

Deutscher Bundestag
Innenausschuss

Ausschussdrucksache
17(4)533 G



Brot für die Welt · Postfach 10 11 42 · 70010 Stuttgart

An

den Innenausschuss des Deutschen Bundestages

Platz der Republik 1

11011 Berlin

Menschenrechtsreferat
Staffenbergstraße 76
D - 70184 Stuttgart

Telefon 0711 / 2159 -743
Telefax 0711 / 2159 -569

j.duchrow@brot-fuer-die-welt.org
www.brot-fuer-die-welt.de

Stellungnahme

zu den Anträgen der **Fraktion der SPD** (BT-Drs. 17/4190), der **Fraktion Die Linke** (BT-Drs. 17/4039 und BT-Drs. 17/4045) und der **Fraktion Bündnis90/Die Grünen** (BT-Drs. 17/4885 und BT-Drs. 17/5234) zu den **Vorschlägen der Europäischen Kommission** für

eine Richtlinie über die Bedingungen für die Einreise und den Aufenthalt von Drittstaatsangehörigen zwecks Ausübung einer saisonalen Beschäftigung (KOM (2010) 379 endg.) und

eine Richtlinie über die Bedingungen für die Einreise und den Aufenthalt von Drittstaatsangehörigen im Rahmen einer konzerninternen Entsendung (KOM(2010) 378 endg.)

„Brot für die Welt“ bedankt sich für die Gelegenheit, zu den o.g. Anträgen Stellung zu nehmen.

Gegenstand dieser Stellungnahme sind, soweit angesichts des Sachzusammenhangs angezeigt, über die Anträge hinaus auch einzelne Bestimmungen der vorgeschlagenen Richtlinien sowie der Entwurf der Berichte des Europäischen Parlaments zu den Richtlinien (2010/0210(COD)¹ und 2010/0209(COD)²). Soweit erforderlich einbezogen sind auch die Stellungnahmen der Bundesregierung vom 25. November 2011 und 12. Juni 2012 (Drs. 17 (4)389 und Drs. 17(4)527).

Die Grundlage der folgenden Stellungnahme bildet die allgemeine Forderung von „Brot für Welt“, dass jede Migrationspolitik die Menschen als Träger unveräußerlicher Rechte in den Mittelpunkt zu

¹ Zustimmung durch den LIBE Ausschuss des EP am 25. April 2012.

² Zustimmung durch den LIBE Ausschuss des EP am 26. Januar 2012.

stellen hat.³ Dies beinhaltet, dass Migrantinnen und Migranten einen Anspruch darauf haben, ihre Migrationsprozesse in erster Linie selbst zu gestalten. Migration sieht die Organisation als einen möglichen Weg der individuellen Anpassung des Menschen an sich ändernde Lebensbedingungen und damit Ausdruck des Strebens nach Freiheit und Selbstbestimmung. Ein Ziel des Einsatzes für internationale Gerechtigkeit und Freiheit ist daher, Menschen zu selbstbestimmter Migration zu befähigen und zugleich den Zwang zu mindern, das eigene Lebensumfeld verlassen zu müssen.

Wir sind der Auffassung, dass die internationale Migration eine wichtige Dimension menschlicher Entwicklung in Bereichen wie Wirtschaft, Soziales und Kultur ist. Sie kann sowohl in den Herkunftsländern als auch in den Zielländern als Antrieb für Entwicklung fungieren. Dies setzt allerdings voraus, dass die Migrationspolitik Menschenrechte gewährleistet und schützt.⁴ Ausgehend von diesen Grundpositionen nimmt „Brot für die Welt“ zu den die Richtlinienvorschlägen betreffenden Anträgen wie folgt Stellung:

A. Richtlinienvorschlag über die Bedingungen für die Einreise und den Aufenthalt von Drittstaatsangehörigen **zwecks Ausübung einer saisonalen Beschäftigung** (KOM(2010) 379 endg.)

1. Der Richtlinienentwurf legt nicht fest, **welche Tätigkeiten** von der Richtlinie tatsächlich erfasst werden. Artikel 3 des Entwurfs beschreibt in der Begriffsbestimmung lediglich den saisonalen Charakter der Tätigkeit.

Entsprechend der Stellungnahme der Bundesregierung vom 25. November 2011⁵ scheint inzwischen Stand der Verhandlungen über den Richtlinienentwurf zu sein, dass die Befugnis der Mitgliedstaaten die Saisonarbeitsbranchen zu bestimmen, im Text verankert worden ist. Der Berichterstatter für den Richtlinienentwurf im Europäischen Parlament hat in seinen Änderungsvorschlägen vorgesehen, dass die Richtlinie nur für die Bereiche Landwirtschaft, Gartenbau und Tourismus gelte, eine Erweiterung des Anwendungsbereiches dagegen nur mit Zustimmung der Sozialpartner bestimmt werden dürfe.

„Brot für die Welt“ ist der Auffassung, dass bereits im Richtlinientext ausdrücklich bestimmt werden sollte, um welche Tätigkeiten es sich konkret handelt. Andernfalls besteht die Gefahr, dass die Gruppe, die von Arbeitgebenden unter den vereinfachten Bedingungen für Saisonarbeitskräfte eingestellt werden können, zu stark ausgeweitet wird. Hochqualifizierte Tätigkeiten sollten unter den in den Aufnahmeländern üblichen Standards ausgeübt werden. Aus Sicht von „Brot für die Welt“ besteht insgesamt die

³ Diakonie Bundesverband, „Brot für die Welt“, CCME: Leitlinien Arbeitsmigration und Entwicklung, Diakonie Texte, Positionspapier 3. 2012, S. 3.

⁴ Diakonie Bundesverband, „Brot für die Welt“, CCME: Leitlinien Arbeitsmigration und Entwicklung, Diakonie Texte, Positionspapier 3. 2012, S. 18.

⁵ Bericht zum Stand der Gespräche zur Umsetzung der Richtlinienvorschläge der Europäischen Union, Drs. 17 (4) 389.

Gefahr, dass durch die Ausweitung des Anwendungsbereichs der Richtlinie ein sog. Brain Drain – durch den Abzug von qualifizierten Personen aus den Herkunftsländern – befördert würde. Aus Sicht von „Brot für die Welt“ muss das Anwerben von Arbeitskräften durch wirtschaftlich starke Länder einhergehen mit entwicklungsfördernden Maßnahmen, die dem „Verlust“ von Arbeitskräften und ihrem Know-How aktiv entgegensteuern.⁶

Die Forderung nach einer **Konkretisierung** der Tätigkeiten, auf die die Richtlinie Anwendung findet, ist in allen vorliegenden Anträgen enthalten. Insoweit stimmt „Brot für die Welt“ dieser Forderung zu, stellt aber mit der Notwendigkeit einer nachhaltigen Entwicklung in den Herkunftsländern eine andere Begründung in den Vordergrund und fordert darüber hinaus die Einführungentwicklungsspezifischer Maßnahmen im Herkunftsland.

2. Die Richtlinie sollte eine Regelung enthalten, in der bestimmt wird, wer für An- und Abreisekosten, Visums- und Transportgebühren sowie Verpflegungskosten und Vermittlungskosten aufkommen soll. Dies sieht auch Änderungsantrag 55 des Entwurfs für eine legislative Entschließung des Europäischen Parlaments vor. Aufgrund der sehr kurzen Maximalaufenthaltsdauer von Saisonarbeitskräften ist dies eine äußerst relevante Frage.

Die von den Saisonarbeitnehmern zu tragenden **Kosten für Unterkunft und Verpflegung** sollten nach Ansicht von „Brot für die Welt“ im Verhältnis zu ihrem Entgelt stehen⁷. Nur für die Kosten der Unterkunft sieht die Richtlinie dies vor. Darüber hinaus sollte in der Richtlinie festgehalten werden, dass die Unterkunft den Anforderungen von Art. 11 des UN-Sozialpaktes entspricht, wie sie in den Empfehlungen 4 des UN-Ausschuss für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte ausgeführt sind.⁸ Insoweit ist es zu begrüßen, wenn in den Entschließungsentwurf des Europäischen Parlaments aufgenommen ist, dass die Unterkunft einen „menschenwürdigen“ Lebensstandard, der näher beschrieben wird, gewährleisten muss (Änderungsantrag 53).

Da im Entwurf der Richtlinie die **Kosten für Verpflegung** nicht angesprochen werden, können hohe oder überhöhte Lohnabzüge für die Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer die Folge sein. Da sie im Herkunftsland meist nicht über Absicherungen oder Kapitalrücklagen verfügen, stellt dies eine hohe Hürde für die betroffenen Personen dar.

⁶ Diakonie Bundesverband, „Brot für die Welt“, ccme: Leitlinien Arbeitsmigration und Entwicklung, Diakonie Texte, Positionspapier 3. 2012, S. 18.

⁷ Vgl. auch VENRO: Die Richtlinienentwürfe der Europäischen Kommission für Saisonarbeit und konzerninterne Entsendung von Drittstaatsangehörigen, Januar 2011, S. 2.

⁸ CESCR General Comment 4: The right to adequate housing (Art. 11 (1)): 13.12.1991. Vgl. auch Solidar, Picum u.a.: EU Seasonal Migrant Workers` Directive: Full Respect of Equal Treatment Necessary, Joint NGO Statement, 2. April 2011 S. 5 .

Aus Sicht von „Brot für die Welt“ bedarf es zudem einer arbeitnehmerfreundlichen Regelung in der Richtlinie, wonach die Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber die **Reise- und Versicherungskosten** zumindest anteilig übernehmen. Darüber hinaus sollten die Arbeitgeber anteilig an den **Kosten für die Rückführung** bei schwerer Erkrankung oder Tod während der Entsendung beteiligt werden und darüber hinaus an den Kosten, die dann entstehen, wenn Familienangehörige aufgrund eines Notstandes ein vorzeitiges Rückkehrrecht geltend machen.⁹

Aus den genannten Gründen begrüßen wir den Antrag der Fraktion DIE LINKEN, der bezüglich der An- und Abreisekosten und der Visums- und Transportgebühren eine entsprechende Regelung fordert¹⁰. Der Antrag der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen¹¹ geht darüber hinaus und fordert, dass die Arbeitgebenden zur Übernahme der An- und Abreisekosten, der Visumsgebühren und sonstiger Kosten, die für das Zustandekommen des Arbeitsverhältnis notwendig sind, verpflichtet werden. Eine solche Regelung wäre wünschenswert. Dieser Fraktionsantrag sowie der Fraktionsantrag der SPD Fraktion¹² fordert, dass in die Richtlinie eine Regelung über die Verpflegung und die Unterkunft aufgenommen wird, wonach für den Saisonarbeitnehmenden transparent und überprüfbar ist, welche Kosten dafür in Rechnung gestellt werden. Die Fraktion Bündnis 90/Die Grünen beantragt zusätzlich, dass die Verpflegung auf eine angemessene Höhe begrenzt werden sollte. Diesem Vorschlag stimmen wir zu.

3. Nach Art. 12 Abs. 2 a) und b) des Entwurfs der Richtlinie werden Drittstaatsangehörige, die während eines früheren Aufenthalts als Saisonarbeitnehmer den Verpflichtungen aus der Zulassungsentscheidung, insbesondere der Verpflichtung, nach Ablauf der Erlaubnis in ein Drittland zurückzukehren, nicht nachgekommen sind, für ein Jahr oder mehrere aufeinander folgende Jahre von der **Zulassung** als Saisonarbeitnehmer **ausgeschlossen**. „Brot für die Welt“ ist der Ansicht, dass diese Regelung geändert werden muss, da sie keine Ausnahmen zulässt. Aus Sicht der Organisation kann es durchaus Gründe – wie etwa Krankheit - geben, warum ein Arbeitnehmender seiner Rückkehrverpflichtung in der gegebenen Frist nicht nachkommen konnte.¹³

Art. 6 Abs. 3 des Richtlinienentwurfs bestimmt, dass die Mitgliedstaaten einen Antrag auf Zulassung der Saisonarbeit ablehnen können, wenn gegen den Arbeitgeber aufgrund nationaler Rechtsvorschriften Sanktionen wegen **Schwarzarbeit und/oder illegaler Beschäftigung** verhängt wurden. Dasselbe gilt, wenn die Erlaubnis nach Art. 7 Abs. 1 a) des Richtlinienentwurfs auf betrügerische Weise erworben, gefälscht oder manipuliert

⁹ Sie auch: Vgl. auch VENRO: Die Richtlinienentwürfe der Europäischen Kommission für Saisonarbeit und konzerninterne Entsendung von Drittstaatsangehörigen, Januar 2011, S. 2.

¹⁰ Drucksache 17/445 I Nr. 8.

¹¹ Drucksache 17/5234 II Nr. 1 e).

¹² Drucksache 17/4190 II Nr. 4 c).

¹³ Vgl. Vgl. auch VENRO: Die Richtlinienentwürfe der Europäischen Kommission für Saisonarbeit und konzerninterne Entsendung von Drittstaatsangehörigen, Januar 2011, S. 2.

wurde. Der Richtlinienentwurf unterscheidet dabei nicht danach, ob der Arbeitnehmende oder Arbeitgebende zu diesen Umständen beigetragen hat oder nicht. Aus Sicht von „Brot für die Welt“ kann ein Verschulden des Arbeitgebenden, dem Arbeitnehmenden nicht zulasten gelegt werden. Der Richtlinienentwurf sollte daher insoweit klarstellend geändert werden, dass die Saisonarbeitserlaubnis, die gleichzeitig nach dem ursprünglichen Entwurf auch Aufenthaltserlaubnis ist, nur entzogen werden darf, wenn den Arbeitnehmenden für die in Art. 7 Abs 1 a) genannten Tatbestände auch ein Verschulden trifft. Nur wenn Saisonarbeitskräfte nicht befürchten müssen, dass ihr Aufenthaltsstatus gefährdet wird, wenn sie Rechtsverletzungen durch die Arbeitgebenden zur Anzeige bringen, ist sichergestellt, dass sie ihre Rechte auch in Anspruch nehmen können und vor Rechtsverletzungen geschützt sind. Insoweit ist der Antrag der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen zu begrüßen.¹⁴

4. Gemäß Art. 16 Abs. 1 des Richtlinienentwurfs gelten für die Saisonarbeit bestimmten **Arbeitsbedingungen**, insbesondere in Bezug auf Bezahlung und Entlassung, sowie mit Blick auf Gesundheits- und Sicherheitserfordernisse am Arbeitsplatz, die durch Rechts- oder Verwaltungsvorschriften festgelegt wurden oder allgemeinverbindliche Tarifverträge in dem Mitgliedstaat festgelegt sind. Soweit es keine allgemeinverbindlichen Tarifverträge gibt, können sich Mitgliedstaaten auf Tarifverträge stützen, die für vergleichbare Unternehmen oder innerhalb des geographischen Raums gelten. Eine weitere Möglichkeit besteht in der Bezugnahme auf Tarifverträge, die auf nationaler Ebene mit den „repräsentativsten“ Arbeitgeberverbänden und Gewerkschaften abgeschlossen wurden und im gesamten Hoheitsgebiet des Mitgliedstaates gelten. Trotz der verschiedenen Optionen, die der Richtlinienentwurf eröffnet, um zu gewährleisten, dass Saisonarbeitnehmer nicht lediglich Niedriglöhne zustehen, lässt diese Regelung zu viel Spielraum. In Deutschland beispielsweise würde diese Regelung bedeuten, dass entweder bis zum Inkrafttreten der Richtlinie ein tariflicher Mindestlohn in allen möglicherweise betroffenen Branchen vereinbart und für allgemeinverbindlich erklärt wird oder aber ein gesetzlicher Mindestlohn eingeführt werden müsste, um Niedriglöhne für Saisonbeschäftigte zu verhindern.

Aus entwicklungspolitischer Sicht steht diese Regelung zudem einem wichtigen Vorteil von „zirkulärer Migration“ entgegen. Zum einen fördert der vorgeschlagene Mechanismus nicht die persönliche Entwicklung und das Wohl des Migranten, zum anderen können Löhne, die beispielsweise gerade die Lebenshaltungskosten des Migranten decken, keine Mittel für freiwillige Rücküberweisungen bilden, die die Entwicklung im jeweiligen Herkunftsland befördern können. Nach Ansicht von „Brot für die Welt“ muss sichergestellt sein, dass saisonal Beschäftigte nach den repräsentativen Tarifen im jeweiligen Zielland entlohnt werden.

In vielen Fällen reduzieren sich die Rücküberweisungen zusätzlich durch die Gebühren, die für Rücküberweisungen in Anspruch genommen werden. Die Mitgliedstaaten sollten

¹⁴ Drucks. 17/5234 II 1. j).

im Rahmen der Verhandlungen über die Richtlinie Maßnahmen vorsehen, um diese Gebühren zu reduzieren.

Wir begrüßen den in der Stellungnahme der Bundesregierung beschriebenen Verhandlungsstand, wonach die Zulassung von Saisonarbeitskräften ausgeschlossen werden kann, wenn diese zu einem niedrigeren Lohn als vergleichbare inländische Arbeitnehmer beschäftigt werden sollen.¹⁵

„Brot für die Welt“ stimmt dem Antrag der Fraktion DIE LINKE zu, dass für Branchen, bei denen bundesweit keine allgemeinverbindliche Tarifverträge gelten, wie dies in der Landwirtschaft der Fall ist, keine Lohnuntergrenzen für Saisonbeschäftigte festgelegt werden können.¹⁶ Die Fraktion Bündnis 90/Die Grünen schlägt vor, dieser Schwierigkeit durch die Einführung einer nationalen Gesetzgebung zu begegnen, mit der sichergestellt werden soll, dass für alle Saisonarbeitskräfte verbindliche Mindestlöhne gelten und die Saisonarbeit auf ein sozialverträgliches Maß begrenzt wird. Für die bundesdeutsche Rechtslage wäre die Einführung der vorgeschlagenen rechtlichen Regelung eine gute Lösung, um Niedriglöhne für Saisonarbeitnehmer zu verhindern. Aus Sicht von „Brot für die Welt“ ersetzt dies aber nicht die Änderung des Richtlinienentwurfs dahingehend, dass Saisonarbeit nur zugelassen wird, in Bereichen, in denen allgemeinverbindliche Tarifvereinbarungen gelten.

Darüber hinaus sollte auch in Art. 16 Abs. 1 des Richtlinienentwurfs die Gleichstellung mit Staatsangehörigen des Mitgliedsstaates ausdrücklich aufgenommen, wie dies in Art. 16 Abs.2 des Richtlinienentwurfs der Fall ist¹⁷.

5. Art. 16 Abs. 2 des Richtlinienentwurfs legt fest, dass die Saisonarbeitnehmenden mit Staatsangehörigen des Aufnahmemitgliedstaats in verschiedenen Bereichen gleich behandelt werden müssen. Die Bereiche betreffen die Vereinigungsfreiheit, die Mitgliedschaft und Betätigung in einer Gewerkschaft oder sonstigen Berufsorganisation und die Inanspruchnahme der von diesen angebotenen Leistungen. Vorgesehen ist darüber hinaus die Zahlung der gesetzlichen Versorgungsbezüge zu denselben Bedingungen wie für Staatsangehörige des betreffenden Mitgliedstaates, wenn ein Saisonarbeitnehmer in ein Drittland wechselt (Art. 16 Abs. 2 c). Darüber hinaus ist in Art. 16 Abs. 2 d) bestimmt, dass – mit Ausnahme von **Sozialwohnungen** und der Beratungsdiensten durch die **Arbeitsvermittlungsstellen** – Zugang zu Waren und Dienstleistungen einschließlich öffentlicher Dienstleistungen gewährt wird. „Brot für die Welt“ hat die Sorge, dass diese Ausnahme dazu führen könnte, dass Saisonarbeitnehmende darauf angewiesen sind, die Leistungen privater Vermittler und Arbeitsagenten in Anspruch zu nehmen. Dies begünstigt aus Sicht von „Brot für die Welt“

¹⁵ Drs. 17/(4) 389, S. 5.

¹⁶ Drucks. 17/4045 I. Nr.6.

¹⁷ Siehe dazu: ILO Note based on International Labour Standards with reference to relevant regional standards, S. 2.

kriminelle und ausbeuterische Praktiken. Die Gefahr besteht, dass überhöhte Gebühren und hohe Kautionen, dazu führen, dass der oder die Saisonarbeitnehmende sich bei ihrem Arbeitgeber verschuldet. Dabei ist zu berücksichtigen, dass die Saisonarbeitnehmenden ohnehin aufgrund des Rückkehrzwangs viele Sozialleistungen nicht in Anspruch nehmen können, obwohl sie diese durch eigene Sozialbeiträge und Steuern mitfinanzieren. Dies betrifft die Erwerbsminderungsrenten wegen der Nichterfüllung von Anwartschaftszeiten aufgrund von erzwungenen Unterbrechungen, Rehabilitationsleistungen nach Arbeitsunfällen und bei Berufskrankheiten, sofern sie eine längere Aufenthaltsdauer erfordern würden. Aus Sicht von „Brot für die Welt“ müsste der Richtlinienentwurf insoweit nachgebessert werden, als auch unter bestimmten Voraussetzungen Sozialwohnungen und Beratungsdienste der Arbeitsvermittlungsstellen durch die Saisonarbeitnehmenden in Anspruch genommen werden können¹⁸.

Zu beachten ist darüber hinaus, dass der Entscheidung des Europäischen Gerichtshofs (EuGH) entsprochen wird¹⁹ und die EU Mitgliedstaaten ihrer Verpflichtung zum Schutz von Wanderarbeitnehmenden gerecht wird. Dies beinhaltet auch, dass die Arbeitnehmenden die Sozialleistungen, die sie im Herkunftsstaat nicht beziehen können, in dem Staat, in dem sie tätig sind und Sozialabgaben und Steuern zahlen, auch ausgezahlt bekommen müssen. Auch wenn sich das Urteil auf EU Bürger bezieht, ist die Argumentation und die durch den Gerichtshof formulierte Überlegung auf Saisonarbeitnehmende aus Drittstaaten übertragbar. Somit sollte im Richtlinienentwurf ausdrücklich festgehalten wird, dass Arbeitnehmende einen Anspruch auf Auszahlung von **Kindergeld** haben müssen, solange ihnen diese Leistung im Herkunftsland während ihrer Tätigkeit in einem Mitgliedstaat nicht zusteht. Aus Sicht von „Brot für die Welt“ ist es bedauerlich, dass die Verhandlungsposition der Bundesregierung ersichtlich darauf zielt, die Familienleistungen zu beschränken.

Insoweit ist der Antrag der SPD Bundestagsfraktion²⁰, der Beratungsstellen für Saisonarbeitnehmer fordert, zu begrüßen. Diese Stellen sollten bei den Arbeitsvermittlungsstellen angesiedelt sein und den Saisonarbeitnehmenden auch sonstige Beratungsleistungen zukommen lassen. Insoweit unterstützt „Brot für die Welt“ ebenfalls den Änderungsantrag 40 des Entwurfs für eine EntschlieÙung des Europäischen Parlaments, wonach nationale oder lokale Behörden benannt werden müssen, die den Saisonarbeitskräften Informationen vermitteln und sie während ihres Aufenthalts auf Anfrage beraten.

6. Aus Sicht von „Brot für die Welt“ ist es darüber hinaus erforderlich, dass in der Richtlinie festgehalten wird, dass den Saisonarbeitskräften alle nötigen **Informationen über ihre Rechte** und über die sie relevanten Rechts- und Zulassungsvorschriften zur Kenntnis

¹⁸ S. auch Vgl. auch VENRO: Die Richtlinienentwürfe der Europäischen Kommission für Saisonarbeit und konzerninterne Entsendung von Drittstaatsangehörigen, Januar 2011, S. 3.

¹⁹ EuGH-Urteil vom 12. Juni 2012, C-611/10, C-612/10.

²⁰ Drucks. 17/4190 II Nr. 4 b).

gebracht werden.²¹ In diesem Zusammenhang sei auch auf Art. 33 der UN-Wanderarbeitnehmerkonvention verwiesen, die zwar von Deutschland bisher nicht ratifiziert wurde, deren Ratifizierung „Brot für die Welt“ jedoch fordert.²²

Zu begrüßen ist deshalb auch der Antrag der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen, der vorsieht, dass Aufnahmestaaten sowie Drittstaaten sicherstellen, dass zugelassene Saisonarbeitskräfte in geeigneter Weise über ihre Arbeits- und Schutzrechte informiert werden, etwa durch eine Anzahl offen und unentgeltlich zugänglicher und unabhängiger Beratungsstellen. Entscheidend ist aus Sicht von „Brot für die Welt“, dass die Richtlinie Mindeststandards einführt und die Mitgliedstaaten zwingt, die rechtlichen Rahmenbedingungen dafür zu schaffen, dass die Saisonarbeitskräfte die Möglichkeit erhalten, ihre Rechte geltend zu machen.

7. Deutlichen Nachbesserungsbedarf besteht nach Ansicht von „Brot für die Welt“ im Bezug auf die **Familienangehörigen**. Der Entwurf sieht weder ausdrücklich eine Besuchsmöglichkeit noch die Mitnahme von Familienangehörigen vor. Darüber hinaus ist es jedem Mitgliedstaat selbst überlassen, ob den Saisonarbeitnehmenden Zugang zum **Gesundheitswesen** gewährt wird.²³ Anders als der hier behandelte Richtlinienentwurf sieht der Entwurf einer Richtlinie zur konzerninternen Entsendung die Familienzusammenführung trotz des vorübergehenden Charakters der Tätigkeit vor. Aus Sicht von „Brot für die Welt“ stellt die unterschiedliche Regelung eine ungerechtfertigte Ungleichbehandlung – und damit eine Diskriminierung - anhand der Art der Arbeit, die eine Person ausübt, dar.²⁴

Ausdrücklich begrüßt „Brot für die Welt“ den Antrag der Bundestagsfraktion Bündnis 90/die Grünen, der die Einführung eines Verfahrens mit Blick auf den Besuch der Familienangehörigen von saisonalen Arbeitskräften fordert.

8. Da bislang in der Richtlinie vorgesehen ist, wonach Saisonarbeitskräfte nach Ablauf ihrer Saisonarbeitsurlaubnis ihren Aufenthalt verfestigen können, ist der Vorschlag für eine Entschließung des Europäischen Parlament zu begrüßen, wonach die Mitgliedstaaten Bedingungen festlegen sollen, unter denen Saisonarbeitnehmer einen längerfristigen Aufenthaltstitel beantragen können (Änderungsantrag 49).

²¹ Siehe auch Solidar, Picum u.a.: EU Seasonal Migrant Workers` Directive: Full Respect of Equal Treatment Necessary, S. 3.

²² Internationale Übereinkommen zum Schutz der Rechte aller Wanderarbeitnehmer und ihrer Familienangehörigen, Datum, vgl. auch: Diakonie Bundesverband, „Brot für die Welt“, cme: Leitlinien Arbeitsmigration und Entwicklung, Diakonie Texte, Positionspapier 3. 2012, S.22

²³ Vgl. auch VENRO: Die Richtlinienentwürfe der Europäischen Kommission für Saisonarbeit und konzerninterne Entsendung von Drittstaatsangehörigen, Januar 2011, S. 3.

²⁴ Siehe auch Solidar, Picum u.a.: EU Seasonal Migrant Workers` Directive: Full Respect of Equal Treatment Necessary, Joint NGO Statement, 2. April 2011 S. 5 .

B. Richtlinienvorschlag über die Bedingungen für die Einreise und den Aufenthalt von Drittstaatsangehörigen **im Rahmen einer konzerninternen Entsendung** (KOM(2010) 378 endg.)

1. „Brot für die Welt“ kritisiert, dass **Leiharbeitsfirmen** aus dem Anwendungsbereich des Richtlinienentwurfs nicht ausgeschlossen sind. Außerdem ist zu befürchten, dass mehrfach Transfers von einem Erstland in weitere Staaten nicht ausgeschlossen werden. Die EU-Mitgliedstaaten, die die geringsten Mindestbedingungen für Arbeitnehmer anbieten, könnten als Erstland fungieren, von dem aus dann eine Weitersendung der Migranten erfolgt, ohne dass die Beschäftigungsstandards des zweiten EU-Landes Anwendung finden müssen.

Diese Kritik nimmt zutreffender Weise auch der Antrag der SPD Bundestagsfraktion auf.²⁵ Begrüßenswert ist dazu auch der Antrag von Bündnis 90/Die Grünen, in dem Leiharbeitskräfte ausgeschlossen werden sollen und die Weiterentsendung nur unter bestimmten engen Voraussetzungen möglich sein soll.

Insofern ist erfreulich, dass nach Darstellung der Bundesregierung inzwischen erreicht wurde, dass im Richtlinienentwurf ausdrücklich Leiharbeitsfirmen aus dem Anwendungsbereich ausgeschlossen wurden.²⁶ Darüber hinaus ist begrüßenswert, dass eine klarstellende Regelung aufgenommen wurde, wonach die innergemeinschaftliche Mobilität unter bestimmten Umständen ausgeschlossen werden kann, so dass ein Arbeitnehmer mit einem niedrigen Mindestlohn des ersten Aufnahme Staates weiterwandern kann. Auf diese Weise ist sichergestellt, dass in einem Staat bestehende Mindestlöhne nicht unterlaufen werden können. Wir sind der Auffassung, dass die Bundesregierung auch im weiteren Verhandlungsablauf sicherstellen muss, dass die Möglichkeit der Weitersendung und der damit unweigerlich verbundenen Ungleichbehandlung der Drittstaatsangehörigen und der inländischen Arbeitnehmenden soweit die Voraussetzungen in dem zweiten Mitgliedstaat, in dem der Entsandte die Tätigkeit aufnehmen will, zwingend ausgeschlossen wird.

2. Erfreulich ist, dass nach Artikel 15 der Richtlinie eine **Familienzusammenführung** gemäß Richtlinie 2003/86/EG („Familienzusammenführungsrichtlinie) ermöglicht wird. Aus Sicht von „Brot für die Welt“ sollte Familienangehörigen auch eine Arbeitserlaubnis gewährt werden, so dass diese die Möglichkeit haben, ihren eigenen Lebensunterhalt zu sichern und sich zu integrieren. Einen erleichterten Zugang zum Arbeitsmarkt für Familienangehörige fordert auch der Berichterstatter des Europäischen Parlaments.
3. Entsprechend der Richtlinie zu Saisonarbeitskräften kritisiert „Brot für die Welt“ s.o., dass der Richtlinienentwurf keinerlei Regelung zu wichtigen Problemen entsandter Arbeitskräfte wie **Familienfahrten**, Übernahme der **Reisekosten** und **Visagebühren**,

²⁵ Drucks 17/4190, I. 1. b).

²⁶ Drucks. 17 (4) 389, S. 4.

Unterkunftsregelungen, Rückführung bei schwerer Erkrankung oder Tod während der Entsendung oder vorzeitiges **Rückkehrrecht** bei familiären Notständen enthält.

4. Gemäß Art. 14 Abs. 1 des Richtlinienentwurfs haben entsandte Arbeitnehmer nur ein Recht auf **Einhaltung der Arbeitsbedingungen** für vergleichbare entsandte Arbeitskräfte, also ausdrücklich nicht sämtlicher Arbeitsbedingungen, die etwa für die Stammbesellschaft der jeweiligen Niederlassungen gelten. Maßgeblich sind nur die Arbeitsbedingungen im Staat der Zulassung. Bei einer Möglichkeit der Weitersendung enthält der Richtlinienentwurf bislang keine Regelung, die verhindern kann, dass er die für entsandte Arbeitskräfte dort geltenden besonders niedrigen Entsendearbeitsbedingungen in einen anderen Staat mitnimmt. Aus der Stellungnahme der Bundesregierung vom 12. Juni 2012 geht hervor, dass zu diesem Grundsatz über den im Entwurf enthaltenen Ausnahmen verhandelt wird, was zu einer Ungleichbehandlung zwischen den entsandten Arbeitnehmenden und den inländischen Arbeitnehmenden führen könnte.

Erforderlich ist aus unserer Sicht darüber hinaus entsprechend des Antrags von Bündnis 90/Die Grünen²⁷ sicherzustellen, dass die Auszahlungen aus der gesetzlichen **Rentenversicherung** auch nach Rückkehr in das Herkunftsland in einem gerechten Gleichgewicht zwischen Aus- und Einzahlung möglich sind.

Bedauerlich ist, dass in diesem Zusammenhang auch über eine Regelung diskutiert wird, die es den Mitgliedstaaten ermöglicht, die Gleichbehandlung hinsichtlich der **Familienleistungen** zu beschränken, wenn die Dauer der konzerninternen Entsendung sechs Monate nicht übersteigt. Wir sind der Auffassung, dass auch bei einer kurzen Aufenthaltsdauer die Familienleistungen nicht beschränkt werden dürfen (Siehe die Argumente dazu oben unter A. 5.).

5. Änderungsbedarf sieht „Brot für die Welt“ beim Richtlinienentwurf, dass keine Klagemöglichkeiten der entsandten Beschäftigten gegen ihren Arbeitgeber vor Gerichten innerhalb der Europäischen Union vorgesehen sind. Bei einer Entsendung bleibt der entsandte Beschäftigte an das heimatliche Unternehmen arbeitsvertraglich gebunden. Die Lohnabrechnungen können auch im Drittstaat erfolgen. Damit können Verstöße gegen Mindestvorschriften kaum wirksam verfolgt werden. Die Folge ist auch, dass Betriebsräte die Mitbestimmungsrechte für die entsandten Arbeitnehmer nicht wahrnehmen können.²⁸

Wir sind der Auffassung, dass dem Vorschlag der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen gefolgt werden sollte, wonach der Richtlinienentwurf dahingehend geändert werden soll, dass von einer „Versetzung“ statt einer „Entsendung“ der Arbeitnehmenden ausgegangen

²⁷ Drs. 17/4885 II. d),

²⁸ Vgl. dazu auch Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses vom 4. Mai 2011, SOC/393, Nr. 5.13.

werden soll, um dem Betriebsrat die Möglichkeit zu geben, auch die Interessen der entsandten Arbeitnehmenden wahrzunehmen.²⁹

6. „Brot für die Welt“ kritisiert darüber hinaus, dass Drittstaatsangehörige kein Recht haben, den Arbeits- und Aufenthaltsort innerhalb des Konzerns während der Entsendung mitzubestimmen. Sie sind darüber hinaus für den Aufenthalt in der EU an ihren Arbeitgeber gebunden und haben keine Möglichkeit, diesen zu wechseln. Das macht sie aus Sicht der Organisation erpressbar und Integrationsversuche in die Gesellschaft des Arbeitslandes werden darüber hinaus erschwert.³⁰ Es sollte sichergestellt werden, dass die Arbeitnehmenden unter bestimmten Voraussetzungen ihren Aufenthalt verfestigen können. Aus Sicht von „Brot für die Welt“ sollten Aufenthalts- und Arbeitserlaubnisse für zirkuläre Migration nicht ausschließlich an das Bestehen eines Arbeitsverhältnisses gebunden sein, sondern auch an den Zeitraum des Aufenthalts des Arbeitnehmenden.

Stuttgart, den 22. Juni 2012

Dr. Julia Duchrow, Referatsleiterin Menschenrechte, „Brot für die Welt“

²⁹ Drs. 17/4190, I. a).

³⁰ Vgl. auch VENRO: Die Richtlinienentwürfe der Europäischen Kommission für Saisonarbeit und konzerninterne Entsendung von Drittstaatsangehörigen, Januar 2011, S. 4.