

# Freizügigkeit: Gefährdete Gruppen schützen

## Anforderungen des Deutschen Caritasverbandes (DCV) zu den geplanten EU-Ratsschlussfolgerungen zu temporär mobilen, erwerbstätigen EU-Bürger(inne)n

### Hintergrund<sup>1</sup>

Unter dem Titel „Ein gerechtes Europa“ beschreibt die Bundesregierung im Programm der deutschen EU-Ratspräsidentschaft, dass die Covid-19-Pandemie zu nachhaltigen Einschnitten im Alltag von vielen Europäerinnen und Europäern geführt und Ungleichheiten verschärft sowie Missstände weiter offengelegt hat.<sup>2</sup> In der deutschen EU-Ratspräsidentschaft will sich die Bundesregierung deshalb für die Stärkung des sozialen Zusammenhalts und der sozialen Sicherheit einsetzen. Damit die Rechte von mobilen, erwerbstätigen EU-Bürger(inne)n, die aufgrund der Tätigkeit in einem anderen EU-Mitgliedstaat häufig in einer besonders vulnerablen Situation sind, besser geschützt werden sowie geltender Arbeitsschutz beachtet wird, hat die Bundesregierung angekündigt, hierzu Ratsschlussfolgerungen vorzuschlagen. Diese Schlussfolgerungen sollen am 13. Oktober 2020 im Rat für Beschäftigung, Sozialpolitik, Gesundheit und Verbraucherschutz (EPSCO) angenommen werden.

### Arbeitsformen und Rechte im Freizügigkeitsrecht

EU-Bürger(innen) genießen in der EU Freizügigkeit. Das bedeutet, dass sie in jedem Mitgliedstaat als Beschäftigte (Arbeitnehmerfreizügigkeit), als Selbstständige (Niederlassungsfreiheit, Dienstleistungsfreiheit) oder als entsandte Arbeitskräfte (Dienstleistungsfreiheit) tätig sein können. Sie dürfen dabei im Vergleich zu den jeweils eigenen Bürger(inne)n nicht aufgrund der Staatsangehörigkeit ungleich behandelt werden und genießen je nach genutztem Freizügigkeitsrecht unterschiedliche Rechte.

EU-Bürger(innen), die sich auf die Arbeitnehmerfreizügigkeit berufen und in einem anderen EU-Staat arbeiten (wollen) als in ihrem Heimatland, werden direkt von einem Arbeitgeber im Zielland (Ort der tatsächlich erbrachten Arbeitsleistung) eingestellt. Sie sind einheimischen Beschäftigten in allen Punkten gleichzustellen. Beim Zugang zu sozialen Rechten kann es aufgrund der rechtlichen Vorgaben Unterschiede geben, wenn diese – wie etwa die Krankenversicherung – an den gewöhnlichen Aufenthalt anknüpfen, der bei temporär mobilen EU-Bürger(inne)n zumeist das Heimatland ist.

Im Rahmen der Dienstleistungsfreiheit können Unternehmen Arbeitskräfte in einen anderen EU-Staat entsenden. Der Arbeitgeber kann dabei Arbeitskräfte unabhängig von deren Staatsangehörigkeit in einen anderen EU-Mitgliedstaat entsenden, die er in dem Land, in dem er ansässig ist, eingestellt hat. Sie üben ihre Tätigkeit im Zielland dann für einen Auftraggeber aus. In diesem Kontext wird oft mit Werkverträgen gearbeitet und es kommt zum Teil zu Subunternehmerketten wie zum Beispiel im Baugewerbe oder in der Fleischindustrie. Auch in der Landwirtschaft sind die Saisonarbeiter(innen) nicht immer direkt beim Arbeitgeber im Zielland angestellt, sondern zum Teil auch bei entsendenden Unternehmen in einem anderen EU-Mitgliedstaat. Auch im Tätigkeitsfeld der häuslichen Betreuung von Pflegebedürftigen (Live-in-Care) wird Entsendung als Form der Arbeitsmigration genutzt. Oft sind in diesem Bereich Agenturen tätig, die Arbeitskräfte in andere EU-Mitgliedstaaten entsenden. In diesen Fällen sollten die Live-in-Care-Beschäftigten einen regulären Arbeitsvertrag mit der entsendenden Agentur haben, allerdings tragen die entsendenden Anbieter keinesfalls regelmäßig für die Durchsetzung der Arbeitsschutzanforderungen und Mindestlöhne Sorge noch legen sie nachvollziehbare Qualitätsstandards an. Entsandte fallen in der Regel unter die Gesetzgebung des Landes, aus dem sie entsandt werden. Das Land gilt als Ort der Beschäftigung und seine Regelungen sind anzuwenden (Lohngestaltung, soziale Rechte (unter anderem Sozialversicherung, Durchsetzung von Arbeitnehmerrechten etc.).<sup>3</sup> Das führt zum Beispiel in Deutschland dazu, dass die entsandten Beschäftigten, die oft aus den südlichen und den (süd)östlichen Mitgliedstaaten stammen, nicht nur billiger sind als hier angestellte Arbeitnehmer(innen), sondern auch, dass sie weniger Rechte haben.<sup>4</sup> So haben sie bei Arbeitsplatzverlust keinen Anspruch auf Arbeitslosengeld oder Leistungen nach dem SGB II. Auch für sie gelten aber Mindeststandards des Ziellands wie die Zahlung des Mindestlohns, beziehungsweise des allgemeinverbindlichen Tariflohns, oder Arbeitsschutzstandards (unter anderem Arbeitszeit). Dabei ist der Arbeitgeber für die Einhaltung gesetzlicher Regelungen und das Anstellungsverhältnis verantwortlich. Klagen gegen den Arbeitgeber sind in der Regel nur in dem Land möglich, in dem die Arbeitskraft eingestellt wurde.<sup>5</sup> »

## Umgehung der Rechte

Sowohl bei EU-Bürger(inne)n, die direkt in einem anderen Land der EU beschäftigt sind, wie auch bei Entsandten werden bestehende Schutzrechte von ihren Arbeitgeber(inne)n beziehungsweise Auftraggeber(inne)n in der Praxis immer wieder umgangen. Möglichkeiten der Umgehung gibt es viele, gerade in Bereichen, in denen Kontrollen eher schwer und die Beschäftigten vulnerabel sind: Es werden zum Beispiel immer wieder Fälle bekannt, in denen überzogene Summen für Kost und Logis vom Lohn der ausländischen Arbeitnehmer(innen) abgezogen werden. Außerdem werden Fälle bekannt, wo gegen den Mindestlohn und die EU-Arbeitszeitrichtlinie<sup>6</sup> verstoßen wird, indem regelmäßig mehr Stunden gearbeitet werden, als erlaubt ist und bezahlt werden, oder etwa Erntehelfer(innen) nach Stückzahl bezahlt werden – so niedrig, dass der Mindestlohn unterschritten wird.<sup>7</sup>

Daneben ist für Behörden, aber auch für die Arbeitskräfte häufig kaum nachvollziehbar, unter welchen Bedingungen Entsandte von ihren Arbeitgeber(inne)n angestellt sind. Die sogenannte A1-Bescheinigung soll zwar bestätigen, dass Arbeitnehmer(innen) in ihrem Heimatland beschäftigt und sozialversichert sind, sie ist im Zielland aber kaum überprüfbar und gibt keine Auskünfte über die sonstigen Arbeitsbedingungen.

Die Schutzrechte von Arbeitnehmer(inne)n werden teilweise dadurch unwirksam, indem ausländische EU-Bürger(innen) als (Schein-)Selbstständige tätig werden (hier wird an die Niederlassungsfreiheit oder die Dienstleistungsfreiheit angeknüpft). Selbstständige haben keinen Anspruch auf Mindestlohn und den Schutz der EU-Arbeitszeitrichtlinie. Für die soziale Absicherung müssen sie selbst aufkommen. Die Abgrenzung zwischen selbstständiger Tätigkeit und abhängiger Beschäftigung ist sachlich nicht immer leicht. Eine umfassende Sozialversicherungspflicht für Selbstständige würde möglicherweise den Anreiz mildern, ein Beschäftigungsverhältnis als selbstständige Tätigkeit zu deklarieren. Die Gestaltung der Arbeitsbeziehungen unter Nutzung der (Schein-)Selbstständigkeit ist unter anderem in der Fleischindustrie, in der häuslichen Betreuung von Pflegebedürftigen (sogenanntes Live-in-Care), in der Logistik und im Transportgewerbe anzutreffen.

Die schlechten Arbeitsbedingungen von ausländischen EU-Bürger(inne)n in vielen Branchen sind seit langem bekannt. Betroffen sind nicht nur, aber besonders Personen, die nur temporär in einem anderen EU-Staat arbeiten. Für sie ist es besonders schwierig, sich erfolgreich zur Wehr zu setzen. Sie beherrschen die im Zielland gesprochene Sprache oft ungenügend, kennen das Rechts- und Sozialsystem nicht und sind unzureichend über ihre Rechte und die Pflichten von Arbeit- und Auftraggeber(inne)n informiert.<sup>8</sup>

Um temporär mobile Erwerbstätige EU-weit besser zu schützen, sollten in den Schlussfolgerungen des Rates die folgenden Punkte aufgegriffen werden.

### I. Rechte von entsandten Arbeitskräften stärken

- ◆ Der Arbeitsplatz im Zielland darf bei einer Entsendung absehbar nur temporär bestehen beziehungsweise nur so lange, bis ein spezifischer Auftrag abgeschlossen ist. Dadurch soll verhindert werden, dass ein Arbeitsplatz über Jahre mit einer Kette von Entsandten besetzt wird.
- ◆ Entsandte müssen ihre Rechte (auch) im Land der Leistungserbringung in Anspruch nehmen können (zum Beispiel Lohnklagen, Arbeitszeitklagen etc.) und über ihre Rechte informiert sein.
- ◆ Agenturen, die Arbeitskräfte entsenden/vermitteln, haben Qualitätsstandards zu erfüllen und sind verantwortlich, dass legale Arbeitsverhältnisse und die Arbeitsschutzstandards gewährleistet sind. Dies ist besonders im Bereich der Live-in-Care<sup>9</sup> zu beachten.

### II. Rechte von Live-in-Care-Kräften stärken und schützen

- ◆ Live-in-Care-Kräfte haben, so wie alle Arbeitskräfte, das Recht auf regelkonforme Arbeitsverhältnisse unabhängig davon, ob sie als Entsandte, (Schein-)Selbstständige oder in Deutschland Beschäftigte tätig werden. Sozialversicherung und Arbeitsschutz müssen gewährleistet sein. Bei Verstößen darf nicht mit Verweis auf Probleme auf dem Pflegemarkt weggesehen werden.
- ◆ Eine umfassende Sozialversicherungspflicht für Live-in-Care-Kräfte ist auch für selbstständig tätige Personen vorzusehen und unabhängig vom Beschäftigungsstatus generell durchzusetzen.

### III. Rechte aller mobilen EU-Beschäftigten stärken und schützen

#### 1. Arbeitsschutz(behörden) stärken

- ◆ Arbeitskontrolle muss vor allem dem Schutz der Arbeitskräfte dienen. Der Ausbau von notwendigen Kontrollstrukturen darf daher nicht vorrangig der Bekämpfung von Schwarzarbeit, Steuerhinterziehung oder Sozialleistungsbetrug dienen. Dies könnte durch eine entsprechende Ergänzung der Aufgaben der 2019 gegründeten Europäischen Arbeitsbehörde (ELA) deutlich werden.<sup>10</sup>
- ◆ Der bis 2024 geplante Aufbau der ELA muss in geeigneter Weise die Kontrolle zum Schutz von entsandten Arbeitskräften stärken.
- ◆ Eine umfassende grenzüberschreitende Kontrolle von Arbeitsbedingungen und die Einhaltung von Schutzstandards müssen gewährleistet werden.
- ◆ Die Kontrollmechanismen müssen so gestaltet werden, dass vorhandene Regelungen nicht so einfach umgangen werden können und die ELA perspektivisch mit hoheitlichen Eingriffsrechten und ausreichend Personal ausgestattet ist.
- ◆ Die Zusammenarbeit der Behörden des Ziellands und des Landes der Niederlassung des Arbeitgebers muss mit dem Ziel, Ver-

stöße gegen Standards aufzudecken und zu ahnden, verbessert werden.

## 2. Umsetzung bestehender und gegebenenfalls Ergänzung von Standards

- ◆ Mindeststandards zum Arbeitnehmer- und Mutterschutz und eine Mindestentlohnung auf Soloselbstständige ausdehnen.
- ◆ Aufstellung allgemeiner Standards, auch in Bezug auf Hygiene und Gesundheitsschutz (gilt auch für bereitgestellte Unterkünfte).<sup>11</sup>
- ◆ Entkoppelung von Lohn- und Mietzahlungen: Im Falle einer Entsendung und gleichzeitigen Vermietung von Wohnraum muss klar erkennbar sein, wie hoch die vom Arbeitslohn einbehaltene Miete ist.

## 3. Beratung/Rechtsdurchsetzung/Unterstützung

- ◆ Niedrigschwellige, muttersprachliche Beratung der EU-Bürger(innen) in den Heimatländern und in Deutschland zur Geltendmachung ihrer Rechte.
- ◆ Niedrigschwellige, unbürokratische medizinische Hilfe in Notfällen, insbesondere die Notfallversorgung über Sozialhilfe, wenn keine Versicherung im Heimat- oder Zielland vorliegt.
- ◆ Niedrigschwellige, muttersprachliche Informationen zu Arbeits- und Mutterschutz sowie Arbeitnehmerrechten.

## 4. Fokus auf die weitere Umsetzung der Europäischen Säule sozialer Rechte (ESSR)

- ◆ Stärkung der Langzeitpflege sowohl für Empfänger(innen) als auch Erbringer(innen) (Artikel 5, 6, 9, 18 ESSR).
- ◆ Ausbau der Systeme der sozialen Sicherung in den Mitgliedstaaten sowie Koordination dieser Systeme untereinander (Artikel 12 ESSR).
- ◆ Armutsfeste Grundsicherungssysteme in den Mitgliedstaaten (Artikel 14 ESSR).
- ◆ Umsetzung der Europäischen Säule sozialer Rechte nicht nur auf EU-Ebene, sondern auch auf Ebene der Mitgliedstaaten, Regionen bis zu Kommunen, je nach Regelungskompetenz.

Freiburg, 28. September 2020  
 Deutscher Caritasverband  
 EVA M. WELSKOP-DEFFAA  
 Vorstand Sozial- und Fachpolitik

### Kontakt:

Dr. Tießler-Marenda, E-Mail: [elke.tiessler-marenda@caritas.de](mailto:elke.tiessler-marenda@caritas.de)  
 Dr. Verena Liessem, E-Mail: [verena.liessem@caritas.de](mailto:verena.liessem@caritas.de)  
 Philip Hagedorn, E-Mail: [philip.hagedorn@caritas.de](mailto:philip.hagedorn@caritas.de)

## Anmerkungen

1. Shortlinks zum Thema: <https://bit.ly/3nHlwtD>; <https://bit.ly/33VdN2U>
2. Siehe Programm der deutschen EU-Ratspräsidentschaft, S. 12: <https://bit.ly/3nVVNh8>
3. Vgl. Art. 12 f. VO 883/2004.
4. Das wird durch die Umsetzung der Richtlinie (EU) 2018/957 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 28. Juni 2018 zur Änderung der Richtlinie 96/71/EG über die Entsendung von Arbeitnehmern im Rahmen der Erbringung von Dienstleistungen zwar verbessert, aber nicht grundsätzlich geändert. So sind Auftraggeber im Zielland, bei denen die entsandten Arbeitnehmer(innen) faktisch arbeiten, selbst nicht verpflichtet, die entsandten Arbeitnehmer(innen) über ihre Ansprüche und Rechte zu informieren, geschweige denn, diese zu garantieren.
5. Hintergrundinformationen zu Freizügigkeit, sozialen Rechten und Problemlagen: TIESSLER-MARENDA, E.: Freizügigkeitsrecht als Errungenschaft. In: neue caritas Heft 1/2020, S. 9 ff.
6. Richtlinie 2003/88/EG über bestimmte Aspekte der Arbeitszeitgestaltung vom 4. November 2003.
7. Zur Fleischindustrie siehe Shortlinks: <https://bit.ly/2Fv2SUw>; <https://bit.ly/2lpSWg6>; KOSSEN, P.: Menschen werden angemietet, verschlissen, entsorgt. In: neue caritas Heft 15/2019 S. 13 ff. Shortlinks zu Live-in-Care: <https://bit.ly/2T3a6Cp>; <https://bit.ly/3k0ZeAQ>. Zu Landwirtschaft und sonstige: <https://bit.ly/3lE88V6>; <https://bit.ly/3lJDu1>
8. Ob die Umsetzung der Richtlinie über transparente und verlässliche Arbeitsbedingungen in der EU Nr. 2019/1152 vom 20. Juni 2019, die von den Mitgliedstaaten bis zum 1. August 2022 umgesetzt werden muss, hieran etwas ändert, ist fraglich (s. Art. 7 der RL). Die verbesserte Information der ausländischen Arbeitnehmer(innen) über ihre Rechte sowie Beratung und Unterstützung machen sich verschiedene Beratungsangebote zur Aufgabe, wie insbesondere die Migrationsberatungsdienste. Neben diesen Regelangeboten gibt es auch spezialisierte Angebote, etwa: Beratungsstelle für Werkvertragsarbeiter in der Fleischindustrie des Caritasverbandes für den Kreis Gütersloh (<https://bit.ly/3jY9J7Y>); CKD-Projekt „Solidarität mit osteuropäischen Pflegehelfer(inne)n“ (<https://bit.ly/3jTgpnO>). Ein Beispiel, wie Beschäftigung in Pflegehaushalten legal und fair gelingen kann, bietet Caritasverbandes für das Erzbistum Paderborn (<https://carifair.de>).
9. Sogenannte „Live-in-Care-Kräfte“ sind Arbeitskräfte, die im Haushalt pflegebedürftiger Menschen leben und es ihnen ermöglichen, ihren Lebensabend in der vertrauten Umgebung zu verbringen.
10. Vgl. Art. 4 VO 2019/1149 vom 20. Juni 2019 zur Errichtung einer Europäischen Arbeitsbehörde und zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 883/2004, (EU) Nr. 492/2011 und (EU) 2016/589 sowie zur Aufhebung des Beschlusses (EU) 2016/344.
11. Diese Standards könnten sich beispielweise an den Leitlinien zum Schutz von Saisonarbeitskräften in der EU vor dem Hintergrund der Coronavirus-Pandemie vom 16. Juli 2020 orientieren (<https://bit.ly/3j332Ah>).