten / Bettpreise geltende (Mindest-) Löhne zu umgehen. Durch eine (rechtswidrige) zeitliche Verknüpfung mit der Laufzeit des Arbeitsvertrages werden starke Abhängigkeitsverhältnisse geschaffen. Beschäftigte müssen bei einer Beendigung des Arbeitsvertrages oftmals innerhalb desselben Tages die Unterkunft verlassen und sind dadurch erpressbar, auch hinsichtlich der Wahrnehmung ihrer Arbeits- und Mitbestimmungsrechte. Gerade die Corona-Krise hat deutlich gemacht, dass Hygienekonzepte unter solch miserablen Bedingungen nicht eingehalten werden können.

Der DGB und seine Mitgliedsgewerkschaften fordern:

- ☛ Verbindliche **EU-Initiative zu Unterkünften für mobile Arbeitnehmer*innen** im Rahmen der Arbeitnehmerfreizügigkeit oder anderer Beschäftigungsmöglichkeiten: bei vom Arbeitgeber zur Verfügung gestellten Unterkünften, unabhängig davon, ob diese direkt oder indirekt vom Arbeitgeber zur Verfügung gestellt werden, müssen verbindliche Arbeitsschutz-Mindeststandards gelten, z.B. in Bezug auf die Belegung der Zimmer, die Größe der Unterkünfte/Zimmer und die Sanitäreinrichtungen. Die Mindeststandards für Unterkünfte müssen nicht nur auf dem Betriebsgelände, sondern auch bei „privater“ Unterbringung z.B. in Wohnungen, Pensionen, Bauarbeiterunterkünften etc. gelten. Die Einhaltung der festgelegten Standards muss streng kontrolliert werden. Mietzahlungen müssen vom Lohn der Beschäftigten entkoppelt werden und dürfen gemessen an der Qualität der Unterkunft nicht überhöht sein. In jedem Fall sollten mindestens die in der Richtlinie für Saisonarbeitnehmer*innen aus Drittstaaten ([2014/36/EU](#)) festgelegten Standards auf alle mobile Arbeitnehmer*innen ausgeweitet werden.

2. SOZIALVERSICHERUNGSSCHUTZ

Insbesondere im Segment mobiler Beschäftigter ist der Sozialversicherungsmissbrauch hoch, da es hier für Unternehmen leichter ist, bei der Abführung der Sozialversicherungsbeiträge geltende Regeln zu umgehen bzw. von Lücken in der Koordinierung der sozialen Systeme zu profitieren. Einen entscheidenden Anhaltspunkt für die Kontrollen über den Sozialversicherungsstatus von mobilen Beschäftigten bietet die sog. A1-Bescheinigung. Mit einer A1-Bescheinigung können Arbeitnehmer*innen und andere Erwerbstätige belegen, ob für sie - aus Sicht der ausstellenden Stelle - das Sozialversicherungsrecht des Wohnstaates (Heimatstaates) oder die Vorschriften eines anderen ausländischen Staates maßgebend sind, selbst wenn sie in Deutschland tätig sind. Leider können derzeit A1-Bescheinigungen nach erfolgter Kontrolle ohne Konsequenzen beantragt und nachgereicht werden, was zu Missbrauch führt. Dadurch heißt es im Falle einer Kontrolle oft von betrügerischen Firmen, die Beschäftigten hätten gerade ihre Arbeit im Aufnahmestaat aufgenommen. Der tatsächliche Beginn der Tätigkeit wird so verschleiert und die Beschäftigten ggf. noch schnell im Heimatland versichert. Zudem verlängert sich durch die Möglichkeit der Nachreichung der Kontrollvorgang. Leider wissen die mobilen Beschäftigten meist selbst nicht, ob und wo sie Sozialversicherungsbeiträge abführen, bzw. merken erst im Falle einer Erkrankung, dass sie gar nicht versichert sind. Durch die fehlende Digitalisierung auf nationaler und europäischer Ebene im Bereich der Beantragung und Kontrolle von A1-Bescheinigungen werden die Kontrollen zusätzlich erschwert.

Hinzu kommt, dass einige Mitgliedstaaten für entsandte Beschäftigte (Arbeitnehmer*innen, die vorübergehend eine Dienstleistung in einem anderen EU-Land erbringen) sogar verringerte Sozialversicherungsbeiträge anbieten. In anderen Fällen zahlen die Unternehmen die Abgaben nicht auf den tatsächlichen, sondern einen fiktiven, sehr viel niedrigeren Lohn – oder gar nicht. Slowenien z.B. gewährt Unternehmen, die Beschäftigte entsenden, die Möglichkeit, die Sozialversicherungsbeiträge nicht auf Basis des tatsächlichen Lohns der entsandten Beschäftigten zu zahlen, sondern auf Grundlage von 60% des letzten bekannten Durchschnittslohnes aller Arbeitnehmer*innen in Slowenien. Unternehmen nutzen die laxen Kontrollen bei der Ausstellung von A1-Bescheinigungen und die gedeckelten Sozialversicherungsabgaben in Slowenien aus, um Beschäftigte zum Beispiel aus den Nachbarstaaten nach ganz Europa zu entsenden, ohne dass sie in Slowenien jemals tätig gewesen waren.

Darüber hinaus gibt es in einigen Mitgliedstaaten (u.a. Deutschland) die Möglichkeit, eine kurzfristige Beschäftigung sozialversicherungsfrei auszuüben. Diese Möglichkeit wird in Deutschland insbesondere für Saisonarbeitnehmer*innen bei der Ernte in Anspruch genommen, wo fast ausschließlich mobile Beschäftigte tätig werden. Die kurzfristige Beschäftigung darf nicht berufsmäßig ausgeführt werden und der Sicherung des Lebensunterhalts dienen, damit sie sozialversicherungsfrei ist. In der Realität ist es jedoch so, dass die Bedingungen zur Sozialversicherungsfreiheit in Deutschland nur schwer zu überprüfen sind, die Arbeitgeber keinen Kontakt zu den Sozialversicherungsträgern der Beschäftigten im Herkunftsland aufnehmen und im Ergebnis Saisonarbeitnehmer*innen teilweise überhaupt nicht oder nur unzureichend sozialversichert sind. Dadurch haben die Beschäftigten bei Arbeitslosigkeit oder Erkrankungen keinen ausreichenden Sozialversicherungsschutz. Ebenfalls fehlt

ihnen die Möglichkeit, Rentenansprüche zu sammeln, auch wenn sie über Jahre hinweg immer wieder dieselbe Tätigkeit ausüben.

Alle Beschäftigten in Europa – gleichgültig ob Arbeitnehmer*innen oder Selbständige – müssen in allen Sparten der Sozialversicherung versichert sein, so wie es der Rat in seiner Empfehlung zum Zugang zum Sozialschutz (2019/C 387/01) beschlossen hat. Dazu zählt auch der Unfallversicherungsschutz. Der Sozialversicherungsstatus der Beschäftigten muss jederzeit schnell und eindeutig kontrolliert werden können. Gerade in Pandemie-Zeiten verhilft das den Sozialversicherungen zu dringend benötigten Einnahmen und sichert Beschäftigte im Krankheitsfall ab.

Der DGB und seine Mitgliedsgewerkschaften fordern:

- ☛ Erfolgreicher Abschluss der derzeitigen Verhandlungen zur **Überarbeitung der sog. „883-Verordnung“** über die Koordinierung der sozialen Sicherungssysteme ([883/2004/EG](#)) und ihrer Durchführungsverordnung ([987/2009/EG](#)). Hier muss klar und deutlich geregelt werden, dass die A1-Bescheinigung grundsätzlich vor Beginn der Tätigkeit im Ausland beantragt wird, so wie es im Kompromiss zwischen Rat und Europäischem Parlament von März 2019 gefordert wird. Das Beantragungs- und Kontrollsystem der A1-Bescheinigung wird allerdings nur durch die Einführung eines **europäischen elektronischen Echtzeitregisters**, über welches der aktuelle Sozialversicherungsstatus jederzeit länderübergreifend abrufbar ist, bedeutend erleichtert. Langfristig muss dieses Register von der Einführung einer **europäischen Sozialversicherungsnummer** flankiert werden.
- ☛ Auf EU-Ebene harmonisierte **Abschaffung von sozialversicherungsfreier Beschäftigungszeit** in allen Mitgliedstaaten und eine rechtlich verbindliche Regelung, dass alle Beschäftigten unabhängig ihres Beschäftigungsstatus und Beschäftigungsortes sozialversichert sind, so wie es der Rat in seiner Empfehlung zum Zugang zum Sozialschutz für Arbeitnehmer und Selbstständige ([2019/C 387/01](#)) beschlossen hat.
- ☛ Abschaffung und **Verbot der „Sozialversicherungsrabatte“** für Entsende-Unternehmen.

3. VERMITTLUNGSAGENTUREN

Mobile Beschäftigte in Europa werden oft über in- oder ausländische private Vermittler (vielfach gegen hohe, teilweise monatlich zu zahlende Gebühren) ins Ausland vermittelt. Dies ist ein bisher weitgehend unregelter Markt. Dem DGB sind zahlreiche Missbrauchsfälle im Rahmen dieser privaten Arbeitsvermittlung bekannt. Starke Disparitäten bei Einkommen und Lebensstandards machen es möglich, dass auch ausgebildete Fachkräfte mit falschen Versprechungen über Arbeits- und Einkommensverhältnisse in Deutschland getäuscht werden können. Erfahrungen bei der Anwerbung von ausländischen Beschäftigten zeigen, wie viel Schaden allen Beteiligten entstehen kann, wenn nicht von Anfang an Transparenz über Arbeits- und Lebensbedingungen geschaffen wird und unterschiedliche Erwartungen und Kenntnisstände aufeinander prallen.

Auf dem Anwerbe- und Vermittlungsmarkt müssen Qualität, Transparenz und Koordination zwischen allen beteiligten Akteuren hergestellt werden. Arbeitskräftevermittlung darf nicht dem „freien Markt“ überlassen werden. Die EU muss dafür sorgen, dass sich in der privaten Vermittlung keine parallelen Unterbietungssysteme der Anwerbung auf Kosten der Arbeitnehmer*innen etablieren und zwar für alle Branchen. Gerade in der häuslichen Betreuung sind die monatlichen Vermittlungsgebühren fast so hoch wie der ausgezahlte Lohn.

Der DGB und seine Mitgliedsgewerkschaften fordern:

- ☛ Einführung eines **europäischen Rechtsaktes zur privaten Vermittlung und Anwerbung von Arbeitskräften** auf Basis des [Übereinkommens 181](#) der Internationalen Arbeitsorganisation über private Arbeitsvermittler (1997). Dabei sollen unter anderem Mindestqualitätsstandards für die Tätigkeit privater Vermittler geregelt sowie ein Verbot eingeführt werden, den Arbeitnehmer*innen für die Vermittlungstätigkeit weder unmittelbar noch mittelbar Gebühren oder sonstige Kosten in Rechnung zu stellen. Vermittlungskosten sind vom Arbeitgeber zu tragen und sollten nur einmalig in Rechnung gestellt werden. Zudem muss sichergestellt werden, dass „die Vermittlungsagenturen die Arbeitnehmer unabhängig von der Dauer ihres Vertrags vor der Abreise über ihre Arbeitsbedingungen, ihre Sozialversicherungsansprüche, ihre Reise und Unterbringung sowie über die am Arbeitsplatz geltenden Maßnahmen für die Sicherheit und den Gesundheitsschutz am Arbeitsplatz und andere einschlägige Vorkehrungen in ihrer eigenen Sprache oder einer Sprache, die sie verstehen, informieren“ ([EU-Kommission, Juli 2020](#)). Überdies sollte dieser Rechtsakt den Mitgliedstaaten die Möglichkeit geben zu bestimmen, dass die Vermittlung in bestimmten Branchen nur durch die öffentliche Arbeitsverwaltung erfolgen darf. Bisher gilt diese Regelung nur für Saisonarbeitsbeschäftigte aus Drittstaaten (Art.21, [2014/36/EU](#)).

4. UNKLARE ARBEITSVERTRAGSPARTEIEN

Mobile Beschäftigte wissen oft nicht, für wen und in welcher Art von Beschäftigungsform sie im Ausland arbeiten. Wurden sie entsandt oder sind sie auf Grundlage ihres Rechtes auf Arbeitnehmerfreizügigkeit im Ausland, haben sie kurz- oder langfristig angelegte Arbeitsverträge oder sind sie selbständig? Oft ist ihnen auch nicht bewusst, für welches Unternehmen sie im Endeffekt arbeiten, da der Einsatz einer Vielzahl von Subunternehmen dazu führt, dass die Zuständigkeiten und Personalverantwortung unklar bleiben. Schriftliche Verträge liegen oft nicht vor oder sind in einer den Beschäftigten unbekanntem Sprache abgefasst.

Der DGB und seine Mitgliedsgewerkschaften fordern:

- ☞ **Zügige Umsetzung der EU-Richtlinie über transparente und verlässliche Arbeitsbedingungen (2019/1152/EG)** in allen Mitgliedstaaten, damit die Beschäftigten so schnell wie möglich über ihre Arbeitsbedingungen schriftlich informiert werden (das muss auch für die private Vermittlung gelten). Saisonbeschäftigte sollten vor der Abreise im Heimatland einen schriftlichen Arbeitsvertrag in einer für sie verständlichen Sprache in doppelter Ausführung ausgehändigt bekommen. Im Zuge der nationalen Umsetzung der EU-Richtlinie sollte die Lücke geschlossen werden, die es den Mitgliedstaaten erlaubt, Beschäftigte mit einem Arbeitseinsatz unter 4 Wochen von den Schutzbestimmungen auszunehmen. Die Europäische Kommission muss zeitnah die **richtlinienkonforme Umsetzung kontrollieren** und gegebenenfalls Vertragsverletzungsverfahren einleiten.
- ☞ Rechtliche Verankerung auf EU-Ebene einer **verschuldensunabhängigen und gesamtschuldnerischen Auftraggeberhaftung**. Zudem sollte die Unterauftragsvergabe auf maximal drei Stufen begrenzt werden.
- ☞ **Etablierung eines Rechtsanspruchs auf arbeitsrechtliche Beratung** und Unterstützung für EU-Bürger*innen und andere Arbeitsmigrant*innen, die in einem anderen Land der EU arbeiten sowie Etablierung von Zugangsrechten für Gewerkschaften und gewerkschaftsnahe Beratungsstellen zu Betrieben und Betriebsunterkünften, um diese über ihre Arbeitsrechte im Beschäftigungsland möglichst in ihrer jeweiligen Herkunftssprache aufklären zu können.
- ☞ Einrichtung einer Budgetlinie durch die EU-Kommission, um unter Einbeziehung der bisherigen Erfahrungen ein **europaweites Netzwerk an arbeitnehmerorientierten Beratungsstellen** zu schaffen sowie Einrichtung einer Koordinationsstelle zur Abstimmung der Maßnahmen in den verschiedenen Ländern.

5. GRENZÜBERSCHREITENDE RECHTSDURCHSETZUNG UND KONTROLLEN AUF NATIONALER UND EUROPÄISCHER EBENE

Deckt eine Arbeitsschutz- oder Kontrollbehörde Unregelmäßigkeiten auf, sind mobile Arbeitnehmer*innen oft auf sich allein gestellt. Schon die Klärung des Gerichtsstandes erweist sich als kompliziert und langwierig. Bis dahin sind die Beschäftigten meistens schon wieder im Heimatland. Ergibt sich, dass die Klage im Zielland durchgeführt wird, entstehen für die Beschäftigten große sprachliche, finanzielle und logistische Probleme. Hinzu kommt, dass die Kontrollbehörden europaweit unterbesetzt sind und sie deshalb der Aufdeckung des großflächigen Missbrauchs nicht gerecht werden können. Die Kontrollen, die durchgeführt werden, erweisen sich darüber hinaus als schwierig, da oft Papiere nicht vorliegen und Missbrauch bei der Arbeitszeiterfassung stattfindet.

Der DGB und seine Mitgliedsgewerkschaften fordern:

- ☞ Grundlegende **Verstärkung der Kontrollaktivitäten** in allen Mitgliedstaaten. Die nationalen Kontrollaktivitäten müssen auf europäischer Ebene dringend durch die **Europäische Arbeitsbehörde (ELA)** unterstützt werden. Ihr Mandat zur Durchführung grenzüberschreitender Kontrollen muss nun umgehend konkretisiert und aktiviert werden.
- ☞ **Festlegung europäischer Mindeststandards für Arbeitsinspektionen** (in Anlehnung an die [ILO-Konvention 187](#)) mit dem Ziel, ein kohärentes und effektives Arbeitsschutzkontrollsystem in allen EU-Mitgliedstaaten zu etablieren.
- ☞ Einführung eines originären **Verbandsklagerechts der Gewerkschaften** auf EU-Ebene, das über die in der Durchsetzungsrichtlinie zur Entsenderichtlinie ([2014/67/EU](#)) festgelegten Beteiligungsverfahren hinausgeht.
- ☞ Verbindliche Einführung einer verlässlichen, objektiven und zugänglichen **elektronischen Arbeitszeiterfassung** für mobile Beschäftigte.
- ☞ Entwicklung eines **Leitfadens durch die Europäische Arbeitsbehörde (ELA) zur besseren Klärung des Gerichtsstandes** bei grenzüberschreitenden Arbeitsverhältnissen.
- ☞ Darüber hinaus muss ein europaweiter Flickenteppich zu Corona-spezifischen Schutzmaßnahmen für mobile Beschäftigte verhindert werden, indem die Kommission eine koordinierende Rolle einnimmt. Überdies muss der **Ausschuss Höherer Aufsichtsbeamter (SLIC)** sich des Themas annehmen und eine Schwerpunktaktion dazu abstimmen und anschließend in den Mitgliedstaaten durchführen. Der SLIC soll dabei eng mit der **Europäischen Agentur für Sicherheit und Gesundheitsschutz (OSHA)** und dem **Beratenden Ausschuss zur Sicherheit und Gesundheitsschutz bei der Arbeit (ACSH)** zusammenarbeiten.

Für Rückfragen:

Livia Hentschel • Abteilung Arbeitsmarktpolitik • Referatsleiterin Europäische Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik
livia.hentschel@dgb.de