

Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zur Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen über die Anwendung der Richtlinie 2009/52/EG vom 18. Juni 2009 über Mindeststandards für Sanktionen und Maßnahmen gegen Arbeitgeber, die Drittstaatsangehörige ohne rechtmäßigen Aufenthalt beschäftigen

(COM(2021) 592 final)

(2022/C 290/14)

Berichtersteller: **Carlos Manuel TRINDADE**

Befassung	Europäische Kommission, 1.12.2021
Rechtsgrundlage	Artikel 304 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union
Zuständige Fachgruppe	Fachgruppe Beschäftigung, Sozialfragen, Unionsbürgerschaft
Annahme in der Fachgruppe	7.3.2022
Verabschiedung im Plenum	23.3.2022
Plenartagung Nr.	568
Ergebnis der Abstimmung	
(Ja-Stimmen/Nein-Stimmen/Enthaltungen)	129/1/3

1. Schlussfolgerungen und Empfehlungen

1.1. Der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss (EWSA) stimmt der von der Kommission vorgenommenen Analyse zu, insbesondere der Feststellung, dass „die illegale Beschäftigung von Personen, die nicht zum Aufenthalt in der EU berechtigt sind, [...] aus wirtschaftlicher Sicht schädlich [ist], da sie zu Einbußen bei den öffentlichen Finanzen, Steuern und Sozialabgaben führt, Löhne mindert, die Arbeitsbedingungen verschlechtert und zu unlauterem Wettbewerb [...] führt“, zum Nachteil der großen Mehrheit gesetzestreuer Unternehmen. „Durch illegale Beschäftigung sind Migranten ferner dem Risiko von Verstößen gegen individuelle und soziale Rechte ausgesetzt, insbesondere durch Ausbeutung ihrer Arbeitskraft, prekäre Lebens- und Arbeitsbedingungen und eingeschränkten oder überhaupt keinen Zugang zu Sozialschutz“⁽¹⁾.

1.2. Der EWSA nimmt die Auffassung der Kommission zur Kenntnis, dass die Richtlinie den Mitgliedstaaten die Flexibilität einräumt, zum Erreichen ihrer Ziele unterschiedliche Ansätze zu verfolgen. Dadurch könnte nationalen Besonderheiten in Bezug auf den Arbeitsmarkt, die Rolle der illegalen Beschäftigung und Migration sowie die Schwere der Verstöße Rechnung getragen werden. Alle Mitgliedstaaten müssen jedoch sicherstellen, dass mit den Vorschriften irregulärer Migration entgegengewirkt und illegale Beschäftigung bekämpft wird⁽²⁾.

1.3. Der EWSA unterstreicht, dass die Schwachstellen der Richtlinie mit folgenden Aspekten zusammenhängen: der Umsetzung und konkreten Durchführung der Richtlinie durch die Mitgliedstaaten, insbesondere in Bezug auf die große Bandbreite der Sanktionen, die zumeist nicht abschreckend genug sind, um von der Beschäftigung von Drittstaatsangehörigen ohne rechtmäßigen Aufenthalt abzuhalten, und der Tatsache, dass es gemeinhin nicht gelingt, Migranten — aufgrund ihrer legitimen und begründeten Furcht vor Rückführung in ihr Herkunftsland — zur Zusammenarbeit mit den Behörden zu bewegen. Die Beschwerdeverfahren für Migranten sind im Allgemeinen ineffizient: Es mangelt an kontinuierlichen, detaillierten, aufschlussreichen und ein Problembewusstsein schaffenden Informationen in der Sprache der Zielgruppe; Inspektionen werden (wegen Personalmangels) in nur eingeschränktem Umfang durchgeführt oder sind unwirksam; und seitens der Mitgliedstaaten fehlen aktuelle und ausreichende Berichte und Informationen, die eine regelmäßige Bewertung der Umsetzung ermöglichen würden.

1.4. Der EWSA fordert die Mitgliedstaaten auf, ihre Anstrengungen zur Umsetzung der Richtlinie zu verstärken und aktiv mit der Kommission zusammenzuarbeiten, um die Wirksamkeit der Richtlinie zu gewährleisten. Der EWSA begrüßt nachdrücklich die Bereitschaft der Kommission, Vertragsverletzungsverfahren gegen Mitgliedstaaten einzuleiten, falls diese es weiterhin versäumen, alle relevanten Informationen über die Umsetzung der sich aus der Richtlinie ergebenden wesentlichen Verpflichtungen in Bezug auf Sanktionen, Inspektionen und den Schutz der Rechte von Migranten zu übermitteln. Der EWSA schlägt der Kommission jedoch vor, im Rahmen der bis 2024 durchzuführenden Bewertung der Umsetzung der Richtlinie zu prüfen, welche Sanktionen gegen jene Unternehmen festgelegt oder verhängt werden können, die wissentlich vom Ergebnis illegaler und krimineller Aktivitäten profitieren.

⁽¹⁾ Mitteilung COM(2021) 592 final, S. 1.

⁽²⁾ COM(2021) 592 final, Ziffer 1.

1.5. In Bezug auf die Sanktionen unterstützt der EWSA uneingeschränkt die Zusagen der Kommission und ihre Empfehlungen an die Mitgliedstaaten. Darüber hinaus unterbreitet er folgende Vorschläge:

- i) Der EWSA empfiehlt den Mitgliedstaaten, das Potenzial aller in der Richtlinie vorgesehenen Sanktionen angemessen zu nutzen, insbesondere die Anwendung aller Verwaltungsmaßnahmen (Ausschluss von öffentlichen Zuwendungen oder öffentlichen Vergabeverfahren, die Einziehung öffentlicher Subventionen, die vorübergehende oder endgültige Schließung von Betriebsstätten oder den Entzug der Betriebsgenehmigung). Auch sollte die Kommission die Mitgliedstaaten in diesem Prozess unterstützen.
- ii) Der EWSA empfiehlt, die Sanktionen in den Mitgliedstaaten so auszugestalten, dass sie wirksam, abschreckend (d. h. höher als der Nutzen) und verhältnismäßig sind, auf einem umfassenden Ansatz beruhen und in den Rechtsrahmen der einzelnen Mitgliedstaaten eingebettet sind, sowie einen Mindestrahmen für Sanktionen und Verwaltungsmaßnahmen für die gesamte EU zu schaffen, den jeder Mitgliedstaat mittels seiner eigenen Rechtsvorschriften an seine spezifische wirtschaftliche und soziale Situation stärken und anpassen kann. In diesem Zusammenhang müssen die finanziellen Sanktionen die Gewinne aus der illegalen Beschäftigung mindestens übersteigen.

1.6. In Bezug auf die Maßnahmen zum Schutz der Rechte irregulärer Migranten unterstützt der EWSA die Zusagen der Kommission und ihre Empfehlungen an die Mitgliedstaaten. Darüber hinaus unterbreitet er folgende Vorschläge:

- i) Zusammenarbeit der Kommission mit den Mitgliedstaaten:
 - Der EWSA empfiehlt der Kommission, ihren Dialog mit den Mitgliedstaaten zu verstärken, um eine größere Effizienz der von den Behörden der Mitgliedstaaten entwickelten Verwaltungsverfahren zu gewährleisten.
- ii) Zusammenarbeit der Migranten mit den Behörden bei der Bekämpfung irregulärer Arbeit:
 - Der EWSA empfiehlt der Kommission und den Mitgliedstaaten, dass Migranten, die mit den Behörden in ihrem Vorgehen gegen Arbeitgeber, die Drittstaatsangehörige ohne rechtmäßigen Aufenthalt beschäftigen, kooperieren, Zugang zu regulären Aufenthalts- und Arbeitserlaubnissen erhalten sollten, um sie zu einer aktiven Zusammenarbeit mit den Behörden des Aufnahmelandes zu bewegen.
- iii) Rolle der Gewerkschaften, Wirtschaftsverbände und Organisationen der Zivilgesellschaft:
 - Der EWSA empfiehlt der Kommission, diesen Akteuren Zugang zu spezifischen EU-Förderprogrammen für Tätigkeiten in den Bereichen Information, Beratung, rechtliche und finanzielle Unterstützung und Ausbildung usw. zu gewähren, um ihnen bei der Fortsetzung und Verbesserung ihrer einschlägigen Maßnahmen konkret zu helfen.
 - Der EWSA fordert, die Kofinanzierungspflicht angesichts der Pandemie und der Eigenmittelschwierigkeiten bei spezifischen EU-Programmen ausnahmsweise zu überdenken.
- iv) Der EWSA empfiehlt den Mitgliedstaaten:
 - ihren Arbeitsaufsichtsbehörden die erforderlichen Mittel zuzuweisen, damit diese ihre Aufgaben wirksam erfüllen können, namentlich verstärkte Inspektionen in den Risikosektoren;
 - alle Medien — insbesondere die sozialen Netzwerke und audiovisuellen Medien — für Kampagnen zu nutzen, um sowohl Unternehmer, die Drittstaatsangehörige ohne rechtmäßigen Aufenthalt beschäftigen, bezüglich des Risikos einer solchen Beschäftigung als auch die Arbeitnehmer selbst bezüglich der Frage, welche Rechte sie besitzen und wie sie diese ausüben können, in mehreren Sprachen zu informieren und zu sensibilisieren. In diesen Kampagnen sollten die Gewerkschaften, Wirtschaftsverbände und Organisationen der Zivilgesellschaft über eigene Möglichkeiten verfügen, ihre Botschaften zu vermitteln;
 - eine Hotline einzurichten, unter der Migranten Fälle von Ausbeutung und andere Praktiken ihrer Arbeitgeber anonym melden können.

1.7. In Bezug auf die Inspektionen unterstützt der EWSA die Zusagen der Kommission und ihre Empfehlungen an die Mitgliedstaaten. Darüber hinaus unterbreitet er folgende Vorschläge:

i) Die Mitgliedstaaten sollten:

- vorrangig auf Risikosektoren ausgerichtete Kontrollstrategien festlegen, die Zahl der Arbeitsaufsichtsbeamten zu erhöhen und die Wirksamkeit der Inspektionen zu verbessern;
- den Empfehlungen oder Normen der Internationalen Arbeitsorganisation (IAO) zur Quote von Arbeitsaufsichtsbeamten — nämlich ein Inspektor pro 10 000 Arbeitnehmer — nachkommen und die Arbeitsaufsichtsbehörden personell hinreichend ausstatten, damit sie ihre Aufgaben wahrnehmen können;
- in der entsprechenden Strategie festlegen, dass die Inspektionen nicht gemeinsam mit den Einwanderungsbehörden durchgeführt werden und dass die Arbeitsaufsichtsbeamten nicht verpflichtet sind, irreguläre Migranten, die sie ggf. in den inspizierten Arbeitsstätten antreffen, an die Behörden zu melden;
- in den Mitgliedstaaten, in denen die Sozialpartner bereits eine Rolle bei den Inspektionen spielen, dafür sorgen, dass diese Rolle weiterhin geachtet wird;
- Gewerkschaften und Arbeitgeberverbänden die Möglichkeit geben, sich im Einklang mit bestehenden nationalen Praktiken, aber unter Einhaltung der IAO-Standards an Inspektionen zu beteiligen, insbesondere durch die Sammlung und Weiterleitung von Informationen.

ii) Die Kommission sollte:

- die Mitgliedstaaten dazu anhalten, im Einklang mit dem IAO-Übereinkommen Nr. 81 bis 2024 (voraussichtlicher Termin für den nächsten Evaluierungsbericht) ⁽³⁾ eine ausreichende Zahl von Arbeitsaufsichtsbeamten im Verhältnis zu Arbeitnehmern im jeweiligen Mitgliedstaat sicherzustellen und, falls die Mitgliedstaaten dies nicht tun, eine Gesetzgebungsinitiative zur Umsetzung dieser internationalen Norm in der EU zu erwägen.

iii) In Bezug auf die Beteiligung der Europäischen Arbeitsbehörde (ELA) an den Inspektionen:

- Der EWSA empfiehlt der Kommission und den Mitgliedstaaten, die ELA im Einklang mit den Bestimmungen ihrer Verordnung stärker an den europäischen Inspektionsmaßnahmen zu beteiligen, da viele Ketten der Auftrags- und Unterauftragsvergabe an irreguläre Wanderarbeitnehmer bekanntlich auf europäischer Ebene funktionieren, was Inspektionen auf derselben Ebene erfordert.

1.8. In Bezug auf die erheblichen Informationslücken begrüßt der EWSA nachdrücklich die Initiative der Kommission, mit Unterstützung des Europäischen Migrationsnetzwerks ein IT-Meldesystem und eine entsprechende Datenbank einzurichten, die zeitnahe, regelmäßige und vergleichbare Informationen liefert, wobei die derzeit bestehenden enormen Schwierigkeiten überwunden werden. Der EWSA schlägt der Kommission jedoch vor, in den einschlägigen Rechtsvorschriften festzulegen, dass diese Datenbank von den Einwanderungsbehörden der Mitgliedstaaten nicht zur Identifizierung von Arbeitnehmern ohne rechtmäßigen Aufenthalt und in der Folge zu ihrer Rückführung in die Herkunftsländer genutzt werden darf.

2. Ziele der Mitteilung

2.1. Die Kommissionsmitteilung, die Gegenstand dieser Stellungnahme des EWSA ist, zielt darauf ab, die Umsetzung der Richtlinie 2009/52/EG ⁽⁴⁾, zu verbessern. Sie ist Teil des umfassenderen Ansatzes des neuen Migrations- und Asylpakets. Die Kommission wird prüfen, wie die Wirksamkeit der Richtlinie verbessert werden kann, und bewerten, ob weitere Maßnahmen erforderlich sind.

2.2. Darüber hinaus wird mit dieser Mitteilung der Verpflichtung nach Artikel 16 der Richtlinie nachgekommen, dem Europäischen Parlament und dem Rat regelmäßig Bericht zu erstatten. Darin werden die Maßnahmen genannt, die erforderlich sind, um die Umsetzung der Richtlinie zu verbessern, wobei der Schwerpunkt auf folgenden Aktionsbereichen liegt:

- Sanktionen gegen Arbeitgeber (Kapitel 2);
- Maßnahmen zum Schutz der Rechte irregulärer Migranten (Kapitel 3);
- Inspektionen (Kapitel 4);
- erhebliche Informationslücken (Kapitel 5);

⁽³⁾ COM(2021) 592 final, Ziffer 6.

⁽⁴⁾ Richtlinie 2009/52/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 18. Juni 2009 über Mindeststandards für Sanktionen und Maßnahmen gegen Arbeitgeber, die Drittstaatsangehörige ohne rechtmäßigen Aufenthalt beschäftigen (ABl. L 168 vom 30.6.2009, S. 24).

— Verstärkung der EU-Maßnahmen gegen illegale Beschäftigung (Kapitel 6).

2.3. In der vorliegenden Stellungnahme werden die wichtigsten Aspekte der vorgenannten Kapitel behandelt.

3. Allgemeine Bemerkungen

3.1. Der EWSA hält es für schwierig, „das Ausmaß der illegalen Beschäftigung in der EU einzuschätzen, da es sich um ein ‚verstecktes‘ Phänomen handelt [...]. Es gibt Anzeichen dafür, dass die illegale Beschäftigung irregulärer Migranten dort höher ist, wo der Anteil der informellen Wirtschaftstätigkeit hoch ist. Obwohl informelle Beschäftigung Schätzungen zufolge durchschnittlich 16,8 % der gesamten Beschäftigungsverhältnisse in der EU ausmacht, ist das Ausmaß der illegalen Beschäftigung irregulärer Migranten immer schwieriger zu quantifizieren, insbesondere was geschlechts- und kinder-spezifische Aspekte angeht, da die irreguläre Migration nach wie vor schwer abzuschätzen ist“⁽⁵⁾. Art und Umfang der irregulären Beschäftigung fallen in den Mitgliedstaaten unterschiedlich aus. Eine der größten Herausforderungen besteht in einer besseren Verfügbarkeit aktueller und genauer Daten, um die Problematik besser verstehen und angehen zu können.

3.2. Der EWSA teilt die Auffassung der Kommission, dass „[...] Arbeitnehmer ohne gültige Papiere in der Praxis häufig in komplexen Arbeitsverhältnissen, die Unterauftragsvereinbarungen, Arbeitsvermittler und Leiharbeitsunternehmen umfassen, sowie über Online-Plattformen, die kurzfristige Arbeit anbieten (z. B. Auslieferung von Lebensmitteln und Mahlzeiten, Beförderungsdienste), beschäftigt sind, was es schwieriger macht, Arbeitgeber zu ermitteln, die irreguläre Migranten einstellen. Vor diesem Hintergrund soll die Haftung der gesamten Arbeitgeberkette Migranten insbesondere in den Wirtschaftszweigen schützen, in denen die Unterauftragsvergabe weit verbreitet ist, z. B. im Baugewerbe, sowie im neu entstandenen Wirtschaftsbereich der Online-Plattformarbeit“⁽⁶⁾.

3.3. Der EWSA weist darauf hin, dass flagrante und fortgesetzte Verletzungen der Menschenrechte und der Rechtsstaatlichkeit in einigen Fällen mit anderen Straftaten und staatlichen Versäumnissen einhergehen können, wie in einem wegweisenden Urteil des EGMR aus dem Jahr 2017 festgestellt wird. Darin wurde die gravierende Ausbeutung von Wanderarbeitnehmern auf den Erdbeerfeldern in Nea Manolada (Griechenland) als Zwangsarbeit anerkannt und klargestellt, dass die Ausbeutung von Arbeitskräften ein Aspekt des Menschenhandels ist⁽⁷⁾.

3.4. Der EWSA hat in früheren Stellungnahmen betont, dass gleichzeitig auch Möglichkeiten für die legale Einwanderung geschaffen und die Gründe für die irreguläre Einwanderung angegangen werden müssen. Insbesondere äußerte der EWSA in seiner Initiativstellungnahme zu dem Vorschlag für eine Richtlinie über Sanktionen gegen Arbeitgeber, die Drittstaatsangehörige ohne rechtmäßigen Aufenthalt beschäftigen, „Bedenken gegen den Inhalt des Richtlinienvorschlags, den Zeitpunkt seiner Veröffentlichung und die Reihenfolge der Rechtsetzungsvorschläge.“ Gleichzeitig wies er auf die Bedeutung hin, „die der wirksamen Umsetzung der Richtlinie in den Mitgliedstaaten zukommt. Dies dürfte wegen der zu geringen personellen Ausstattung der Kontrollbehörden, der unklaren Zuständigkeitsbereiche der einzelnen Behörden sowie der großen Zahl von Unternehmen, die überprüft werden sollen, keine leichte Aufgabe werden.“ Er gelangte zu dem Schluss, dass „die Stärke der Richtlinie [...] in ihrer tatsächlichen Umsetzung liegen [sollte].“

3.5. Trotz der positiven Aspekte der Mitteilung hat der EWSA zwölf Jahre nach Inkrafttreten der Richtlinie erhebliche Zweifel, ob diese das geeignete Mittel ist, um die Ausbeutung irregulärer Wanderarbeitnehmer zu bekämpfen und deren Situation in den Aufnahmeländern zu regularisieren.

3.6. Der EWSA ist ferner der Auffassung, dass die Richtlinie über Sanktionen gegen Arbeitgeber allein nicht ausreicht, um legale Migrationswege zu fördern und die irreguläre Einwanderung zu überwinden. Es bedarf eines umfassenderen Ansatzes, um die verschiedenen EU-Bestimmungen im Bereich der legalen Migration mit den nationalen Maßnahmen zur Bekämpfung nicht angemeldeter Erwerbstätigkeit zu verknüpfen. Unternehmen muss die Beschäftigung von Migranten, deren Aufenthaltsstatus ordnungsgemäß regularisiert wurde, erleichtert werden, d. h., die Vorschriften müssen einfacher, klarer und unbürokratisch sein.

4. Besondere Bemerkungen zu den Sanktionen gegen Arbeitgeber

4.1. Der EWSA hält es für sehr wichtig, in der Richtlinie vorzusehen, dass finanzielle und strafrechtliche Sanktionen wirksam, verhältnismäßig und abschreckend sein müssen, um die Anreize für Arbeitgeber, irreguläre Migranten zu beschäftigen, zu verringern. Die Sanktionen sollten die wirtschaftlichen Vorteile der Beschäftigung irregulärer Migranten bei Weitem übersteigen⁽⁸⁾.

⁽⁵⁾ COM(2021) 592 final, Einführung.

⁽⁶⁾ COM(2021) 592 final, Ziffer 2.3.

⁽⁷⁾ Chowdury u. a. gegen Griechenland. Die schrecklichen Bedingungen in Manolada sorgten im Jahr 2013 für Aufsehen, als Vorarbeiter auf die aus Bangladesch stammenden Arbeitskräfte, die gegen das Ausbleiben ihres Lohns protestierten, schossen und 30 von ihnen schwer verletzten.

⁽⁸⁾ COM(2021) 592 final, Ziffer 2.

4.2. Der EWSA verweist ebenfalls auf die in der Richtlinie vorgesehenen zusätzlichen Verwaltungsmaßnahmen, etwa den Ausschluss von öffentlichen Zuwendungen oder öffentlichen Vergabeverfahren, die Einziehung öffentlicher Subventionen, die vorübergehende oder endgültige Schließung von Betriebsstätten oder den Entzug einer Betriebsgenehmigung. Der EWSA kritisiert, dass diese Maßnahmen nach wie vor viel zu wenig genutzt werden, obwohl sie Arbeitgeber von der Beschäftigung irregulärer Migranten abhalten könnten⁽⁹⁾.

4.3. Zwischen den Mitgliedstaaten bestehen erhebliche Unterschiede beim Umfang der finanziellen und strafrechtlichen Sanktionen (so schwankt die Höhe der Geldstrafen zwischen 3 000 und 43 000 EUR und die Dauer der Haftstrafen zwischen acht Tagen und 12 Jahren)⁽¹⁰⁾. Es wäre jedoch wichtig, über einen Überblick über die Kombinationsmöglichkeiten der in den Mitgliedstaaten verhängten Sanktionen zu verfügen.

4.4. Der EWSA betont, dass die Mitgliedstaaten mit einem strengeren Sanktionssystem der Auffassung sind, dass höhere finanzielle Sanktionen eine gute Abschreckung gegen illegale Beschäftigung darstellen, während Mitgliedstaaten, die niedrigere Sanktionen verhängen oder in denen das Risiko von Sanktionen im Vergleich zu den potenziellen Gewinnen aus illegaler Beschäftigung als gering erachtet wird, festgestellt haben, dass die abschreckende Wirkung der Sanktionen nicht ausreicht. Es ist darauf hinzuweisen, dass elf Mitgliedstaaten ihre Rechtsvorschriften seit 2014 geändert haben, um die verhängten Geldbußen zu erhöhen⁽¹¹⁾.

4.5. Der EWSA versteht zwar, dass — wie in der Mitteilung dargelegt — die unterschiedliche Höhe der in den Mitgliedstaaten verhängten Geldbußen von einer Vielzahl von Faktoren abhängt, wie etwa der wirtschaftlichen Lage und der Höhe des Mindestlohns in einem Mitgliedstaat. Er ist aber der Auffassung, dass diese Situation Sanktionen ohne abschreckende Wirkung nicht rechtfertigt.

4.6. Der EWSA hält es für inakzeptabel, dass im Bereich der von den Mitgliedstaaten bereitgestellten Informationen über die Anwendung strafrechtlicher Sanktionen gegen Arbeitgeber und die Zahl der eingeleiteten Verfahren erhebliche Lücken bestehen. Dennoch deuten die verfügbaren Elemente darauf hin, dass die Richtlinie nur begrenzte Auswirkungen hatte, was die Verhinderung von illegaler Beschäftigung durch Sanktionen angeht. Deshalb kritisiert der EWSA, dass es noch nicht gelungen ist, einen effizienten Rahmen für wirksame, verhältnismäßige und abschreckende Sanktionen in der gesamten EU zu schaffen⁽¹²⁾.

4.7. Der EWSA stellt fest und betont, dass die bei gezielten Konsultationen zu diesem Thema eingeholten Rückmeldungen von Interessenträgern, die Gewerkschaften und Nichtregierungsorganisationen vertreten, zeigen, dass die Sanktionen für ausbeuterische Arbeitgeber offenbar geringer sind als die Gewinne, die durch nicht angemeldete Erwerbstätigkeit und Sozialdumping erzielt werden⁽¹³⁾. Nach Einschätzung der Arbeitgeber sind jedoch die Strafen hoch genug und sollte vielmehr die wirksame und verhältnismäßige Durchsetzung von Sanktionen im Rahmen der Umsetzung der Richtlinie durch die einzelnen Mitgliedstaaten verbessert werden.

5. Besondere Bemerkungen zu den Maßnahmen zum Schutz der Rechte irregulärer Migranten

5.1. Artikel 6 Absatz 2 und Artikel 13 der Richtlinie sehen für irreguläre Migranten bestimmte Rechte vor, durch die sichergestellt werden soll, dass letztere angemessen informiert werden sowie bei Verstößen gegen ihre Arbeitnehmerrechte Beschwerde einlegen und ihnen noch zustehende Vergütungen einfordern können. Hierbei handelt es sich um wichtige Bestimmungen, die Migranten vor Ausbeutung und Missbrauch schützen sollen⁽¹⁴⁾.

5.2. Der EWSA nimmt die diesbezüglichen Standpunkte und Einschätzungen der Kommission zur Kenntnis und unterstützt sie, insbesondere folgende Feststellungen:

- i) Um die schützenden Elemente umzusetzen, sind weitere Anstrengungen erforderlich, insbesondere in Bezug auf den Zugang zu Informationen, den Zugang zur Justiz und zu der Möglichkeit, Vergütungsnachzahlungen einzufordern, sowie die Erteilung befristeter Aufenthaltstitel⁽¹⁵⁾.
- ii) Die meisten Mitgliedstaaten stellen lediglich allgemeine Informationen über die Rechte von Arbeitnehmern zur Verfügung, nicht aber gezielte Informationen, die für die besondere Situation irregulärer Wanderarbeitnehmer relevant sind.

⁽⁹⁾ COM(2021) 592 final, Ziffer 2.3.

⁽¹⁰⁾ COM(2021) 592 final, Ziffer 2.1 und 2.2.

⁽¹¹⁾ COM(2021) 592 final, Ziffer 2.1.

⁽¹²⁾ COM(2021) 592 final, Ziffer 2.2.

⁽¹³⁾ COM(2021) 592 final, Ziffer 2.2.

⁽¹⁴⁾ COM(2021) 592 final, Ziffer 3.

⁽¹⁵⁾ COM(2021) 592 final, Ziffer 3.

- iii) Die Zusammenarbeit der Behörden mit den Sozialpartnern und mit Nichtregierungsorganisationen ist für die Erleichterung der Beschwerdeeinreichung von entscheidender Bedeutung, da letztere häufig direkten Kontakt zu den Arbeitnehmern haben und diese sensibilisieren, die Migranten über ihre Rechte informieren, gegenseitiges Vertrauen aufbauen und den Arbeitnehmern helfen können, Fälle von nicht angemeldeter Erwerbstätigkeit und von Arbeitsausbeutung zu erkennen und eine entsprechende Beschwerde einzureichen. Die Rolle der Sozialpartner und der Nichtregierungsorganisationen ist ebenfalls sehr wichtig, wenn es darum geht, Beschwerden zu erleichtern, Fälle von Ausbeutung aufzudecken und Migranten die Angst zu nehmen, im Falle ihrer Entdeckung durch die Migrationsbehörden in ein Rückführungsverfahren überführt zu werden. In der überwiegenden Mehrheit der Mitgliedstaaten räumt das Gesetz diesen Akteuren (und insbesondere den Gewerkschaften) eine wichtige Rolle im Rahmen des nationalen Mechanismus zur Erleichterung der Beschwerdeeinreichung ein ⁽¹⁶⁾.
- iv) Irreguläre Migranten, die Opfer von Arbeitsausbeutung geworden sind, haben Schwierigkeiten, Zugang zu den Verfahren für die Erteilung von Aufenthaltstiteln zu erhalten oder die Bedingungen für die Erteilung der Titel zu erfüllen. So berichten die Interessenträger, dass die Opfer keinen Zugang zu Informationen und rechtlicher Beratung über die Verfügbarkeit von Aufenthaltstiteln und deren Beantragung erhalten und dass die Erteilung eines Aufenthaltstitels häufig an strafrechtliche Klagen gegen bestimmte Arbeitgeber geknüpft ist oder von der Teilnahme des Opfers an dem betreffenden Strafverfahren abhängig gemacht wird, obwohl dies in der Richtlinie gar nicht vorgesehen ist ⁽¹⁷⁾.
- v) Die EU-Agentur für Grundrechte hat darauf hingewiesen, dass irreguläre Migranten in einigen Mitgliedstaaten keinen Gebrauch von den bestehenden Beschwerdesystemen machen. Dafür kann es unterschiedliche Gründe geben: fehlende Anreize für Arbeitnehmer, Beschwerde einzureichen, begrenzte Informationen über ihre Rechte und den verfügbaren Beschwerdemechanismus, wirtschaftliche Hindernisse wie Mitgliedsbeiträge für Gewerkschaften, die nur Mitglieder unterstützen, und vor allem die Angst, entdeckt, festgenommen und rückgeführt zu werden ⁽¹⁸⁾.
- vi) Auch die Sozialpartner und Nichtregierungsorganisationen spielen eine zentrale Rolle bei der Förderung und Umsetzung der in der Richtlinie vorgesehenen Schutzmaßnahmen und bei der verstärkten Ansprache irregulärer Migranten. Die Kommission wird den Dialog mit den Sozialpartnern und Nichtregierungsorganisationen, die Arbeitnehmer ohne gültige Papiere vertreten, verstärken und sich bei der Entwicklung dieser Tätigkeiten mit der Europäischen Plattform zur Stärkung der Zusammenarbeit bei der Bekämpfung nicht angemeldeter Erwerbstätigkeit abstimmen.

5.3. Der EWSA macht darauf aufmerksam, dass irreguläre Wanderarbeitnehmer — selbst wenn sie von Gewerkschaften, Organisationen der Zivilgesellschaft oder Behörden über ihre Rechte informiert wurden — oft keine Beschwerden gegen Arbeitgeber einreichen, um Ansprüche auf nicht gezahlte Vergütungen geltend zu machen oder mögliche Fälle von Ausbeutung zur Anzeige zu bringen, da stets die Möglichkeit besteht, dass sie zur Rückkehr gezwungen werden, dass sie ihr Einkommen verlieren oder dass ihnen gar Vergeltungsmaßnahmen der Arbeitgeber drohen.

6. Besondere Bemerkungen zu den Inspektionen

6.1. Der EWSA teilt die Auffassung der Kommission, dass Inspektionen das wichtigste Instrument zur Ermittlung von Arbeitgebern sind, die irreguläre Migranten beschäftigen und ausbeuten. Auf der Grundlage der Ergebnisse von Inspektionen und der erforderlichen Maßnahmen, die eingeführt wurden, um irreguläre Wanderarbeitnehmer vor Ausbeutung zu schützen, können Arbeitgeber zur Verantwortung gezogen und mit Sanktionen belegt werden. Artikel 13 Absatz 1 der Richtlinie über Sanktionen gegen Arbeitgeber sieht vor, dass die Mitgliedstaaten wirksame und angemessene Inspektionen sicherstellen, die auf einer Risikobewertung basieren und es ermöglichen, die am stärksten gefährdeten Beschäftigungsbereiche zu ermitteln; nur so lassen sich die Ziele der Richtlinie verwirklichen ⁽¹⁹⁾. Der EWSA betont ferner, dass neben der Gewährleistung wirksamer Inspektionen auch andere Probleme im Zusammenhang mit der Beschäftigung von Drittstaatsangehörigen ohne rechtmäßigen Aufenthalt angegangen werden müssen.

6.2. Der EWSA stellt überrascht fest, dass in der Mitteilung jeglicher Hinweis auf die Beteiligung der Europäischen Arbeitsbehörde (ELA) an den europäischen Inspektionsmaßnahmen fehlt, denn bekanntlich funktionieren viele Ketten der Auftrags- und Unterauftragsvergabe an irreguläre Arbeitsmigranten auf europäischer Ebene, was Inspektionen auf derselben Ebene erfordert. Der EWSA ist der Ansicht, dass diese Situation geändert werden muss.

⁽¹⁶⁾ COM(2021) 592 final, Ziffer 3.2.

⁽¹⁷⁾ COM(2021) 592 final, Ziffer 3.2.

⁽¹⁸⁾ COM(2021) 592 final, Ziffer 3.2.

⁽¹⁹⁾ COM(2021) 592 final, Ziffer 4.1.

6.3. Der EWSA unterstützt uneingeschränkt die Schlussfolgerungen der Kommission zu Inspektionen, insbesondere:

- i) Die Zahl der im gegenwärtigen System durchgeführten Inspektionen dürfte Arbeitgeber kaum davon abhalten, irreguläre Migranten zu beschäftigen. Der Anteil der Arbeitgeber, die Gegenstand von Inspektionen sind, ist in der Regel sehr gering; daher könnten die Arbeitgeber den wirtschaftlichen Vorteil, der sich aus der illegalen Beschäftigung ergibt, höher einschätzen als die Wahrscheinlichkeit, bei einer Inspektion entdeckt zu werden ⁽²⁰⁾.
- ii) Darüber hinaus berichten die Mitgliedstaaten und andere Beteiligte, dass die Arbeitsaufsichtsbehörden häufig personell unterbesetzt und mit unzureichenden Ressourcen ausgestattet sind, was sich auf die Zahl und die Häufigkeit der durchgeführten Inspektionen auswirkt ⁽²¹⁾.
- iii) Die Interessenträger befürworten die Idee, Arbeitsinspektionen und Maßnahmen der Strafverfolgungs- bzw. Einwanderungsbehörden durch eine „Brandmauer“ zu trennen, die gewährleisten würde, dass irreguläre Migranten, die während der Inspektionen entdeckt werden, nicht zwecks Rückführung den Einwanderungsbehörden übergeben werden ⁽²²⁾.

6.4. In diesem Zusammenhang hält es der EWSA für inakzeptabel, dass sich die Inspektionen in mehreren Mitgliedstaaten nicht auf Risikosektoren konzentrieren, was den Anforderungen der Richtlinie nicht entspricht ⁽²³⁾. In den meisten Mitgliedstaaten zählen zu den vorrangigen Risikosektoren: Landwirtschaft, Bauwesen, verarbeitende Industrie, häusliche und soziale Dienstleistungen, Hotel- und Gaststättengewerbe.

6.5. Der EWSA unterstreicht die Feststellung der Agentur der Europäischen Union für Grundrechte (FRA), dass es für die Ermittlung von Migranten, die Opfer der Ausbeutung ihrer Arbeitskraft oder von Menschenhandel sind, hilfreich wäre, wenn die Inspektionen gemeinsam von Arbeitsbehörden und Einheiten zur Bekämpfung des Menschenhandels und anderen speziell in der Bekämpfung von Arbeitsausbeutung geschulten Einheiten durchgeführt würden ⁽²⁴⁾.

6.6. In Bezug auf diesen Standpunkt der Grundrechteagentur stellt der EWSA jedoch fest, dass die vor Ort tätigen Interessenträger darauf hingewiesen haben, dass ausgebeutete Arbeitnehmer davor zurückschrecken, während der Inspektionen ihre Situation zu melden, da sie sonst Gefahr laufen, festgenommen und rückgeführt zu werden, insbesondere wenn die Inspektionen gemeinsam von der Arbeitsaufsicht und der Polizei bzw. den Einwanderungsbehörden durchgeführt werden.

7. Besondere Bemerkungen zu den erheblichen Informationslücken

7.1. Gemäß der Richtlinie müssen die Mitgliedstaaten der Kommission jährlich die Zahl der Inspektionen und deren Ergebnisse, die von den Arbeitgebern geleisteten Nachzahlungen, die sonstigen angewandten Maßnahmen und die Erleichterung der Einreichung von Beschwerden mitteilen. Diese Informationen sind von entscheidender Bedeutung für die Bewertung, wie die Maßnahmen der Richtlinie umgesetzt werden, und welche Auswirkungen dies hat. Die Mitgliedstaaten übermitteln nur sehr wenige und uneinheitliche Informationen, die zu erheblichen Datenlücken in Bezug auf Inspektionen und deren Ergebnisse führen ⁽²⁵⁾.

7.2. Der Mangel an zuverlässigen und vollständigen Informationen macht es schwierig, zu beurteilen, ob die Richtlinie eine Verhinderung bzw. Eindämmung illegaler Beschäftigung bewirkt hat und ob die strafrechtlichen Sanktionen in den Mitgliedstaaten wirksam, verhältnismäßig und abschreckend sind. Eine verbesserte Informationserhebung würde zu einer wirksameren Durchsetzungsstrategie sowohl auf nationaler als auch auf EU-Ebene beitragen ⁽²⁶⁾.

7.3. Der EWSA begrüßt die Initiative der Kommission, mit Unterstützung des Europäischen Migrationsnetzwerks (EMN) ein IT-Meldesystem und eine entsprechende Datenbank einzurichten, die zeitnahe, regelmäßige und vergleichbare Informationen liefert ⁽²⁷⁾. Das EMN kann auch ein nützliches Instrument für die Mitgliedstaaten und relevante Interessenträger sein, um voneinander zu lernen und bewährte Methoden auszutauschen.

⁽²⁰⁾ COM(2021) 592 final, Ziffer 4.1.

⁽²¹⁾ COM(2021) 592 final, Ziffer 4.1.

⁽²²⁾ COM(2021) 592 final, Ziffer 4.1.

⁽²³⁾ COM(2021) 592 final, Ziffer 4.1.

⁽²⁴⁾ COM(2021) 592 final, Ziffer 4.1.

⁽²⁵⁾ COM(2021) 592 final, Ziffer 5.

⁽²⁶⁾ COM(2021) 592 final, Ziffer 5.

⁽²⁷⁾ COM(2021) 592 final, Ziffer 5.

7.4. Der EWSA ist der Auffassung, dass diese Datenbank den Bestimmungen der Datenschutz-Grundverordnung entsprechen muss und von den Einwanderungsbehörden der Mitgliedstaaten nicht dazu genutzt werden darf, Arbeitnehmer ohne rechtmäßigen Aufenthalt zu identifizieren und in der Folge in ihre Herkunftsländer rückzuführen.

8. Besondere Bemerkungen zur Verstärkung der Maßnahmen gegen illegale Beschäftigung

8.1. Der EWSA unterstützt uneingeschränkt die folgenden in dieser Mitteilung formulierten Standpunkte und Absichtserklärungen der Kommission:

8.1.1. Wie im neuen Paket dargelegt, muss die EU alle Aspekte dieses Phänomens durch einen umfassenden Ansatz bekämpfen, um der irregulären Migration entgegenzuwirken. Neben der Beseitigung der eigentlichen Ursachen der Migration, der intensiveren Bekämpfung der Tätigkeit von Schleusern mit neuen Kräften und in Partnerschaft mit Drittländern und der Schaffung weiterer legaler Einreisemöglichkeiten muss die EU verstärkt auf illegale Beschäftigung als Anreiz für irreguläre Migration und als Quelle für Ausbeutung und Missbrauch reagieren. Zu diesem Zweck muss eine wirksamere Umsetzung und Durchsetzung der Richtlinie sichergestellt werden. Dies ist das wichtigste Instrument, das uns zur Verfügung steht und dessen Potenzial noch nicht voll ausgeschöpft wurde⁽²⁸⁾.

8.1.2. Die Kommission unterstützt die Mitgliedstaaten zwar bei ihren Umsetzungsbemühungen; sie wird aber auch die Umsetzung der Richtlinie kontinuierlich überwachen und sich auf ihre wirksame Durchsetzung konzentrieren. Nach Annahme der Mitteilung wird die Kommission mit den zuständigen Behörden der Mitgliedstaaten zusammenarbeiten, um zusätzliche Informationen über die Umsetzung der wichtigsten Verpflichtungen in Bezug auf Sanktionen, Inspektionen und den Schutz der Rechte von Migranten, die sich aus der Richtlinie ergeben, einzuholen und mögliche Lösungen zu ermitteln. Gegebenenfalls wird die Kommission Vertragsverletzungsverfahren einleiten⁽²⁹⁾.

8.1.3. Bis Ende 2022 wird die Kommission die in der Mitteilung dargelegten Maßnahmen umsetzen und im nächsten Umsetzungsbericht, der spätestens 2024 vorzulegen ist, die erzielten Ergebnisse darlegen. Abhängig von den Fortschritten, die mit den in der Mitteilung vorgelegten Empfehlungen erzielt werden, und von den erneuten Umsetzungs- und Durchsetzungsbemühungen sowie unter Berücksichtigung möglicher Entwicklungen im Bereich der illegalen Beschäftigung und der Frage, ob die Richtlinie noch die richtigen Antworten darauf enthält, wird die Kommission prüfen, ob der bestehende Rechtsrahmen geändert werden muss⁽³⁰⁾.

Brüssel, den 23. März 2022

Die Präsidentin
des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses
Christa SCHWENG

⁽²⁸⁾ COM(2021) 592 final, Ziffer 6.

⁽²⁹⁾ COM(2021) 592 final, Ziffer 6.

⁽³⁰⁾ COM(2021) 592 final, Ziffer 6.

ANHANG

Der folgende abgelehnte Änderungsantrag erhielt mindestens ein Viertel der abgegebenen Stimmen (Artikel 59 Absatz 3 der Geschäftsordnung):

ÄNDERUNGSANTRAG 5**SOC/705 — Sanktionen gegen Arbeitgeber, die Drittstaatsangehörige ohne rechtmäßigen Aufenthalt beschäftigen****Ziffer 1.7 Absatz i., dritter Gedankenstrich**

Ändern:

Stellungnahme der Fachgruppe	Änderung
<p>— <i>in der entsprechenden Strategie festlegen, dass die Inspektionen nicht gemeinsam mit den Einwanderungsbehörden durchgeführt werden und dass die Arbeitsaufsichtsbeamten nicht verpflichtet sind, irreguläre Migranten, die sie ggf. in den inspizierten Arbeitsstätten antreffen, an die Behörden zu melden;</i></p>	<p>— <i>eine Klärung der Inspektionsstrategie der Arbeitsaufsichtsbeamten und ihrer beruflichen Verantwortung für die Ermittlung irregulärer Migranten fordern. Der EWSA stellt fest, dass gemeinsame Inspektionen von Arbeitsaufsichtsbehörden und Migrationsbehörden häufig durchgeführt werden, um die Einhaltung der Einwanderungsbestimmungen durchzusetzen. Es sollte anerkannt werden, dass solche Inspektionen ausgebeutete Arbeitnehmer davon abhalten können, während einer Inspektion von ihren Erfahrungen zu berichten. Daher sollten nach Auffassung des EWSA die Inspektionsstrategie der Arbeitsaufsichtsbeamten und ihre rechtlichen Verpflichtungen geklärt werden;</i></p>

Begründung

Der Änderungsantrag zielt darauf ab, die Rolle der Arbeitsaufsichtsbeamten zu präzisieren. Es soll auch darauf hingewiesen werden, dass die Beamten im Rahmen ihrer beruflichen Verpflichtungen dafür verantwortlich sind, irreguläre Migranten, die sie ggf. in den inspizierten Arbeitsstätten antreffen, an die Behörden zu melden. Gleichzeitig wird die Tatsache anerkannt, dass gemeinsame Inspektionen ausgebeutete Arbeitnehmer davon abhalten können, während einer Inspektion von ihren Erfahrungen zu berichten. Eine Klärung der Inspektionsstrategie der Arbeitsaufsichtsbeamten erscheint deshalb zweckmäßig.

Abstimmungsergebnis:

Ja-Stimmen: 48

Nein-Stimmen: 70

Enthaltungen: 16