

SVR-Studie 2023-1

---

# Prekäre Beschäftigung – prekäre Teilhabe

Ausländische Arbeitskräfte im deutschen Niedriglohnsektor

Die Studie wurde gefördert  
von der Stiftung Mercator

**Zitiervorschlag:**

Loschert, Franziska/Kolb, Holger/Schork, Franziska 2023: Prekäre Beschäftigung – prekäre Teilhabe. Ausländische Arbeitskräfte im deutschen Niedriglohnsektor. SVR-Studie 2023-1, Berlin.

## Inhaltsverzeichnis

<b>Zusammenfassung</b> .....	4
<b>1 Gegenstand und Konzeption der Studie</b> .....	6
1.1 Der Untersuchungsgegenstand: ausländische Arbeitskräfte aus EU- und Drittstaaten im Niedriglohnsektor .....	10
1.2 Prekäre Beschäftigungsverhältnisse .....	11
1.3 Teilhabe .....	12
1.4 Der Zusammenhang zwischen Teilhabe und Prekarität .....	17
<b>2 Rechtliche Rahmenbedingungen für ausländische Beschäftigte</b> .....	18
2.1 Das Aufenthaltsrecht .....	18
2.2 Arbeits- und Sozialrecht .....	23
2.3 Zwischenfazit zur rechtlichen Ausgangslage .....	29
<b>3 Teilhabehürden im Bereich wohlfahrtsstaatlicher Sicherung und bei der Anerkennung ausländischer Berufsqualifikationen</b> .....	29
3.1 Faktische Teilhabehürden beim Bezug von Sozialleistungen .....	30
3.2 Das Verfahren der Anerkennung ausländischer Berufsqualifikationen: Teilhabehürde und Teilhabechance .....	39
3.3 Zwischenfazit und Handlungsempfehlungen .....	47
<b>4 Teilhabehürden im Arbeitsmarkt: Umgehung des Arbeitsrechts durch Auftrag- und Arbeitgebende</b> .....	49
4.1 Auslandsspezifische und sozioökonomische Risikofaktoren und Abhängigkeiten von EU- und Drittstaatsangehörigen im Arbeitsverhältnis .....	50
4.2 Subunternehmerketten: Auslagerung von Verantwortlichkeiten .....	52
4.3 Kommerzielle Vermittlungsagenturen: intransparente Vertragskonstellationen .....	67
4.4 Zwischenfazit und Handlungsempfehlungen .....	79
<b>5 Teilhabehürden bei der Rechtsdurchsetzung: mangelnde Wehrhaftigkeit ausländischer Arbeitskräfte</b> .....	84
5.1 Eingeschränkter Zugang zu Gerichtsverfahren .....	84
5.2 Zugang zu vermittelnden Instanzen: betriebliche Mitbestimmung und gewerkschaftliche Vertretung .....	95
5.3 Zwischenfazit und Handlungsempfehlungen .....	100
<b>6 Fazit</b> .....	105
<b>Literatur</b> .....	110
<b>Anhang</b> .....	118
Abbildungsverzeichnis .....	118
Tabellenverzeichnis .....	118
Verzeichnis der Info-Boxen .....	118

## Das Wichtigste in Kürze

- Ausländische Arbeitskräfte sind im deutschen Niedriglohnsektor überrepräsentiert, besonders jene aus den neuen EU-Mitgliedsländern und aus Drittstaaten. Sie arbeiten oft unter prekären Bedingungen. Durch ihre sozioökonomische Position und ihren (kurzfristigen) Aufenthalt sind sie besonders verwundbar.
- Für die hier untersuchten prekär beschäftigten ausländischen Arbeitskräfte ist die Teilhabe in Deutschland rechtlich und faktisch eingeschränkt. Teilhabehürden sind sowohl eine Ursache als auch eine Folge prekärer Beschäftigung.
- Arbeits-, Sozial- und Aufenthaltsrecht bestimmen die Teilhabemöglichkeiten ausländischer Arbeitskräfte in Deutschland. Dieser Rahmen ist unterschiedlich, je nachdem, wo die Beschäftigten herkommen, welche Formalqualifikation sie mitbringen und in welcher Form sie beschäftigt sind.
- Den Zugang zu verbrieften Rechten erschweren häufig faktische Hürden. Diese entstehen durch eine fehleranfällige behördlich-institutionelle Praxis und eingeschränkte Möglichkeiten des Zugangs zu Arbeitsgerichten und Interessenvertretungen. Außerdem umgehen Arbeitgebende geltendes Recht und Schutzbestimmungen für Arbeitskräfte zum Teil systematisch.
- Prekäre Beschäftigungsverhältnisse und Teilhabehürden verschärfen die Verwundbarkeit ausländischer Arbeitskräfte. Sie stehen einer gesamtgesellschaftlichen und selbstbestimmten Teilhabe in Deutschland entgegen.

## Zusammenfassung

Ausländische Arbeitskräfte aus Drittstaaten und aus den neuen EU-Ländern sind im deutschen Niedriglohnsektor deutlich überrepräsentiert. Sie arbeiten auf Baustellen, stechen Spargel und pflücken Erdbeeren, betreuen oder pflegen ältere Menschen. Die Corona-Pandemie hat gezeigt, dass Gesellschaft und Wirtschaft auf die Arbeit dieser Menschen dringend angewiesen sind. Dennoch werden solche Beschäftigungen unterdurchschnittlich bezahlt; oft sind außerdem die Arbeitsbedingungen problematisch und verhindern eine selbstbestimmte Teilhabe in Deutschland.

Hier setzt die vorliegende Studie an. Mit einer qualitativen Interviewstudie geht sie folgenden Fragen nach: Was sind die Ursachen für das hohe Prekaritätsrisiko ausländischer Arbeitskräfte? Und welche Folgen haben prekäre Beschäftigungsverhältnisse für ihre gesamtgesellschaftliche Teilhabe in Deutschland? In den Blick genommen werden die besondere Verwundbarkeit dieser Gruppe ausländischer Arbeitskräfte (z.B. durch mangelnde Rechtskenntnis, einge-

schränkte Deutschkenntnisse und geringe finanzielle und soziale Ressourcen), rechtliche und faktische Teilhabehürden, die sich aus dem Zusammenspiel von Aufenthalts-, Sozial- und Arbeitsrecht ergeben, und die (mangelnde) Umsetzung von Schutzrechten in der behördlichen Praxis und am Arbeitsplatz.

**Die aufenthalts- und sozialrechtlichen Rahmenbedingungen bestimmen den Zugang zum Arbeitsmarkt, zu sozialer Sicherung und zu Aufenthaltssicherheit und somit auch die rechtlichen Teilhabemöglichkeiten, die ausländische Arbeitskräfte in Deutschland haben.** Hier bestehen große Unterschiede zwischen EU-Staatsangehörigen und Drittstaatsangehörigen. Auch der rechtliche Rahmen der verschiedenen Beschäftigungsformen strukturiert die Teilhabemöglichkeiten der Arbeitskräfte. **Durch die institutionell-behördliche Praxis können sich Teilhabehürden verstärken. Dies kann etwa die Anerkennung ausländischer Qualifikationen erschweren oder dazu führen, dass ausländische Arbeitskräfte (fälschlich) von sozialer Sicherung ausgeschlossen werden.** Dadurch erhöht sich ihre Abhängigkeit von prekären Beschäftigungen. Rechtliche und behörd-

lich-institutionelle Rahmenbedingungen können so mitverantwortlich dafür sein, dass prekäre Beschäftigungsverhältnisse entstehen, sich stabilisieren oder sich gar weiter verschärfen.

**Am Beispiel der Baubranche, der Fleischindustrie, der häuslichen Betreuung und der Saisonarbeit in der Landwirtschaft zeigt die Studie, dass Arbeitgebende geltendes Recht und Schutzbestimmungen für Arbeitskräfte zum Teil systematisch umgehen. Möglich wird dies auch durch die Wahl (und den Missbrauch) bestimmter Beschäftigungsformen und Vertragskonstellationen.** Besonders davon betroffen sind ausländische Arbeitskräfte, die über Personalagenturen in den deutschen Niedriglohnsektor vermittelt werden oder am Ende einer Subunternehmerkette beschäftigt sind. Ihre Verwundbarkeit wird zum Teil gezielt ausgenutzt und dadurch weiter verschärft; das verstärkt die Prekarität der Beschäftigung. Zudem können sich ausländische Arbeitskräfte in prekären Beschäftigungsverhältnissen gegen Arbeitsrechtsverletzungen schlecht wehren. Denn sie haben nur eingeschränkt Zugang zu Arbeitsgerichten, aber auch zu Betriebsräten und Gewerkschaften.

**Die Folgen sind eine geringe Entlohnung, die nicht zur Existenzsicherung reicht, instabile und problematische Beschäftigungsverhältnisse und eine hohe Armutsgefährdung trotz Erwerbstätigkeit.**

In der Konsequenz erhöht die prekäre Beschäftigung schon bestehende Hürden beim Zugang zu Aufenthaltsicherheit, Arbeitsmarkt und sozialer Sicherung. Zudem verhindern die Beschäftigungsbedingungen oft eine gesamtgesellschaftliche Teilhabe, z. B. den Aufbau von Nahbeziehungen oder den Erwerb der deutschen Sprache. Insgesamt zeigt die Studie, dass Arbeitskräfte im Niedriglohnsektor sich häufig in einem Teufelskreis von prekärer Beschäftigung, Leistungsausschlüssen und prekärer Teilhabe befinden. **Die Beschäftigung im Niedriglohnbereich ist für ausländische Arbeitskräfte oftmals eher eine Prekaritätsfalle als ein Sprungbrett.**

## 1 Gegenstand und Konzeption der Studie<sup>1</sup>

Auf dem deutschen Arbeitsmarkt fehlt immer mehr Personal. Als eine mögliche Lösung dafür gilt eine verstärkte Zuwanderung ausländischer Arbeitskräfte. Dabei bezieht sich die öffentliche Debatte vor allem auf Hochqualifizierte und Fachkräfte, also Personen mit (anerkannten) Hochschul- oder Berufsqualifikationen. Arbeitsmigrantinnen und -migranten, die im deutschen Niedriglohnsektor tätig sind, stehen dagegen weniger im Fokus.<sup>2</sup> **Dabei brachte zuletzt die Corona-Pandemie nicht nur ans Licht, in welchen prekären Beschäftigungsverhältnissen viele der ausländischen Arbeitskräfte in Deutschland arbeiten. Sie zeigte auch, wie stark die deutsche Wirtschaft in personalintensiven Branchen des Niedriglohnsektors von Arbeitskräften aus der Europäischen Union (EU) und aus Drittstaaten abhängig ist. Ausländische Arbeitskräfte sind in diesen Branchen deutlich überrepräsentiert; sie tragen maßgeblich zu einer funktionierenden Gesellschaft und Wirtschaft bei.**

Einen Aufschwung erlebte die Beschäftigung von Arbeitsmigrantinnen und -migranten im deutschen Niedriglohnsektor durch die EU-Osterweiterung und die damit einhergehenden Freizügigkeitsrechte. Darüber konnte lange Zeit ein großer Teil des Arbeitskräftebedarfs gedeckt werden. Arbeitskräfte aus den neuen EU-Mitgliedstaaten übernahmen Tätigkeiten, die für die deutsche Bevölkerung wenig attraktiv waren, z. B. aufgrund der Arbeitsbedingungen, niedriger Löhne und geringer sozialer Wertschätzung. Denn aufgrund des starken Wohlstandsgefälles innerhalb der EU verdienten sie damit mehr als mit einer entsprechenden Beschäftigung im Herkunftsland. Für deutsche Unternehmen war es attraktiv, in der direkten Nachbarschaft Arbeitskräfte zu rekrutieren, denn so konnten sie die Lohnkosten senken und wurden dadurch wettbewerbsfähiger.

Die Zeiten, in denen sich direkt nebenan ein scheinbar unerschöpfliches Reservoir an ‚preiswerten‘ Arbeitskräften findet, neigen sich jedoch dem Ende zu. Sektoren, die lange Zeit auf EU-Arbeitskräfte zurückgegriffen haben – beispielsweise die Landwirtschaft, die Bauindustrie oder auch das Gastgewerbe –, klagen immer stärker über Arbeitskräfteengpässe (SVR 2018). Nun richten sie den Blick zunehmend auch auf Arbeitskräfte aus Drittstaaten. Drittstaatsangehörige ohne formale Qualifikationen haben zum deutschen Arbeitsmarkt jedoch bislang keinen Zugang, abgesehen von wenigen Ausnahmen wie etwa der Westbalkan-Regelung (s. dazu im Detail Kap. 2). **Unternehmen haben daher Mittel und Wege gefunden, um Drittstaatsangehörige für Beschäftigungen im deutschen Niedriglohnsektor anzuwerben. Viele davon liegen im juristischen Nischen- und Graubereich.**

**Deutschland konkurriert also international nicht nur um Hochqualifizierte und Fachkräfte. Es benötigt auch dringend Arbeitskräfte für Beschäftigungen, die keine formale Qualifikation erfordern und vor allem weit unterdurchschnittlich entlohnt sind.** Bei Fachkräften ist man sich weitgehend einig, dass ihre Anwerbung aus dem Ausland notwendig ist. Die Zuwanderung niedrig entlohnter Arbeitskräfte wird hingegen unterschiedlich gesehen. Widerstand ist vor allem sozialpolitisch motiviert: Es wird befürchtet, dass bei dieser Form der Zuwanderung Lohn- und Sozialstandards unterlaufen werden; dies wiederum könnte begünstigen, dass sich in bestimmten Segmenten des Arbeitsmarkts prekäre Beschäftigungsverhältnisse verfestigen.

### *Prekäre Beschäftigung – prekäre Teilhabe*

Dass Arbeit für Integrationsprozesse besonders wichtig ist, wurde vielfach beschrieben (s. beispielsweise SVR 2014: 109). Für einen Teil der ausländischen Arbeitskräfte ist Arbeit aber verbunden mit geringem Lohn, überlangen Arbeitszeiten und unbezahlten Überstunden, fehlenden Sozialabgaben, unsiche-

1 Diese Studie wurde begleitet von Prof. Dr. Birgit Leyendecker und Prof. Panu Poutvaara, Ph.D., Mitglieder des Sachverständigenrats für Integration und Migration (SVR). Verantwortlich für diese Veröffentlichung ist der wissenschaftliche Stab der SVR-Geschäftsstelle. Die Argumente und Schlussfolgerungen spiegeln nicht notwendigerweise die Meinung des SVR wider. Die Studie wurde von der Stiftung Mercator gefördert. Die Autorinnen und der Autor danken Sarah Stanisławska für die Mitarbeit im Forschungsprojekt und Recherchen für die Studie.

2 Als Arbeitsmigration gilt allgemein die Ein- bzw. Auswanderung von Personen mit dem Ziel, in einem anderen als ihrem Herkunftsland erwerbstätig zu werden (s. [www.svr-migration.de/oeffentlichkeit/glossar/#A](http://www.svr-migration.de/oeffentlichkeit/glossar/#A), 11.04.2023).

ren Beschäftigungsverhältnissen, Isolation von der Kollegenschaft und von der Bevölkerung. Der Übergang zur Arbeitsausbeutung ist hier fließend. Unter solchen Umständen ist Arbeit kaum integrationsfördernd oder gar eine zentrale Voraussetzung für Teilhabe, sondern ganz im Gegenteil eine bisweilen unüberwindbare Hürde dafür. Das gilt besonders für ausländische Arbeitskräfte aus EU- und Drittstaaten, die erst seit Kurzem, nur kurzfristig oder wiederkehrend im deutschen Niedriglohnssektor beschäftigt sind (s. Kap. 1.1).

Das hat auch Auswirkungen auf andere Bereiche des gesellschaftlichen Lebens: Der Aufbau und die Pflege sozialer Beziehungen, Einzahlungen in die sozialen Sicherungssysteme und der Erwerb von Ansprüchen daraus, das Erlernen der deutschen Sprache, Weiterbildung und Altersabsicherung werden durch prekäre Arbeit erschwert, wenn nicht gar verhindert. **Es gilt daher genauer zu untersuchen, wie sich prekäre Beschäftigung für ausländische Arbeitskräfte auf den Zugang zu arbeits- und sozialrechtlichen Sicherungssystemen und auf ihre selbstbestimmte gesamtgesellschaftliche Teilhabe auswirkt.**

*Prekäre Teilhabe, prekäre Beschäftigung – prekärer Teufelskreis?*

Ein erhöhtes Prekaritätsrisiko für ausländische Arbeitskräfte entsteht auch durch bestimmte rechtliche und behördlich-institutionelle Rahmenbedingungen für den Zugang zum Arbeitsmarkt und zu den sozialen Sicherungssystemen. Hier bestehen zwischen Arbeitskräften aus der EU einerseits und aus Drittstaaten andererseits grundlegende Unterschiede (Lehmann/Dörre/Scherschel 2009; Ataç/Rosenberger 2013; s. auch Kap. 2). EU-Staatsangehörige sind zwar hinsichtlich des Arbeitsmarktzugangs deutschen bzw. in Deutschland bereits ansässigen Arbeitskräften gleichgestellt. Sie haben jedoch nicht den gleichen Zugang zu Sozialleistungen; in bestimmten Konstellationen tritt dabei das sonst geltende Territorialprinzip außer Kraft. Bei Drittstaatsangehörigen ist der Zugang zum Arbeitsmarkt und zu den sozialen Sicherungssystemen abhängig vom Aufenthaltsstatus

und dieser wiederum von sozioökonomischen Kriterien wie Bildungsgrad und Einkommen. So haben hoch qualifizierte Arbeitskräfte, die mit einer Blue Card nach Deutschland einreisen (und die hier nicht betrachtet werden), erheblich mehr Rechte als Drittstaatsangehörige, die in Deutschland zeitweilig im Niedriglohnssektor tätig sind (z. B. über Entsendung).

Neben den unterschiedlichen Zugängen bzw. Ausschlüssen der einzelnen Gruppen spielt es häufig auch eine große Rolle, wie die rechtlichen Rahmenbedingungen in der Praxis umgesetzt werden, beispielsweise durch Behörden oder Arbeitgebende. Dies betrifft Arbeitskräfte aus EU- und aus Drittstaaten gleichermaßen. Solche rechtlichen und faktischen Teilhabehürden schränken die Handlungsoptionen der Arbeitskräfte auf dem deutschen Arbeitsmarkt erheblich ein. In der Summe können sie zu einer Falle werden in dem Sinne, dass ausländische Beschäftigte, wenn sie sich einmal auf eine prekäre Beschäftigung eingelassen haben, dieser nicht mehr entkommen können. Das Verhaften in bestimmten Formen von Beschäftigung kann wiederum bestehende rechtliche und behördlich-institutionelle Hürden beim Zugang zu Arbeitsmarkt, Aufenthalt und sozialen Sicherungssystemen und zum Arbeitsrecht nochmals verstärken. **So entsteht ein Teufelskreis aus prekärer Arbeit, Leistungsausschlüssen und prekärer Teilhabe.**

*Ziel und Aufbau der Studie*

**Die vorliegende Studie soll systematisch den Zusammenhang zwischen rechtlichen und faktischen Teilhabemöglichkeiten bzw. -hürden und prekärer Beschäftigung untersuchen und so ein differenziertes Verständnis dieses Zusammenhangs fördern.** Im Zentrum der Betrachtung stehen Personen, die entweder über innereuropäische Freizügigkeitsrechte oder als Drittstaatsangehörige über Wege der Erwerbsmigration nach Deutschland gekommen sind. Die Ausgestaltung der Familienmigration wie auch der (stark europäisch überlagerte) Bereich der Flucht- und Wanderung bleiben hier also weitgehend unberücksichtigt.<sup>3</sup>

3 Ein (zu) starker Fokus auf die Einwanderungsgründe, die bei der Antragstellung genannt werden, birgt allerdings gewisse Gefahren: Wenn die Einteilung nach Migrationsmotiven lediglich der Selbstpräsentation gegenüber den Behörden folgt, werden womöglich die eigentlichen Motive der Zuwanderung ausgeblendet (s. dazu SVR 2017: 74-75; Thierry 2009: 84).

**Teilhabe wird hier nicht nur als eine Folge bestimmter Beschäftigungsverhältnisse betrachtet, sondern auch als grundlegende Rahmung von Beschäftigungsverhältnissen und Arbeitsmarktteilhabe im Kontext der Erwerbsmigration von EU- und Drittstaatsangehörigen.** Die Teilhabemöglichkeiten ausländischer Arbeitskräfte sind ebenso von den Beschäftigungsformen und den realen Arbeitsbedingungen geprägt wie von den Aufenthaltsrechten und anderen Rahmenbedingungen, etwa der behördlich-institutionellen Praxis. Das Forschungsvorhaben untersucht damit die Schnittstelle von Arbeit, Zuwanderung und Teilhabe. Leitend sind folgende Fragen, die eng zusammenhängen:

- Welche Rolle spielen rechtliche und faktische Teilhabemöglichkeiten bzw. -hürden von ausländischen Arbeitskräften für die Entstehung und Verfestigung prekärer Arbeits- und Lebensbedingungen?
- Wie beeinflussen prekäre Arbeitsbedingungen die rechtlichen und faktischen Teilhabemöglichkeiten der ausländischen Arbeitskräfte?

#### *Methodisches Vorgehen*

Die vorliegende Studie ist qualitativ ausgerichtet. Den Kern bildet eine Interviewstudie, die auf ein mehrdimensionales Bild zu Beschäftigungsbedingungen und teilhaberelevanten Fragen abzielt. Zwischen Oktober 2021 und Dezember 2022 wurden 38 halbstrukturierte Interviews mit Expertinnen und Experten durchgeführt. Wie bei qualitativer Forschung üblich, handelt es sich dabei nicht um eine statistisch repräsentative Stichprobe. Die Samplingstrategie definierte drei Zielbereiche: den der Arbeitskräfte (repräsentiert durch gewerkschaftsnahe und wohlfahrtsstaatliche Beratungsstellen für (Arbeits-)Migrantinnen und Migranten zum Arbeits- und Sozialrecht), den der behördlichen Institutionen (u. a. Vertreterinnen und Vertreter von Bundesbehörden mit Zuständigkeit und Expertise in Bezug auf Arbeitsmarktteilhabe und Arbeitsmarktzulassung von ausländischen Arbeitskräften) und den der Sozialpartner (Interessenvertretungen der Arbeitgebenden, Gewerkschaften). Im ersten Schritt wurden Expertinnen und Experten mit einschlägigem

Praxiswissen ausgewählt. Anschließend wurde nach dem sog. Schneeballverfahren der Kreis der Interviewten über Empfehlungen erweitert. In jedem Zielbereich wurden Interviews mit unterschiedlichen inhaltlichen Ausrichtungen angestrebt. Die Interviews dauerten zwischen 45 Minuten und 2 Stunden. Sie wurden leitfadengestützt geführt, hauptsächlich per Videokonferenz. Tab. 1 gibt einen Überblick über die Verteilung der durchgeführten Interviews auf die verschiedenen Bereiche und Themenfelder.

Ausgewertet wurden die Interviews nach der sog. qualitativen Inhaltsanalyse (vgl. Kuckartz 2016). Das geschah mithilfe der Codierungssoftware MAXQDA. Bei dieser Analyseverfahren werden die Gespräche anhand eines Kodierschemas systematisch aufbereitet, um sicherzustellen, dass die daraus gewonnenen Erkenntnisse und Thesen möglichst plausibel und nachvollziehbar sind. Die Ergebnisse werden im Folgenden durch anonymisierte Interviewzitate veranschaulicht. Diese werden inhaltlich unverändert wiedergegeben, sie wurden lediglich zugunsten der Lesbarkeit sprachlich leicht geglättet. Aus den Zitaten wurden einzelne Sätze getilgt, die sich inhaltlich mit vorherigen oder nachfolgenden Äußerungen decken oder sich auf andere Themen beziehen. Solche Auslassungen wurden durch [...] gekennzeichnet. Ebenfalls mit eckigen Klammern sind kurze redaktionelle Ergänzungen markiert, die helfen sollen, die Zitate besser zu verstehen.

Begleitend wurden Statistiken zur Arbeitsmarkt- und Branchenverteilung von Personen ohne deutsche Staatsangehörigkeit ausgewertet, deren Ergebnisse insbesondere in Kap. 4 eingeflossen sind. Die Datengrundlage dafür bildete die Beschäftigungsstatistik der Bundesagentur für Arbeit (BA). Parallel dazu wurden in einer juristischen Expertise von Prof. Dr. Olaf Deinert (Georg-August-Universität Göttingen) die für ausländische Arbeitskräfte relevanten rechtlichen Rahmenbedingungen und Beschäftigungsformen und ihre Folgen für die Teilhabemöglichkeiten untersucht.<sup>4</sup> Diese Expertise ist vor allem in Kap. 2 der Studie eingeflossen. Ein weiterer zentraler Bestandteil des Projekts war, Stakeholder und Fachleute aus

<sup>4</sup> Die Expertise steht auf der Website des SVR zum Download zur Verfügung (<https://www.svr-migration.de/publikation/prekaere-beschaeftigung>).



Tab. 1 Verteilung der Experteninterviews nach Zielgruppen

	beratende Institutionen zu ....			Sozialpartner		Bundesbehörden
	Arbeitsrecht; gewerkschaftsnah	Sozialrecht; Wohlfahrtsverbände	Anerkennung ausländischer Qualifikationen	Gewerkschaften	Arbeitgeberverbände	
Überblicksinterviews	5	2	1	2	1	2
Interviews mit Fokus auf Branchen oder Beschäftigungsformen	9	3	1	3	6	3
<b>Gesamt</b>	<b>14</b>	<b>5</b>	<b>2</b>	<b>5</b>	<b>7</b>	<b>5</b>

Politik, Wirtschaft, Zivilgesellschaft und Wissenschaft über verschiedene Gesprächsformate einzubinden, um ausgewogene und realistische Handlungsempfehlungen entwickeln zu können.

#### *Aufbau der Studie*

Im Folgenden werden zunächst der zentrale Untersuchungsgegenstand der Studie (ausländische Arbeitskräfte aus EU- und Drittstaaten im Niedriglohsektor) umrissen und die für die Fragestellung zentralen Begriffe (prekäre Beschäftigung und Teilhabe) definiert und abgegrenzt. Anschließend wird der konzeptionelle Zusammenhang zwischen prekären Beschäftigungsverhältnissen, Teilhabe und Arbeitsmigration aufgezeigt, der dann in den folgenden Kapiteln im Detail empirisch betrachtet wird. In Kap. 2 bis Kap. 5 beleuchtet die Studie, wie rechtliche und faktische Teilhabehürden mit der Verwundbarkeit ausländischer Arbeitskräfte zusammenwirken und so prekäre Beschäftigungsverhältnisse bedingen und verfestigen können. Die empirische Grundlage dafür bilden die durchgeführten qualitativen Experteninterviews. Im Zentrum stehen aufenthalts-, arbeits- und sozialrechtliche Aspekte, wobei sowohl die rechtliche Ausgangslage als auch die Umsetzung betrachtet wird. Diese Bereiche sind für die einzelnen Gruppen zum Teil unterschiedlich geregelt. Daher gibt Kap. 2 zunächst einen Überblick über die rechtlichen Zugänge zu Arbeitsmarkt und Arbeitsrecht, sozialer Sicherung und Aufenthalt, der nach Herkunftsländern bzw. -regionen (EU-Staatsangehörige, Drittstaatsangehörige)

und Zugangswegen differenziert. Im Anschluss geht es um die Frage, inwieweit verbriefte Rechte und Teilhabemöglichkeiten für ausländische Arbeitskräfte tatsächlich zur Geltung kommen. Kap. 3 beleuchtet die faktischen Zugänge ausländischer Arbeitskräfte zu sozialer Sicherung bzw. die Teilhabehürden, die sich aus der behördlichen Praxis und aus der prekären Beschäftigung selbst ergeben. Weiterhin geht es darin um die Anerkennung von im Ausland erworbenen Qualifikationen als deutschen Standards entsprechend. Diese Anerkennung hat eine Doppelrolle: Einerseits gilt noch nicht erfolgte Anerkennung als Hürde für Teilhabe am Arbeitsmarkt, andererseits kann sie aber auch Prekarität verhindern.

Kap. 4 behandelt dann Teilhabehürden am Arbeitsmarkt, die sich daraus ergeben, dass bestehende rechtliche Schutzbestimmungen für Arbeitskräfte im Kontext der Erwerbsmigration von Arbeitgebenden systematisch umgangen werden. Dies kann die Prekarität bestimmter Beschäftigungsverhältnisse und die Verwundbarkeit der ausländischen Arbeitskräfte weiter verschärfen. Exemplarisch werden hier die Baubranche, die Fleischindustrie, die sog. 24-Stunden-Betreuung und die Saisonarbeit in der Landwirtschaft betrachtet. Kap. 5 schließlich beleuchtet Faktoren, die ausländischen Arbeitskräften in prekären Beschäftigungen den Zugang zu Institutionen der Rechtsdurchsetzung (besonders den Arbeitsgerichten), aber auch zu vermittelnden Instanzen wie Betriebsräten und Gewerkschaften erschweren.

### 1.1 Der Untersuchungsgegenstand: ausländische Arbeitskräfte aus EU- und Drittstaaten im Niedriglohnsektor

Im Fokus der Studie stehen ausländische Arbeitskräfte aus EU<sup>5</sup>- und Drittstaaten, also Personen ohne deutsche Staatsangehörigkeit, die zum Zweck der Erwerbstätigkeit nach Deutschland gekommen sind und erst seit Kurzem hier arbeiten oder deren Beschäftigung in Deutschland von vornherein kurz- bzw. mittelfristig angelegt ist. Dies bedeutet auch, dass sie (noch) nicht notwendigerweise ihren Lebensmittelpunkt nach Deutschland verlegt haben. Ausländerinnen und Ausländer mit einer Niederlassungserlaubnis werden damit in dieser Studie nicht betrachtet.

**Wird in der Studie von ausländischen Arbeitskräften<sup>6</sup> gesprochen, sind sowohl EU- als auch Nicht-EU-Staatsangehörige gemeint. Wenn es speziell um eine der beiden Gruppen geht, wird dies im Text ausdrücklich gesagt.**

#### *EU-Staatsangehörige im deutschen Niedriglohnsektor*

Zentraler Treiber der EU-Arbeitsmigration nach Deutschland war lange Zeit die EU-Osterweiterung. Den wirtschaftlichen Hintergrund dafür bildete das erhebliche Wohlstandsgefälle, das nach der EU-Osterweiterung 2004 bzw. 2007 und auch nach Herstellung der Arbeitnehmerfreizügigkeit 2011 innerhalb der EU bestand. Das machte es sowohl für Unternehmen als auch für Arbeitskräfte aus den Beitrittsländern attraktiv, über eine Arbeitsmigration nach Deutschland die Lohnkosten zu senken bzw. ihre Verdienstmöglichkeiten zu steigern. Die rechtliche Grundlage für in Deutschland tätige EU-Bürgerinnen und EU-Bürger bilden die Regelungen zum europäischen Binnenmarkt und damit die Arbeitnehmer-, die Dienstleistungs- und die Niederlassungsfreiheit (s. ausführlicher Kap. 2). Im Rahmen dieser Grundfreiheiten erfolgt auch die Entsendung, die sozial- und arbeitsmarktpolitisch nicht unumstritten ist.

#### *Drittstaatsangehörige im deutschen Niedriglohnsektor*

Mit dem steigenden Wohlstand in den betreffenden Herkunftsländern wird es für deutsche Arbeitgebende schwieriger, EU-Staatsangehörige für niedrig entlohnte Tätigkeiten zu gewinnen. Darum richten sie den Blick zunehmend auch auf Drittstaatsangehörige. Mit diesem neuen geografischen Rekrutierungsraum verbinden sich neue rechtliche und bürokratische Herausforderungen, denn der rechtliche Rahmen der Freizügigkeit ist für die Anwerbung von Drittstaatsangehörigen nicht anwendbar. Entsprechend mussten andere rechtliche Mechanismen gefunden werden, über die auch Drittstaatsangehörige für niedrig qualifizierte und gering entlohnte Tätigkeiten rekrutiert werden können. Etabliert haben sich verschiedene Varianten (vgl. auch Schork/Loschert/Kolb 2022: Kap. 2.3): 1) Entsendung von Drittstaatsangehörigen aus einem Unternehmen in einem anderen EU-Mitgliedstaat nach Deutschland, 2) staatliche Vermittlung in bestimmten Branchen und 3) Nutzung juristischer Grauzonen (z.B. Anwerbung ausländischer Studierender für eine Ferienbeschäftigung). Die Grenzen zu irregulärer bzw. undokumentierter Beschäftigung bzw. Migration sind zum Teil fließend. Deshalb werden diese Phänomene an Stellen, wo es lohnenswert erscheint, in die Studie einbezogen. Begrifflich wird unterschieden zwischen irregulärer Beschäftigung als Sammelbegriff für Beschäftigungen, in deren Rahmen Verstöße gegen steuer- und sozialrechtliche Vorschriften festgestellt werden (Obermeier 2020; Habel/Tschenker 2022: 11, Fn. 3; Dubois et al. 2019: 12, Fn. 2), und undokumentierter Beschäftigung (als Unterkategorie irregulärer Beschäftigung), bei der ausländische Personen gegen aufenthaltsrechtliche Bestimmungen verstoßen.

5 Im Kontext der EU-Binnenmigration wird dafür häufig der Begriff „mobile Beschäftigte“ oder „Wanderarbeiterinnen und -arbeiter“ verwendet (Hähnel 2014: 4).

6 Die Bezeichnungen ausländische Arbeitskräfte und ausländische Beschäftigte werden in der Studie synonym verwendet.

## 1.2 Prekäre Beschäftigungsverhältnisse

„Erwerbsarbeit wird in der Regel als die Basis für materielles Wohlergehen gesehen. Erwerbsarbeit dient aber auch als Quelle von Identität, Anerkennung, sozialer Vernetzung und Integration. Sie stellt das Fundament für Sicherheit in der modernen Arbeitsgesellschaft dar“ (Stuth 2021: 184). Erwerbsarbeit gilt somit in vielerlei Hinsicht als Motor oder Voraussetzung für gesamtgesellschaftliche Teilhabe. Diese integrative Funktion ist jedoch eingeschränkt bzw. verkehrt sich ins Gegenteil, wenn das Beschäftigungsverhältnis nicht geeignet ist, den Lebensunterhalt der Arbeitskraft langfristig zu sichern. Beschäftigungsverhältnisse dieser Art werden oft als unsicher oder eben prekär bezeichnet.

Der Prekaritätsbegriff ist in der Forschung unterschiedlich definiert. Im Folgenden wird unterschieden zwischen Beschäftigungsprekarität (Arbeitsplatzunsicherheit) und Einkommensprekarität (geringer Lohn). Hinzu kommen sozialrechtliche Prekarität (mangelnde soziale Absicherung) und Prekarität der Beschäftigungsfähigkeit (Gesundheitsgefährdung und eingeschränkte Weiterbildung). Diese Dimensionen können jeweils durch verschiedene Indikatoren erfasst bzw. gemessen werden.

- **Beschäftigungsprekarität bezieht sich auf Unsicherheit in Bezug auf den Arbeitsplatz**, die beispielsweise aus befristeten Verträgen oder fehlendem Kündigungsschutz resultiert. Ein weiterer Indikator dafür ist eine Beschäftigung auf Helferebene, die keine oder nur geringe Fachkenntnisse und keine formale Ausbildung erfordert. Hier besteht ein hohes Risiko, den Arbeitsplatz zu verlieren, weil die Arbeitskräfte leicht durch andere zu ersetzen sind (Promberger et al. 2018: 9-10; Stuth 2021: 184; Becker et al. 2019).
- **Einkommensprekarität bezeichnet ein niedriges Einkommen, das nicht ausreicht, um die Existenz zu sichern.** Als Indikator dafür wird häufig ein Einkommen unterhalb des Niedriglohns herangezogen, also ein Bruttolohn von weniger als zwei Drittel des monatlichen Medianbruttolohns. Ein niedriges Einkommen kann aber auch vorliegen, wenn zwar der Stundenlohn über dem Niedriglohn liegt, jedoch das Arbeitsvolumen gering ist (z. B.

bei kurzfristiger Beschäftigung oder Teilzeitarbeit). Operationalisiert wird es über ein jährliches Einkommen, das unter dem steuerfreien Existenzminimum bzw. dem Grundfreibetrag liegt.

- **Sozialrechtliche Prekarität bezeichnet einen mangelnden Zugang zu sozialer Sicherung** und liegt vor, wenn die Beschäftigung nicht sozialversicherungspflichtig ist (wie z. B. bei Minijobs oder sog. Scheinselbständigkeit, mit der die Sozialversicherungspflicht umgangen wird) (Hense 2018: 216; Stuth 2021: 184; Promberger et al. 2018: 9). Diese Dimension kann auch weiter gefasst werden, dann fällt darunter auch die Einschränkung anderer institutionalisierter Arbeitnehmerrechte wie Mitbestimmung und tariflicher Rechte (Brinkmann et al. 2006: 18; Hense 2018: 216).
- **Prekarität der Beschäftigungsfähigkeit besteht, wenn die Arbeitsbedingungen nicht hinreichend gesundheits- und lernförderlich sind.** Indikatoren dafür sind insbesondere Arbeitsbedingungen, die den Erhalt oder Erwerb von Qualifikationen durch Weiterbildung behindern oder aus denen sich Gesundheitsrisiken und -belastungen für die Arbeitskraft ergeben, die zu frühzeitiger Arbeitsunfähigkeit führen können (Promberger et al. 2018: 10; Stuth 2021: 184; Hense 2018).

Nach diesem multidimensionalen Verständnis von Prekarität können sich prekäre Bedingungen in vielfältiger Weise kombinieren. Das macht es auch schwierig festzulegen, wie viele Dimensionen erfüllt sein müssen, um von prekärer Beschäftigung zu sprechen. In dieser Studie wird von einer prekären Beschäftigung dann gesprochen, wenn diese Ausprägung in mindestens zwei Dimensionen vorliegt. Eine so definierte Erwerbsprekarität führt häufig zu prekären Lebenslagen. Diese sind gekennzeichnet durch eine hohe Armutsgefährdung oder gar Verschuldung, schlechte Wohnbedingungen, gesundheitliche Risiken, abnehmende Bildungs- und Aufstiegsmöglichkeiten und soziale Isolation und Vereinsamung.

*Prekäre Beschäftigung ausländischer Arbeitskräfte in Deutschland*

**Wie statistische Analysen und qualitative Daten zeigen, sind Drittstaatsangehörige und Staatsange-**

hörige der Länder, die ab 2004 der EU beigetreten sind (im Folgenden als neue EU-Mitgliedstaaten bezeichnet),<sup>7</sup> in Deutschland in bestimmten Branchen des Niedriglohnssektors überrepräsentiert. Dazu gehören beispielsweise die Lebensmittelindustrie und das Gastgewerbe, Reinigungs- sowie Verkehrs- und Logistikberufe, das Baugewerbe und die Land- und Forstwirtschaft.<sup>8</sup> Das sind genau die Bereiche, wo das Lohnniveau deutlich niedriger ist als im Gesamtdurchschnitt (Statistik der Bundesagentur für Arbeit 2021; Becker et al. 2022; Becker et al. 2019). Zudem verdienen Arbeitskräfte aus den neuen EU-Mitgliedstaaten und aus Drittstaaten in diesen Branchen deutlich weniger als ihre Kolleginnen und Kollegen mit deutscher Staatsangehörigkeit oder jene aus den alten EU-Ländern (Statistik der Bundesagentur für Arbeit 2021). Staatsangehörige der neuen EU-Mitgliedstaaten arbeiten zudem häufiger in Helfertätigkeiten, die keine formale Qualifikation erfordern, wo sie also besonders leicht durch andere Arbeitskräfte ersetzt werden können (Becker et al. 2019: 80). Die Indikatoren deuten darauf hin, dass es sich dabei um prekäre Beschäftigungsverhältnisse handelt. Damit ergibt sich ein klares Gesamtbild: **Prekarität ist eine Problematik, die nicht nur, aber in besonderem Maße Beschäftigte aus Drittstaaten und den neuen EU-Mitgliedsländern betrifft. Dies gilt umso mehr, als die Statistik bestimmte Beschäftigungsformen außerhalb der Sozialversicherungspflicht gar nicht berücksichtigt.** Dazu gehören z. B. Entsendung und Saisonarbeit, die ausschließlich ausländische Arbeitskräfte betreffen. Solche Beschäftigungen sind in der Regel befristet und niedrig entlohnt, und die Interessen der Arbeitskräfte werden nur eingeschränkt vertreten.

### 1.3 Teilhabe

**Der Begriff Teilhabe bezeichnet einerseits den Zugang von Individuen zu den verschiedenen Teilbereichen der Gesellschaft (Zugangsteilhabe), andererseits ihre Möglichkeiten, das gesellschaftliche Umfeld aktiv mitzugestalten (Mitwirkungsteilhabe)**

(Sthamer/Schütz/Stallmann 2013; Nullmeier 2010; Böing et al. 2020). Die Teilhabeforschung untersucht, inwiefern Zugang und Mitwirkungsmöglichkeiten unterschiedlich und sozial ungleich verteilt sind, an welche Voraussetzungen die Teilhabe an den verschiedenen Bereichen der Gesellschaft (z. B. Arbeitsmarkt, wohlfahrtsstaatliche Leistungen oder Bildung) geknüpft ist und welche (sozial-)politischen Bedingungen Teilhabe befördern oder einschränken (Böing et al. 2020: 8). Der Teilhabebegriff bezieht sich nicht nur auf einzelne Ressourcen oder Teilbereiche der Gesellschaft (z. B. den Arbeitsmarkt), sondern „auf das Ensemble einer sozialen Lage“; Teilhabe bedeutet eine „umfassende Einbeziehung in die wesentlichen gesellschaftlichen Vorgänge und Institutionen“ (Nullmeier 2015: 102). Für das Verständnis von Teilhabe, das dieser Studie zugrunde liegt, sind folgende Aspekte zentral:

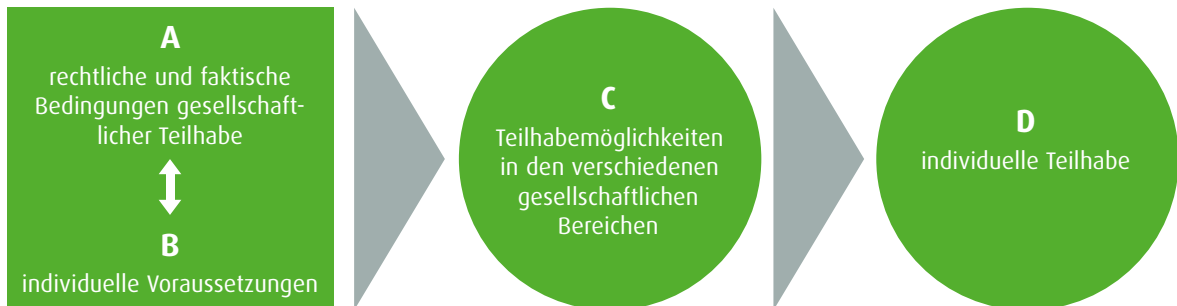
- Teilhabe geht über die Deckung materieller und physischer Grundbedürfnisse hinaus. Sie wird im Rahmen selbstbestimmter Lebensführung erreicht (Sthamer/Schütz/Stallmann 2013; Bartelheimer/Kädtler 2012).
- Wenn Individuen hinreichenden Zugang zu den Ressourcen und den gesellschaftlichen Teilbereichen haben und daran mitwirken, steht ihnen eine Vielzahl von Lebensentwürfen und Teilhabemöglichkeiten offen (in Bezug auf Wohnen, Familie, Erwerbstätigkeit etc. (Feld C in Abb. 1)), aus denen sie selbstbestimmt ihre Formen der Lebensführung und der Teilhabe (D) wählen können.<sup>9</sup> Wie groß die Spannbreite potenzieller Lebensentwürfe jeweils ist bzw. welche Teilhabemöglichkeiten eine Person hat, ergibt sich stets aus den Wechselwirkungen zwischen den individuellen Voraussetzungen (B) und den rechtlichen und faktischen Teilhabebedingungen für die einzelnen Bereiche (A) (Bartelheimer/Henke 2018).

7 Konkret handelt es sich um die Länder Estland, Lettland, Litauen, Malta, Polen, Slowakei, Slowenien, Tschechien, Ungarn und Zypern, die im Jahr 2004 der EU beigetreten sind, sowie Bulgarien und Rumänien, die 2007 aufgenommen wurden.

8 Unterrepräsentiert sind Arbeitskräfte aus diesen Ländern hingegen in den Bereichen Informationstechnologie und naturwissenschaftliche Dienstleistungen, unternehmensbezogene Dienstleistungen und Unternehmensführung und -organisation.

9 Für eine selbstbestimmte Verwirklichung von Lebensentwürfen bedarf es einer freien Wahl (und somit auch verschiedener Möglichkeiten, unter denen gewählt werden kann) (Bartelheimer et al. 2020: 45).

Abb. 1 Die Wirkung von Teilhabebedingungen auf individuelle Teilhabemöglichkeiten



Darstellung: wissenschaftlicher Stab des SVR, angelehnt an Bartelheimer/Henke 2018

Teilhabe ist folglich mehrdimensional.<sup>10</sup> Für manche Fragestellungen sind bestimmte Dimensionen besonders wichtig, während andere kaum eine Rolle spielen.<sup>11</sup> Daher sind stets auch die Zusammenhänge und Wechselwirkungen zwischen den verschiedenen Dimensionen in den Blick zu nehmen. So kann prekäre Beschäftigung aus erwerbsbedingten Teilhabehürden resultieren, aber auch aus Teilhabehürden in Bereichen wie Bildung und Sprache oder einem fehlenden Zugang zu wohlfahrtsstaatlichen Leistungen. **Die Teilhabemöglichkeiten in den verschiedenen Bereichen können sich gegenseitig bedingen, und ein Ausschluss aufgrund von Teilhabehürden kann sich auch über die Bereiche hinweg manifestieren und verstärken** (Kronauer 2010; Ataç/Rosenberger 2013). So kann etwa die Position am Arbeitsmarkt zugleich die Teilhabemöglichkeiten in anderen Bereichen vorstrukturieren (Bartelheimer 2007: 10). Beispielsweise liegt es nahe, dass prekäre Beschäftigung aufgrund ihrer Folgen für die Lebensgestaltung auch die Teilhabe an Bildung und Spracherwerb blockiert und somit eine zukünftige Verbesserung der Arbeits-

marktposition verhindert. Das Phänomen stabilisiert und verstärkt sich somit selbst. Daraus ergibt sich für die vorliegende Studie eine doppelte Aufgabe: Zum einen geht es in einer Ergebnisperspektive um die Frage, welche Teilhabemöglichkeiten bzw. Teilhabehürden aufgrund der prekären Beschäftigung be- und entstehen. Zum anderen stellt sich in einer Ursachensperspektive die Frage, welche Teilhabemöglichkeiten bzw. -hürden die Aufnahme und Verfestigung von prekären Beschäftigungen erklären können.

#### *Teilhabe ausländischer Arbeitskräfte in prekären Beschäftigungen in Deutschland*

Im Zentrum der Studie stehen die Teilhabedimensionen, die für prekäre Beschäftigung ausländischer Arbeitskräfte relevant sind. Dabei wird nicht nur die Bedeutung einzelner gesellschaftlicher Teilbereiche (bzw. Dimensionen) in den Blick genommen, vielmehr sollen auch die „Wechselwirkungen zwischen Teilhabepositionen in mehreren Dimensionen“ (Bartelheimer et al. 2020: 60) analysiert werden. Auf der Grundlage der einschlägigen wissenschaftlichen

10 Über die Teilhabe eines Individuums entscheidet folglich nicht ein einziger gesellschaftlicher Teilbereich (z. B. das Bildungssystem), sie bestimmt sich vielmehr durch „vielfältige, ausdifferenzierte Lebensbereiche mit je unterschiedlichen Teilhabebedingungen und Funktionen für die Lebensführung eines Menschen. Zu jedem Zeitpunkt sind verschiedene Lebensbereiche bedeutsam für individuelle Teilhabe, und eine Vielzahl von Barrieren und Einschränkungen können diese begrenzen“ (Bartelheimer et al. 2020: 45).

11 Für die Teilhabe ausländischer Arbeitskräfte spielt beispielsweise das Aufenthaltsrecht eine wichtige Rolle. Im Zentrum dieser Studie steht die Frage, wie prekäre Beschäftigung sich auf die Teilhabe ausländischer Arbeitskräfte auswirkt; deshalb spielen der Arbeitsmarkt bzw. das Erwerbssystem und die entsprechenden Teilhabebedingungen hier eine besondere Rolle. Dies bedeutet jedoch nicht, dass diese Dimension für die Teilhabe ausländischer Arbeitskräfte wichtiger ist als andere.

Abb. 2 Relevante Teilhabedimensionen für prekär beschäftigte ausländische Arbeitskräfte



Darstellung: wissenschaftlicher Stab des SVR

Literatur<sup>12</sup> und der qualitativen Forschungsinterviews werden die in Abb. 2 dargestellten Dimensionen ins Zentrum gestellt.

In der Ursachenperspektive, also zu der Frage, welche Teilhabemöglichkeiten bzw. -hürden die Aufnahme und Verfestigung einer prekären Beschäfti-

12 Bartelheimer und Kädtler (2012) unterscheiden vier Dimensionen: Teilhabe am Beschäftigungssystem durch Erwerbsarbeit (vermittelt Einkommen und soziale Sicherheit), Teilhabe an Bildung und Kultur (vermittelt gesellschaftliche und berufliche Handlungskompetenz), Teilhabe in sozialen Nahbeziehungen (leistet informelle Arbeit und Unterhalt für andere und vermittelt Zugehörigkeit), Teilhabe durch bürgerliche, politische und soziale Rechte (ermöglicht politische Partizipation und begründet Ansprüche auf Sozialleistungen). Pries (2015), der insbesondere auf die Teilhabe migrantischer Personengruppen fokussiert, schlägt vor, vier Dimensionen von Teilhabe zu unterscheiden, die sich an den vorherrschenden Unterteilungen des gesellschaftlichen Lebens in den Sozialwissenschaften orientieren: ökonomische Teilhabe (Arbeitsmarkt, Einkommen, Vermögen, Berufspositionen),

gung verhindern bzw. begünstigen können, haben sich besonders die folgenden Aspekte als zentral erwiesen: Zugang zu Arbeitsrecht, Arbeitsgerichten und kollektiver Interessenvertretung (ökonomische Teilhabe), Zugang zu sozialer Sicherung (wohlfahrtsstaatliche Teilhabe), Zugang zur Anerkennung ausländischer Qualifikationen (kulturelle Teilhabe) und Zugang zu Aufenthaltssicherheit (zivile und politische Teilhabe). In der Ergebnisperspektive, die nach Teilhabemöglichkeiten bzw. Teilhabehürden bei prekärer Beschäftigung fragt, wird deutlich, dass prekäre Beschäftigung die Teilhabemöglichkeiten in allen Dimensionen einschränkt, indem sie schon bestehende Teilhabehürden verstärkt und neue schafft. Folglich wird die auslandsspezifische und sozioökonomische Verwundbarkeit prekär beschäftigter Arbeitskräfte systematisch reproduziert.

#### *Rechtliche und faktische Teilhabebedingungen*

**Bei Teilhabehürden ist außerdem nach ihrer strukturellen Anlage zu unterscheiden: Sie können einerseits im Recht und in der Rechtsetzung begründet sein. Andererseits speisen sich Teilhabehürden auch aus der faktischen Umsetzung des Rechts, und zwar entweder durch die Praxis behördlicher Akteurinnen und Akteure bzw. das institutionelle Setting oder aus den Beschäftigungsverhältnissen (Tab. 2).** Bezüglich der rechtlichen Rahmenbedingungen ist vor allem zu berücksichtigen, wie sich bestimmte aufenthaltsrechtliche Regelungen auswirken, denn bei Personen ohne deutsche Staatsangehörigkeit oder Niederlassungserlaubnis bestimmen sie den Rechtsstatus und in der Folge die rechtlichen

(und abgeleitet daraus teilweise auch die faktischen) Bedingungen der Teilhabe in den verschiedenen gesellschaftlichen Teilbereichen (Ataç/Rosenberger 2013: 39).

Der Zugang ausländischer Arbeitskräfte zum Arbeitsmarkt, zu sozialen und politischen Rechten und zu Aufenthaltssicherheit ist im Gegensatz zur Bevölkerung mit Niederlassungserlaubnis bzw. mit deutscher Staatsangehörigkeit umfassend reguliert und graduell beschränkt.<sup>13</sup> Dabei sind EU-Staatsangehörige deutschen Staatsangehörigen nahezu gleichgestellt. Nur im Sozialrecht gibt es für neu nach Deutschland eingereiste EU-Bürgerinnen und EU-Bürger Sonderregelungen, auf die in Kap. 2 und Kap. 3.1 ausführlicher eingegangen wird. Bei Arbeitsmigrantinnen und Arbeitsmigranten aus Drittstaaten ist der Zugang zu Rechten abhängig von sozioökonomischen Kriterien wie Bildungsgrad oder Einkommen, sofern diese Kriterien unmittelbar mit dem Aufenthaltstitel zusammenhängen. Hoch qualifizierte Arbeitskräfte, die mit einer Blue Card nach Deutschland einreisen, haben beispielsweise mehr Rechte als Drittstaatsangehörige, die in Deutschland temporär einer Beschäftigung im Niedriglohnbereich nachgehen.

Der Blick auf die formalrechtlichen Teilhabebedingungen allein gibt jedoch keinen Aufschluss darüber, wie diese Rechte tatsächlich umgesetzt werden (Pries 2020; Ruhs 2013: 65). Beim Aufenthalt, beim Zugang zu wohlfahrtsstaatlichen Leistungen und bei der Anerkennung ausländischer Qualifikationen spielen besonders institutionell-behördliche<sup>14</sup> und erwerbsbedingte Teilhabehürden eine Rolle, die sich zum Teil aus den rechtlichen Teilhabebedingungen

kulturelle Teilhabe (Sprache, Bildung, Ausbildung, Nutzung öffentlicher kultureller Angebote), soziale Teilhabe (Wohnen, soziale Beziehungen, Familie, Heiratskreise, Identität) und politische Teilhabe (Mediennutzung, aktive und passive Wahlbeteiligung, Mitarbeit in Vereinen und Parteien, Zugang zu staatsbürgerlichen Rechten). Ruhs (2013), der sich auf die formalrechtlich definierten Zugänge bzw. Beschränkungen konzentriert, differenziert zwischen „ökonomischen Rechten“ (Zugang zum Arbeitsmarkt, Recht auf Bildung von Gewerkschaften, Anspruch auf gleichen Lohn und gleiche Arbeitsbedingungen, Arbeitsschutz), „sozialen Rechten“ (Zugang zu Leistungen wie Arbeitslosenhilfe, Rentensystem, Bildungsangeboten, sozialem Wohnungsbau, öffentlichem Gesundheitswesen), „Familien-Rechten“ (u. a. Familienzusammenführung und Zugang zum Arbeitsmarkt) und „zivilen und politischen Rechten“ (Aufenthaltsstatus, Zugang zu Einbürgerung, Konsequenzen bei Arbeitslosigkeit).

<sup>13</sup> Die Rechte nicht eingebürgerter Personen sind somit im Vergleich zu denen von deutschen Staatsangehörigen „stratifiziert und sequentiell, die Mitgliedschaft in der Aufnahmegesellschaft folglich partiell“ (Ataç/Rosenberger 2013: 39). Diese graduell abgestuften Teilhaberechte von Migrantinnen und Migranten (Mohr 2005) sind laut Krenn (2013: 400) „unmittelbar konstitutiv für das Entstehen und die Aufrechterhaltung von prekären Arbeits- und Beschäftigungsverhältnissen“.

<sup>14</sup> Die Unterscheidung von rechtlichen, behördlichen und arbeitsbezogenen Teilhabehürden ist ausschließlich analytischer Natur; in der Realität sind diese eng miteinander verbunden.



Tab. 2 Arten von Teilhabebehürden

rechtliche Teilhabebehürden	faktische Teilhabebehürden
ergeben sich aus Beschränkungen durch Gesetze und Regularien, z. B. Aufenthaltsrecht, Sozialrecht	<b>institutionell-behördliche Hürden</b> ergeben sich aus der behördlichen Praxis bzw. dem institutionellen Setting, z. B. Personalmangel, Diskriminierung, unklare oder komplexe Zuständigkeiten
	<b>erwerbsbedingte Hürden</b> ergeben sich aus den Beschäftigungsverhältnissen, z. B. überlange Arbeitszeiten, Umgehung von Arbeitsschutzstandards durch Missbrauch von Werk- oder Dienstleistungsverträgen und Soloselbständigkeit

Darstellung: wissenschaftlicher Stab des SVR

ergeben, aber nicht genuin rechtlicher Natur sind. So hängt beim Arbeitsmarkt die faktische Durchsetzung bestehender arbeitsrechtlicher Schutzvorschriften bisweilen davon ab, wie die Beschäftigungsverhältnisse konkret gestaltet sind, inwieweit Arbeitgebende diese Rechte einhalten oder umgehen (erwerbsbedingte Faktoren) und inwieweit Arbeitsgerichte, Gewerkschaften und Betriebsräte zugänglich sind (behördlich-institutionelle Faktoren).

*Auslandsspezifische und sozioökonomische Verwundbarkeit: individuelle Risikofaktoren für prekäre Arbeitsverhältnisse*

Die Teilhabemöglichkeiten<sup>15</sup> einer Person ergeben sich wie oben skizziert aus einem Wechselspiel zwischen den individuellen Voraussetzungen und den rechtlichen und faktischen Teilhabebedingungen in

den verschiedenen Bereichen (Bartelheimer/Henke 2018; Abb. 1). **Bei ausländischen Arbeitskräften, die zur Aufnahme einer Beschäftigung im Niedriglohnsektor nach Deutschland kommen, kumulieren häufig bestimmte Voraussetzungen bzw. Faktoren (in unterschiedlichen Kombinationen und Ausprägungen), die das Risiko prekärer Beschäftigungsverhältnisse erhöhen. In der Literatur wird in diesem Kontext auch von „Verwundbarkeit“<sup>16</sup> gesprochen.** Gemeint sind damit „soziale Subjektpositionen [...], die sich durch den Mangel an bestimmten Ressourcen auszeichnen“ (Haubner 2018: 274). Diese Verwundbarkeit „nötigt die Betroffenen zu Zugeständnissen, schränkt ihre Handlungsspielräume ein und schwächt ihre Verhandlungsmacht“ (Haubner 2018: 274).

**Bei ausländischen Arbeitskräften ist die Verwundbarkeit zweiachsig:<sup>17</sup> Zum einen besteht häu-**

15 Die unterschiedlichen individuellen Voraussetzungen, die Personen für den deutschen Arbeitsmarkt mitbringen, wirken mit den rechtlichen, institutionellen und arbeitsbezogenen Rahmenbedingungen zusammen und können ebenfalls Teilhabe beschränken oder verhindern. Sie sind jedoch nicht als alleinige oder primäre Gründe für bestehende Problemlagen zu verstehen. Insofern sollten bei der Betrachtung der individuellen Situation rechtliche, institutionelle und arbeitsbezogene Ursachen und Verantwortungen nicht aus dem Blick geraten.

16 Auch im Kontext der Gesetzgebung zu Menschenhandel und Ausbeutung wird von Verwundbarkeit gesprochen: „Die Verwundbarkeit kann physischer, psychologischer, emotionaler, familiärer, sozialer oder wirtschaftlicher Art sein. Dabei kann es sich beispielsweise um einen unsicheren oder rechtswidrigen Verwaltungsstatus des Opfers, um wirtschaftliche Abhängigkeit oder um eine schwache Gesundheit handeln. Kurz gesagt, es kann sich um jede Art von Notlage handeln, in der ein Mensch gezwungen ist, die Ausbeutung zu akzeptieren“ (Erläuternder Bericht zum Übereinkommen des Europarats vom 16. Mai 2005 zur Verhütung und Bekämpfung des Menschenhandels, Rn. 83; Übersetzung: SVR).

17 Diese beiden Achsen werden analytisch getrennt voneinander betrachtet, in der Realität bedingen sie sich aber häufig gegenseitig. Eine hohe sozioökonomische Verwundbarkeit ergibt sich beispielsweise daraus, dass für den Niedriglohnbereich häufig Personen aus (ost- und mitteleuropäischen) Ländern angeworben werden, in denen das Wohlstandsniveau deutlich niedriger ist.



fig eine sozioökonomische<sup>18</sup> Verwundbarkeit. Sie resultiert aus einer schwächeren sozioökonomischen Position in der Gesellschaft und vor allem am Arbeitsmarkt. Sie kann Personen unabhängig von Geburtsort, Aufenthaltsdauer oder Staatsangehörigkeit treffen, ist also nicht per se migrationspezifisch. Empirisch zeigt sich eine Verbindung mit migrationspezifischen Fragen und besonders mit dem Untersuchungsgegenstand dieser Studie aber darin, dass diese Arbeitskräfte meist aus Regionen kommen, in denen das Wohlstandsniveau deutlich niedriger ist.

Neben die sozioökonomische Verwundbarkeit, die sich prinzipiell nicht auf ausländische Arbeitskräfte beschränkt, treten zum anderen **auslandsspezifische Faktoren. Diese betreffen ausschließlich Personen, die sich (ggf. erst seit Kurzem) in einem fremden Land aufhalten.** Dazu zählen beispielsweise mangelnde Deutschkenntnisse oder eine geringe Kenntnis des im Zielland der Beschäftigung geltenden Arbeitsrechts (s. hierzu im Detail Kap. 4.1). **Daraus ergibt sich eine „auslandsspezifische Hilflosigkeit“,<sup>19</sup> die auch als auslandsspezifische Verwundbarkeit<sup>20</sup> bezeichnet wird** (Pries/Tuncer-Zengingül 2012; Dubois et al. 2019; Deutscher Bundestag 2016: 25).

Die genannten Faktoren führen in Kombination mit bestehenden Teilhabehürden zu einer (Mehr-)Abhängigkeit von der prekären Beschäftigung (s. Kap. 4.1). Diese Wechselwirkungen werden vor allem in Kap. 3 bis Kap. 5 untersucht.

#### 1.4 Der Zusammenhang zwischen Teilhabe und Prekarität

Das skizzierte Verständnis von Prekarität und Teilhabe macht deutlich, dass sich diese Konzepte erheblich überschneiden, besonders in der ökonomischen und der wohlfahrtsstaatlichen Dimension. Rechtliche und faktische Teilhabebedingungen sind eng verbunden und können im Zusammenwirken Hürden erhöhen, die für ausländische Arbeitskräfte in prekären Beschäftigungen in den verschiedenen gesellschaftlichen Teilbereichen bestehen. Prekäre Beschäftigung ist somit nicht nur das Resultat bestimmter rechtlicher und faktischer Teilhabehürden, sondern auch eine Grundlage dafür, sie kann also schon bestehende Hürden verschärfen und reproduzieren. Abb. 3 zeigt rechtliche und faktische Stellenschrauben in den verschiedenen Teilbereichen, die je nach Ausgestaltung die Aufnahme oder Verfestigung prekärer Beschäftigungsverhältnisse mitbedingen (oder auch abwenden) können. Damit reiht sich diese Studie in den Kontext der sozialwissenschaftlichen Teilhabeforschung ein: Diese legt seit vielen Jahren den Fokus auf die Wechselwirkungen, die zwischen den Teilhabepositionen in den verschiedenen Bereichen entstehen können (s. z. B. Kronauer 2010; Ataç/Rosenberger 2013).

Das folgende Kapitel skizziert die Grundprinzipien des deutschen Aufenthalts-, Arbeits- und Sozialrechts, die als rechtliche Bedingungen für Teilhabe verstanden werden können.

18 Haubner (2018: 274) bezeichnet dies als materiell-ökonomische Verwundbarkeit, die u. a. „im Nichtbesitz von (produktivem) Vermögen oder durch den Ausschluss von Erwerbsarbeit begründet“ ist.

19 Dieser Begriff wird vor allem im Kontext der Gesetzgebung zu Arbeitsausbeutung und Menschenhandel verwendet: „Es kommt somit nicht auf eine Fremdheit im Sinne einer Staatsangehörigkeit an, sondern die Fremdheit hängt davon ab, ob wegen der Gesamtumstände, wie z. B. der fremden Sprache und Lebensgewohnheiten, der Unkenntnis (rechtlicher) Schutzmöglichkeiten oder sozialer Isolation, dem betroffenen Opfer ein Zurechtkommen erheblich erschwert ist“ (Deutscher Bundestag 2016: 25).

20 Dubois et al. (2019) bezeichnen dies als „migrationspezifische Aspekte“. Haubner (2018: 274) spricht in diesem Kontext von kulturell-symbolischer Verwundbarkeit. Diese werde durch „kulturell-symbolisch vermittelte Diskriminierungs- und Ausgrenzungspraktiken erzeugt, die Ausschlüsse, aber auch tradierte Zuständigkeiten in Bezug auf askriptive Personenmerkmale (wie soziale Herkunft, Geschlecht, Alter, Ethnie) stiften“.

Abb. 3 Wechselwirkungen zwischen individuellen Faktoren und Bedingungen für die Teilhabe am Arbeitsmarkt

**Bedingungen der Teilhabe am Arbeitsmarkt (Kap. 4 und 5)**

**rechtlich**

- Zugang zum Arbeitsmarkt
- Anspruch auf gleichen Lohn, gleiche Arbeitsbedingungen und Arbeitsschutz
- Arbeitsgerichtsbarkeit
- Recht auf Bildung von Gewerkschaften und Betriebsräten

**faktisch**

- **erwerbsbedingt:** Einhaltung der Rechte durch Arbeitgebende
- **institutionell-behördlich:** Zugang zu Institutionen der Rechtsdurchsetzung und vermittelnden Instanzen wie Betriebsräten und Gewerkschaften



**individuelle Faktoren (Kap. 4.1)**

**auslandsspezifisch**

- Kenntnis des Arbeits- und Sozialrechts
- Sprachkenntnisse
- soziale Netzwerke/ Ressourcen

**sozioökonomisch**

- finanzielle Ressourcen

**Teilhabebedingungen bei sozialer Sicherung und Anerkennung ausländischer Qualifikationen (Kap. 3)**

**rechtlich**

- Aufenthaltsrecht
- Sozialrecht
- Anerkennungsgesetz

**faktisch**

- **institutionell-behördlich:** komplexe Zuständigkeiten, behördliche Praxis
- **erwerbsbedingt:** Zahlung von Sozialabgaben, Stabilisierung des Aufenthalts etc.

Darstellung: wissenschaftlicher Stab des SVR

## 2 Rechtliche Rahmenbedingungen für ausländische Beschäftigte

Für ausländische Arbeitskräfte ist der Zugang zum Arbeitsmarkt, zu sozialen und politischen Rechten und zu Aufenthaltssicherheit durch das Aufenthalts-, das Arbeits- und das Sozialrecht umfassend reguliert und im Vergleich zu Personen mit deutscher Staatsangehörigkeit bzw. mit einer Niederlassungserlaubnis graduell beschränkt. Diese rechtlichen Rahmenbedingungen werden im Folgenden skizziert. In Kap. 3 und 4 wird dann anhand der für die Studie geführten Interviews aufgezeigt, wie im Rahmen dieser rechtlichen Grundlagen oder auch in Umgehung dieser Grundlagen prekäre Arbeits- und Lebensverhältnisse erzeugt und stabilisiert oder perpetuiert werden.

### 2.1 Das Aufenthaltsrecht

Es gehört zu den Kernmerkmalen moderner Staatlichkeit, dass ein Staat entscheiden darf, wer sich dort unter welchen Bedingungen aufhalten darf. Entsprechend hat sich auch in Deutschland ein differenziertes Set von Zutritts- und Aufenthaltskriterien entwickelt, die Ausländerinnen und Ausländer in unterschiedlichem Maße und mit unterschiedlichen Konsequenzen betreffen. Die aufenthaltsrechtlichen Regelungen bestimmen den Rechtsstatus einer Person und in der Folge deren rechtliche (und damit teilweise auch die faktischen) Möglichkeiten der Teilhabe in den verschiedenen gesellschaftlichen Teilbereichen (s. zu Letzteren Kap. 3 und 4). Grundsätzlich ist dabei zu unterscheiden zwischen Drittstaatsangehörigen (s. Kap. 2.1.1) und Staatsangehörigen von Mitgliedstaaten der Europäischen Union (EU) (s. Kap. 2.1.2).

### 2.1.1 Drittstaatsangehörige

Drittstaatsangehörige – das sind alle Personen, die nicht einem Mitgliedstaat der Europäischen Union angehören und darüber vermittelt auch die Unionsbürgerschaft haben – müssen für ihren Aufenthalt in Deutschland ein Motiv bzw. einen Zweck angeben. Als legitime Migrationszwecke sind im Recht Flucht, Familie, Bildung und Ausbildung sowie Erwerbstätigkeit etabliert. Die erwerbsmigrationspolitischen Möglichkeiten haben sich in den letzten Jahren rasant entwickelt (s. dazu z. B. SVR 2018: 41-50; SVR 2022: 24-29; Ponert/Tollenaure 2010: 11-48; Langenfeld/Lehner 2020: 215-223). Der erreichte Stand lässt sich – trotz vielfacher Klagen über die (vermeintliche) Komplexität des Ausländerrechts (dazu zutreffend Offer 2017: 30) – grundsätzlich bislang auf eine einfache Formel bringen: **Zum Arbeiten nach Deutschland kommen kann jede Person mit einer ausländischen Qualifikation, die anerkanntermaßen den deutschen Ausbildungsstandards entspricht.** Erwerbsmigrationspolitische Steuerungsinstrumente wie die Vorrangprüfung,<sup>21</sup> erforderliche Mindestgehälter oder eine Beschränkung der Anwerbemöglichkeit auf ausgewählte Berufsgruppen spielen nur noch punktuell, d. h. für bestimmte Einzelgruppen eine Rolle (s. dazu SVR 2018).

Eine wichtige Unterscheidung ist die zwischen reglementierten und nicht reglementierten Berufen (Info-Box 1). **Rein aufenthaltsrechtlich ist die Frage, ob eine Tätigkeit in einem reglementierten oder einem nicht reglementierten Beruf angestrebt wird, jedoch (zumindest bislang) nur eingeschränkt von Belang.** Denn für Berufe beider Kategorien muss nach dem Aufenthaltsgesetz (AufenthG) entweder die Gleichwertigkeit der Qualifikation festgestellt (§ 18 Abs. 2 Nr. 4 AufenthG) oder eine Berufsausübungserlaubnis erteilt oder zugesagt werden (§ 18 Abs. 2 Nr. 3 AufenthG), die wiederum u. a. den Gleichwertigkeitsnachweis voraussetzt.

**Die Einreise aus Drittstaaten zum Zweck der Aufnahme einer Erwerbstätigkeit steht und fällt**

**also (zumindest bislang) grundsätzlich mit einer erfolgreichen Anerkennung der im Ausland erworbenen Qualifikation, und zwar unabhängig davon, ob ein reglementierter oder ein nicht reglementierter Beruf angestrebt wird.** Von diesem Grundprinzip gibt es aber bei Drittstaatsangehörigen drei Ausnahmen.

#### *Erwerbstätigkeit von nicht zu Erwerbszwecken eingereisten Drittstaatsangehörigen*

Relevant ist die Unterscheidung zwischen reglementierten und nicht reglementierten Berufen für **Personen, die unabhängig von Erwerbszwecken nach Deutschland gekommen sind**, z. B. im Rahmen des Familiennachzugs oder als Flüchtlinge. Für diese Gruppe – die nicht im Zentrum dieser Studie steht – gilt hier dasselbe wie für einheimische Arbeitskräfte: **Sie können in nicht reglementierten Berufen arbeiten, ohne dass sie eine entsprechende Ausbildung absolviert haben bzw. eine im Ausland erworbene Ausbildung als deutschen Standards entsprechend anerkannt wurde.** Personen, die über die Kanäle der Erwerbsmigration zum Arbeiten nach Deutschland kommen, ist diese Option weitgehend verwehrt. Zu den wenigen Ausnahmen davon gehören vor allem Personen, die über die sog. Westbalkan-Regelung einreisen. Bei Personen, die über den Weg des Asyls oder des Familiennachzugs nach Deutschland kommen, ist die Anerkennung ihrer Qualifikation – in nicht reglementierten Berufen – somit *aufenthaltsrechtlich* bedeutungslos.<sup>22</sup> Für die Positionierung auf dem Arbeitsmarkt spielt sie aber durchaus eine Rolle, besonders für die Frage, ob die betreffenden Personen eine Beschäftigung finden können, die ihrer Qualifikation entspricht (s. dazu schon Brücker et al. 2014; Ekert et al. 2017). Bei Erwerbsmigrantinnen und Erwerbsmigranten aus Drittstaaten stellt sich dieses Problem nicht, denn für sie ist die Anerkennung ihrer Ausbildung eine Einreisevoraussetzung. Die anerkennungsrechtliche Problematik ist hier also vorverlagert und entscheidet über die Einreise.

21 Im Rahmen der Vorrangprüfung wird überprüft, ob für die Stelle, die mit einer ausländischen Arbeitskraft besetzt werden soll, im Inland aufhältige bevorrechtigte Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer zur Verfügung stehen.

22 Entsprechend normiert § 4a Abs. 1 S. 1 AufenthG eine Generalerlaubnis mit Verbotsvorbehalt: Ausländerinnen und Ausländer, die einen Aufenthaltstitel besitzen, dürfen eine Erwerbstätigkeit ausüben, es sei denn, dies wird durch ein Gesetz verboten. Entsprechende Verbote finden sich noch vereinzelt vor allem für ausreisepflichtige Personen.

## Info-Box 1 Zur Unterscheidung zwischen reglementierten und nicht reglementierten Berufen

Reglementierte Berufe sind nach einer Legaldefinition der Richtlinie 2005/36/EG über die Anerkennung von Berufsqualifikationen „berufliche Tätigkeit(en) oder eine Gruppe beruflicher Tätigkeiten, bei der die Aufnahme oder Ausübung oder eine der Arten der Ausübung direkt oder indirekt durch Rechts- und Verwaltungsvorschriften an den Besitz bestimmter Berufsqualifikationen gebunden ist“. In Deutschland gibt es 81 bundesrechtlich und 18 auf Länderebene reglementierte Berufe. Dazu zählen z. B. medizinische Heilberufe (Arztberuf, Krankenpflege, Physiotherapie), der

Rechtsanwalts- und der Lehrerberuf. Diese Berufe darf eine Person also nur ausüben, wenn sie über eine bestimmte Qualifikation verfügt. Zu den nicht reglementierten Berufen gehören vor allem die Ausbildungsberufe im dualen System. Hier gilt diese Beschränkung nicht. In diesen Berufen können also auch Personen ohne entsprechende Ausbildung tätig werden. Eine Ausnahme besteht nur für solche Personen, die aus Drittstaaten explizit zum Zweck der Erwerbstätigkeit einreisen wollen. Sie benötigen bislang in der Regel eine Anerkennung ihrer im Ausland erworbenen Qualifikation.

### *Berufsgruppen- und länderspezifische Ausnahmen*

Auch bei Drittstaatsangehörigen, die zu Erwerbszwecken nach Deutschland kommen wollen, wird in bestimmten Konstellationen auf den Gleichwertigkeitsnachweis verzichtet. So gibt es eine entsprechende Ausnahme für Berufe auf dem Gebiet der Informations- und Kommunikationstechnologie (§ 19c Abs. 2 AufenthG i. V. m. § 6 BeschV).<sup>23</sup>

Eine zweite erwerbsmigrationsrechtliche Sonderoption, die auf einen Qualifikationsnachweis verzichtet, bezieht sich nicht auf bestimmte Berufe oder Sektoren, sondern auf Herkunftsländer (s. für diese Unterscheidung auch SVR 2018: 43–47): Gemäß der als Westbalkan-Regelung bekannt gewordenen Option (§ 19c Abs. 1 AufenthG i. V. m. § 26 Abs. 2 BeschV) können Staatsangehörige von Albanien, Bosnien und Herzegowina, dem Kosovo, Nordmazedonien, Montenegro und Serbien ohne jegliche qualifikatorische

Bedingung zur Aufnahme einer Erwerbstätigkeit nach Deutschland einreisen, sofern die Bundesagentur für Arbeit (BA) zugestimmt hat. Die BA kontrolliert dafür die Gleichwertigkeit der Arbeitsbedingungen und führt eine Vorrangprüfung durch. Die Westbalkan-Regelung ist derzeit bis zum 31. Dezember 2023 befristet, und ihr Umfang ist begrenzt auf 25.000 Zustimmungen pro Kalenderjahr. Sie ist vor allem bei Arbeitgebenden ein beliebter Weg, um Arbeitskräfte zu rekrutieren (vgl. z. B. Bither/Ziebarth 2018). Gemäß den aktuellen Plänen der Bundesregierung<sup>24</sup> soll sie entfristet und das Kontingent verdoppelt werden. Viele der Arbeitskräfte aus den Westbalkanstaaten, die über diese Regelung angeworben wurden, sind als Hilfskräfte beschäftigt, also auf der untersten Stufe der Arbeitsmarkthierarchie; das zeigt eine vom Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB) durchgeführte Evaluation (Brücker/Falkenhain/

23 Gerade in diesem Sektor würde ein Beharren auf dem Gleichwertigkeitserfordernis den deutschen Arbeitsmarkt für eine nicht unerhebliche Zahl von Arbeitskräften abschotten, die zwar formal nicht oder nur eingeschränkt qualifiziert, aufgrund ihrer materiellen Qualifikationen aber dennoch stark nachgefragt sind. Darum hat der Gesetzgeber beschlossen, in diesem Bereich eine Ausnahme zu erlassen. Der Gleichwertigkeitsnachweis wurde hier durch andere Erfordernisse ersetzt: mindestens drei Jahre Berufserfahrung, die in den letzten sieben Jahren erworben wurden, ein Mindestgehalt in Höhe von 60 Prozent der jährlichen Beitragsbemessungsgrenze der allgemeinen Rentenversicherung und gute Deutschkenntnisse, was gemäß § 2 Abs. 11 AufenthG dem Sprachniveau B1 des Gemeinsamen Europäischen Referenzrahmens für Sprachen entspricht. Auf den Nachweis deutscher Sprachkenntnisse kann jedoch gemäß § 6 S. 3 der Beschäftigungsverordnung (BeschV) in begründeten Einzelfällen verzichtet werden. Diese Option richtet sich – auch wenn sie keine formale Qualifikation erfordert – an berufliche und wirtschaftliche „Quasi-Fachkräfte“ (Breidenbach 2020: Rn. 479). Für die vorliegende Studie, die sich mit Prekaritätskonstellationen auf dem Arbeitsmarkt befasst, ist sie somit kaum relevant, denn solche Konstellationen dürften in der IT-Industrie ein Randphänomen darstellen.

24 Ein entsprechender Entwurf einer Verordnung zur Weiterentwicklung der Fachkräfteeinwanderung vom 29.03.2023 liegt bereits vor.

Fendel/Promberger/Raab et al. 2020). Somit sind Personen, die über die Westbalkan-Regelung nach Deutschland gekommen sind, auch für diese Studie relevant.

#### *Die geplante Weiterentwicklung der Fachkräfteeinwanderung*

Der Nachweis, dass eine im Ausland erworbene berufliche Qualifikation deutschen Standards entspricht, spielt bei der Erwerbszuwanderung aus Drittstaaten also bislang eine zentrale Rolle. Seine Bedeutung wird jedoch absehbar sinken. Im Dezember 2022 hat die Bundesregierung ein Eckpunktepapier für eine Reform des Erwerbsmigrationsrechts verabschiedet, die im Koalitionsvertrag vereinbart wurde und für 2023 ansteht. Im Frühjahr 2023 wurden entsprechende Entwürfe für ein Gesetz und eine Verordnung vorgestellt. Darin ist eine weitreichende Neuerung vorgesehen. Bislang ist nach § 18 Abs. 2 Nr. 3 und 4 AufenthG grundsätzlich ein Gleichwertigkeitsnachweis erforderlich, und Optionen, die davon abweichen, sind als Ausnahmen formuliert. Diese Optionen sollen nun von der Peripherie ins Zentrum des Rechts rücken. Konkret soll z. B. eine „Erfahrungssäule“ eingeführt werden, in der „unter bestimmten Voraussetzungen qualifizierten Drittstaatsangehörigen auch ohne vorherige formale Anerkennung ihres Abschlusses die Erwerbszuwanderung nach Deutschland [ermöglicht wird]“ (Bundesregierung 2022: 4). Nach dem Entwurf für eine Verordnung zur Weiterentwicklung der Fachkräfteeinwanderung erfordert dies eine ausländische Berufsqualifikation, außerdem ein Mindestgehalt in Höhe von 45 Prozent der Beitragsbemessungsgrenze der allgemeinen Rentenversicherung.<sup>25</sup> Auf den Nachweis bestimmter Sprachkenntnisse soll verzichtet werden.

Inzwischen liegen Entwürfe eines Gesetzes (BT-Drs. 20/6500) und einer Verordnung zur Weiterentwicklung der Fachkräfteeinwanderung vor. Die ansonsten

grundlegende Unterscheidung zwischen reglementierten und nicht reglementierten Berufen war für Drittstaatsangehörige, die zum Zweck der Erwerbstätigkeit einreisen wollen, für die Einreise selbst bislang irrelevant, weil in beiden Fällen die im Ausland erworbene Qualifikation als gleichwertig anerkannt sein musste. Hier sind deutliche Änderungen geplant (s. dazu SVR 2023). Statt einer Ausbildung, die als deutschen Standards entsprechend anerkannt ist, sollen künftig eine im Ausland staatlich anerkannte Ausbildung und Berufserfahrung ausreichen. **Dies bedeutet auch, dass die Anerkennung einer im Ausland erworbenen Berufsqualifikation zumindest im Bereich der nicht reglementierten Berufe erheblich an Bedeutung verlieren wird.**

#### 2.1.2 EU-Staatsangehörige

Die aufenthaltsrechtlichen Rahmenbedingungen für **EU-Staatsangehörige** unterscheiden sich fundamental von denen für Drittstaatsangehörige, die in Kap. 2.1.1 beschrieben wurden. Diese Gruppe muss **aufgrund ihrer Freizügigkeitsrechte kein Motiv für die Einreise angeben**. Die Unionsbürgerschaft beinhaltet einen „Rechtsanspruch, von Maßnahmen der Migrationssteuerung grundsätzlich verschont zu bleiben“ (Bast 2011: 54). Primärrechtlich verankert ist dieses Recht zum einen in Art. 45 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV). Als eine der Säulen der Personenverkehrsfreiheiten (Art. 26 Abs. 2 AEUV) garantiert die Arbeitnehmerfreizügigkeit die Mobilität des Produktionsfaktors Arbeit. Nach ständiger Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs (EuGH) bedarf der Arbeitnehmerbegriff einer weiten Auslegung. Aufgrund der Bedeutung der Grundfreiheiten ist er zudem unionsautonom auszulegen (Kocher 2017: Rn. 25).<sup>26</sup> Er erfasst auch Beschäftigungen, die von vornherein nur auf kurze Dauer angelegt sind.<sup>27</sup> Art. 56 AEUV gewährleistet die Dienstleistungsfreiheit. Sie lässt sich von der Arbeit-

<sup>25</sup> Als starre Gehaltsvorschrift soll dies aber nur bei tarifungebundenen Unternehmen gelten. Bei tarifgebundenen Unternehmen könnte das Gehalt nach dem Eckpunktepapier auch niedriger liegen.

<sup>26</sup> Nach dem EuGH fällt beispielsweise eine Beschäftigung auch dann in den Schutzbereich der Arbeitnehmerfreizügigkeit, wenn das Arbeitsentgelt unter dem branchenspezifisch garantierten Mindesteinkommen liegt (EuGH, Rs. 53/81, Slg. 1982, S. 1035, Rn. 13 – *Levin*).

<sup>27</sup> Bereits Mitte der 1990er Jahre urteilte der EuGH im Fall einer in Italien beschäftigten Österreicherin, dass auch eine Beschäftigung, die von vornherein auf zweieinhalb Monate befristet ist, in den sachlichen Anwendungsbereich der Arbeitnehmerfreizügigkeit fällt (EuGH, Rs. C-413/01, Slg. 2003, S. I-13187, Rn. 25, 32 – *Ninni-Orasche*).

nehmerfreizügigkeit dadurch abgrenzen, dass in ihrem Anwendungsbereich Leistungen selbständig, also außerhalb eines Weisungsverhältnisses erbracht werden. Komplettiert werden die Personenverkehrsfreiheiten durch die Niederlassungsfreiheit nach Art. 49 AEUV. Diese ist von der Arbeitnehmerfreizügigkeit durch die Selbständigkeit der Tätigkeit abzugrenzen, von der Dienstleistungsfreiheit vor allem durch die Dauer: Letztere erfasst Tätigkeiten, bei denen die Person, die die Leistung erbringt, sich nur vorübergehend in einem anderen EU-Mitgliedstaat aufhält. Die Niederlassungsfreiheit greift dagegen nur, wenn sich das Unternehmen, das die Leistung erbringt, weitgehend in das Wirtschaftsleben des Staates eingliedert, in dem die Leistung erbracht wird.

Ergänzt wurden die Personenfreizügigkeitsrechte durch das allgemeine Freizügigkeitsrecht (Art. 21 AEUV), das am 1. November 1993 im Rahmen des Maastrichter Vertrags über die Europäische Union eingeführt wurde. Es löst innereuropäische Bewegungs- und Aufenthaltsrechte vollständig von jeglicher Zweckbindung. Im Kern wird die Freizügigkeit damit von einem „Marktbürgerrecht“ der wirtschaftlich Aktiven“ (Thym 2010: 86-87, mit Bezug auf Grabitz 1970: 65) umgewandelt in eine allgemeine Freizügigkeit, die nicht an wirtschaftlichen Nutzen gekoppelt ist.

#### *Sekundärrechtlich normierte Grenzen der Freizügigkeit*

Die primärrechtlich garantierten Freizügigkeitsrechte wurden sekundärrechtlich konkretisiert in der Verordnung über die Arbeitnehmerfreizügigkeit (VO (EU) Nr. 492/2011) und der Freizügigkeitsrichtlinie (RL 2004/38/EG). Hinsichtlich der Auslegung von Bestimmungen aus der Freizügigkeitsrichtlinie hat der EuGH in mehreren Urteilen **die Nutzung europäischer Freizügigkeitsrechte wieder stärker an wirtschaftliche Aktivität rückgekoppelt**. Das Freizügigkeitsrecht ist demnach nicht als unkonditionierbares bzw. uneingeschränktes Einreise- und Aufenthaltsrecht zu verstehen, sondern als eine auf den Schengen-Raum

beschränkte Reisefreiheit (vgl. SVR 2017: 43). Bei Aufenthalt, die über die in Art. 6 VO (EG) 2004/38 garantierte Dreimonatsfrist hinausgehen, muss somit entweder eine Tätigkeit als „Arbeitnehmer oder Selbständiger im Aufnahmemitgliedstaat“ (Art. 7 Abs. 1a VO (EG) 2004/38) aufgenommen werden oder sichergestellt sein, dass die betreffende Person und ihre Familienangehörigen über ausreichende Mittel verfügen, um ihre Existenz zu sichern, „so dass sie während ihres Aufenthalts keine Sozialhilfeleistungen des Aufnahmemitgliedstaats in Anspruch nehmen müssen“ (Art. 7 Abs. 1b VO (EG) 2004/38). Ist dies nicht der Fall, besteht kein materielles Aufenthaltsrecht; die Mitgliedstaaten können somit Sozialleistungen verweigern. Von dieser Möglichkeit hat auch die Bundesregierung Gebrauch gemacht und ein entsprechendes Gesetz verabschiedet.<sup>28</sup> **Nun haben Staatsangehörige anderer EU-Staaten, die in Deutschland keine Sozialversicherungsansprüche erworben haben und wirtschaftlich inaktiv oder arbeitslos sind, in den ersten fünf Jahren ihres Aufenthalts keinen Anspruch auf Leistungen aus dem Leistungsportfolio von SGB II und SGB XII.**

Somit vermitteln die europäischen Freizügigkeitsrechte zwar weitreichende Mobilitätsrechte, sie sind aber nicht als vollkommen voraussetzungsloses Recht auf Einreise, Aufenthalt und vor allem Sozialleistungsbezug zu verstehen. Besonders in der ersten Zeit des Aufenthalts in einem anderen EU-Mitgliedstaat müssen bestimmte wirtschaftliche Voraussetzungen erfüllt sein. Dies bedeutet zwar nicht, dass der Aufenthalt zwangsweise beendet wird, wenn die Voraussetzungen für ein materielles Freizügigkeitsrecht nicht erfüllt sind. Wenn Unionsbürgerinnen und Unionsbürgern der Einstieg in den Arbeitsmarkt nicht gelingt, sie also kein Einkommen haben und in der ersten Zeit ihres Aufenthalts auch kein Anrecht auf den Bezug von Sozialleistungen, können sie dadurch aber faktisch gezwungen sein, in ihr Herkunftsland zurückzukehren (s. hierzu Kap. 3.1).

<sup>28</sup> Gesetz zur Regelung von Ansprüchen ausländischer Personen in der Grundsicherung für Arbeitsuchende nach dem Zweiten Buch Sozialgesetzbuch und in der Sozialhilfe nach dem Zwölften Buch Sozialgesetzbuch, BGBl. I Nr. 65 vom 28. Dezember 2016.



### *Anerkennung von im EU-Ausland erworbenen Qualifikationen*

Hinsichtlich der Anerkennung einer im Ausland erworbenen Berufsqualifikation gelten für Unionsbürgerinnen und Unionsbürger in zweifacher Hinsicht besondere Regeln. Zum einen ist für sie (anders als bei Arbeitsmigrantinnen und Arbeitsmigranten aus Drittstaaten) die Anerkennung ihrer Qualifikation keine Einreisevoraussetzung; das ergibt sich unmittelbar aus den oben geschilderten weitreichenden Personenfreizügigkeitsrechten und ist nicht weiter erläutersbedürftig. Zum anderen erfordert bei dieser Gruppe auch die Aufnahme einer beruflichen Tätigkeit im Bereich der nicht reglementierten Berufe keine Anerkennung, bei den reglementierten Berufen hingegen schon. Für Unionsbürgerinnen und Unionsbürger gelten in dieser Hinsicht die gleichen Regeln wie für inländische Arbeitskräfte bzw. in Deutschland lebende Ausländerinnen und Ausländer, die aus anderen Gründen als zu Erwerbszwecken (beispielsweise über den Familiennachzug) nach Deutschland gekommen sind und nun eine Beschäftigung aufnehmen wollen.

Bei den reglementierten Berufen gibt es hinsichtlich der Berufsanerkennung zudem eine europarechtliche Besonderheit, die eng mit dem Ziel verbunden ist, den europäischen Binnenmarkt effektiv zu verwirklichen: **Für bestimmte reglementierte Berufe wird eine im EU-Ausland erworbene Qualifikation automatisch anerkannt**; das wurde mit der EU-Berufsanerkennungsrichtlinie (2005/36/EG) etabliert. Es gilt gemäß Art. 10b der Richtlinie jedoch nur für sieben Berufe, sechs aus dem Gesundheitssektor<sup>29</sup> und den Architektenberuf. Bei den anderen reglementierten Berufen muss weiterhin die Gleichwertigkeit der Ausbildung von den dafür zuständigen Stellen individuell anerkannt werden. Falls dabei wesentli-

che Unterschiede festgestellt werden, die der Gleichwertigkeit entgegenstehen, kann dies jedoch durch Berufserfahrung oder Zusatzqualifikationen ausgeglichen werden (dazu ausführlich Neundorf 2020: 79).<sup>30</sup>

## 2.2 Arbeits- und Sozialrecht

In Kap. 2.1 wurden die aufenthaltsrechtlichen Rahmenbedingungen für Ausländerinnen und Ausländer skizziert, die zum Zweck der Aufnahme einer Erwerbstätigkeit nach Deutschland kommen wollen. Der zweite Teil dieses Kapitels widmet sich nun sonstigen Rahmenbedingungen für die Teilhabe am Arbeitsmarkt. Dabei beschränkt sich die Darstellung auf die wesentlichen Grundzüge des Arbeits- und Sozialrechts. Wie diese Rahmenbedingungen auch umgangen werden können oder davon abgewichen werden kann, wird dann einen Schwerpunkt in Kap. 3 und Kap. 4 bilden.

Die folgenden Ausführungen beruhen weitgehend auf einer Expertise von Prof. Dr. Olaf Deinert (Georg-August-Universität Göttingen), die der wissenschaftliche Stab des SVR in Auftrag gegeben hat. Die Begrifflichkeiten in diesem Kapitel orientieren sich eng an der Expertise. Dabei wird sich zeigen, dass die Unterscheidung zwischen EU- und Drittstaatsangehörigen, die im Bereich des Aufenthaltsrechts eine zentrale Rolle spielt, im Arbeits- und Sozialrecht weit weniger relevant ist.

### 2.2.1 Arbeitsrecht

Der Bereich Arbeit ist zwar insgesamt stark reguliert, das Arbeitsrecht ist jedoch sehr fragmentiert. So gibt es in Deutschland kein einheitliches Arbeitsgesetzbuch, sondern zahlreiche Einzelgesetze. Zudem spielt im deutschen Arbeitsrecht das Richterrecht eine herausgehobene Rolle. Vor allem im Bereich des kollek-

29 Im Einzelnen sind dies folgende Berufe: Arzt/Ärztin, Tierarzt/Tierärztin, Zahnarzt/Zahnärztin, Apotheker/Apothekerin, Krankenschwester/Krankenpfleger und Hebamme/Entbindungspfleger. S. zur automatischen Anerkennung von im EU-Ausland erworbenen Qualifikationen in Gesundheits- und Pflegeberufen auch SVR 2022: 29-31.

30 Eine weitere Besonderheit für Unionsbürger und Unionsbürgerinnen hinsichtlich der Anerkennung im Ausland erworbener Qualifikationen ist der Europäische Berufsausweis (EBA). Er ist ebenfalls auf einige wenige Berufe beschränkt. Ebenso wie das Prinzip der automatischen Anerkennung beinhaltet dieses Verfahren gegenüber dem Standardmodell der Anerkennung bedeutende Abweichungen und Erleichterungen. Da es sich aber auf eine vergleichsweise kleine Zahl von Tätigkeiten beschränkt, sollte seine Bedeutung nicht überschätzt werden.

tiven Arbeitsrechts<sup>31</sup> hat die Rechtsprechung gesetzliche Regelungen nahezu vollständig ersetzt. Zudem bezieht sich das Arbeitsrecht bislang immer noch primär auf das sog. Normalarbeitsverhältnis, verstanden als ein auf unbestimmte Zeit geschlossenes Arbeitsverhältnis auf „Vollzeitbasis“ und mit festen Arbeitszeiten, das nicht an einen bestimmten Zweck gebunden ist (s. zur Definition des Begriffs Preis 2023: Rn. 150; ganz ähnlich Schubert 2010: 2614). Mittlerweile ist jedoch unübersehbar, dass diese Form von Arbeitsverhältnis zunehmend erodiert. An ihre Stelle treten neue Formen der Beschäftigung, die von diesem Leitbild stark abweichen.<sup>32</sup>

Diese Entwicklung ist unabhängig von der Staatsangehörigkeit oder einem Migrationshintergrund der betreffenden Arbeitskraft. Gerade bei Tätigkeiten, die sich hinsichtlich Entlohnung und Stabilität der Beschäftigung am unteren Ende der Arbeitsmarkthierarchie befinden, ist sie aber empirisch auch und besonders für Arbeitskräfte relevant, die entweder zur Aufnahme einer Tätigkeit nach Deutschland einreisen oder erst vor vergleichsweise kurzer Zeit eingereist sind. Denn sie sind stärker als einheimische Arbeitskräfte oder jene, die schon länger hier leben, auf solche Beschäftigungsformen angewiesen, um einen Einstieg in den Arbeitsmarkt zu finden. In seiner Expertise geht Deinert (2022) auf **drei Beschäftigungsformen ein, die besonders für den Arbeitsmarkteinstieg wichtig sind und in denen ausländische Arbeitskräfte gemessen an ihrem Bevölkerungsanteil überrepräsentiert sind: Tätigkeiten auf Werkvertragsbasis, Soloselbständigkeit und Scheinselbständigkeit**. Ergänzend ist die Leistungserbringung über das rechtliche Konstrukt der Entsendung zu berücksichtigen, die nahezu ausschließlich ausländische Arbeitskräfte betrifft. Die Unterscheidung zwischen

Drittstaats- und EU-Angehörigen, die für die aufenthaltsrechtlichen Rahmenbedingungen konstitutiv ist, hat im Arbeits- und Sozialrecht keinerlei grundlegende Bedeutung. Arbeits- und sozialrechtliche Schutzstandards gelten unabhängig von der Staatsangehörigkeit oder einem Migrationshintergrund und damit auch von der Frage, welcher aufenthaltsrechtliche Zugang dem Zugang zum deutschen Arbeitsmarkt vorgeschaltet ist (Deinert 2022: 4).

#### *Beschäftigung über Werkverträge*

Vor allem in Teilen der Nahrungsmittelindustrie und besonders im fleischverarbeitenden Gewerbe werden Arbeitskräfte häufig über Werkverträge beschäftigt.<sup>33</sup> Dabei schließen inländische Unternehmen untereinander einen Vertrag auf der Grundlage von § 631 des Bürgerlichen Gesetzbuchs (BGB), und zur Erfüllung dieses Vertrags werden Beschäftigte des auftragnehmenden Unternehmens bei den Auftraggebenden tätig. Mediale Aufmerksamkeit erregt hat diese Form der Beschäftigung vor allem deshalb, weil einige Unternehmen dazu übergegangen sind, ganze Teilbereiche ihrer Wertschöpfung auszulagern und über Werkverträge fremdzuvergeben. Betriebe der fleischverarbeitenden Industrie haben über dieses Konstrukt manchmal sogar den kompletten Prozess der Fleischerzeugung ausgelagert. Ansonsten ist dies vor allem in Kliniken zu beobachten, die Teilbereiche wie Reinigung, Versorgung und Catering an Fremdfirmen vergeben haben.

Anders als bei Entsendungskonstellationen, auf die weiter unten eingegangen wird, ist hier das ausführende Unternehmen im Inland tätig; zu einer Entsendung und grenzüberschreitender Mobilität kommt es dabei (rein rechtlich) also nicht. Wie sich empirisch sehr deutlich zeigt, sind Tätigkeiten für Unternehmen,

31 Das Arbeitsrecht ist in zwei Teile gegliedert: Individualarbeitsrecht und kollektives Arbeitsrecht. Das Individualarbeitsrecht befasst sich mit der Ausgestaltung des Verhältnisses zwischen Arbeitnehmenden und Arbeitgebenden; dazu gehören beispielsweise die Begründung, die inhaltliche Ausgestaltung und die Beendigung des Arbeitsverhältnisses und der Übergang von einem Unternehmen zu einem anderen. Das kollektive Arbeitsrecht widmet sich der kollektiven Ausgestaltung von Arbeitsbedingungen und umfasst das Recht der Koalitionen (Gewerkschaften und Arbeitgeberverbände), das Tarifvertragsrecht, das Arbeitskampfrecht und das Recht der betrieblichen Mitbestimmung.

32 Schon der 68. Juristentag 2010 hat sich unter dem Titel „Abschied vom Normalarbeitsverhältnis? – Welche arbeits- und sozialrechtlichen Regelungen empfehlen sich im Hinblick auf die Zunahme neuer Beschäftigungsformen und die wachsende Diskontinuität von Erwerbsbiographien?“ mit dieser Frage beschäftigt.

33 Vereinzelt kann es sich dabei auch um Dienstverträge (§ 611 BGB) handeln. Die beiden Formen unterscheiden sich zivilrechtlich darin, dass bei Dienstverträgen lediglich ein Tätigwerden geschuldet ist, bei Werkverträgen jedoch die Erstellung eines Werks und damit ein entsprechender Arbeitserfolg.



die entsprechende Werkverträge ausführen, aber gerade für ausländische Arbeitskräfte wichtig, die erst vergleichsweise kurz auf dem deutschen Arbeitsmarkt tätig sind (vgl. m. w. N. Deinert 2022: 5-6). Zum Teil werden Arbeitskräfte dafür von Subunternehmen auch gezielt im Ausland angeworben. Werkvertragskonstellationen sind somit in einer Migrationsperspektive konzeptionell weitgehend irrelevant, empirisch aber keineswegs.

Arbeitsrechtlich könnte sich zunächst folgende Frage stellen: Sind Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer, die eine ausländische Staatsangehörigkeit haben und/oder nach einer Beschäftigung im Rahmen eines Werkvertrags wieder im Ausland leben, von den in Deutschland geltenden arbeitsrechtlichen Schutzvorschriften überhaupt erfasst? Das auf der europäischen Ebene mittlerweile vereinheitlichte europäische Kollisionsrecht ist in diesem Punkt aber eindeutig. Zum einen ist der Grundsatz der Rechtswahlfreiheit darin stark eingeschränkt, es ist also kaum möglich, durch entsprechende Vereinbarungen aus dem deutschen Arbeitsrecht ‚herauszuoptieren‘ (Art. 3 und Art. 8 Abs. 1 Rom I-VO).<sup>34</sup> Zum anderen bestimmt Art. 8 Abs. 2 S. 1 Rom I-VO als objektives Vertragsstatut, dass in solchen Fällen „das Recht des Staates [gilt], in dem oder andernfalls von dem aus der Arbeitnehmer in Erfüllung des Vertrags gewöhnlich seine Arbeit verrichtet“.<sup>35</sup> Arbeitsrechtliche Schutzlücken entstehen also zumindest nicht dadurch, dass das deutsche Recht überhaupt nicht angewendet werden kann und folglich ins Leere läuft.<sup>36</sup>

Nachteile ergeben sich für Beschäftigte in solchen Werkvertragskonstellationen auf einer ande-

ren Ebene. **So ist es eher die Regel als die Ausnahme, dass Arbeitskräfte weniger verdienen, wenn sie die betreffenden Tätigkeiten in den auftraggebenden Unternehmen nicht (mehr) als Stammbeschäftigte, sondern als Beschäftigte von Fremdfirmen ausführen.** Rechtlich ist dies nicht zu beanstanden: Auch wenn die Beschäftigten im selben Betrieb bzw. auf demselben Betriebsgelände arbeiten, verletzt das nicht den arbeitsrechtlichen Grundsatz der Gleichbehandlung, denn dieser greift nur in Bezug auf ein und dasselbe Unternehmen. Wie die Expertise von Deinert (2022: 11-13) deutlich macht, wird **durch die zunehmende Fragmentierung von Belegschaften in einzelne Beschäftigtengruppen (die verschiedenen ‚Werkvertragserbringungseinheiten‘) jedoch kollektive Selbsthilfe erheblich erschwert oder gar verhindert.** Dies betrifft nicht nur die Frage, inwieweit in kleineren Betrieben Strukturen aufgebaut werden können, die für die Einrichtung eines Betriebsrats erforderlich sind,<sup>37</sup> sondern auch die Konfliktfähigkeit im Rahmen von Arbeitskämpfen. Wenn in einem Betrieb verschiedene Unternehmen tätig sind, die jeweils separate Werkverträge ausführen, ist beispielsweise eine Bestreikung des Betriebs schon allein deshalb sehr schwierig, weil sich die verschiedenen Einheiten zunächst auf eine gemeinsame Arbeitskampfstrategie verständigen müssten. In dieser Hinsicht hat das Gesetz zur Sicherung von Arbeitnehmerrechten in der Fleischwirtschaft (GSA Fleisch) aus dem Jahr 2017 (s. dazu auch Kap. 4.2.2; Info-Box 6) die Arbeitnehmerrechte gestärkt: Es verbietet vor allem, im Kerngeschäft der Fleischindustrie Arbeitskräfte über Werkverträge einzusetzen, und

34 Diese Einschränkungen ergeben sich daraus, dass im Falle einer Rechtswahl, die gemäß Art. 3 Rom I-VO grundsätzlich möglich ist, zwingende Bestimmungen des Rechts, das ohne Rechtswahl zur Anwendung gekommen wäre, nach Art. 8 Abs. 1 S. 2 Rom I-VO weiterhin gelten.

35 Zwar sieht Art. 8 Abs. 4 Rom I-VO in Form einer Ausweichklausel vor, dass auch das Recht eines anderen Staats angewendet werden kann, wenn sich aus der Gesamtheit der Umstände ergibt, dass der Vertrag mit einem anderen Staat enger verbunden ist als mit dem, wo die arbeitnehmende Person in Erfüllung des Vertrags gewöhnlich arbeitet. Dies ist aber nur in Ausnahmefällen vorstellbar. S. dazu auch Martiny 2021: Rn. 83.

36 Die Brüssel-Ia-VO regelt zudem die internationale Zuständigkeit der deutschen Gerichtsbarkeit. Art. 21 Abs. 1 Brüssel-Ia-VO gewährleistet, dass Arbeitgebende, die ihren Wohnsitz in der EU haben, nicht nur vor den Gerichten des Mitgliedstaats verklagt werden können, in dem sie ihren Sitz haben, sondern auch vor dem Gericht des Ortes, an dem oder von dem aus die arbeitnehmende Person gewöhnlich ihre Arbeit verrichtet oder zuletzt verrichtet hat. Zur Bestimmung des Wohnsitzes wird für Gesellschaften und juristische Personen gemäß Art. 63 Abs. 1 Brüssel-Ia-VO ihr satzungsmäßiger Sitz, ihre Hauptverwaltung oder ihre Hauptniederlassung herangezogen.

37 S. dazu die Regelung in § 9 S. 1 Betriebsverfassungsgesetz (BetrVG), die nach wahlberechtigten Arbeitnehmenden (§ 7 BetrVG) differenziert. Gemäß § 1 Abs. 1 S. 1 BetrVG kann ein Betriebsrat gegründet werden, wenn im Betrieb mindestens fünf volljährige Personen beschäftigt sind, von denen mindestens drei dort schon ein halbes Jahr oder länger arbeiten.

hat damit für einen „Organisationsschub für die gewerkschaftliche Interessenvertretung“ (Deinert 2022: 11) gesorgt. Dass Arbeitskräfte in der Fleischindustrie nun direkt angestellt werden müssen, erhöht zudem die Beschäftigungssicherheit: Zumindest in dieser Branche ist es nun nicht mehr möglich, die Wertschöpfung einfach in einzelne Pakete aufzuspalten, die jeweils über Werkverträge zu erbringen sind. So lässt sich die Belegschaft nicht mehr in viele Klein- und Kleinstbetriebe zersplittern, die aufgrund der Kleinbetriebsklausel in § 23 Abs. 1 S. 2 des Kündigungsschutzgesetzes von arbeitsrechtlichen Schutzklauseln im Bereich der Arbeitsvertragsbeendigung ausgenommen sind.

#### *Soloselbständigkeit*

Als eine Art funktionales Äquivalent zur Werkvertragsvergabe ist laut Deinert (2022: 17–18) aus der Arbeitgeberperspektive die Beschäftigung von Soloselbständigen zu sehen. Auch bei dieser Form der Leistungserbringung ist grundsätzlich deutsches Recht anzuwenden.<sup>38</sup> Soloselbständige genießen aber keinen arbeitsrechtlichen Schutz. Da Selbständige weisungsfrei und selbstbestimmt auf dem Markt agieren können, wird davon ausgegangen, dass sie sich den für sie erforderlichen Schutz gegen kollektive Lebensrisiken selbst organisieren. § 618 BGB bietet dienstverpflichteten Selbständigen lediglich einen Basisschutz für Leben und Gesundheit; die praktische Bedeutung dieser Vorschrift ist jedoch nach Witschen (2022: Rn. 3) „bislang überschaubar“.

Schutzlücken für die Gruppe der Soloselbständigen sind also nicht im klassischen Sinne rechtlicher Natur. Selbständigkeit auch von Einzelpersonen ist in einer Marktwirtschaft durchaus erwünscht und nichts, das sofort als verdächtig angesehen werden sollte. Gerade Personen, die ein Unternehmen aufbauen wollen, starten nicht selten als unternehmerische Sozilitäre. **Problematisch wird Soloselbständigkeit aber,**

**wenn sie dazu genutzt wird, klassische Arbeitsverhältnisse zu ersetzen.** Die Grenze zur Scheinselbstständigkeit (s. u.) ist hier fließend. Ein klassisches Beispiel für eine Branche, die verstärkt auf Soloselbständige zurückgreift, sind Paketlieferdienste. Sie umgehen damit die arbeits- und sozialrechtlichen Verpflichtungen, die mit einem Arbeitsverhältnis einhergehen, und vermeiden zugleich die Nachteile, die sich in der Regel ergeben, wenn sie selbständig tätige Firmen mit der Leistungserbringung beauftragen (höhere Kosten, kein Weisungsrecht). In solchen Beschäftigungen finden sich sowohl inländische als auch ausländische Personen. Da die genannten Bedingungen für alle Soloselbständigen gelten, besteht rechtlich-strukturell gesehen zwar kein Grund, ausländische Beschäftigte hier gesondert zu betrachten. Allerdings sind sie in solchen Beschäftigungsformen und -modellen empirisch überrepräsentiert. Insofern ist Soloselbständigkeit für die vorliegende Studie durchaus relevant.

#### *Scheinselbstständigkeit*

Die Nutzung der Dienstleistungen von Soloselbständigen überschreitet die Grenzen des Erlaubten, wenn die Arbeitgebenden versuchen, die Vorteile des Rückgriffs auf klassische Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer (dazu gehört vor allem das Weisungsrecht nach § 106 GewO, § 611a Abs. 1 S. 1 BGB) mit denen zu verbinden, die es bietet, über Dienst- oder Werkverträge Leistungen von Selbständigen einzukaufen (vor allem Wegfall der Lohnnebenkosten). Tatsächlich ist das rechtlich nicht möglich, wie § 611a Abs. 1 S. 6 BGB klarstellt.<sup>39</sup> **Arbeitsrechtlich gesehen kann es Scheinselbständige folglich nicht geben.** Es handelt sich dann vielmehr um abhängig beschäftigte Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer, für die regelwidrig keine Sozialversicherungsbeiträge abgeführt werden und denen arbeits- und sozialrechtlicher Schutz verwehrt wird.

38 S. dazu Art. 4 Abs. 1b Rom I-VO. Für Dienstleistungsverträge gilt zwar das Kollisionsrecht, das anders als das Arbeitsrecht keinem Günstigkeitsvorbehalt unterliegt. Eine Rechtswahl – die in der Praxis auch vorkommt – ist jedoch durch Art. 3 Abs. 3 und 4 Rom I-VO deutlich eingeschränkt. Keine Probleme stellen sich zudem im Rahmen der gerichtlichen Zuständigkeit, s. Art. 4 Abs. 1 Brüssel-Ia-VO.

39 Nach § 611a Abs. 1 S. 6 BGB ist es unerheblich, wie das Vertragsverhältnis im Vertrag bezeichnet ist, wenn aus seiner tatsächlichen Durchführung ersichtlich ist, dass es sich um ein Arbeitsverhältnis handelt. Ob die gesetzliche Klarstellung erforderlich war, ist angesichts der ständigen Rechtsprechung des Bundesarbeitsgerichts (BAG) umstritten. S. dazu beispielsweise Jousen (2022: Rn. 32), der auf den zivilrechtlichen Grundsatz „falsa demonstratio non nocet“ verweist.

An dieser Stelle zeigt sich bereits ein zentrales Problem, das auch die für die Studie geführten Interviews durchzieht, nämlich das der Rechtsdurchsetzung. **Während die rechtlichen Rahmenbedingungen vergleichsweise eindeutig (und dabei durchaus arbeitnehmerfreundlich) ausgestaltet sind, ist es immens schwierig, diese Rechte auch durchzusetzen** (darauf geht vor allem Kap. 4 ausführlich ein). Dabei birgt es durchaus Risiken, klassische Arbeitnehmertätigkeiten auf Scheinselbständige zu verlagern, um die Kosten zu reduzieren. Arbeitgebende, die dessen überführt werden, müssen nicht nur weit rückwirkend die nicht entrichteten Sozialversicherungsbeiträge nachzahlen (§ 25 Abs. 1 SGB IV), ihnen drohen nach § 266a Strafgesetzbuch (Vorenthalten und Veruntreuen von Arbeitsentgelt) auch strafrechtliche Konsequenzen (Deinert 2022: 24-25). Zudem stellt sich hier die Frage, ob die (teilweise unwissentlich) scheinselfständig Beschäftigten auch Lohnnachzahlungen bekommen müssten, beispielsweise auf der Basis des Mindestlohns.

#### *Entsendung*

Von einer Beschäftigung auf Werkvertragsbasis unterscheiden sich Entsendungen insofern, als sie einen unmittelbaren grenzüberschreitenden Bezug haben: Ein im Ausland ansässiges Unternehmen entsendet Arbeitnehmende nach Deutschland, um dort eine bestimmte Leistung zu erbringen. **Für die entsendenden Unternehmen und mittelbar auch für die deutschen Auftraggebenden sind Entsendekonstellationen vor allem dann attraktiv, wenn die betreffenden Rechtsordnungen sich so unterscheiden, dass damit Kostenvorteile erzielt werden können.** Das ist beispielsweise dann möglich, wenn die entsendeten Arbeitskräfte während ihrer Tätigkeit in Deutschland arbeits- und sozialversicherungsrechtlich weiterhin unter das Regime ihres im Ausland ansässigen Unternehmens fallen.

Dies ist bei Entsendungen grundsätzlich der Fall: Wenn ausländische Beschäftigte von ausländischen Unternehmen im Rahmen der Dienstleistungsfreiheit nach Deutschland entsandt werden, unterliegen sie prinzipiell dem Arbeits- und Sozialrecht des Herkunftslands. Damit gelten für sie andere und oftmals schlechtere Bedingungen als für Arbeitnehmerinnen

und Arbeitnehmer, die direkt bei einem Betrieb in Deutschland angestellt sind. **Ein arbeits- und sozialrechtliches Problem ist dies zumindest vom Grundsatz her nicht, denn damit werden die Ziele der europäischen Grundfreiheiten, konkret: der Dienstleistungsfreiheit, verwirklicht:** Wirtschaftliche Akteure und Akteurinnen aus allen Mitgliedstaaten können auf dem europäischen Binnenmarkt ihre jeweiligen Wettbewerbs- und Kostenvorteile zur Geltung bringen und sich damit auf dem Markt positionieren. Unterschiedliche arbeits- und sozialrechtliche Standards sind somit nicht von vornherein ein Skandalon, sondern lediglich die logische Konsequenz einer europäischen Grundfreiheit.

Arbeitsmarkt- und sozialpolitisch brisant werden Entsendungen allerdings, wenn die Tätigkeit im Ausland andauert. Das Nebeneinander von arbeits- und sozialrechtlichen Regelungen, das mit Blick auf die Prinzipien von Binnenmarkt und Dienstleistungsfreiheit zunächst unproblematisch erscheint, gerät dann zunehmend unter Rechtfertigungsdruck (Deinert 2022: 31-32). Vor diesem Hintergrund hat der europäische Gesetzgeber verschiedene sekundärrechtliche Regelungen erlassen, um die verschiedenen Interessen der Beteiligten in einen Ausgleich zu bringen: Das entsendende Unternehmen möchte Kostenvorteile in Form niedrigerer Lohn- und Lohnnebenkosten auf dem europäischen Markt nutzen können. Für die entsandte Arbeitskraft wird es mit zunehmender Dauer des Aufenthalts im Zielland immer stärker rechtfertigungsbedürftig, dass für sie andere Regelungen gelten als für andere Beschäftigte. Das Zielland schließlich hat ein Interesse daran, dass für eine ausländische Arbeitskraft, die länger im Land bleibt, das Prinzip gleicher arbeits- und sozialrechtlicher Bedingungen umgesetzt wird. Im Zentrum der Gesetzgebung steht die 2018 reformierte EU-Entsenderichtlinie (2018/275/EU), die im Juli 2020 mit dem Arbeitnehmer-Entsendegesetz (AEntG) in deutsches Recht umgesetzt wurde. Damit werden zunächst nur bestimmte zentrale Arbeitsbedingungen des Zielstaats auf ausländische Beschäftigte ausgeweitet. Hierzu zählen vor allem Entlohnungsvorschriften, Überstundensätze und Höchstarbeitszeiten (§ 2 AEntG); diese sind somit von den Grundsätzen der Dienstleistungsfreiheit ausgenommen. Hinsichtlich

der Bestimmungen, die von der nationalen Gesetzgebung nicht erfasst sind, schlägt das Europarecht einen zeitlichen Ansatz in der Form vor, dass ausländische Personen, die über Entsendung in Deutschland beschäftigt sind, in die hier geltenden arbeits- und sozialrechtlichen Bedingungen ‚hineinwachsen‘. Im Arbeitsrecht ist eine solche Angleichung in der Regel spätestens nach 18 Monaten erreicht, im Sozialversicherungsrecht nach 24 Monaten.

### 2.2.2 Sozialrecht

Ein sozialpolitisches und -rechtliches Kernmerkmal Deutschlands, aber auch der meisten anderen europäischen Länder ist ein „gerichtlich forciertes sozialrechtliches Territorialitätsprinzip“ (Thym 2017: 178). Damit ist gemeint, dass das Sozialrecht dazu tendiert, ausländische Personen nach ihrer Einreise sozialrechtlich im Land ansässigen Personen gleichzustellen (in diesem Sinne Thym 2017: 178, zitiert nach SVR 2021: 102). Die grundsätzlich vorstellbare Option, im Sinne eines „Einmauerns des Wohlfahrtsstaates und nicht des Landes“ (Niskanen 2006: 2; Übersetzung: SVR) im Land aufhältige Personen sozialrechtlich ungleich zu behandeln, ist also rechtlich kaum mehr zulässig. **Die Staatsangehörigkeit ist somit nicht mehr die entscheidende Instanz für das Recht auf sozialstaatliche Leistungen; diese Funktion hat sie zwar nicht vollständig, aber doch weitgehend an die Frage der physischen Präsenz auf dem Territorium abgegeben.** Damit wird das Migrationsrecht für das Anrecht auf wohlfahrtsstaatliche Leistungen zu einem „Vorposten“ (Kingreen 2014: 290) mit einer „Schleusenfunktion“ (Zacher 1993: 448, zitiert nach Thym 2017: 178).

Damit ist nicht gesagt, dass das Sozialrecht Ausländerinnen und Ausländer in Deutschland grundsätzlich und in allen Fällen Inländerinnen und Inländern gleichstellt. Gravierende Abweichungen davon gelten allerdings nur für zwei Gruppen: Die erste Gruppe

umfasst Asylsuchende sowie ausreisepflichtige Personen einschließlich Geduldeter und Personen, die in einem anderen Mitgliedstaat der EU als Schutzbedürftige anerkannt wurden und trotzdem nach Deutschland weitergewandert sind. Letztere sind von Sozialleistungen vollständig ausgeschlossen; für Erstere gilt ein reduzierter Katalog von Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz.<sup>40</sup> Diese Gruppe steht außerhalb des Fokus dieser Studie und wird deshalb im Weiteren nicht mehr betrachtet. Die zweite Gruppe hingegen ist für diese Studie sehr zentral. Es handelt sich um **Unionsbürgerinnen und Unionsbürger: Sofern sie nicht in Deutschland erwerbstätig sind oder durch vorherige Erwerbstätigkeit einen Leistungsanspruch nach SGB II erworben haben, erhalten sie in den ersten fünf Jahren ihres Aufenthalts keine Leistungen nach SGB II oder SGB XII.**<sup>41</sup> Sie werden für sozialstaatliche Leistungen auf ihr Herkunftsland verwiesen. Wenn EU-Bürgerinnen und EU-Bürger transferbedürftig werden, könnten sie dadurch also ihre Freizügigkeitsberechtigung verlieren. Weil Personen aus anderen EU-Staaten nur in Ausnahmefällen abgeschoben werden, leben sie dann unter Umständen „ohne materielles Freizügigkeitsrecht gleichsam als illegale Einwanderer im Bundesgebiet“ (Thym 2017: 179). Hinzu kommen zahlreiche regulatorische Lücken, behördlich-institutionelle Hürden und auch erwerbsbedingte Problematiken, die dazu führen können, dass EU-Staatsangehörige faktisch keinen Zugang zur Grundsicherung nach SGB II erhalten, besonders wenn sie im Niedriglohnsektor und in prekären Beschäftigungen tätig sind (s. Kap. 3.1).

Sozialrechtliche Prekarität kann also vor allem für eine Gruppe entstehen, die im Bereich des Aufenthaltsrechts insofern privilegiert ist, als die Vorgaben des Aufenthaltsrechts für sie nicht gelten. **Aus einer sozialrechtlichen Perspektive kann sich Prekarität dadurch eher bei Unionsbürgerinnen und Unionsbürgern ergeben als bei Drittstaatsangehörigen.**

40 Beispielsweise liegt der Geldbetrag, den das Asylbewerberleistungsgesetz gewährt, ca. 20 Prozent unter dem des Arbeitslosengelds II.

41 Mit dem 2016 verabschiedeten Gesetz zur Regelung von Ansprüchen ausländischer Personen in der Grundsicherung für Arbeitsuchende nach dem Zweiten Buch Sozialgesetzbuch und in der Sozialhilfe nach dem Zwölften Buch Sozialgesetzbuch hat der deutsche Gesetzgeber bekräftigt, dass Menschen aus EU-Mitgliedstaaten, die noch nie in Deutschland gearbeitet haben und die zur Sicherung ihres Lebensunterhalts auf staatliche Mittel angewiesen sind, diese grundsätzlich in ihrem jeweiligen Herkunftsland beantragen müssen. Notwendig geworden war das Gesetz durch eine Entscheidung des Bundessozialgerichts; danach hätten nicht erwerbstätige Unionsbürger und Unionsbürgerinnen nach sechs Monaten Zugang zu Sozialhilfe gehabt.

Denn bei Letzteren wirkt weiterhin die „Schleusenfunktion“ des Migrationsrechts (Zacher 1993: 448, zitiert nach Thym 2017), die für Unionsbürgerinnen und Unionsbürger ausgeschaltet ist. Sie zeigt sich beispielsweise bei Drittstaatsangehörigen, die zum Arbeiten nach Deutschland kommen wollen: Allgemein setzt die Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis voraus, dass der Lebensunterhalt gesichert ist (§ 5 Abs. 1 Nr. 1 AufenthG). Zudem ist sie an eine Beschäftigung gekoppelt, aus der sozialrechtliche Anwartschaften entstehen; das schließt sozialrechtliche Prekaritätslagen zumindest grundsätzlich aus. Das allgemeine Freizügigkeitsrecht der Unionsbürgerinnen und Unionsbürger ist dagegen weitgehend voraussetzungslos und nicht an eine Erwerbstätigkeit gekoppelt. Dies und faktische Probleme bei der Inanspruchnahme von Sozialleistungen können zu sozialrechtlicher Prekarität führen.

### 2.3 Zwischenfazit zur rechtlichen Ausgangslage

Diese kurze Darstellung der aufenthalts-, arbeits- und sozialrechtlichen Grundlagen zeigt bereits: **Um die Ausgangsbedingungen und die Folgen von Teilhabehürden und Prekarität aufzuzeigen, ist eine differenzierte Betrachtung erforderlich, denn die rechtlichen Ausgangslagen und die Folgen bestimmter Beschäftigungsformen unterscheiden sich für die einzelnen Gruppen zum Teil erheblich.** Für bestimmte Fragestellungen erweist sich die Unterscheidung nach Aufenthaltstitel und Herkunft als bedeutsam, genauer: die Frage, ob es um Staatsangehörige eines Mitgliedstaats der Europäischen Union geht oder um Drittstaatsangehörige. Für andere Aspekte wiederum ist die Herkunft der Beschäftigten zumindest auf konzeptioneller Ebene ohne Bedeutung. In den folgenden Kapiteln, die die empirischen Ergebnisse aus den durchgeführten Interviews präsentieren, wird entsprechend stark nach Gruppen differenziert. Dies kann eine (für die Migrationsforschung klassische) Unterscheidung nach Aufenthaltstitel und Herkunftsland sein; es kann aber – konzeptionell unabhängig von Herkunft oder Aufenthaltstitel – auch bedeuten, dass zwischen verschiedenen Formen von Beschäftigung unterschieden wird.

### 3 Teilhabehürden im Bereich wohlfahrtsstaatlicher Sicherung und bei der Anerkennung ausländischer Berufsqualifikationen

Das Zusammenspiel von aufenthalts- und sozialrechtlichen Rahmenbedingungen bestimmt, wer welchen Zugang zu Arbeitsmarkt und sozialer Sicherung und welche Aufenthaltssicherheit erhält. Somit bestimmt es auch die rechtlichen Teilhabemöglichkeiten ausländischer Arbeitskräfte in Deutschland. Diese sind je nach Gruppe sehr unterschiedlich.

**EU-Staatsangehörige sind deutschen Staatsangehörigen in vielen Teilbereichen nahezu gleichgestellt. Gerade bei Sozialleistungen gibt es jedoch erhebliche Unterschiede.** Inaktive oder arbeitssuchende EU-Staatsangehörige haben in den ersten fünf Jahren keinen Anspruch auf existenzsichernde Leistungen nach SGB II oder SGB XII. Geht eine Person nur kurzfristig in Deutschland einer Beschäftigung nach (bei Saisonarbeit bzw. Entsendung), entfällt die Sozialversicherungspflicht in Deutschland, sie verbleibt im Herkunftsland. Damit entsteht auch kein Anspruch auf Sozialleistungen in Deutschland.

**Bei Drittstaatsangehörigen, die zum Zweck der Beschäftigung einreisen, ist der Zugang zum Arbeitsmarkt und zu Sozialleistungen abhängig vom Aufenthaltsstatus und dieser wiederum von sozioökonomischen Kriterien wie Bildungsgrad oder Einkommen.** Hoch qualifizierte Arbeitskräfte, die mit einer Blue Card nach Deutschland einreisen, haben deutlich mehr Rechte als Drittstaatsangehörige, die in Deutschland temporär einer Beschäftigung im Niedriglohnsektor nachgehen (beispielsweise über Entsendung oder in der Saisonarbeit).

Die rechtlich verankerten (fehlenden) Zugänge sind also je nach Gruppe sehr unterschiedlich (und häufig komplex geregelt). **Daneben führt häufig auch die institutionell-behördliche Umsetzung zum (bisweilen fehlerhaften) Ausschluss von sozialer Sicherung oder zu Problemen bei der Anerkennung ausländischer Qualifikationen. Dies betrifft ausländische Arbeitskräfte aus EU-Staaten ebenso wie jene aus Drittstaaten.** Solche faktischen Teilhabehürden entstehen meist aus einem Zusammenspiel von auslandsspezifischen Verwundbarkeiten aufseiten

der Arbeitskräfte (insbesondere fehlende Deutschkenntnisse), rechtlichen Teilhabehürden (rechtliche Leistungsausschlüsse bzw. regulative Lücken), behördlich-institutionellen Faktoren (z. B. komplexe institutionelle Zuständigkeiten, Personalmangel, Diskriminierung, Wissensmängel aufseiten der Mitarbeitenden) und erwerbsbezogenen Teilhabehürden, die sich aus einer prekären Beschäftigung ergeben (z. B. unterbrochene oder nicht dokumentierte Beschäftigungszeiträume). Besonders die komplexe Rechtslage für Unionsbürgerinnen und Unionsbürger, die sich aus EU-Freizügigkeitsrecht und Sozialrecht ergibt, trägt in der Praxis häufig zu einer problematischen Umsetzung bei.

Wenn ausländische Arbeitskräfte von existenzsichernden Leistungen rechtlich und praktisch ausgeschlossen sind, erzeugt das einen hohen Druck: Sie müssen möglichst schnell eine Beschäftigung aufnehmen bzw. in einer aktuellen Beschäftigung – ungeachtet der Arbeitsbedingungen – bleiben, um die eigene Existenz zu sichern; dies gilt besonders, wenn auch ihre sozialen und anderweitigen finanziellen Ressourcen in Deutschland begrenzt sind. Das begünstigt die Aufnahme bzw. die Stabilisierung prekärer Beschäftigungsverhältnisse. Denn bei solchen Tätigkeiten besteht oft ein hoher Arbeitskräftebedarf, der Einstieg ist niedrigschwellig und sie erfordern keine oder geringe Qualifikationen und Deutschkenntnisse (vgl. auch Seils/Emmler 2022; Schork/Loschert/Kolb 2022: Kap. 3.3). Die Wahrscheinlichkeit ist hoch, dass daraus prekäre Arbeits- und Lebensbedingungen entstehen, die schwer wieder verlassen werden können und sich zunehmend verfestigen (Promberger et al. 2018; Allmendinger et al. 2018; Stuth et al. 2018).

**Ein Weg aus der Arbeitsmarktprekarität ist beruflicher Aufstieg. Bei Arbeitskräften mit ausländischen Bildungsabschlüssen kann deren formale Anerkennung die Position auf dem Arbeitsmarkt erheblich verbessern** (Brücker et al. 2021). Wie in Kap. 2 ausgeführt, hat die Anerkennung im Ausland erworbener Qualifikationen strukturell eine Doppelrolle: Zum einen dient sie als Instrument der Migrationssteuerung, denn im Bereich der Erwerbsmigration ist die Anerkennung zumindest bislang fast immer eine Voraussetzung für die Einreise. Zum anderen ist

sie wichtig, um eine der Qualifikation entsprechende Beschäftigung zu finden. Bei reglementierten Berufen ist sie ohnehin unabdingbar für die Berufsausübung. Aber auch bei nicht reglementierten Berufen ist sie ein nicht zu unterschätzender ‚Booster‘ für die Arbeitsmarktpositionierung, denn sie stellt eine Vergleichbarkeit mit inländischen Qualifikationen her. Damit trägt sie dem standardisierten und nach Qualifikationen strukturierten Berufsausbildungssystem in Deutschland Rechnung und verbessert die Chancen auf dem deutschen Arbeitsmarkt (Mergener 2018).

Vor diesem Hintergrund untersucht dieses Kapitel auf der Basis der für die Studie geführten Interviews behördlich-institutionelle Hürden beim Zugang zu Sozialleistungen (Kap. 3.1) und im Verfahren zur Anerkennung ausländischer Berufsqualifikationen (Kap. 3.2). Diese bestimmen auch darüber, welche Teilhabemöglichkeiten eine ausländische Arbeitskraft in Deutschland hat.

### 3.1 Faktische Teilhabehürden beim Bezug von Sozialleistungen

*Das größte Problem ist tatsächlich, dass es a) einen Ausschluss gibt und b) aber auch der Zugang insgesamt schwierig ist für die Menschen. Da gibt es verschiedene Gründe: Das geht vom diskriminierenden Verhalten schon in den Eingangszonen der Arbeitsagentur und den Jobcentern bis hin zu fehlender Kenntnis vom Freizügigkeitsrecht, wo wirklich Ansprüche verwehrt werden aufgrund von falschen rechtlichen Schlussfolgerungen oder von zu großen Hürden im Grunde. Also da werden Dokumente verlangt, die man eigentlich gar nicht verlangen darf. Also fehlendes Wissen und manchmal eben auch wissentliche Fehlbehandlung oder Falschbehandlung von Anträgen.*

(Interview 18, sozialrechtl. Beratung, Referent/in)

Unfreiwillige Arbeitslosigkeit gehört im Wohlfahrtsstaat grundsätzlich zu den Lebensrisiken, die sozialversicherungsrechtlich aufgefangen werden. Arbeitslosigkeit soll keine existenziell bedrohlichen Lebenslagen produzieren. Dazu dienen die Leistungen der Arbeitslosenversicherung nach SGB III, für



die die Ansprüche durch Sozialabgaben im Zuge einer Beschäftigung erworben werden, und die steuerfinanzierten grundsichernden Leistungen nach SGB II. Beides sind wichtige Teilhabeleistungen des Wohlfahrtsstaats. **Ausländische Arbeitskräfte sind von dieser staatlichen Leistung teilweise rechtlich ausgeschlossen. Doch auch wenn sie ein Recht auf Sozialleistungen haben, werden sie davon in der Praxis häufig ausgeschlossen. Hierfür ursächlich sind institutionell-behördliche und erwerbsbedingte Teilhabebehörden und auslandsspezifische Verwundbarkeiten aufseiten der Arbeitskräfte.**

Im Folgenden werden zunächst rechtliche, behördlich-institutionelle und erwerbsbedingte Hürden des Leistungsbezugs aufgezeigt, die sich speziell für Arbeitskräfte aus dem EU-Ausland ergeben (s. Kap. 3.1.1). Anschließend wird auf eine Konstellation eingegangen, in der teilweise pauschal Leistungen der Arbeitsmarktförderung verwehrt werden, die sich sowohl auf Arbeitsmarktberatung und Arbeitsvermittlung als auch auf Förderungen aus dem Vermittlungsbudget beziehen. Dies betrifft ausländische Arbeitskräfte aus EU- und aus Drittstaaten gleichermaßen (s. Kap. 3.1.2).

### **3.1.1 Regulierungslücken, behördlich-institutionelle und erwerbsbezogene Teilhabebehörden: Leistungsausschlüsse für EU-Staatsangehörige**

*Auch da gibt es einfach strukturelle Hürden, die im System angelegt sind, die es eben für EU-Arbeitnehmer deutlich schwieriger machen, an die gleichen Leistungen zu kommen wie Deutsche, obwohl sie rechtlich gleichgestellt sind.*

(Interview 02, Bundesbehörde, leitende Funktion)

EU-Staatsangehörige dürfen sich im Rahmen der Freizügigkeit im gesamten EU-Gebiet ohne gesonderte Aufenthaltserlaubnis aufhalten. Aufgrund der wirtschaftlichen Unterschiede zwischen den Mitgliedstaaten (insbesondere durch die EU-Osterweiterung in den Jahren 2004, 2007 und 2013) stellte sich die Frage, welche existenzsichernden Leistungen die einzelnen Staaten EU-Staatsangehörigen gewähren müssen, die das Freizügigkeitsrecht nutzen. Nach

mehreren, teils widersprüchlichen Rechtsprechungen auf europäischer und nationaler Ebene gilt nun, dass EU-Staatsangehörige, die im Rahmen ihrer Freizügigkeitsrechte nach Deutschland kommen, sich bis zu drei Monate im Bundesgebiet aufhalten dürfen, ohne erwerbstätig zu sein. In dieser Zeit haben sie keinen Anspruch auf Leistungen der sozialen Sicherungssysteme. Nach Ablauf der Dreimonatsfrist müssen sie entweder durch Erwerbstätigkeit oder durch Eigenmittel den Lebensunterhalt für sich und ihre Familienangehörigen sicherstellen, um ihr materielles Freizügigkeitsrecht zu behalten. Nach fünf Jahren des legalen Aufenthalts sind EU-Staatsangehörige deutschen Staatsangehörigen gleichgestellt und erhalten entsprechend vollen Zugang zu Sozialleistungen.

#### *Regulierungslücken*

Im Zeitraum zwischen drei Monaten und fünf Jahren des Aufenthalts in Deutschland haben wirtschaftlich inaktive oder arbeitssuchende EU-Staatsangehörige keinen Anspruch auf existenzsichernde Leistungen nach SGB II oder SGB XII. Mit diesem Leistungsausschluss wollte der Gesetzgeber sicherstellen, dass EU-Bürgerinnen und EU-Bürger „dem Sozialsystem des Ziellandes nicht finanziell ‚zur Last fallen‘“ (Brzelius/Ratzmann/Reiß 2022: 242). **Dieser pauschale sozialrechtliche Leistungsausschluss von EU-Staatsangehörigen wird seit Jahren kontrovers diskutiert und ist ein wiederkehrendes Thema bei Sozialgerichten, in den Rechtswissenschaften und in der (europäischen) Migrationsforschung** (vgl. u. a. Devetzi/Janda 2017; Janda 2021; Janda 2011; Sindbjerg Martinsen/Werner 2019; Schmidt 2019). Bezogen auf Leistungen nach dem SGB II stellt sich die praktische Frage, inwiefern Arbeitskräfte aus anderen EU-Staaten gegen Arbeitsmarktrisiken abgesichert sind, wenn sie unfreiwillig arbeitslos werden oder die Löhne nicht zur Existenzsicherung ausreichen. Hier stehen die europäische (Arbeitnehmer-)Freizügigkeit und das deutsche Wohlfahrtsregime in einem Spannungsverhältnis; zwischen den beiden besteht eine Regulierungslücke. Auf diese weisen die deutschen Sozialgerichte immer wieder hin; nach ihrer Rechtsprechung „[verletzt] der Aufenthalt nicht abgesicherter EU-Bürger die Menschenwürde und das Sozialstaatsgebot des Grundgesetzes“ (Schmidt 2019: 3).

Nach dem Sozialgesetzbuch ist für den Zugang zu Leistungen nach SGB II ausschlaggebend, dass eine Person erwerbsfähig ist und somit dem Arbeitsmarkt zur Verfügung steht, dass sie hilfebedürftig ist und dass sie sich gewöhnlich im Bundesgebiet aufhält. Davon ausgeschlossen sind all jene „Ausländerinnen und Ausländer, die weder in der Bundesrepublik Deutschland Arbeitnehmerinnen, Arbeitnehmer oder Selbständige noch aufgrund des § 2 Absatz 3 des Freizügigkeitsgesetzes/EU freizügigkeitsberechtig sind, und ihre Familienangehörigen für die ersten drei Monate ihres Aufenthalts“ (§ 7 SGB II). Bei EU-Staatsangehörigen, die unfreiwillig arbeitslos und deshalb arbeitsuchend sind, ist entscheidend, ob der Arbeitnehmerstatus nachgewiesen werden kann (Interview12\_sozialrechtl. Beratung; Interview19\_sozialrechtl. Beratung; vgl. auch Schmidt 2019: 8). Dieser ist dann gegeben, wenn eine Person weisungsgebunden und fremdbestimmt arbeitet bzw. gearbeitet hat und aufgrund eines Vertrags von einer arbeitgebenden Person oder einem Unternehmen abhängig ist (§ 611a Abs. 1 BGB). Entscheidend ist nun, dass EU-Staatsangehörige den Arbeitnehmerstatus behalten, wenn sie unfreiwillig arbeitslos werden, sofern sie zuvor mindestens zwölf Monate erwerbstätig waren (Schmidt 2019: 8). Sie gelten auch als Arbeitnehmende, wenn sie regelmäßig einer geringfügigen Beschäftigung nachgehen, auch wenn der monatliche Verdienst gering ist.<sup>42</sup> In bestimmten Fällen ist der Arbeitnehmerstatus jedoch auch zeitlich begrenzt: EU-Staatsangehörige, die weniger als ein Jahr erwerbstätig waren und dann inaktiv werden, behalten diesen Status für sechs Monate.

Ist der Arbeitnehmerstatus gegeben, erhalten arbeitsuchende EU-Staatsangehörige Zugang zu den grundsichernden Leistungen nach SGB II, wenn sie unfreiwillig arbeitslos geworden sind und keinen Anspruch auf Arbeitslosengeld I nach SGB III haben. Zudem haben EU-Staatsangehörige mit einer geringfügigen Beschäftigung entsprechend ihrem Arbeitnehmerstatus das Recht auf „aufstockende Leistun-

gen“ nach SGB II, wenn das mit der Beschäftigung erzielte Einkommen nicht ausreicht, um den Lebensunterhalt zu decken.<sup>43</sup> In der praktischen Umsetzung des Rechts zeigen sich aber systematisch Probleme, besonders an den Stellen, wo konkrete Regulierungslücken oder Ermessensspielräume bestehen.

Die Feststellung des Arbeitnehmerstatus obliegt der zuständigen Verwaltungsbehörde. Bei Leistungen nach SGB II sind das die regionalen Jobcenter. **Beim Leistungsbezug arbeitsuchender EU-Staatsangehöriger bestehen Regulierungslücken zwischen europäischer und nationaler Rechtsprechung; daraus ergeben sich in der Praxis unterschiedliche Rechtsauslegungen. Diese fallen oftmals zuungunsten der Betroffenen aus, führen zum Ausschluss von Leistungen und damit zu existenzieller Not.**<sup>44</sup>

Eine dieser Regulierungslücken betrifft den Fortbestand des Arbeitnehmerstatus bei vorangegangener Beschäftigung von mindestens einem Jahr. In solchen Fällen wird der Leistungsbezug meist zeitlich befristet, oder die Behörde stellt nach einer gewissen Zeit die Zahlungen ein. Tritt dies ein, bleibt in der Regel auch ein schriftlicher Widerspruch ergebnislos und eine außergerichtliche Einigung gelingt selten. Den Betroffenen bleibt dann nur der Verzicht auf Leistungen oder der Weg zum Sozialgericht, um ihre Ansprüche zu klären.

*[Der Arbeitnehmerstatus] ist immer noch umstritten bei den Menschen, die länger als ein Jahr gearbeitet haben. Manche sagen: „Ja, dann haben sie den Arbeitnehmerstatus für weitere zwei bis drei Jahre.“ Andere sagen: „Dann ist das unbegrenzt.“ Also das Problem ist, dass so viele Sachen so unterschiedlich ausgelegt werden, dass es gar nicht anders geht, als vor Gericht zu klagen, um das zu klären. Aber auf jeden Fall wirkt sich das auf die Existenz der Menschen [aus].*

(Interview 12, sozialrechtl. Beratung, Referent/in)

42 Dem sind EU-Bürger und EU-Bürgerinnen gleichgestellt, die sich als Selbständige niedergelassen und mindestens ein Jahr selbständig gearbeitet haben (Schmidt 2019: 8-9).

43 In diesem Sinne haben die Leistungen nach SGB II eine Doppelfunktion: Sie dienen sowohl der Grundsicherung von Bedürftigen als auch der Absicherung bei Arbeitslosigkeit.

44 Interview18\_sozialrechtl. Beratung; Interview08\_sozialrechtl. Beratung; Interview19\_sozialrechtl. Beratung.



Bei geringfügigen Beschäftigungen wird der Arbeitnehmerstatus oft mit Verweis auf den Umfang der Arbeitszeit aberkannt und auf dieser Basis die Leistung verweigert (Interview08\_sozialrechtl. Beratung). Dies geht darauf zurück, dass rechtlich nicht eindeutig festgelegt ist, ab welchem Umfang ein Minijob den Arbeitnehmerstatus erfüllt.

*Also die Gesetzeslage ist da schwammig. Es gibt diverse Gerichtsurteile, an denen man sich orientieren kann. Das eine sagt, 100 Euro pro Woche, das andere sagt etwas von ein paar Stunden pro Woche. [...] Diese Rechtsprechung hat gemeinsam: [...] Es muss definitiv keine sehr umfangreiche Tätigkeit sein. [...] Aber es ist tatsächlich nicht klar definiert.*

(Interview 08, sozialrechtl. Beratung, Referent/in)

*Behördlich-institutionelle und erwerbsbezogene Teilhabehürden für prekär beschäftigte EU-Staatsangehörige*

Eine große Hürde beim Zugang zu Sozialleistungen sind fehlende oder geringe Deutschkenntnisse aufseiten der ausländischen Arbeitskräfte. Dadurch ist es für sie schwierig bis unmöglich, die betreffenden Unterlagen, Formulare und Verfahren zu verstehen. **Rechtlich ist an sich festgelegt, dass EU-Bürgerinnen und EU-Bürgern der Zugang zu Sozialleistungen nicht aufgrund mangelnder Deutschkenntnisse erschwert werden darf. Die Arbeitskräfte haben also einen Rechtsanspruch auf Kommunikation in ihrer Herkunftssprache,<sup>45</sup> und Leistungsanträge dürfen nicht aufgrund von Sprachbarrieren abgelehnt werden** (vgl. auch Art. 76 Abs. 7 VO 883/2004<sup>46</sup>). Hat die antragstellende Person keine hinreichenden Deutschkenntnisse, müssen Mitarbeitende mit entsprechenden Sprachkenntnissen betraut oder, wenn dies nicht möglich ist, Übersetzungs- und Dolmetscherdienste hinzugezogen werden. **Sehr häufig wird jedoch be-**

**richtet, dass die Leistungsbehörden bei mangelnden Deutschkenntnissen die Entgegennahme von Leistungsanträgen mit dem einfachen Hinweis ablehnen, die Amtssprache sei Deutsch** oder der Klient bzw. die Klientin habe selbst für eine dolmetschende Begleitperson zu sorgen. Zum Teil werden die Betroffenen schon am Empfang der jeweiligen Leistungsbehörde zurückgewiesen.

*Und wir haben aber Ratsuchende, die davon berichten, sie kommen in den Eingangsbereich eines Jobcenters, sprechen schlecht Deutsch und bekommen schon im Eingangsbereich gesagt: „Sie bekommen eh keine Leistungen, wenn Sie nicht Deutsch sprechen.“ Vor einigen Jahren hieß es auch noch, Rumänen und Bulgaren kriegen nichts. Das ist nicht ein Problem von Nichtwissen und es ist alles so kompliziert, sondern das ist tatsächlich Unwillen.*

(Interview 06, sozialrechtl. Beratung, Referent/in)

*Sprachbarrieren sind natürlich auch generelle Zugangsbarrieren. [...] Es gibt Behörden, die sich da schon Mühe geben [...]. Aber es gibt durchaus auch Behörden und auch einzelne Mitarbeiter\*innen, die ganz streng [...] nach dem Grundsatz handeln: Amtssprache ist Deutsch. Und diesen Grundsatz auch sehr streng auslegen. Und wo die Menschen tatsächlich auch abgewiesen werden, weil sie kein Deutsch sprechen. Dabei ist es gerade bei EU-Bürger\*innen, für die auch das EU-Recht greift, tatsächlich rechtswidrig, weil das ist nach dem Gleichbehandlungsgesetz, [in der] EU darf das nicht passieren und Menschen dürfen nicht aufgrund von Sprachbarrieren von Leistungen ausgeschlossen werden. Aber das ist dann doch das, was praktisch oft passiert.*

(Interview 08, sozialrechtl. Beratung, Referent/in)

<sup>45</sup> Dies gilt für EU-Staatsangehörige und Drittstaatsangehörige, die ihren rechtmäßigen Wohnsitz in der EU haben und sich in einer grenzüberschreitenden Situation befinden. Andere Drittstaatsangehörige haben hingegen kein Recht auf Inanspruchnahme von Übersetzungsdiensten. S. auch BA 2016.

<sup>46</sup> Verordnung (EG) Nr. 883/2004 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 29. April 2004 zur Koordinierung der Systeme der sozialen Sicherheit.

Von einer solchen Diskriminierung aufgrund mangelnder Sprachkenntnisse wird häufig berichtet, es handelt sich keineswegs um Einzelfälle. Insofern kann hier durchaus von einer informellen institutionalisierten Form von Diskriminierung gesprochen werden (Ratzmann 2022: 232).

**Die sozialrechtlichen Regelungen in Kombination mit den Freizügigkeitsregeln für EU-Staatsangehörige sind komplex. Das Gleiche gilt für die behördlichen Verfahren für den Bezug von Leistungen.**<sup>47</sup> Diese Rechtslage in Deutschland ist schon für muttersprachliche Juristinnen und Juristen eine Herausforderung. Umso schwerer wiegt sie für ausländische Arbeitskräfte mit geringen Deutschkenntnissen, die es ihnen zusätzlich erschweren, sich die entsprechende Rechtskenntnis eigenständig anzueignen. Damit steigt die Gefahr, dass ausländische Arbeitskräfte ihre Leistungsansprüche nicht wahrnehmen oder sich gegen einen unrechtmäßigen Ausschluss von Leistungen nicht wehren. Sie sind somit darauf angewiesen, dass die Leistungsbehörden sie angemessen und in ihrem Sinne beraten – noch stärker als deutsche Staatsangehörige oder Ausländerinnen und Ausländer, die schon lange in Deutschland leben.

*Dann vielleicht noch fehlende Informationen, Desinformationen, die Rechtslage ist wie schon gesagt komplex, kompliziert. Das beeinflusst sowohl die Verwaltungspraxis [...], dass es zu diesen falschen oder nicht rechtskonformen Entscheidungen [über] Leistungserbringung eben deswegen kommt, weil die Rechtslage einfach so komplex ist und die Mitarbeiter in den Jobcentern damit überfordert sind.*

(Interview 08, sozialrechtl. Beratung, Referent/in)

**Gerade ausländische Arbeitskräfte werden aber von Mitarbeitenden der Leistungsbehörden häufig nicht ausreichend oder falsch beraten, was dann einen fehlerhaften Ausschluss von Leistungen nach sich ziehen kann. Solche behördlich-institutionellen Teilhabehörden haben vielfältige Ursachen.** Die Mitarbeitenden sind aufgrund der inhaltlichen und prozeduralen Komplexität des Rechts häufig unsicher, welche rechtlichen Leistungsansprüche bzw. Leistungsausschlüsse (Beratung, Vermittlung, finanzielle Leistungen, aktive Arbeitsförderung) für welche Personengruppen gelten bzw. wie Leistungsansprüche zu bewerten sind. Dadurch werden die rechtlichen Ansprüche ausländischer Arbeitskräfte oft falsch ausgelegt und ihre Leistungsanträge unrechtmäßig abgelehnt (Ratzmann 2019: 141).

*[...] Wir bekommen ziemlich häufig Rückmeldung, dass hier auch tatsächlich bei vielen Sachbearbeitern [...] eine bedauerliche, aber nachvollziehbare Falschinterpretation der Situation da ist, wo man mit rechtlicher Nachhilfe zum Ergebnis kommt. Bedauerlich deswegen, weil diejenigen, die keine Beratung haben, die kriegen halt nichts.*

(Interview 06, sozialrechtl. Beratung, Referent/in)

Damit im Einzelfall geprüft werden kann, ob der Arbeitnehmerstatus vorliegt und Leistungen zu gewähren sind, müssen zudem Nachweise über die vorherigen Arbeitsverhältnisse vorgelegt werden. Das ist – zumindest in der Theorie – verhältnismäßig einfach, wenn es sich um sozialversicherungspflichtige Beschäftigungen handelte, denn diese müssen den Sozialversicherungen gemeldet werden. Allerdings besteht auch hier Unklarheit darüber, welche

<sup>47</sup> Eine solche Komplexität von rechtlichen und behördlichen Regelungen besteht teilweise auch bei Drittstaatsangehörigen (durch die Kombination mit dem Aufenthaltsrecht) bzw. in Bezug auf andere Leistungsansprüche wie Kindergeld und BAföG. In einem Interview wird dazu ausgeführt: „Zugänge zu Sozialleistungen: Für mich als Juristin finde ich ja, manchmal machts Spaß, weil mir Jura Spaß macht. Als betroffener Mensch Katastrophe, in jedem Leistungsrecht andere Ausschlüsse. Na, wer kriegt Leistungen? Wer kriegt keine? Wer kriegt BAföG? Warum kriegen frisch Eingewanderte, in dem Fall auch EU-Bürger\*innen, die zum Studium einwandern, kein BAföG? Auszubildende kriegen, wenn sie es brauchen, Ausbildungsförderung als EU-Bürger\*innen, als Nicht-EU-Bürger\*innen, aber auch erst seit Kurzem, vor ein paar Jahren noch nicht. Warum kriegen manche Menschen Kindergeld? Warum haben nicht alle in Deutschland arbeitenden Ausländer\*innen den Kinderbonus bekommen, sondern je nach Status ja, je nach Status nein, je nach Status gab es ein Tablet für die Beschulung während der Pandemie, je nach Status gab es keins. Je nach Status haben wir unterschiedliche soziale Rechte, und zwar eben auch bei Rechten, die der Teilhabe dienen sollten“ (Interview 06, sozialrechtl. Beratung, Referent/in).

Zeiten für den Arbeitnehmerstatus anzurechnen sind. So werden Zeiten von Mutterschutz, Elternzeit oder Krankheitsphasen nicht anerkannt. Das kann dazu führen, dass die betreffende Person – ohne sich dessen bewusst zu sein – keinen Arbeitnehmerstatus (mehr) hat und deshalb von Leistungen ausgeschlossen oder der Leistungszeitraum begrenzt wird. Da nur Frauen Mutterschutzzeiten haben und sie oftmals auch längere Elternzeiten in Anspruch nehmen als Männer, sehen sich vor allem EU-Staatsbürgerinnen systematisch von Leistungen ausgeschlossen (Interview08\_sozialrechtl. Beratung; Interview19\_sozialrechtl. Beratung). De facto handelt es sich hier also um den Ausschluss von Frauen.

*Die Anrechnung von Zeiten ist hoch umstritten: Was ist mit Schwangerschaft, Krankheit, mit bestimmten Dingen, wenn sie prekär gearbeitet haben, informell gearbeitet haben, schwarzgearbeitet haben, wie zählt dann der gewöhnliche Aufenthalt, und wenn sie das nicht beweisen können [...]. Also es gibt mannigfaltige Fälle, warum die Leistungen abgelehnt [werden].*

(Interview 18, sozialrechtl. Beratung, Referent/in)

**Der rechtliche oder faktische Ausschluss von Leistungen kann nicht nur die Aufnahme oder Verfestigung prekärer Beschäftigungsverhältnisse mitbedingen, er kann umgekehrt auch eine Folge solcher Beschäftigungsverhältnisse sein.** Das wird in den Interviews immer wieder betont. **Prekär beschäftigte EU-Staatsangehörige befinden sich demnach in einer Spirale von Leistungsausschlüssen.** Der rechtliche Rahmen der EU-Freizügigkeit bzw. die Notwendigkeit, den Arbeitnehmerstatus nachzuweisen, in Kombination mit erwerbsbezogenen Teilhabehürden, die sich aus den prekären Beschäftigungsverhältnissen ergeben, erschwert den Zugang zu sozialen Leistungen erheblich.<sup>48</sup> **Gerade bei prekären Beschäftigungen ist das Arbeitsverhältnis häufig befristet. Damit ist es auch bei wiederholter Beschäftigung häufig schwer, die Kriterien für den Arbeitnehmerstatus zu erfüllen:**

*Zum anderen: Diese Beschäftigungsverhältnisse sind entweder befristet oder immer von kurzer Dauer. Also [...] es reicht, dass man krank ist und der Arbeitgeber spricht eine Kündigung aus und damit ist man wieder gekündigt nach einigen Monaten. Ich habe immer wieder [...] EU-Bürger, die sich in Deutschland seit fünf, sechs Jahren aufhalten und immer noch nicht als daueraufenthaltsberechtigt gelten, weil sie dieses eine Jahr ununterbrochene Beschäftigung nicht nachweisen können. Und diese prekäre Beschäftigung sind immer drei Monate, danach Kündigung. Sie können nicht wirklich beweisen, wie es zu dieser Kündigung gekommen ist, weil der Arbeitgeber hat mündlich einfach gekündigt, dann in einem anderen Fall eine fristlose Kündigung bekommen. Und das alles garantiert ihnen nicht die Verfestigung des Freizügigen-Status und alle anderen Rechte, die sich davon ableiten, also ganze Prekarität.*

(Interview 07, arbeitsrechtl. Beratung, Berater/in)

Das Problem, den Arbeitnehmerstatus nachzuweisen, besteht in der Praxis aber auch bei regelmäßiger und stetiger Beschäftigung, wenn das Arbeitsverhältnis nicht oder fehlerhaft dokumentiert ist (Interview07\_arbeitsrechtl. Beratung; vgl. auch die Ausführungen zur Bauindustrie in Kap. 4). Konkret entstehen Probleme, wenn kein schriftlicher Arbeitsvertrag vorliegt (Interview12\_sozialrechtl. Beratung), der Lohn nur in bar oder unregelmäßig gezahlt wurde oder die Arbeitszeit nicht vertraglich festgelegt oder nicht lückenlos dokumentiert ist (Interview01\_arbeitsrechtl. Beratung; Interview05\_arbeitsrechtl. Beratung). Auch in diesen Fällen verneinen die Behörden regelmäßig den Arbeitnehmerstatus und schließen die betreffenden Personen von Leistungen aus.

**Doch auch wenn die Arbeitsverhältnisse dokumentiert sind, wird der Arbeitnehmerstatus von den Leistungsbehörden nicht immer anerkannt.** So verweisen Expertinnen und Experten in den Interviews wiederholt auf Fälle, in denen Leistungen verweigert werden, weil ein „fingierte[s] Arbeitsverhältnis[.]“ un-

48 Interview08\_sozialrechtl. Beratung; Interview07\_arbeitsrechtl. Beratung; Interview18\_sozialrechtl. Beratung.

terstellt wird (Interview08\_sozialrechtl. Beratung), was sich bisweilen auch als berechtigt erweist.<sup>49</sup> Um einen solchen Verdacht zu prüfen, werden Nachweise verlangt, die über die standardmäßige Dokumentation von Arbeitsverhältnissen hinausgehen. Beispielsweise werden Unterlagen wie die Meldung an die Unfallversicherung angefordert, auf die die Arbeitnehmenden in der Regel keinen Zugriff haben, oder persönliche Daten von Kolleginnen und Kollegen abgefragt, etwa Namen, Adressen und Spitznamen (Interview12\_sozialrechtl. Beratung). Dieses Prozedere wird nach Einschätzung der Interviewten vor allem bei Staatsangehörigen von Bulgarien und Rumänien eingesetzt, einer Gruppe, bei der vermehrt eine „Armutsmigration“ angenommen wird (Brücker/Hauptmann/Ehsan 2013; Wagner 2018; Künkel 2018).

*Also es geht darum, [...] viele Menschen aus Bulgarien und Rumänien, besonders die, die als Roma wahrgenommen werden, werden per se von vornherein kriminalisiert. Ihnen wird unterstellt, dass die Arbeitsverhältnisse nicht echt sind. [...] [Da] werden ganz, ganz, ganz viele Unterlagen verlangt, zum Teil auch viele, auf die haben die Arbeitnehmer gar keinen Zugang: Zum Beispiel Meldungen bei der Unfallversicherung – also ich als Arbeitnehmer habe keinen Zugang zu dieser Meldung [...] – oder „Beschreiben Sie den Weg zu Ihrer Arbeit ganz genau“, „Nennen Sie die Namen Ihrer Kolleg\*innen mit Spitznamen und Adressen“. [...] Was soll das? Also [die verlangen] Bestätigung der Minijobzentrale, nicht nur Rentenversicherungsverlauf, sondern auch Krankenversicherungsverlauf.*

(Interview 12, sozialrechtl. Beratung, Referent/in)

Die gesetzlichen Regelungen und behördlichen Verfahren beim Zugang zu sozialen Sicherungsleistungen sollen die Sozialsysteme vor Missbrauch durch Einzelne und durch kriminelle Strukturen schützen.

Sie können aber dazu führen, dass die Dokumentationspflicht überhandnimmt, dass Menschen bestimmter Bevölkerungsgruppen zu Unrecht des Missbrauchs verdächtigt und ungerechtfertigterweise von Leistungen ausgeschlossen werden. Dies wiederum trägt zu einer Prekarisierung von EU-Staatsangehörigen in Deutschland bei.

**Der drohende Leistungsausschluss kann bei ressourcenschwachen EU-Arbeitskräften einen hohen Druck erzeugen, jede Art von Arbeit anzunehmen, unabhängig davon, wie prekär die Arbeitsbedingungen sind. Das spielt wiederum solchen Arbeitgeberinnen und Arbeitgebern in die Hände, die die Vulnerabilität dieser Gruppe ausnutzen.**

*Der Zusammenhang ist folgender: Wenn ich eben meine Existenz nicht mithilfe von Leistungen absichern kann, dann brauche ich ganz schnell einen Job. Eine andere Möglichkeit gibt es nicht. Und wenn ich ganz schnell einen Job brauche – dazu kommt, dass ich nun in Deutschland bin und die Sprache nicht kenne und mich vielleicht noch nicht so gut auskenne und orientiere. Dann bin ich der Gefahr verstärkt ausgeliefert, ein prekäres Arbeitsverhältnis aufzunehmen, weil ich einfach das nehme, was sich anbietet.*

(Interview 08, sozialrechtl. Beratung, Referent/in)

Wenn die Arbeitgebenden das Arbeitsverhältnis mangelhaft dokumentieren und die betreffende Person dann arbeitslos wird, führen „diese Leistungsausschlüsse, insbesondere für Arbeitsuchende, zur Verstetigung von solchen schlechten Arbeitsverhältnissen [...], weil die Leute da nicht rauskommen“ (Interview 06, sozialrechtl. Beratung, Referent/in). Dies macht sie anfällig für Ausbeutung. So erklärt eine befragte Person: „Die Unwissenheit, dieses Ausgeliefertsein, diese dringende [...] Notwendigkeit, einfach schnell irgendeine Beschäftigung aufzunehmen, macht Menschen [...] schutzlos, macht sie auch an-

<sup>49</sup> Schmidt (2019) untersucht in einer nicht repräsentativen Fallstudie, wie Kommunen mit der unklaren Rechtslage in Bezug auf den Leistungsausschluss von EU-Bürgerinnen und EU-Bürgern umgehen. Die Ergebnisse verweisen auf wiederholten, organisierten Leistungsmissbrauch: Dabei werden, teils über Mittelspersonen, fingierte Arbeitsverträge eingesetzt, um Zugang zu finanziellen Leistungen zu erhalten (Schmidt 2019: 17, 20–22).

fällig für Strukturen, die das ausnutzen und die Menschen dann ausbeuten“ (Interview 08, sozialrechtl. Beratung, Referent/in).

### 3.1.2 Behördlich-institutionelle Hürden für die Inanspruchnahme von Arbeitsmarktförderung durch EU- und Drittstaatsangehörige

Neben finanziellen Leistungen gehört zu den wohlfahrtsstaatlichen Teilhabeleistungen auch die Arbeitsförderung mit Arbeitsmarktberatung und Arbeitsvermittlung, die einen wichtigen Beitrag zur Arbeitsmarktintegration leisten soll. Die Angebote der aktiven Arbeitsförderung nach SGB II stehen aber nur Leistungsberechtigten während der Arbeitsuche zur Verfügung (§ 1 Abs. 3 SGB II). Erwerbsmigrantinnen und -migranten aus Drittstaaten sowie inaktiven oder arbeitssuchenden EU-Staatsangehörigen ohne Arbeitnehmerstatus sind sie also nicht zugänglich (§ 7 SGB II). Anders verhält es sich mit den Leistungen der Arbeitsförderung nach § 1 SGB III: Sie können unabhängig vom Bezug finanzieller Leistungen aus der Arbeitslosenversicherung oder der Grundsicherung in Anspruch genommen werden.

Zur Arbeitsförderung nach SGB III gehört die Beratung durch die regionale Agentur für Arbeit. Diese ist verpflichtet, jungen Menschen und Erwachsenen, die am Arbeitsleben bereits teilnehmen oder teilnehmen wollen, Berufsberatung einschließlich Weiterbildungsberatung anzubieten (§ 29 Abs. 1 SGB III). Von dieser Leistung können Menschen nicht aufgrund einer ausländischen Staatsangehörigkeit oder befristeter Aufenthaltsrechte ausgeschlossen werden. Denn die Arbeitsagenturen sind für alle „Arbeitsuchenden, Arbeitnehmer\*innen und Menschen mit einem Bedarf an Teilhabe zum Arbeitsleben zuständig, unabhängig davon, ob sie Transferleistungen beziehen oder nicht“ (Brussig/Frings/Kirsch 2017: 71).

Die Leistungen der Arbeitsförderung liegen im Ermessen der Behörde. Ob sie gewährt werden, ist davon abhängig, welchen Nutzen die Behörde davon erwartet, etwa für die Vermeidung von Arbeitslosigkeit oder eine bessere Positionierung auf dem Arbeitsmarkt. Arbeitsförderung kann u.a. Fort- und Weiterbildungen oder auch Sprachkurse umfassen, die aus dem Vermittlungsbudget finanziert werden.

Diese Möglichkeit der Arbeitsförderung wird von den Agenturen für Arbeit allerdings wenig genutzt. Die befragten Expertinnen und Experten führen dies u. a. darauf zurück, dass diese Möglichkeit wenig bekannt sei – und zwar sowohl bei den ausländischen Arbeitskräften als auch bei den Leistungsbehörden (Interview19\_sozialrechtl. Beratung; Interview32\_Beratung Anerkennung).

*Die Strukturen, die Angebote oder die Leistungen nach dem SGB III, also die Leistungen der Arbeitsmarktförderung, sind zwar theoretisch Menschen auch zugänglich, die eben diesen Arbeitnehmerstatus nicht haben als EU-Bürger, z.B. ein Aufenthalts-/Freizügigkeitsrecht zur Arbeitsuche in Anspruch nehmen und keinen Leistungsanspruch auf SGB-II-Leistungen haben. [...] Diese Menschen könnten theoretisch auch zur Arbeitsagentur gehen und sich beraten lassen, eventuell auch eine Weiterbildungsmaßnahme bewilligt bekommen. Das wird aber in der Praxis sehr selten genutzt. Das liegt auch an der Unwissenheit von beiden Seiten. [...] Die Menschen aus dem EU-Ausland, die eben zu der Gruppe, die beschrieben wurde, gehören, [wenn die] zur Arbeitsagentur gehen und sagen: „Ich habe keine Leistungen, aber ich möchte Beratung“, dann werden sie oft abgewiesen. Es ist einfach wirklich anscheinend wenig bekannt und auch bei der Zielgruppe ist es wenig bekannt, dass es die Möglichkeit gibt.*

(Interview 08, sozialrechtl. Beratung, Referent/in)

**Bei den Leistungen der Arbeitsförderung steht das Personal in den Behörden vor der Aufgabe, ihren Nutzen mit Blick auf das öffentliche Interesse zu bewerten. Dafür muss es die Interessen der Kundinnen und Kunden sorgfältig gegen die öffentlichen Interessen abwägen, um den Grundsätzen von Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit gerecht zu werden. Diese Abwägung fällt oftmals zuungunsten der ausländischen Arbeitskräfte aus. Besonders wenn der Aufenthalt befristet ist – das ist bei Drittstaatsangehörigen häufig der Fall –, wird ein langfristiger Nutzen offenbar ausgeschlossen. Entsprechend werden Qualifizierungsmaßnahmen für**



ausländische Arbeitskräfte mit befristeten Aufenthaltstiteln regelmäßig abgelehnt.

*Wo ich ein Problem sehe, ist, dass dieses Ermessen manchmal zuungunsten der Betroffenen ausgelegt wird, weil gesagt wird: Na, du hast ja nur noch eine Aufenthaltserlaubnis, die nur noch ein halbes Jahr gültig ist, und dann macht das doch keinen Sinn, da jetzt irgendwie eine längerfristige Maßnahme zum Beispiel zu installieren. Ist natürlich Quatsch, denn eine Aufenthaltserlaubnis wird verlängert, wenn sie ausläuft. In aller Regel. Kommt drauf an, was es ist, aber die Tatsache, dass die jetzt nur noch drei Monate oder sechs Monate Gültigkeit hat, heißt nicht, dass sie danach weg ist. Das ist also eine Interpretation, die ich für falsch halte bei der Ermessensausübung bei den Agenturen.*

(Interview 19, sozialrechtl. Beratung, Referent/in)

Vor diesem Hintergrund ist es nicht überraschend, dass den Behörden systematische Diskriminierung vorgeworfen wird<sup>50</sup> (Brussig/Frings/Kirsch 2017). In den Interviews mit behördlichen Expertinnen und Experten zeigt sich diesbezüglich eine hohe Sensibilität. Hier wird auch offen das Problem angesprochen, dass Hürden in der Leistungsgewährung u. a. mit Sprachbarrieren zusammenhängen, die wiederum darauf zurückgehen, dass Formulare und Informationsmaterialien nur in Deutsch vorliegen (Interview02\_Bundesbehörde). In diesem Zusammenhang wird auch die Bedeutung und der Anspruch von Diversität in der Belegschaft betont, dem die Behörden noch nicht vollständig und flächendeckend entsprechen (Interview20\_Bundesbehörde). Zudem wird deutlich, dass der viel diskutierte Fachkräftemangel auch vor den Verwaltungen und Behörden nicht haltmacht. Um

dem behördlichen Anspruch und den Bedarfen dieser Kundengruppe gerecht zu werden, müssten sich die Mitarbeitenden intensiv mit den fremdsprachigen Arbeitskräften und ihren Biografien, Hintergründen und Ausgangslagen auseinandersetzen. Das ist aber schon aus Kapazitätsgründen oft unmöglich:<sup>51</sup>

*Und das Hauptproblem ist, dass ein Vermittler rund 300 Personen zu betreuen hat. Und da kann man sich ja ausrechnen, 300 Personen, wie oft würde man sich wünschen, dass jemand, der gut vermittelt werden will, einen Vermittler spricht? Dann ist es [leider] nicht so, dass man [...] jede Woche jemanden gut betreuen kann. Es ist einfach so von der schlichten Kapazität zu kurz, als dass die Betreuung ehrlicherweise komplett ausreichen würde. Das ist auch, also es ist kein qualitatives Defizit, sondern es wird halt hart berechnet, wie viel Personal wird zur Verfügung gestellt. Und deswegen wird die Arbeit der BA manchmal eher so empfunden, dass man nicht genug auf die biografische Arbeit eingehen kann zum Beispiel oder auf Qualifikationen, die im Herkunftsland erworben wurden.*

(Interview 20, Bundesbehörde, leitende Funktion)

**Personalmangel in den Behörden wiegt deshalb besonders schwer, weil die Leistungen der Arbeitsförderung speziell auf die individuellen Profile der Kunden und Kundinnen zugeschnitten werden sollen. Bei ausländischen Arbeitskräften sind die Profillagen in der Regel weniger vertraut und heterogen, sie erfordern also eine detaillierte Analyse. Wenn die betreffenden Personen außerdem wenig Deutsch sprechen, erschwert das den Beratungsverlauf und verlängert die pro Fall benötigte Zeit.**

50 Interview02\_Bundesbehörde; Interview06\_sozialrechtl. Beratung; Interview08\_sozialrechtl. Beratung; Interview20\_Bundesbehörde.

51 Dass den Bedürfnissen von Ausländerinnen und Ausländern mit ihren oft komplexen Ausgangslagen nicht entsprochen werden kann, weil dafür die personellen Kapazitäten fehlen, wird in den Interviews verschiedentlich aufgezeigt. Dies betrifft die Visavergabe (Interview18\_sozialrechtl. Beratung; Interview22\_Arbeitgeberverband), die Arbeitsmarktzulassung (Interview33\_Bundesbehörde), die Ausländerbehörden (Interview23\_Arbeitgeberverband), die Anerkennungsstellen (Interview32\_Beratung Anerkennung), die Arbeitsschutzkontrollen (Interview07\_arbeitsrechtl. Beratung) und auch die nicht behördlichen, aber staatlich geförderten Beratungsstellen (Interview32\_Beratung Anerkennung).

Die vorliegende Literatur zu diesem Thema bestätigt die Interviewergebnisse. „Angesichts der harten Zeitrestriktionen, unter denen die Beratungsgespräche geführt werden, ist es wahrscheinlich, dass dies in sehr vielen Fällen nicht oder erst mit unnötiger Verspätung gelingt. Ein Diskriminierungsrisiko ist hier also weniger im Profiling-System selbst zu suchen als in den Rahmenbedingungen, genauer den Vorgaben zu Betreuungsschlüssel und Kundenkontaktdichte, unter denen es angewandt wird. Von diesem Risiko betroffen sind insbesondere solche Arbeitssuchenden, die ihre Probleme nur sehr zögerlich offenlegen“ (Brussig/Frings/Kirsch 2017: 240; ähnlich auch Brücker/Falkenhain/Fendel/Promberger/Raab 2020; Ratzmann 2019; Schmidt 2019).

**Wenn die Möglichkeiten der Arbeitsförderung für ausländische Arbeitskräfte aufgrund von Unwissenheit, Sprachbarrieren und unzureichenden Kapazitäten so wenig genutzt werden, wird damit in Bezug auf Arbeitsmarktpositionierung und Ausbeutungsprävention Potenzial verschenkt.** So läuft eine bestehende Unterstützungsstruktur ins Leere, die erheblich dazu beitragen könnte, Teilhabehürden abzubauen und das Prekarisierungsrisiko ausländischer Arbeitskräfte auf dem deutschen Arbeitsmarkt zu senken.

Zusammenfassend lässt sich festhalten: **Der rechtliche und faktische Ausschluss von Sozialleistungen wird als eine wichtige Ursache für die (Wieder-)Aufnahme oder die Verfestigung prekärer Beschäftigungsverhältnisse genannt.** Fehlende soziale Absicherung kann bei ausländischen Arbeitskräften zu einer ernsten finanziellen Notlage führen. **Dies gilt besonders, wenn schon bestimmte individuelle sozioökonomische Risikofaktoren bestehen, etwa schwache finanzielle Ressourcen und fehlende Alternativen auf dem deutschen Arbeitsmarkt oder im Herkunftsland** (vgl. Kap. 4.1). Solche Risikofaktoren werden durch die Probleme im Bereich der sozialen Sicherung und eine fehlerhafte oder unterbleibende Arbeitsmarktberatung verstärkt. Bei einer Kündigung stehen die Betroffenen dann unter dem Druck, möglichst schnell wieder eine Beschäftigung aufzunehmen, um ihren Lebensunterhalt zu sichern. Die neue Beschäftigung hat dann häufig wieder prekäre Arbeitsbedingungen.

*Und die Hürden sind auch ziemlich hoch, die den Menschen dann auch gestellt werden. Also das Antragsverfahren zieht sich lange, es gibt bestimmte Prüfschemata, die speziell für EU-Bürger\*innen angewendet werden, das ist ja für viele Menschen abschreckend, die verzichten manchmal dann irgendwann auf Leistungen oder wenn eine Ablehnung kommt, dann gehen sie nicht weiter, legen keinen Widerspruch ein, sondern finden sich damit ab und rutschen dadurch auch ganz schnell in prekäre Arbeitsverhältnisse.*

(Interview 08, sozialrechtl. Beratung, Referent/in)

*Und wer keine Beratung hat, der ist nur auf Community quasi angewiesen [...]. Ja, also was sich über eigene Community dann ergibt. Und dann ergibt sich dann leider auch, dass es prekäre Arbeitsverhältnisse gibt. Es gibt leider Strukturen, die das ausnutzen. Die Unwissenheit, dieses Ausgeliefertsein, dieses [...] dringende, nicht Bedürfnis, aber Notwendigkeit, einfach schnell irgendwelche Beschäftigung aufzunehmen, macht Menschen, macht sie schutzlos, macht sie auch anfällig für Strukturen, die das ausnutzen und die Menschen dann ausbeuten einfach.*

(Interview 08, sozialrechtl. Beratung, Referent/in)

### 3.2 Das Verfahren der Anerkennung ausländischer Berufsqualifikationen: Teilhabehürde und Teilhabechance

Der deutsche Arbeitsmarkt gilt als besonders ‚zertifikatorientiert‘: Offiziell zertifizierte formale Qualifikationen haben hier einen hohen Wert. **Für ausländische Arbeitskräfte, die im Zentrum dieser Studie stehen, gilt dies in doppeltem Sinne: Die Anerkennung ihrer im Ausland erworbenen Qualifikationen als einer deutschen Ausbildung gleichwertig ist für sie – je nach Gruppe – sowohl aufenthaltsrechtlich zentral als auch für ihre Positionierung am Arbeitsmarkt.** Die Anerkennung der im Ausland erworbenen Qualifikation und die darüber vermittelte Information über das Humankapital fungiert als „Transparenz-instrument[ ] gegenüber deutschen Arbeitgeberin-

nen und Arbeitgebern“ (Böse/Schmitz 2022: 5). **Sie verbessert die Verhandlungsposition der betroffenen Arbeitskraft und schützt damit potenziell deren Bildungskapital vor Dequalifizierung auf dem Arbeitsmarkt** (Rohrbach-Schmidt/Tiemann 2016). **Eine in Deutschland anerkannte formale Qualifikation, die entweder durch eine Ausbildung in Deutschland erreicht werden kann oder eben durch ein erfolgreich durchlaufenes Anerkennungsverfahren, kann somit Prekarität vorbeugen.**

Die Anerkennung ist aber auch aufenthaltsrechtlich relevant (s. Kap. 2). Für Drittstaatsangehörige, die zum Arbeiten nach Deutschland kommen wollen, bildet sie nach derzeitiger Rechtslage fast immer eine Voraussetzung für die Einreise. Bei EU-Staatsangehörigen und bei Personen aus Drittstaaten, die außerhalb des Segments der Erwerbsmigration nach Deutschland gekommen sind, ist zu unterscheiden zwischen reglementierten und nicht reglementierten Berufen. Eine Pflicht zur Anerkennung besteht in diesen Konstellationen nur bei reglementierten Berufen; hier ist sie eine Voraussetzung für die Erteilung der Berufsausübungserlaubnis. Diese gruppenspezifisch unterschiedlichen Rahmenbedingungen sind als Hintergrundfolie zu berücksichtigen, wenn im Folgenden die Bedeutung der Anerkennung ausländischer Berufsqualifikationen aus der Sicht der Interviewten dargestellt wird.

### 3.2.1 Behördlich-institutionelle Hürden bei der formalen Anerkennung ausländischer Berufsabschlüsse

*Also es gibt so unglaublich viele Aspekte in dieser Anerkennung, die eigentlich keine von uns einfach so bewerkstelligen könnte [...]. Selbst in der Muttersprache ist es schwierig. Und wir haben auch viele Ratsuchende, die sind jetzt nicht akademisch ausgebildet oder so, da ist es dann sowieso sehr, sehr schwierig.*

(Interview 30, Beratung Anerkennung, Berater/in)

Die deutsche Arbeits- und Berufsordnung ist unübersichtlich und sehr ausdifferenziert. Neben der Einteilung in reglementierte und nicht reglementierte Be-

rufe ist hier grundsätzlich danach zu unterscheiden, ob für ein Anerkennungsverfahren der Bund oder das Land zuständig ist und welche Stellen jeweils am Prozess beteiligt sind. Jede zuständige Stelle kann das Verfahren in seiner Umsetzung in einem gewissen Maß gestalten. Das führt zu unterschiedlichen Anforderungen für die Beantragung. **Diese Fragmentierung hat verschiedene Folgen: So wird auch bei Berufen, die bundeseinheitlich geregelt sind (wie jenen im Gesundheitsbereich), die Gleichwertigkeit der Ausbildungen je nach regional zuständiger Stelle unterschiedlich bewertet.** „Beispielsweise vergleichen die zuständigen Stellen ausländische Arztqualifikationen mit den in ihrem Zuständigkeitsgebiet geforderten Inhalten der Arztausbildung. [...] Allein aufgrund des unterschiedlichen Referenzrahmens kann daher das Ergebnis der Gleichwertigkeitsprüfung für ein und denselben Antragstellenden regional unterschiedlich ausfallen – und zwar selbst wenn ansonsten identische Kriterien für die Gleichwertigkeitsprüfung angelegt würden“ (Erbe 2020: 107). Bei Berufen, die landesrechtlich geregelt werden (z.B. Lehrerinnen und Lehrer), sind die Unterschiede noch größer. Bei fachrechtlich geregelten Berufen bestehen darüber hinaus erhebliche Gestaltungsspielräume im Bereich der Anerkennung; so haben sich je nach Stelle verschiedenste Standards entwickelt (Interview30\_Beratung Anerkennung; Erbe 2020: 107). Je nach Kombination von Beruf und Bundesland können die Anforderungen in Bezug auf den Nachweis der Ausbildungsinhalte stark variieren (Best et al. 2019: 29–30): Die einen verlangen standardmäßig Zeugnisse in deutscher Übersetzung, andere Stellen fordern außerdem das Zeugnis im Original oder in einer beglaubigten Fassung (Interview32\_Beratung Anerkennung).

*Was ganz klar ist: [Es gilt] natürlich entsprechende Zuständigkeiten zu respektieren. [...] Was nicht nachvollziehbar ist: Wir haben eine viel zu große Anzahl an Anerkennungsstellen im Prozess. Es ist auch fraglich, ob das notwendig ist, dass wir so viele unterschiedliche Anforderungen auch haben an ein berufliches Anerkennungsverfahren in Deutschland. Es ist nicht nachvollziehbar, dass sie gerade- zum Beispiel, wenn wir über reglementierte Berufe reden, warum eine Anerkennung als*



*Krankenpflegefachkraft in Bremen jetzt anders ablaufen sollte als in Bayern oder in Baden-Württemberg. Das ist schlichtweg nicht nachzuvollziehen, zumal wenn sie die Berufszulassung einmal haben, [sie] ja auch im ganzen Land damit auch arbeiten können.*

(Interview 29, Bundesbehörde,  
leitende Funktion)

Die erheblichen Unterschiede zwischen den zuständigen Anerkennungsstellen können Fehlanreize setzen: Antragstellende könnten für ihre formale Anerkennung das Bundesland auswählen, das die wenigsten Anforderungen stellt oder die meisten Ausbildungsinhalte als gleichwertig bewertet. Zudem besteht bei dieser fragmentierten Verwaltungspraxis die Gefahr, dass die betreffenden Personen mehrere Anträge auf Anerkennung stellen oder das Verfahren abbrechen und die Anerkennung in einem anderen Bundesland neu beantragen. Solche Mehrfachanträge sind für die Verwaltung angesichts der knappen personellen Kapazitäten eine zusätzliche Belastung. Einige zuständige Stellen im Gesundheitsbereich fordern deshalb von den Antragstellenden eine Meldebescheinigung.<sup>52</sup> Diese hat eine Filterfunktion: Zum einen sollen bei Überlastung der betreffenden Behörde die Anträge von Personen priorisiert werden, die sich bereits im Gebiet aufhalten (Erbe 2020: 106). Zum anderen sollen dadurch irreguläre Mehrfachanträge vermieden werden. **In der Konsequenz entstehen daraus zusätzliche Teilhabehürden für Drittstaatsangehörige, die die Anerkennung für die Einreise nach Deutschland benötigen und nicht über eine Meldebescheinigung verfügen** (Best et al. 2019: 26–28).

*Orientierung im Bürokratiedschungel: zur Bedeutung von Beratung und Unterstützung*

Das Geflecht der verschiedenen am Prozess beteiligten Stellen ist unübersichtlich. Eine erste Orientierung darüber geben mehrsprachige Portale im Internet.<sup>53</sup> Sie bieten ausländischen Arbeitskräften und inländischen Arbeitgebenden überblicksartig die wichtigsten Informationen zum Prozess der formalen Anerkennung. Um einzuschätzen, ob ein Antrag auf Anerkennung individuell sinnvoll ist und welche Prozessschritte im konkreten Fall anstehen, ist aber eine Beratung und Begleitung durch spezialisierte Stellen wichtig.<sup>54</sup> **Die Anerkennungsberatung hat somit in mehrfacher Hinsicht eine Schlüsselfunktion: Zum einen zeigt sie auf, welche Herausforderungen sich im Prozess stellen. Zum anderen informiert sie über die einzelnen Verfahrensschritte, die individuellen Anforderungen und den erwartbaren Erfolg.** Dabei verweist sie auch auf mangelnde Erfolgsaussichten, wenn beispielsweise für die formale Anerkennung erforderliche Dokumente nicht vorgelegt werden können, oder einen geringen Nutzen, wenn die Anforderungen des Prozesses die Effekte einer formalen Anerkennung für die Arbeitsmarktposition nicht aufwiegen. Damit **fungiert die Anerkennungsberatung als Lotse in dem komplexen Verfahren und als sprachliches Bindeglied, indem sie zwischen den Akteurinnen und Akteuren vermittelt** (Interview32\_Beratung Anerkennung).

*Also wir nehmen die tatsächlich quasi an die Hand und sind als Lotsen, Mentoren, Coaches an ihrer Seite, um sie als fallführende Fachkraft durch den ganzen Prozess zu geleiten. Das ist soziale Arbeit, was wir machen.*

(Interview 32, Beratung Anerkennung,  
Berater/in)

52 Als Alternative zur Meldebescheinigung wird bei Drittstaatsangehörigen, die sich im Ausland aufhalten, oft auch ein konkretes Arbeitsplatzangebot von inländischen Arbeitgebenden akzeptiert. Dies liegt in der Entscheidung der Behörde (Erbe 2020; Best et al. 2019).

53 Das Portal [make-it-in-germany.de](http://make-it-in-germany.de) beispielsweise bietet Informationen in vier Sprachen an (Deutsch, Englisch, Spanisch, Französisch). Speziell auf die formale Anerkennung von Berufsqualifikationen bezieht sich das Portal [anerkennung-in-deutschland.de](http://anerkennung-in-deutschland.de), das in elf Sprachen verfügbar ist.

54 Die beiden zentralen Beratungsstellen für den Anerkennungsprozess sind die Zentrale Servicestelle Berufsanerkennung (ZSBA) der Bundesagentur für Arbeit und das Netzwerk des Förderprogramms „Integration durch Qualifizierung“ (IQ). Die regionalen Stellen des IQ-Netzwerks beraten Migrantinnen und Migranten, die bereits in Deutschland sind, die ZSBA Migrationsinteressierte, die sich noch im Ausland befinden und über die formale Anerkennung nach Deutschland einreisen möchten.

Bei der Anerkennung im Ausland erworbener beruflicher Qualifikationen fehlt es also nicht grundsätzlich an Unterstützungs- und Beratungsstrukturen. Dennoch sind ausländische Arbeitskräfte von den Verfahren, die auf die sehr spezielle und ausdifferenzierte Struktur deutscher Beruflichkeit ausgerichtet sind, oft überfordert. In der Folge wird bisweilen auf eine Antragstellung verzichtet oder der Prozess abgebrochen (Interview30\_Beratung Anerkennung).

*Weil im Prinzip der Anerkennungsprozess nicht zu schaffen ist, ohne dass jemand begleitet. [...] Es gibt Berufsfelder, die sind einigermaßen einfach. Aber auch da, wenn man nicht sehr gut Deutsch spricht und nicht sehr, sehr, sehr vertraut ist mit allem, was Bürokratie [in Deutschland] angeht, dann ist es sehr, sehr schwierig. Auch für Leute, die sich super auskennen und super ausgebildet sind. Das heißt, dass das Anliegen [der Ratsuchenden ist], sich in diesem Dschungel sozusagen von Anfang bis Ende irgendwie durchzufinden und irgendwann natürlich diese Anerkennung zu bekommen.*

(Interview 30, Beratung Anerkennung, Berater/in)

#### *Kosten des Anerkennungsverfahrens*

Die Bescheinigung, dass eine im Ausland erworbene Qualifikation einer deutschen Ausbildung entspricht, ist hinsichtlich ihres Wertes kaum zu überschätzen. Für Drittstaatsangehörige, die zum Zweck der Erwerbstätigkeit nach Deutschland einreisen wollen, ist ein solches Zertifikat im Regelfall die zentrale ‚Eintrittskarte‘. Für ausländische Beschäftigte, die bereits in Deutschland leben, ist es oftmals die Voraussetzung für innerbetriebliche Aufwärtsmobilität. Zudem erleichtert ein solcher Nachweis aufgrund seiner Transparenzfunktion den Arbeitgeberwechsel und reduziert damit die Abhängigkeit der Beschäftigten von einem einzelnen Unternehmen.

**Vor diesem Hintergrund ist es nachvollziehbar, dass die Qualifikationen gründlich geprüft und bezüglich der beizubringenden Unterlagen hohe Anforderungen gestellt werden. Es bedeutet für die Antragstellenden aber auch eine finanzielle Belastung.** Dafür gibt es zwar verschiedene Förderungen,

beispielsweise den sog. Anerkennungszuschuss oder Maßnahmen im Bereich der Arbeitsförderung von der Bundesagentur für Arbeit. Solche Zuschüsse müssen aber rechtzeitig beantragt werden und sind zudem kaum bekannt. Die Kosten für ein Anerkennungsverfahren tragen die Antragstellenden. Dabei ist zu unterscheiden zwischen den reinen Verfahrenskosten, die ca. 100 Euro betragen, und den Kosten für den Nachweis von Ausbildungsinhalten und Berufserfahrung. Entsprechende Zertifikate müssen grundsätzlich übersetzt werden. Darüber hinaus verlangen einige Bundesländer auch, dass sie von einer in Deutschland anerkannten Stelle beglaubigt sind. Dadurch variieren die Kosten stark nach Bundesland. Allein die Übersetzungskosten können 500 bis 600 Euro betragen (Interview32\_Beratung Anerkennung). Hinzu kommen die Kosten für den Sprachnachweis, dafür sind weitere 200 bis 300 Euro einzuplanen. Insgesamt ist damit ein vierstelliger Betrag für das Verfahren eher die Regel als die Ausnahme.

Untersuchungen haben wiederkehrend auf die erhebliche ‚Rendite‘ eines Anerkennungsnachweises hingewiesen (s. m.w.N. BMBF 2020: 84–86) und betont, dass die finanziellen Aufwendungen, die die Eröffnung eines Anerkennungsverfahrens erfordert, sich als Investition in den allermeisten Fällen auszahlen. **Dennoch stellt sich die Frage, ob das voraussetzungsreiche Verfahren für bestimmte Berufe und für Antragstellerinnen und Antragsteller aus bestimmten Herkunftsregionen nicht doch zu hohe Kosten verursacht.**

*Und das ist natürlich gerade für Berufsqualifizierte, wo wir nicht über Ärzte reden, sondern halt vielleicht über Elektromonteur oder ähnliche, natürlich eine sehr, sehr große Summe Geld, die diese Menschen nicht eigenständig aufbringen können.*

(Interview 29, Bundesbehörde, leitende Funktion)

In jedem Fall gibt es neben den vielen erfolgreichen Verfahren in der Anerkennungsstatistik auch eine nicht genau zu beziffernde Zahl von „Personen, die grundsätzlich berechtigt wären, aber wegen des Aufwandes der Dokumentenbeschaffung und/oder

wegen der mit dem Verfahren verbundenen Kosten von einer Antragstellung absehen oder den Antrag im laufenden Verfahren zurückziehen“ (Erbe 2020: 109). Das Anerkennungsverfahren bzw. der ihm zugrunde liegende Gedanke, durch ein strenges Prüfverfahren ein wertvolles und folgenreiches Zertifikat zu generieren, spricht daher eher Berufe am oberen Ende der Hierarchie an.

#### *Sprache im Anerkennungsverfahren*

Neben die Kosten für das Anerkennungsverfahren, die für manche ausländische Arbeitskraft zu hoch sind, tritt noch eine zweite Komponente, die das kulturelle Kapital betrifft: Das Verfahren erfordert bestimmte Deutschkenntnisse, und zwar unabhängig davon, welches Sprachniveau die Anerkennung im speziellen Fall jeweils voraussetzt. § 23 Abs. 1 des Verwaltungsverfahrensgesetzes (VwVfG) stellt für Verwaltungsverfahren ganz allgemein fest, dass im Verfahren die deutsche Sprache zu verwenden ist. Folglich ist nicht nur der Antrag auf Anerkennung in deutscher Sprache zu stellen, auch die erforderlichen Unterlagen und der Lebenslauf sind auf Deutsch vorzulegen. Die Bescheidung und die An- oder Nachforderung von Dokumenten erfolgen ebenfalls in deutscher Sprache. Besonders die End- und Defizitbescheide, die das Ergebnis des Anerkennungsverfahrens abbilden, sind oftmals schwer verständlich, denn sie sind in deutscher Amtssprache verfasst (Interview32\_Beratung Anerkennung). **Das bedeutet eine doppelte Herausforderung: zum einen für die Stellen, die für die Verfahren zuständig sind, denn sie müssen Menschen mit geringen Deutsch- und oftmals auch Englischkenntnissen diffizile Details des Verfahrens erläutern, zum anderen für die ausländischen Arbeitskräfte selbst, die die sprachlichen Hürden eines deutschen Verwaltungsverfahrens bewältigen müssen.**

Das Anerkennungsgesetz ist vor über zehn Jahren in Kraft getreten. Seither ist zwar eine durchaus umfangreiche (und unübersichtliche) Unterstützungsinfrastruktur entstanden, die Antragstellerinnen und Antragsteller im Verfahren unterstützt und ihnen auch hilft, Bescheide zu verstehen und darauf entsprechend zu reagieren. Trotzdem muss eine Person, die sich entscheidet, in Deutschland die Anerkennung

einer im Ausland erworbenen Qualifikation zu beantragen, sich zunächst einmal grundsätzlich zutrauen, ein deutsches Verwaltungsverfahren zu durchlaufen und mit der deutschen Verwaltungssprache zurechtzukommen. **Am Ende dieses Verwaltungsprozesses soll nicht weniger stehen als die Anerkennung, dass eine im Ausland erworbene Qualifikation einer in Deutschland absolvierten und staatlich anerkannten Berufsausbildung gleichwertig ist. Zugleich stellt dieses Verfahren hohe Anforderungen in finanzieller Hinsicht wie auch in Bezug auf individuelle Ressourcen. Im Ergebnis werden dadurch Personen mit geringer Kapitalausstattung systematisch benachteiligt.** Bei ihnen ist es mehr oder weniger die Regel, dass Verfahren abgebrochen oder gar nicht erst angestrengt werden, was sich je nach Gruppe höchst unterschiedlich auswirkt. **Für Drittstaatsangehörige, die zur Aufnahme einer Erwerbstätigkeit einreisen wollen, entsteht dadurch ein zusätzlicher Druck, der sie bewegen könnte, die strengen qualifikatorischen Vorgaben ggf. unter Nutzung von Alternativpfaden zu umgehen** (s. dazu Kap. 4). Für Drittstaatsangehörige, die außerhalb der Erwerbsmigration nach Deutschland eingereist sind, bedeutet der Abbruch eines Verfahrens oder der Verzicht darauf unter Umständen Nachteile auf dem deutschen Arbeitsmarkt.

#### *Die Anerkennung als Einreisevoraussetzung: Prekaritätsvermeidung im Aufenthaltsrecht*

Wie sich ein abgebrochenes Anerkennungsverfahren oder der Verzicht darauf auswirkt, variiert nach Berufen und Herkunftsländern. **Bei reglementierten Berufen bedeutet es den Verzicht darauf, für den erlernten Beruf eine Berufsausübungserlaubnis zu erlangen, und damit die Entscheidung, in diesem Beruf nicht mehr tätig zu sein.** Damit akzeptieren die betreffenden Personen im Prinzip eine Entwertung ihres Humankapitals (Interview08\_sozialrechtl. Beratung). EU-Staatsangehörige und Personen aus Drittstaaten, die zu einem anderen Zweck als der Aufnahme einer Erwerbstätigkeit nach Deutschland gekommen sind, können zwar auf unreglementierte Berufe ausweichen, da ihr Aufenthalt nicht an eine formale Qualifikation gebunden ist. Dadurch können jedoch Qualifikation und Tätigkeitsfeld auseinander-

fallen. **Etwas weniger gravierend sind die Folgen einer fehlenden Anerkennung bei nicht reglementierten Berufen: Hier folgt daraus kein ‚Berufsverbot‘, denn diese Berufe können auch ohne formale Anerkennung ausgeübt werden. Allerdings müssen dann Nachteile in Kauf genommen werden, etwa bei der tariflichen Eingruppierung der Tätigkeit oder in Bezug auf berufliche Aufstiegschancen.**

Bei Drittstaatsangehörigen, die zum Arbeiten nach Deutschland kommen, ergibt sich ein komplett anderes Bild hinsichtlich der Frage, wie sich die Anerkennung ausländischer Berufsqualifikationen bzw. ihr Fehlen auswirkt. Denn für diese Gruppe ist die Berufsanerkennung nach deutschem Recht bislang eine Einreisevoraussetzung (§ 18 Abs. 2 Nr. 3 und 4 AufenthG) bzw. eine Bleibevoraussetzung bei jenen, die für die Anerkennung ihrer Qualifikation nach Deutschland gekommen sind (§ 16 Abs. 6 AufenthG). Das schützt sie in gewisser Weise vor den Problemen, die bei fehlender Anerkennung zu prekären Beschäftigungsverhältnissen führen können. **Das Erwerbsmigrationsrecht als Teil des Aufenthaltsrechts verhindert somit in seinem Anwendungsbereich eine Prekarität auf dem Arbeitsmarkt, die aus einer fehlgeschlagenen Berufsanerkennung entstehen würde, da hier die Anerkennung Voraussetzung für die Aufnahme einer Erwerbstätigkeit in Deutschland ist und eben nicht ihr Ergebnis.** Zwar wurden seit 2017 und besonders seit Inkrafttreten des Fachkräfteeinwanderungsgesetzes (FKEG) 2020 auch Möglichkeiten geschaffen, für die Anerkennung im Ausland erworbener Qualifikationen einzureisen. Nach § 16d AufenthG setzt das jedoch einen Teilanerkennungsbescheid voraus,<sup>55</sup> aus dem hervorgeht, welche Elemente für eine vollständige Gleichwertigkeit fehlen und wie sie nachgeholt werden können. Insofern bedeuten diese seit wenigen Jahren bestehenden Möglichkeiten der Einreise zur Berufsanerkennung nur eine graduelle, keine kategorische Abkehr von dem

Prinzip, das für Erwerbsmigrantinnen und -migranten aus Drittstaaten angewendet wird.

Dieser Ansatz ist durchaus effizient, um Prekarität vorzubeugen.<sup>56</sup> Er hat aber einen Preis: Zum einen führt er dazu, dass die Zahl der Drittstaatsangehörigen, die zur Aufnahme einer Erwerbstätigkeit einreisen, trotz eines leichten Anstiegs in den letzten Jahren (SVR 2019: 16–21) auf einem eher bescheidenen Niveau verbleibt. Zum anderen hat die Rolle der Anerkennung als Nadelöhr auch zwei weitere Entwicklungen zur Folge gehabt: Interessenvertretungen der Arbeitgeberseite haben sich in den letzten Jahren u. a. dafür eingesetzt, dass auch jenseits des Segments von Arbeitskräften, die nach deutschen Standards ausgebildet wurden, erwerbsmigrationsrechtliche Zugänge geschaffen werden. Sie waren dabei, wie die vorliegenden Entwürfe für ein Gesetz und eine Verordnung zur Weiterentwicklung der Fachkräfteeinwanderung zeigen, durchaus erfolgreich. Daneben sind für Arbeitskräfte, die formal nicht oder nicht nach deutschen Standards qualifiziert sind, Beschäftigungsmöglichkeiten entstanden, die oftmals im juristischen Grau- und Nischenbereich liegen (s. Kap. 4). Dazu gehören Ferienbeschäftigungen für ausländische Studierende und Konstrukte der Entsendung von Drittstaatsangehörigen aus im EU-Ausland ansässigen Unternehmen.

Insgesamt ist damit eine paradoxe Situation entstanden: **Das (zumindest im aktuellen Recht) harsche Prinzip, dass Erwerbsmigrantinnen und -migranten aus Drittstaaten nur nach Deutschland einreisen können, wenn sie eine Berufsanerkennung vorweisen können, bzw. nur bleiben können, wenn sie hier erfolgreich ein Anerkennungsverfahren durchlaufen, schützt diese Gruppe zugleich vor prekärer Beschäftigung. Allerdings sind zur Umgehung dieser Anforderung Beschäftigungsformen entstanden, die deutlich von Prekarität gekennzeichnet sind.**

55 Eine Ausnahme dazu bildet § 16d Abs. 4 AufenthG. In diesem Bereich ersetzen bilaterale Abkommen das Erfordernis, einen Teilanerkennungsnachweis zu erbringen.

56 Hier ist zu betonen, dass die starke Rolle der Anerkennung nicht primär dazu diente, Arbeitnehmende konsequent zu schützen. Vielmehr verfolgte sie migrationspolitische Ziele; sie sollte z. B. den Zuzug von Personen begrenzen, deren berufliche Passfähigkeit als zweifelhaft angesehen wurde. Dies ändert aber nichts daran, dass sich als eine Nebenwirkung des Verfahrens der Arbeitnehmerschutz ergeben hat.

### 3.2.2 Einreise zur Nachqualifikation

*Also und wenn man dann über Menschen aus Drittstaaten redet, dann ist das noch mal eine ganz andere Nummer: Wie oft ich schon Menschen beraten habe, die dann noch dreimal in ihr Herkunftsland fliegen müssen. Und viele können das nicht, weil sie irgendwelche Papiere selbst bei irgendwelchen Ämtern besorgen müssen. Das ist wirklich großes Frustrationspotenzial, aber das ist dann die Praxis.*

(Interview 30, Beratung Anerkennung,  
Berater/in)

Seit 2015 und vor allem mit dem Fachkräfteeinwanderungsgesetz (FKEG) 2020 wurde die im deutschen Recht verankerte Schnittstelle zwischen Qualifikationsanerkennung und Einreise zum Zweck der Aufnahme einer Erwerbstätigkeit stark reformiert und flexibilisiert. Zuvor war kategorisch als Einreisevoraussetzung definiert, dass eine im Ausland erworbene Qualifikation als einer deutschen Ausbildung gleichwertig anerkannt ist. Diese Vorgabe wurde nun gelockert, indem Tatbestände für die Einreise zur Nachqualifikation eingeführt wurden (§ 17a AufenthG a. F., § 16d Abs. 1, 3 und 4 AufenthG) (s. zu den Regelungen im Einzelnen Harbou 2015; Lehner/Kolb 2021: 465–488). Seither können die Anpassungsmaßnahmen, die zur Vollanerkennung fehlen, statt im Ausland auch in Deutschland absolviert werden. Damit wird die Einreise zur Nachqualifikation zu einer direkten Vorstufe der Erwerbsmigration. Damit eine Anerkennung im gewährten Aufenthaltszeitraum auch aktiv betrieben wird, hat sich der Gesetzgeber entschieden, erfolglose Anerkennungsbemühungen streng zu sanktionieren: Die betreffende Person wird in solchen Fällen in der Regel ausreisepflichtig (§ 16d Abs. 6 AufenthG).<sup>57</sup> Die in Abs. 1, 3 und 4 normierten maximalen Aufenthaltszeiträume für eine

erfolgreiche Nachqualifikation sind also für Antragstellerinnen und Antragsteller aus Drittstaaten eine ‚tickende Uhr‘.

Eine wichtige Errungenschaft des FKEG war es nun, die Aufenthaltszeiträume deutlich auszudehnen. Der zuvor gewährte Maximalzeitraum von 18 Monaten (§ 17a Abs. 1 S. 1 AufenthG a. F.) wurde in den neuen Regelungen (§ 16d AufenthG) deutlich verlängert auf zwei Jahre; in dieser Zeit müssen die zur Anerkennung erforderlichen Anpassungsmaßnahmen absolviert sein.<sup>58</sup> Wenn man bedenkt, dass die gesamte Ausbildung in vielen Berufen drei oder maximal dreieinhalb Jahre dauert, ist anzuerkennen, dass sich der Gesetzgeber hier für eine großzügige Lösung entschieden hat. Dennoch weisen Stimmen aus der Anerkennungsberatung darauf hin, dass die Maßnahmen zur Erlangung des für die Anerkennung erforderlichen Niveaus die Maximaldauer des Aufenthalts nahezu ausschöpfen, auch aufgrund der skizzierten bürokratischen Hürden. Das gilt besonders für Berufe, in denen höhere Anforderungen an Deutschkenntnisse gestellt werden.

*Also allein so Fachsprachengeschichten können ein, zwei Jahre dauern. Man besucht Kurse, die muss man zum Teil selbst bezahlen, sind wahn-sinnig aufwendig. Oft fallen die Leute durch, dann scheitern sie, dann kommt es noch mal und so – das ist gar nicht vorstellbar, was das alles bedeutet.*

(Interview 30, Beratung Anerkennung,  
Berater/in)

Instruktiv ist dieser Befund auch deshalb, weil er erneut deutlich macht, wie voraussetzungsreich das Anerkennungsverfahren ist. Gerade bei reglementierten Berufen und besonders bei solchen, die aufgrund der Bedeutung sozialer Interaktion im Rahmen der Berufsausübung gute Deutschkenntnisse voraus-

<sup>57</sup> In § 16d Abs. 6 AufenthG sind Möglichkeiten aufgeführt, auch nach Ablauf der in § 16d Abs. 1, 3 und 4 genannten maximalen Aufenthaltszeiträume in Deutschland zu bleiben (§§ 16a, 16b, 18a, 18b oder 19c sowie im Falle eines gesetzlichen Anspruchs). Dies dürfte aber nur Einzelfälle betreffen.

<sup>58</sup> Im Fall von § 16d Abs. 4 AufenthG, der allerdings ein bilaterales Abkommen zwischen der Bundesagentur für Arbeit und der Arbeitsverwaltung des Herkunftslands voraussetzt, sind sogar drei Jahre möglich.

setzen müssen, führt dies dazu, dass selbst rechtlich großzügig ausgestaltete Verfahren an ihre Grenzen stoßen.

In der Praxis der Anerkennung zeigen sich zudem gravierende Unterschiede zwischen reglementierten und nicht reglementierten Berufen. Im Gesundheits- und Pflegebereich sind reglementierte Berufe der Regelfall. Betriebe in diesem Bereich sind dem Anerkennungsverfahren deshalb gewissermaßen ‚ausgeliefert‘, denn wenn eine ausländische Arbeitskraft die Anerkennung nicht in der gesetzlich gewährten Maximalfrist von zwei Jahren erreicht, muss sie in der Regel wieder ausreisen. Zugleich können diese Betriebe nicht auf bereits in Deutschland lebende Arbeitskräfte ohne formale Anerkennung zurückgreifen. Somit haben sie mit der Organisation innerbetrieblicher Anstellungs- und Anerkennungsprozesse inzwischen umfangreiche Erfahrungen.

*Grundsätzlich – außerhalb von Corona – ist es im reglementierten Bereich so, dass die meisten Firmen, die das verfolgen, sind sehr, sehr erfahren in dem Ablauf. Sie haben da vor allem große Krankenhäuser, große Pflegeeinrichtungen, die machen das Anerkennungsverfahren wirklich in größerem Maße und die haben normalerweise auch eine sehr hohe Erfahrung, was das Verfahren an sich angeht und was auch die Anerkennung angeht, wie erfolgreich das ist und wie man das angehen muss.*

(Interview 33, Bundesbehörde,  
leitende Funktion)

Die regelmäßige Begleitung ausländischer Arbeitskräfte zur vollen Anerkennung schlägt sich in besseren Arbeits- und Ausbildungsbedingungen nieder, die die Erfolgsaussichten der Anerkennung deutlich erhöhen. Bei geringen Erfahrungswerten oder mangelnder betrieblicher Unterstützung wiederum sinkt die Erfolgswahrscheinlichkeit. Die Beschäftigten haben im Anerkennungsverfahren also auch insofern eine vulnerable Position, als nicht von vornherein feststeht, inwieweit das betreffende Unternehmen die in der Anerkennungsphase zu absolvierenden Anpassungsmaßnahmen fördert oder zumindest gestattet.

*Also Anpassungsqualifizierung, zum Beispiel diese Anpassungslehrgänge, die könnte man durchaus beim Arbeitgeber machen. Aber der Arbeitgeber muss dann halt auch bereit sein, denjenigen von Station zu Station zu schicken und ihm die Sachen beizubringen, die er dann für das Abschlussgespräch braucht. Und da hapert es manchmal einfach auch in den Kliniken.*

(Interview 32, Beratung Anerkennung,  
Berater/in)

Drittstaatsangehörige können vor der Einreise kaum abschätzen, ob und wie ein Betrieb die volle Anerkennung tatsächlich fördert und unterstützt. So kommt es auch in der Praxis wiederholt vor, dass nach der Einreise Probleme zwischen der ausländischen Arbeitskraft und dem Betrieb auftreten. **Ein Arbeitgeberwechsel ist im Verfahren nicht vorgesehen und wird daher von den Behörden auch nur in Ausnahmefällen und bei gravierenden Problemen unterstützt** (Interview29\_Bundesbehörde). Die ausländischen Arbeitskräfte sind also weitgehend auf sich gestellt, wenn es zu Problemen mit dem Arbeitgeber oder der Arbeitgeberin kommt. **Da sie mit dem Ziel der Anerkennung einreisen, ist dies jedoch ein entscheidender Nachteil, denn die erfolgreiche Anerkennung im verfügbaren Zeitrahmen liegt zum Großteil in der Hand der Betriebe, nicht in der Macht der Arbeitskräfte. Wenn ein Arbeitgeberwechsel bei Problemen leichter möglich wäre, könnte dies die Erfolgsaussichten für die Anerkennung erheblich verbessern.**

Unternehmen, die Arbeitskräfte in nicht reglementierten Berufen rekrutieren, haben stets die Option, Personen ohne formale Qualifikation einzustellen, sofern diese nicht zum Zweck der Erwerbstätigkeit aus Drittstaaten einreisen. Bei den dualen Berufen, die das Gros der nicht reglementierten Berufe ausmachen, sind die entscheidenden Akteurinnen die Kammern. Sie begleiten und betreuen ein Anerkennungsverfahren anders als beispielsweise ein Betrieb, der eine Arbeitskraft in einem reglementierten Beruf anstellen will.



*In den nicht reglementierten Berufen [...] läuft es über die Kammern und die haben [...] quasi ein Antragsverfahren, wo Sie einen Defizitbescheid bekommen. Damit ist das Verfahren abgeschlossen. Und ein zweites Verfahren, wenn Sie glauben, dass Sie fertig sind, und dann prüfen die neu. [...] Ob Sie Ihre Anerkennung auch tatsächlich erfolgreich verfolgen und auch mit dieser Absicht sich im Land befinden, die Handwerkskammer prüft es aber nicht nach. Weil der den Defizitbescheid gestellt hat, den hat er gekriegt, das Verfahren ist beendet und für die Zwischenzeit gucken die nicht mehr. Sondern die gucken nur am Ende nach, ob er das jetzt geschafft hat.*

(Interview 33, Bundesbehörde,  
leitende Funktion)

In der Praxis erweist sich der Anerkennungsprozess bei den nicht reglementierten Berufen damit als deutlich fragmentierter. Im Bereich der reglementierten Berufe wiederum setzt das strenge Anpassungsregime klare und deutliche Anreize.

### 3.3 Zwischenfazit und Handlungsempfehlungen

Unabhängig von der Form der Beschäftigung (Werkvertrag, Entsendung, Soloselbständigkeit) haben ausländische Arbeitskräfte häufig nur eingeschränkt Zugang zu sozialer Sicherheit. Dies hängt mit dem Zusammenwirken von Aufenthalts- bzw. Freizügigkeitsrecht und Sozialrecht zusammen und ist vom Gesetzgeber grundsätzlich auch intendiert (s. Kap. 2.1 und 2.2.2). Neben den rechtlichen Teilhabebedingungen spielen aber auch behördlich-institutionelle Hürden eine Rolle. Bei EU- wie Drittstaatsangehörigen führt die rechtliche und verfahrenstechnische Komplexität des Zugangs zu Leistungen häufig zu großer Verunsicherung sowohl bei den Beantragenden als auch aufseiten der Mitarbeitenden in den beteiligten Behörden. In der Folge werden die betreffenden Personen häufig auch unrechtmäßig von Leistungen ausgeschlossen. Zudem werden ausländische Staatsangehörige bei den Leistungsbehörden mitunter auch wegen fehlender Sprachkenntnisse diskriminiert. Für EU-Staatsangehörige bestehen zudem Regulierungslücken an der Schnittstelle zwischen Frei-

zügigkeitsrecht und Sozialrecht. In Kombination mit behördlich-institutionellen (Unwissenheit in Bezug auf den rechtlichen Rahmen, Personalmangel, Diskriminierung) und erwerbsbedingten Teilhabebehürden (nicht dokumentierte bzw. unterbrochene Beschäftigungszeiträume) entstehen daraus erhebliche Probleme beim Zugang zu Leistungen.

Der Ausschluss von Sozialleistungen (aufgrund der Rechtslage und/oder defizitärer behördlicher Beratung) wird häufig als Ursache für die (Wieder-) Aufnahme oder die Verfestigung prekärer Beschäftigungsverhältnisse genannt. Fehlende soziale Sicherung kann ausländische Arbeitskräfte in eine ernste finanzielle Notlage bringen. Das gilt besonders, wenn außerdem individuelle sozioökonomische Risikofaktoren vorliegen, die durch prekäre Beschäftigung und eine defizitäre soziale Sicherung wiederum verstärkt werden. Die ausländischen Beschäftigten geraten dann häufig in den oben angesprochenen prekären Teufelskreis: Bei einer Kündigung stehen sie unter dem Druck, möglichst schnell wieder eine Beschäftigung aufnehmen zu müssen, um ihren Lebensunterhalt zu sichern, auch wenn die neue Beschäftigung ebenfalls prekäre Arbeitsbedingungen aufweist. Inwiefern bestimmte Beschäftigungsformen die wohlfahrtsstaatliche Teilhabe ausländischer Arbeitskräfte weiter erschweren, wird in Kap. 4 beleuchtet.

Die Anerkennung von im Ausland erworbenen Qualifikationen ist für ausländische Arbeitskräfte ein effektiver Ausweg aus dem prekären Teufelskreis. Möchte die ausländische Arbeitskraft einem reglementierten Beruf nachgehen, ist die Anerkennung sogar unausweichlich, denn ohne sie können solche Berufe nicht ausgeübt werden. Doch auch bei nicht reglementierten Berufen kann die Anerkennung ihre Position auf dem deutschen Arbeitsmarkt verbessern, ihre Verhandlungsposition gegenüber Arbeitgebern stärken und ihnen erleichtern, eine ihrer Qualifikation angemessene Beschäftigung zu finden. Auf dem deutschen Arbeitsmarkt, der stark von formalen Qualifikationen geprägt ist, kann das Anerkennungsverfahren somit helfen, Prekarität zu verhindern.

Die Analyse hat jedoch auch gezeigt, dass **ausländische Arbeitskräfte auf dem mühsamen Weg zur Anerkennung vor enormen behördlich-institutionellen Hürden stehen, die ein erfolgreiches Verfah-**



**ren erschweren oder gar verhindern.** Dies ist gerade auf dem deutschen Arbeitsmarkt fatal, der stark an Zertifikaten orientiert ist, denn es führt dazu, dass viele ausländische Arbeitskräfte eine Tätigkeit aufnehmen, die ihrer Qualifikation nicht entspricht. Das hat nicht nur Lohneinbußen zur Folge, sondern langfristig auch eine Entwertung ihrer eigentlichen Qualifikationen (Dequalifizierung). So laufen sie Gefahr, in prekäre Arbeits- und Lebensverhältnisse zu geraten.

Aus den Befunden der Studie lassen sich eine Reihe von Handlungsempfehlungen ableiten:

- **Rechtssicherheit herstellen und Regulierungslücken beim Leistungsbezug schließen**

Fehlende Rechtssicherheit stellt die behördliche Verwaltungspraxis vor enorme Herausforderungen. Regulierungslücken führen außerdem dazu, dass über beantragte Leistungen zuungunsten der Antragstellenden entschieden wird. Die seit Jahren andauernde Debatte über den pauschalen Leistungsausschluss von EU-Staatsangehörigen bildet dafür ein prominentes Beispiel. Bei dieser Gruppe betreffen die Regulierungslücken die Klärung des Arbeitnehmerstatus, der im Rechtskreis des SGB II die entscheidende Voraussetzung für den Bezug grundsichernder Leistungen ist. Das geht zulasten von EU-Staatsangehörigen, die durch prekäre Arbeitsverhältnisse oder unfreiwillige Arbeitslosigkeit in Existenznot geraten. Hier besteht für bestimmte Herkunftsgruppen eine zentrale Hürde für die Teilhabe an der wohlfahrtsstaatlichen Sicherung.

- **Zusammenarbeit zwischen Leistungsbehörden und Beratungsinstitutionen verbessern**

Beratungsstellen für ausländische Arbeitskräfte zum Arbeits- und Sozialrecht wie auch zur Anerkennung ausländischer Qualifikationen haben ein umfangreiches Wissen über die betreffenden Rechtsgebiete, aber auch über die Lebensrealität (prekär beschäftigter) ausländischer Arbeitskräfte. Es ist daher dringend geboten, dass die zuständigen Behörden enger mit diesen Beratungsstellen zusammenarbeiten. Das kann gemeinsame Beratung in bestimmten Einzelfällen sein, aber auch ein institutioneller Austausch. Die Beratungsstellen könnten die Mitarbei-

tenden der Behörden an der Schnittstelle von Aufenthaltsrecht, Sozial- und Arbeitsrecht, aber auch bezüglich der Anerkennung ausländischer Qualifikationen beraten und weiterbilden.

- **Angebote der Arbeitsförderung für ausländische Arbeitskräfte besser sichtbar machen**

Die Arbeitsförderung nach SGB III ist eine wichtige Struktur für die Arbeitsmarktintegration. Durch den individuellen Ansatz der Arbeitsförderung könnten gezielt Hemmnisse abgebaut und notwendige Ressourcen aufgebaut werden, was die Teilhabechancen und die Arbeitsmarktintegration ausländischer Arbeitskräfte nachhaltig verbessern könnte. Sie wird von ausländischen Arbeitskräften aber sehr wenig in Anspruch genommen. Eine bestehende umfangreiche Unterstützungsstruktur, die helfen kann, prekäre Arbeits- und Lebensverhältnisse zu vermeiden oder zu verlassen, wird somit nicht ausgeschöpft. Dadurch geht Integrationspotenzial verloren. Um die Zugänglichkeit zu erhöhen, sollte die Arbeitsförderung auch als Angebot für ausländische Arbeitskräfte stärker vermarktet und es sollten begleitend mehrsprachige Beratungsangebote etabliert werden. Bei der formalen Berufsanerkennung sollten die Fördermöglichkeiten der Arbeitsförderung stärker genutzt werden.

- **Anerkennungsberatung verstetigen**

Die Anerkennungsberatung hat im Rahmen der Anerkennungsverfahren eine Schlüsselrolle. Sie wirkt steuernd, indem sie über die einzelnen Verfahrensschritte und die Anforderungen aufklärt. Zudem kann sie auf der Basis umfangreichen Erfahrungswissens einschätzen, wie wahrscheinlich ein Erfolg ist und welchen Aufwand er erfordert. Gleichzeitig begleitet sie die Antragstellenden im Sinne von Lotsen durch das behördliche Verfahren und baut dadurch entscheidende strukturelle Hürden ab. Den hohen sprachlichen Anforderungen bei der Antragstellung begegnet sie durch sprachliche Vermittlung; dadurch werden Sprachbarrieren als Hindernis für die Anerkennung entschärft. Das regional organisierte IQ-Netzwerk verfügt über umfangreiches Wissen zu den länderspezifischen Besonderheiten in den Verfahren der formalen An-

erkennung. Dieses Wissen sollte dauerhaft erhalten bleiben.

- **Anerkennungsverfahren weiter vereinheitlichen und Anforderungen standardisieren**

Die teils erheblichen Unterschiede in der Ausgestaltung der Verfahren und den Anforderungen an die ausländische Ausbildung wie auch die unterschiedliche Praxis bei der Zuordnung von Referenzberufen fördern Intransparenz und Unklarheiten. Das setzt Fehlanreize: Zum Teil werden die Anträge gezielt bei den Anerkennungsstellen eingereicht, wo die Erfolgsaussichten am größten sind. Das betrifft besonders die reglementierten Berufsbereiche, denn selbst bei bundeseinheitlich geregelten Berufen bestehen in der Verwaltungspraxis erhebliche Divergenzen. Die Anerkennungsverfahren sollten daher weiter vereinheitlicht und die Anforderungen an die Antragstellenden standardisiert werden.

- **Bei guter Aussicht auf Anerkennung Fördermöglichkeiten ausbauen**

Die Kosten einer formalen Anerkennung betragen allein für das Anerkennungsverfahren je nach geforderten Nachweisen mehrere Hundert Euro. Werden fachbezogene oder fortgeschrittene Sprachkurse oder spezifische Anpassungsqualifizierungen erforderlich, steigen die Kosten erheblich und können leicht einen vierstelligen Betrag erreichen. Für manche ausländischen Arbeitskräfte ist dies eine zentrale Hürde, die eine statistisch nicht bestimmbare Zahl von abgebrochenen und nicht angestregten Anerkennungsverfahren begründet. Die bestehenden Fördermöglichkeiten, wie der Anerkennungszuschuss oder die aktive Arbeitsförderung, reichen nicht aus, um formale Anerkennungen zu fördern, denn sie stehen entweder nur bestimmten Gruppen zur Verfügung oder werden zu selten genutzt. Daher sollten die Fördermöglichkeiten ausgebaut und aktiv angeboten werden.

- **Mehrsprachigkeit im Anerkennungsverfahren verstärken**

Die formale Anerkennung ist ein Verfahren speziell für Ausländerinnen und Ausländer. Die aktuelle Verwaltungspraxis in deutscher Amtssprache

und die damit verbundene Sprachbarriere verstärkt die strukturellen Teilhabehürden, führt zu Missverständnissen im Verfahren und erschwert maßgeblich die Inanspruchnahme. Mehrsprachige Angebote bei der Beratung, den Formularen und der Bescheidung erleichtern es der Zielgruppe, ein Anerkennungsverfahren anzustrengen. Solche Angebote sollten verpflichtend und flächendeckend eingesetzt werden.

## 4 Teilhabehürden im Arbeitsmarkt: Umgehung des Arbeitsrechts durch Auftrag- und Arbeitgebende

Die voranstehenden Kapitel haben gezeigt, wie rechtliche und behördlich-institutionelle Teilhabehürden die sozioökonomische und auslandsspezifische Verwundbarkeit ausländischer Arbeitskräfte (re-)produzieren und verschärfen können. Darüber hinaus wirkt sich auch eine bestimmte Umsetzung oder die Umgehung arbeitsrechtlicher Regelungen für ausländische Beschäftigte im Niedriglohnsektor negativ aus. Solche Praktiken stehen im Fokus dieses Kapitels.

Gesetzliche Schutzbestimmungen für Beschäftigte – wie Mindestlohn, Sozialversicherungspflicht, Mindeststandards bei Arbeitsbedingungen und Arbeitsschutz – werden von einigen in- und ausländischen Arbeitgebenden immer wieder systematisch unterlaufen. Dabei spielen bestimmte Beschäftigungsformen und Vertragskonstellationen eine Rolle, die zum Teil missbräuchlich eingesetzt werden. Rechtliche Formen der Beschäftigung, die bei ausländischen Arbeitskräften im Niedriglohnsektor zum Einsatz kommen, sind u.a. Saisonarbeit, Arbeitnehmerentsendung, Werkverträge und Solo- bzw. Scheinselbständigkeit. Die rechtlichen Rahmenbedingungen dieser Beschäftigungsformen an sich beeinflussen wie schon gezeigt die Teilhabemöglichkeiten der ausländischen Arbeitskräfte in Deutschland (s. Kap. 2). **Wie die Beschäftigung faktisch ausgestaltet wird und ob die ausländischen Beschäftigten an gesetzlichen Schutzbestimmungen teilhaben, bestimmt sich aber auch durch die Praxis von Unternehmen, Subunternehmen und anderen intermediären Akteuren und Akteurinnen wie Vermittlungsagenturen und**

**behördlichen Arbeitsverwaltungen. Als problematisch erweisen sich insbesondere Branchen, in denen die ausländischen Beschäftigten am Ende einer langen Subunternehmerkette stehen oder in denen private Agenturen die Arbeitskräfte nach Deutschland vermitteln bzw. entsenden.** Dabei wird häufig mit (Ketten von) Werk- bzw. Dienstleistungsverträgen gearbeitet.

Mit dem steigenden Wohlstand in den mittel- und osteuropäischen EU-Ländern sinkt die Bereitschaft der dortigen Arbeitskräfte, in Deutschland im Niedriglohnsektor zu arbeiten. Damit schwindet zunehmend die Option, Arbeitskräftebedarfe in Branchen wie der Landwirtschaft, der häuslichen Betreuung und der Bauwirtschaft durch Beschäftigte aus anderen EU-Mitgliedstaaten zu decken. Die legale Anwerbung aus Drittstaaten für Tätigkeiten im Niedriglohnsektor wiederum ist bislang nur eingeschränkt möglich. Deutsche Arbeitgebende, Subunternehmen und Vermittlungsagenturen haben daher kreative Mittel und Wege gefunden, Arbeitskräfte aus Nicht-EU-Ländern für den deutschen Niedriglohnsektor zu gewinnen. Dies erfolgt überwiegend im aufenthalts-, arbeits- und sozialrechtlichen Nischen- und Graubereich. **Drittstaatsangehörige, die für eine Beschäftigung im Niedriglohnsektor einreisen, genießen in der EU keine Freizügigkeit wie EU-Staatsangehörige. Ihr Zugang zum Arbeitsmarkt ist somit deutlich eingeschränkt; in der Regel muss die Arbeitsverwaltung dem vorher zustimmen.** Die schwächere Rechtsposition schwächt auch ihre Verhandlungsposition im Arbeitsverhältnis.

Im Folgenden wird deshalb zunächst auf die Ausgangslage bzw. die Abhängigkeit der Arbeitskräfte im Arbeitsverhältnis eingegangen. Diese ergibt sich aus ihren sozioökonomischen und auslandsspezifischen Verwundbarkeiten, den in Kap. 2 und 3 erläuterten Teilhabehörden und insbesondere den unterschiedlichen Rechtspositionen der Arbeitskräfte aus EU- und aus Drittstaaten. Anschließend werden die Effekte verschiedener Rekrutierungs- und Beschäftigungsfor-

men für die Teilhabe(-möglichkeiten) ausländischer Arbeitskräfte analysiert. Dazu wird exemplarisch der Einsatz von Subunternehmerketten in der Bauindustrie und der Fleischindustrie und von Vermittlungsagenturen bei häuslicher Betreuung und Saisonarbeit beleuchtet.<sup>59</sup> Wie sich die Beschäftigungsbedingungen auf die gesamtgesellschaftliche Teilhabe der ausländischen Arbeitskräfte auswirken, wird jeweils am Ende der Unterkapitel zu den verschiedenen Branchen erörtert.

#### 4.1 Auslandsspezifische und sozioökonomische Risikofaktoren und Abhängigkeiten von EU- und Drittstaatsangehörigen im Arbeitsverhältnis

In Kap. 1 wurde dargelegt, dass ausländische Arbeitskräfte, die in Deutschland im Niedriglohnbereich arbeiten, häufig eine hohe sozioökonomische und auslandsspezifische Verwundbarkeit haben (s. Kap. 1.4). Diese erhöht das Risiko, dass sie in prekäre Beschäftigungsverhältnisse geraten. Besonders relevant dafür sind nach den durchgeführten Interviews folgende Faktoren:

- **Geringe oder fehlende Kenntnis des deutschen Arbeits- und Sozialrechts (auslandsspezifischer Risikofaktor):** Ausländische Arbeitskräfte, die erst seit relativ kurzer Zeit in Deutschland arbeiten und häufiger den Arbeitsort gewechselt haben, wissen über das Arbeits- und Sozialrecht und die entsprechenden Institutionen oft weniger als Personen, die ihre gesamte berufliche Karriere in Deutschland absolviert haben. Daraus resultiert eine Informationsasymmetrie zwischen Arbeitskräften und Arbeitgebern, die teilweise dadurch verschärft wird, dass den Arbeitskräften Informationen vorenthalten oder sie falsch informiert werden.<sup>60</sup>
- **Geringe deutsche Sprachkenntnisse (auslandsspezifischer Risikofaktor):** In vielen Berufen bilden mangelnde oder fehlende Deutschkenntnisse eine Einstellungs- und Aufstiegsbarriere. Damit ist der Pool an infrage kommenden Arbeitsplätzen für

<sup>59</sup> Die hier untersuchten Sektoren und Beschäftigungsformen wurden induktiv ausgewählt. Die Grundlage dafür bildeten die explorativen Überblicksinterviews, die zu Beginn der Interviewstudie geführt wurden (vgl. Kap. 1).

<sup>60</sup> U.a. Interview01\_arbeitsrechtl. Beratung; Interview02\_Bundesbehörde; Interview03\_arbeitsrechtl. Beratung; Interview04\_arbeitsrechtl. Beratung; Interview08\_sozialrechtl. Beratung; Interview20\_Bundesbehörde; Interview22\_Arbeitgeberverband; Interview25\_Arbeitgeberverband.

Beschäftigte mit geringen Deutschkenntnissen be-  
grenzt, was einen Wechsel erschwert. Gerade bei  
Beschäftigten im Niedriglohnsektor ist der Ein-  
stieg häufig niedrighschwellig; Deutschkenntnisse  
(oder auch Englischkenntnisse) werden oft nicht  
verlangt.<sup>61</sup> Zugleich erschweren fehlende Deutsch-  
kenntnisse den ausländischen Arbeitskräften, be-  
stehende Lücken in ihrer Kenntnis des Arbeits- und  
Sozialrechts auszugleichen.<sup>62</sup>

- **Geringe finanzielle Ressourcen (sozioökonomi-  
scher Risikofaktor):** Beschränkte Ressourcen sind  
deshalb ein zentraler Risikofaktor, weil sie die  
Beschäftigten finanziell abhängig machen. Das  
bindet sie an ihre Arbeitgebenden, denn es führt  
dazu, dass sie sich nicht aussuchen können, unter  
welchen Bedingungen sie eine berufliche Tätigkeit  
aufnehmen oder beibehalten. Empirisch sind von  
dieser finanziellen Verwundbarkeit ausländische  
Arbeitskräfte im Niedriglohnsektor schon allein  
deshalb besonders betroffen, weil Arbeitgebende  
für diese Tätigkeiten Arbeitskräfte aus Ländern an-  
werben, in denen das Wohlstandsniveau deutlich  
niedriger ist als in Deutschland.<sup>63</sup>
- **Fehlendes Netzwerk und geringes Sozialkapital  
(auslandsspezifischer Risikofaktor):** Ein auslands-  
spezifisches Risiko, in prekäre Beschäftigungsver-  
hältnisse zu geraten bzw. darin gefangen zu sein,  
ergibt sich auch aus dem häufig geringen Sozialka-  
pital. Ausländische Arbeitskräfte verfügen aufgrund  
ihrer kurzen Aufenthaltsdauer im Zielland oftmals  
(noch) nicht über ausgebaute soziale Netzwerke,<sup>64</sup>  
die sie bei der Überbrückung von Arbeitslosigkeit  
oder der Suche nach einer weniger prekären Be-  
schäftigung unterstützen könnten.<sup>65</sup>

**Für EU- und Drittstaatsangehörige gilt gleicherma-  
ßen, dass geringe finanzielle und soziale Ressourcen  
die Abhängigkeit von der Beschäftigung und  
den Lohnzahlungen erhöhen.** Und die Ressourcen

sind bei ihnen sehr häufig begrenzt, denn die Be-  
treffenden kommen oft nach Deutschland, um einer  
sozioökonomisch schwierigen Situation im Herkunfts-  
land zu entkommen.

*Und entweder sind es sozusagen Notlagen in den  
eigenen Ländern oder eben die gute ökonomi-  
sche Situation in Deutschland, die die Leute da-  
zu bringt, hierher zu kommen. Und ja, wenn [...]  
eben die Notlage in den Ländern, aus denen die  
Leute kommen, so groß ist oder diese Differenz  
in den [Lohngefügen] eben so groß ist, dass die  
Leute bereit sind, ja sehr, sehr viel hinzunehmen  
hier und eben nicht gleich zu sagen „okay, dann  
mache ich es eben nicht“ und wieder zurückzu-  
fahren, weil sie es eben nicht können oder weil  
eben für sie selbst eine schlechte Situation noch  
eine Win-win-Situation sein kann. Also das ist,  
glaube ich, der erste Grund, warum ganz viele,  
ja, warum es überhaupt eine Möglichkeitsstruktur  
gibt für Arbeitsausbeutung beispielsweise.*

(Interview 02, Bundesbehörde,  
leitende Funktion)

Diese Verwundbarkeit aufgrund der finanziellen Lage  
verstärkt sich, wenn der Zugang zu den sozialen Si-  
cherungssystemen in Deutschland und im Herkunfts-  
land rechtlich (s. Kap. 2) oder faktisch (s. Kap. 3) ein-  
geschränkt ist. EU-Staatsangehörige beispielsweise  
haben zwar uneingeschränkten Zugang zum Arbeits-  
markt, ihr Zugang zu Sozialleistungen nach SGB II  
und SGB III ist jedoch rechtlich, aber auch durch die  
behördliche Praxis erheblich eingeschränkt. **In der  
Konsequenz können sie bei einer Kündigung Über-  
gangszeiten zwischen Beschäftigungen schwer  
oder gar nicht finanziell überbrücken. Verfügen sie  
zudem nicht über eine (in Deutschland anerkannte)  
Qualifikation oder deutsche Sprachkenntnisse,  
ist die Teilhabe am und die Mobilität auf dem Ar-**

61 U. a. Interview11\_arbeitsrechtl. Beratung; Interview12\_sozialrechtl. Beratung; Interview13\_arbeitsrechtl. Beratung.

62 U. a. Interview01\_arbeitsrechtl. Beratung; Interview02\_Bundesbehörde; Interview07\_arbeitsrechtl. Beratung; Interview11\_arbeitsrechtl. Beratung; Interview08\_sozialrechtl. Beratung.

63 U. a. Interview04\_arbeitsrechtl. Beratung; Interview14\_arbeitsrechtl. Beratung; Interview02\_Bundesbehörde; Interview05\_arbeitsrechtl. Beratung; Interview01\_arbeitsrechtl. Beratung.

64 Wenn soziale Netzwerke aus dem Herkunftsland bestehen, sind sie häufig ebenfalls von prekären Arbeits- und Lebensverhältnissen geprägt.

65 U. a. Interview06\_sozialrechtl. Beratung; Interview12\_sozialrechtl. Beratung; Interview14\_arbeitsrechtl. Beratung; Interview11\_arbeitsrechtl. Beratung.

beitsmarkt eingeschränkt. Wenn die Arbeitgebenden zudem auch die Unterkünfte der Beschäftigten stellen und die Wohnsituation somit an die Beschäftigung geknüpft ist, spricht man von einer doppelten Abhängigkeit. Eine Kündigung hätte dann nicht nur Arbeitslosigkeit zur Folge, sondern im Extremfall auch Wohnungslosigkeit (Interview04\_arbeitsrechtl. Beratung). **Drittstaatsangehörige sind häufig sogar dreifach abhängig, weil das Aufenthaltsrecht ihre Teilhabe rechtlich beschränkt: Für jene, die (temporär) im deutschen Niedriglohnsektor beschäftigt sind, ist der Zugang zum Arbeitsmarkt wie auch die Aufenthaltssicherheit deutlich eingeschränkt.** Die Arbeiterlaubnis und somit der Aufenthalt in der Bundesrepublik kann beispielsweise an ein konkretes Arbeitsverhältnis geknüpft sein (wie etwa bei der Ferienbeschäftigung von Studierenden aus Drittstaaten oder der Westbalkan-Regelung, vgl. Schork/Loschert/Kolb 2022). Verliert die Arbeitskraft ihre Beschäftigung, weil sie sich z. B. gegen Arbeitsrechtsverletzungen zur Wehr setzt, einen Betriebsrat gründen möchte oder die Beschäftigungsbedingungen nicht erträgt, hat sie rechtlich nicht oder nur eingeschränkt die Möglichkeit, sich in Deutschland eine andere Beschäftigung zu suchen. Dies gilt auch dann, wenn die Arbeitskraft sich bezüglich ihres aufenthaltsrechtlichen Status unsicher ist, weil sie beispielsweise von Subunternehmen oder Vermittlungsagenturen mit dem Versprechen einer legalen Beschäftigung angeworben wurde (Interview07\_arbeitsrechtl. Beratung; Interview04\_arbeitsrechtl. Beratung). **Die daraus resultierende (Dreifach-)Abhängigkeit<sup>66</sup> bewirkt, dass die ausländischen Arbeitskräfte sich aus prekären oder gar ausbeuterischen Beschäftigungen nur schwer lösen können bzw. bei Verlust der Beschäftigung finanziell unter einem hohen Druck stehen, möglichst schnell eine neue Tätigkeit aufzunehmen; bei dieser sind die Arbeitsbedingungen dann häufig ähnlich prekär. Solche Arbeitsverhältnisse erzeugen ein Machtgefälle zugunsten der Arbeitgebenden, das ein Nährboden für ausbeuterische Beschäftigungsverhältnisse sein kann.<sup>67</sup>**

*Wir beobachten, dass in den Fällen, wo die Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer wenig oder kein Deutsch sprechen und nicht so lange in Deutschland sind, vielleicht noch aufenthaltsrechtlich an den Arbeitgeber gebunden sind [...] und in solchen Konstellationen, beobachten wir in der Beratungsarbeit, werden Überstunden nicht bezahlt, werden verschiedene Abzüge vom Lohn erfolgen.*

(Interview 05, arbeitsrechtl. Beratung, Berater/in)

#### 4.2 Subunternehmerketten: Auslagerung von Verantwortlichkeiten

Subunternehmen spielen bei der Anwerbung und Beschäftigung ausländischer Arbeitskräfte im deutschen Niedriglohnsektor eine zentrale Rolle. **Durch die Vergabe von Werkverträgen an in- wie ausländische Subunternehmen entstehen ganze Subunternehmerketten.** Das wird in den Interviews immer wieder als Hauptursache für prekäre Beschäftigung benannt:

*Na ja, es sind vor allem wirtschaftliche Profite, die diejenigen erreichen, die davon letztendlich profitieren, und das sind vor allem deutsche Unternehmen, die solche Werkverträge strukturell anwenden oder die sich mit Leiharbeit Kraft bedienen, statt die Leute direkt zu beschäftigen. Ich sehe die Existenz solcher Geschäftsmodelle als Hauptursache [von prekären Beschäftigungsverhältnissen].*

(Interview 07, arbeitsrechtl. Beratung, Berater/in)

*Was auf jeden Fall sehr gängig ist in ganz vielen Branchen, sind die Beschäftigungen nicht direkt beim Generalunternehmer, sondern bei Subunternehmen, teilweise auch bei Subunternehmerketten. Also dass es auch sehr intransparent wird für die Arbeitnehmer\*innen, bei wem sie jetzt eigentlich am Ende vom Lied arbeiten, und da-*

66 Interview16\_arbeitsrechtl. Beratung; Interview07\_arbeitsrechtl. Beratung; Interview05\_arbeitsrechtl. Beratung; Interview14\_arbeitsrechtl. Beratung; Interview17\_arbeitsrechtl. Beratung.

67 Interview07\_arbeitsrechtl. Beratung; Interview16\_arbeitsrechtl. Beratung; Interview05\_arbeitsrechtl. Beratung; Interview14\_arbeitsrechtl. Beratung; Interview17\_arbeitsrechtl. Beratung; Interview08\_sozialrechtl. Beratung.

*durch natürlich auch eine extreme Vereinzelung der Arbeitnehmer\*innen stattfindet, weil sie gar nicht jetzt irgendwie so eine große Belegschaft haben, mit der sie sich irgendwie verbinden könnten.*

(Interview 03, arbeitsrechtl. Beratung,  
Referent/in)

Sehr verbreitet und besonders problematisch ist der Einsatz von Subunternehmen in der Bauindustrie (Bosch/Hüttenhoff 2022; Bosch/Hüttenhoff/Weinkopf 2019). Ähnlich war es in der Fleischindustrie, bis 2020 das Arbeitsschutzkontrollgesetz verabschiedet wurde, das 2021 in Kraft trat und das dem Einsatz von Werkvertrags- und Leiharbeitnehmenden in der Branche ein Ende setzte (Deinert 2022; Deinert 2020; Schulten/Specht 2021; Info-Box 3). Das folgende Kapitel beschreibt den Einsatz von Werkverträgen und Subunternehmerketten und die damit verbundenen Probleme für die Arbeitnehmenden in der Bauindustrie. Dies wird anschließend kontrastiert mit neuen Entwicklungen in der Fleischindustrie seit 2020.

#### 4.2.1 Bauindustrie: systematischer Missbrauch von Werkvertragskonstruktionen

Werkverträge sind im Baugewerbe funktional und notwendig: Bei Bauvorhaben werden häufig unterschiedlichste Kompetenzen und Spezialisierungen benötigt, die ein Bauunternehmen meist nicht alle in seiner Stammebelegschaft vorhalten kann. Das Generalunternehmen beauftragt daher ein weiteres Unternehmen, das auf eine bestimmte Tätigkeit spezialisiert ist, eine konkrete Arbeit auf der Baustelle selbständig und eigenverantwortlich auszuführen (z. B. Betonarbeiten). Eine solche kooperative Untervergabe an spezialisierte Subunternehmen ist jedoch häufig nicht mehr das einzige oder zentrale Motiv für den Einsatz von Werkverträgen. Vielmehr geht es häufig um ein kostengetriebenes, wettbewerbsorientiertes Outsourcing (Bosch/Hüttenhoff 2022: 47; Interview27\_Arbeitgeberverband), wie auch eine Interviewpartnerin berichtet:

*Vergabe im Bau und Subunternehmen im Bau sind natürlich notwendig, wenn es darum geht, bestimmte ganz spezielle Facharbeiten auszuführen. Also eine Baufirma kann nicht alle ganz speziellen Gebiete abdecken, daher beauftragt man die Subunternehmen. [...] Aber wir stellen fest, gerade diese Vermittler oder diese Firmen, die Leute auf die Baustellen bringen, sind keine Fachunternehmen. Sie haben keine spezialisierten Leistungen, sondern sind nur dafür da, um die Leute anzuhuern zu unfairen Arbeitsbedingungen.*

(Interview 07, arbeitsrechtl. Beratung,  
Berater/in)

Dieser Trend manifestierte sich insbesondere mit der Öffnung des Arbeitsmarkts für einige osteuropäische Länder im Zuge der EU-Osterweiterung und führte zu einer Fragmentierung der Baubranche (Bosch/Hüttenhoff/Weinkopf 2019: 143). In der Folge verfügen größere Unternehmen heutzutage kaum noch über eigene gewerbliche Beschäftigte, sondern lagern als Generalunternehmen Kernarbeiten an andere Firmen aus (Bosch et al. 2019: 143, 145). Das schildert auch ein Experte der Arbeitgeberseite:

*Ich war jetzt auf einer Baustelle bei einem berühmten Bahnhofsneubau irgendwo in Südwestdeutschland [...], und da war dann auch ein bauindustrielles Unternehmen. Da haben wir da gefragt: „Wie viele gewerbliche Arbeitnehmer sind denn von Ihnen auf der Baustelle?“ Und die Antwort lautete: „Keiner, kein einziger. Das machen wir alles über Subunternehmen.“*

(Interview 27, Arbeitgeberverband,  
leitende Funktion)

Dabei ist es nicht unüblich, dass der Auftrag wiederum an ein anderes – häufig kleineres – in- oder ausländisches Unternehmen untervergeben wird (Bosch/Hüttenhoff/Weinkopf 2019: 145; McGauran 2016). Die in- oder ausländischen Unternehmen,<sup>68</sup> die am Ende einer so gebildeten Subunternehmerkette

<sup>68</sup> Hat das Subunternehmen seinen Sitz im Ausland, handelt es sich meist um eine Entsendung. Die Sozialabgaben für die ausländische Arbeitskraft werden dann im Entsendeland geleistet. Außerdem gilt das dortige Arbeitsrecht; nur ein bestimmter Kernbereich von Arbeitsbedingungen des Zielstaats wird auf die entsendeten ausländischen Beschäftigten ausgeweitet. Hierzu zählen vor allem Entlohnungsvorschriften, Überstundensätze und Höchstarbeitszeiten (§ 2 AEntG). S. Kap. 2.



stehen, stellen für die Erledigung des Auftrags die Arbeitskräfte ein, die letzten Endes die Arbeit auf den Baustellen verrichten. Meist handelt es sich dabei um ausländische Arbeitskräfte aus mittel- und osteuropäischen EU-Staaten und aus Drittstaaten.<sup>69</sup> **Das Generalunternehmen, das nur für das zu erfüllende Werk bezahlt, verlagert damit die Lohnkosten wie auch die Verantwortung für die Arbeitskräfte auf die Subunternehmen. Der Kostendruck wird an die Arbeitskräfte weitergegeben, die sich aufgrund ihrer auslandsspezifischen und sozioökonomischen Verwundbarkeit kaum wehren können.**

#### *Beschäftigung von EU-Staatsangehörigen bei deutschen Subunternehmen*

Sind die ausländischen Arbeitskräfte bei einem in Deutschland ansässigen Subunternehmen beschäftigt, handelt es sich meist um Arbeitskräfte aus dem EU-Ausland, denn diese können aufgrund der EU-Freizügigkeit in Deutschland eine Beschäftigung im Niedriglohnssektor annehmen.<sup>70</sup> 2020 lag die Quote der sozialversicherungspflichtig beschäftigten ausländischen Arbeitskräfte im Baugewerbe bei 19,1 Prozent (Statistik der Bundesagentur für Arbeit 2021). Für ausländische Beschäftigte bei deutschen Subunternehmen gilt das deutsche Arbeits-, Tarif- und Sozialrecht, dadurch sind die Kosten erheblich höher als bei Entsendungen (Bosch/Hüttenhoff 2022: 31). Dem Preisdruck in der Branche begegnen die Subunternehmen daher mit Umgehungsstrategien, die meist illegal sind. Gängig ist beispielsweise eine abhängige Beschäftigung, wobei jedoch nur ein Teil der geleisteten Stunden regulär abgerechnet wird, wie eine Interviewpartnerin erläutert:

*Es gibt wirklich alle möglichen Vertragskonstruktionen, die man sich vorstellen kann. Der Großteil, in meinem Fall, sind abhängig beschäftigt. [...] Wir haben genau so- also ich habe sehr viel mit Personen zu tun, die auch als Teilzeitbeschäftig-*

*te angemeldet werden, aber die wieder de facto eigentlich Vollzeit-Arbeitskräfte sind. Und sehr selten kommt es vor, dass die Bauarbeiter tatsächlich einen Vollzeit-Arbeitsvertrag bekommen. Also ich sage mal so, der Betrug, der gang und gäbe in der Baubranche ist, der fängt auch schon bei der Erstellung der Arbeitsverträge an [...], weil alle Bauarbeiter, mit denen ich zu tun habe, die bekommen immer Lohnabrechnungen für einen Bruchteil von den Stunden, die sie leisten.*

(Interview 15, arbeitsrechtl. Beratung, Berater/in)

Irreguläre Beschäftigung ist somit auf deutschen Baustellen (immer noch) ein weitverbreitetes Phänomen (Interview07\_arbeitsrechtl. Beratung). **Die ‚klassische‘ komplett irreguläre Arbeit (Schwarzarbeit) wurde zwar durch verstärkte Kontrollen der Finanzkontrolle Schwarzarbeit zurückgedrängt. Weiterhin gängig sind jedoch halb-irreguläre Beschäftigungskonstruktionen, bei denen beispielsweise nur ein Teil der Stunden abgerechnet wird. Dieses Phänomen wird auch als „Teilzeitmaurer“ bezeichnet** (Interview15\_arbeitsrechtl. Beratung; Interview27\_Arbeitgeberverband). Die vertraglich festgelegte Arbeitszeit wird mit dem geltenden Mindestlohn abgerechnet. Die tatsächliche Arbeitszeit bzw. der tatsächliche Stundenlohn wird mündlich vereinbart und die Differenz zum vertraglich festgelegten Lohn meist bar ausgezahlt. Auf diese Weise können Mindestlöhne bzw. Branchenmindestlöhne umgangen werden. Wird die Differenz zwischen offiziell vereinbarten und tatsächlich geleisteten Stunden am Ende des Monats nicht ausgezahlt, kann sich die Arbeitskraft nicht auf einen schriftlichen Vertrag berufen (Interview27\_Arbeitgeberverband; Interview15\_arbeitsrechtl. Beratung).

Teilweise kommt es auch vor, dass die Arbeitgebenden die Beschäftigten nur für bestimmte Zeiträume anmelden bzw. sie wieder abmelden, ohne sie

69 Diese Arbeitskräfte werden häufig als Werkvertragsnehmende bezeichnet. Dabei sind es nicht die Arbeitskräfte selbst, die einen Werkvertrag mit den Auftraggebern abschließen, sondern die Unternehmen, bei denen sie beschäftigt sind (Bosch/Hüttenhoff 2022: 261).

70 Denkbar wäre hier natürlich auch die Beschäftigung von Drittstaatsangehörigen, die auf dem Weg des Asyls nach Deutschland gekommen sind. Diese Gruppe steht aber nicht im Fokus der Studie.

darüber zu informieren. Das hat zur Folge, dass die Krankenkassen von den Beschäftigten die Beitragsrückstände für die Zeiträume einfordern, in denen sie nicht angemeldet waren (Interview15\_arbeitsrechtl. Beratung). Ähnlich gelagert ist es beim Kindergeld. Meist müssen die Beschäftigten bei der Familienkasse rückwirkend Nachweise für ein Beschäftigungsverhältnis vorlegen. Die Folgen beschreibt eine Interviewpartnerin:

*Bei ausländischen Beschäftigten, die sich nicht dauerhaft in Deutschland aufhalten, überprüft die Familienkasse wirklich monatlich, sie verlangen monatlich, dass Nachweise vorgelegt werden, bzw. sie überprüfen immer für gewisse Zeiträume, wie weit das Beschäftigungsverhältnis bestanden hat rückwirkend, und in dem Fall, dass jemand mal nicht in der Lage ist, Nachweise aufzubringen über das Arbeitsverhältnis, wird er aufgefordert, Kindergeld zurückzuzahlen. Ich habe schon wirklich viele Fälle gehabt, wo Tausende von Euro zurückgefordert wurden.*

(Interview 15, arbeitsrechtl. Beratung, Berater/in)

Solche Beitragsschulden bei Kranken- oder Familienkasse können wiederum dazu führen, dass die Arbeitskräfte keine reguläre Beschäftigung mehr annehmen wollen, weil sie befürchten, dass für die Begleichung der Schulden das Einkommen gepfändet wird:

*Ich habe in der Vergangenheit immer wieder mit Bauarbeitern zu tun gehabt, die genau aus diesem Grund, weil sie bei verschiedenen Krankenkassen Beitragsschulden gesammelt hatten – aber wie gesagt, nicht aus eigener Schuld. Das hat sie dann dazu geführt, dass sie gesagt haben: „Ich*

*möchte nur noch schwarzarbeiten.“ Weil sie dann auch Angst hatten, dass die Krankenkasse versuchen wird, die Beitragsschulden zu vollstrecken ihnen gegenüber.*

(Interview 15, arbeitsrechtl. Beratung, Berater/in)

Neben irregulären Vertragskonstellationen und dadurch bedingten Lohneinbußen für die Beschäftigten nutzen Arbeitgebende eine Vielzahl weiterer Strategien zur Umgehung geltenden Rechts: Bei Krankheit gibt es häufig keine Lohnfortzahlung, der mündlich vereinbarte Lohn und die geleisteten Arbeitszeiten werden nicht wie abgesprochen ausgezahlt, es werden Urlaubstage abgerechnet, die nicht genommen wurden, oder Corona-Prämien nicht ausgezahlt (Interview27\_Arbeitgeberverband; Interview15\_arbeitsrechtl. Beratung). Die finanzielle Situation der prekär beschäftigten ausländischen Arbeitskräfte wird so noch weiter verschärft. Führen Beitragsschulden dazu, dass die ausländischen Arbeitskräfte aus Angst vor Lohnpfändung reguläre Beschäftigungsverhältnisse ablehnen, ist der prekäre Teufelskreis nicht mehr zu durchbrechen.

Eine weitere Methode, um Mindestlohn und Sozialabgaben zu umgehen, ist die Beschäftigung vorgeblich Selbständiger, die jedoch de facto abhängig Beschäftigte sind (sog. Scheinselbständige, s. Kap. 2.2.1): Die Subunternehmen in Deutschland schließen mit der Arbeitskraft keinen klassischen Arbeitsvertrag, sondern die Arbeitskräfte melden ein Gewerbe an und werden für das Unternehmen über einen Werkvertrag tätig.<sup>71</sup> Sie erhalten von den Subunternehmen lediglich eine Vergütung für das erbrachte Werk. Faktisch handelt es sich aber oft um eine abhängige Beschäftigung und somit um eine sog. Scheinselbständigkeit: Den Werkvertragsnehmenden wird meist genau vorgeschrieben, wie und

71 Nach der Osterweiterung der EU 2004 bzw. 2007 war die Arbeitnehmerfreizügigkeit für Arbeitskräfte aus den Beitrittsländern zunächst eingeschränkt. Dies galt jedoch nicht für die Niederlassungsfreiheit. Soloselbständigkeit durch die Anmeldung eines Gewerbes in Deutschland war häufig die einzige Möglichkeit, die hohen Hürden für die Aufnahme einer Beschäftigung in Deutschland zu umgehen und auf dem deutschen Arbeitsmarkt tätig zu werden. Seit die Übergangsfristen für die Arbeitnehmerfreizügigkeit 2011 ausgelaufen sind, hat Soloselbständigkeit in gewissen Branchen an Bedeutung verloren. Besonders auf dem Bau und in der häuslichen Betreuung wird sie jedoch noch missbräuchlich verwendet, um Sozial- und Lohnkosten zu umgehen (Wagner/Hassel 2015: 48–49; Wagner/Hassel 2017: 409; Brenke/Beznoska 2016: 23; Interview07\_arbeitsrechtl. Beratung; Interview12\_sozialrechtl. Beratung).

wann sie das Werk zu erfüllen haben; somit besteht ein klassisches Arbeitnehmerverhältnis. Da bei Werkverträgen aber rechtlich davon ausgegangen wird, dass die Werkvertragsnehmenden selbständig und in der Erbringung des Werks frei sind, gelten auch keine Regelungen bezüglich Arbeitszeit, Mindestlohn, Urlaubsvergütung und Lohnfortzahlung im Krankheitsfall. Die Auftraggebenden leisten für die Arbeitskraft auch keine Sozialabgaben. Gegen Arbeitslosigkeit und Krankheit müssen sich die Werkvertragsnehmenden selbst absichern. **Das Fehlen eines solchen Schutzes, den abhängig Beschäftigte mit Arbeitsverträgen genießen, ist ein klarer Nachteil für Scheinselbständige. Auftraggebende (de facto Arbeitgebende) nutzen Scheinselbständigkeit, um arbeitsrechtliche Schutzvorschriften wie Mindestlohn und Arbeitszeitenregelungen zu umgehen** (Interview07\_arbeitsrechtl. Beratung; Interview27\_Arbeitgeberverband). Die Anmeldung des Gewerbes wird häufig von „organisierten Schleppern“ (Bosch/Hüttenhoff 2022: 261) übernommen. Problematisch ist dies auch deshalb, weil die Beschäftigten oft gar nicht davon in Kenntnis gesetzt werden, dass sie in Deutschland (schein-)selbständig tätig sind oder sein werden.<sup>72</sup>

*Entsendung von EU- und Drittstaatsangehörigen in der deutschen Bauindustrie*

**Steht am Ende der Subunternehmerkette ein ausländisches Subunternehmen – meist aus Mittel- oder Osteuropa –, kommen die dort angestellten Arbeitskräfte aus dem EU-Ausland oder aus Drittstaaten über das Konstrukt der Entsendung nach Deutschland.** Jährlich werden etwa 86.000 Arbeitnehmende in die Bauindustrie nach Deutschland entsendet.<sup>73</sup> Viele von ihnen reisen mehrmals pro Jahr

ein; deshalb lag die Zahl der Entsendungen als solchen beispielsweise im Jahr 2019 bei über 218.000<sup>74</sup> (SOKA-BAU 2019). Entsendete Arbeitskräfte haben zwar das Recht auf Bezahlung nach dem deutschen Mindestlohn bzw. nach dem tariflichen Mindestlohn der Branche, Sozialabgaben werden aber im Entsendungsland gezahlt. Diese sind in den mittel- und osteuropäischen EU-Staaten deutlich niedriger als in Deutschland, dadurch sparen die Subunternehmen Personalkosten. **Bei den entsendenden Unternehmen handelt es sich nicht selten um Briefkastenfirmen, die nur für diesen Zweck gegründet wurden. Für ausländische Arbeitskräfte, die aufgrund von Entsendungen häufig den Arbeitsort wechseln, ist es schwierig, den Überblick zu behalten, welche Arbeitsrechte und (Branchen-)Mindestlöhne in den wechselnden Zielländern jeweils gelten:**

*Dass sie [entsandte Arbeitskräfte] eigentlich auch einen Anspruch auf den deutschen Mindestlohn hätten, das wissen ganz viele nicht. Von daher ist das für sie auch kein Problem. Wenn sie das wüssten, dann hätten sie dann eventuell auch ein Anliegen. Aber das wissen sie nicht. Deswegen sind sie erstmal mit dem, was sie vereinbart haben, zufrieden.*

(Interview 15, arbeitsrechtl. Beratung, Berater/in)

Gängige Praxis ist im Baugewerbe auch, Menschen aus Drittstaaten über andere EU-Staaten wie Kroatien, Slowenien oder Polen nach Deutschland oder Österreich zu entsenden (Danaj/Geyer 2020). Das Drehkreuz für Entsendungen von Drittstaatsangehörigen auf deutsche Baustellen ist Slowenien.<sup>75</sup> Denn durch bilaterale Abkommen Sloweniens<sup>76</sup> mit Bosnien und

72 Interview07\_arbeitsrechtl. Beratung; Interview01\_arbeitsrechtl. Beratung; Interview03\_arbeitsrechtl. Beratung.

73 Genaue Zahlen zu Entsendungen in der EU liegen nicht vor. Als Hilfskonstrukt werden die Zahlen zu meldepflichtigen A1-Bescheinigungen ausgewertet, die entsandten Arbeitskräften bestätigen, dass sie in ihrem Entsendeland sozialversichert sind (Bosch/Hüttenhoff 2022: 279).

74 Deutschland ist branchenübergreifend das Land, in das die meisten Entsendungen erfolgen. Dabei stammen etwa 80 Prozent der entsandten Arbeitskräfte aus Mittel- und Osteuropa, das ist deutlich mehr als in anderen westeuropäischen Ländern (SOKA-BAU 2019; Bosch/Hüttenhoff/Weinkopf 2019: 148). Zu den Hauptentsendeländern zählten in den letzten Jahren Polen, Rumänien, Ungarn und Slowenien (SOKA-BAU 2019; Bosch et al. 2019: 148).

75 Interview27\_Arbeitgeberverband; Interview04\_arbeitsrechtl. Beratung; Interview05\_arbeitsrechtl. Beratung.

76 Um in Slowenien zu arbeiten, müssen lediglich folgende Bedingungen erfüllt sein: Die arbeitssuchende Person ist beim Arbeitsamt in ihrem Heimatland gemeldet, in Slowenien besteht eine berechtigte Nachfrage nach Arbeitskräften und der arbeitssuchenden Person wird von einem slowenischen Unternehmen ein Arbeitsvertrag für mindestens ein Jahr angeboten (Danaj et al. 2020: 26).

Herzegowina und mit Serbien wurde für Staatsangehörige dieser beiden Länder der Zugang zum slowenischen Arbeitsmarkt stark liberalisiert:

*Ich berate viele, viele, viele entsandte Beschäftigte, die von Slowenien aus nach Deutschland entsandt sind und überwiegend im Elektro- oder Baubereich, Baubranche arbeiten. Aber ich hatte noch nie einen slowenischen Staatsbürger in der Beratung gehabt. Das [sind] Drittstaatsangehörige vor allem aus Serbien und Bosnien-Herzegowina, die von Slowenien aus nach Deutschland entsandt werden [...]. Gesetzlich ist die Gründung eines Unternehmens in Slowenien ziemlich einfach oder wurde simplifiziert und [...] wie Pilze nach dem Regen entstehen sogenannte Briefkastenunternehmen, die eigentlich wenige Voraussetzungen erfüllen müssen, um die Menschen nach EU entsenden zu können.*

(Interview 05, arbeitsrechtl. Beratung, Berater/in)

Nach den europäischen Bestimmungen der Dienstleistungsfreiheit können Unternehmen mit Sitz in einem EU-Mitgliedstaat (wie z.B. Slowenien) Drittstaatsangehörige nach Deutschland entsenden. Dies setzt u. a. voraus, dass die Drittstaatsangehörigen ihre Haupttätigkeit im Entsendeland (hier: Slowenien) ausüben, eine gültige A1-Bescheinigung haben und entweder die Erlaubnis zum Daueraufenthalt in Slowenien besitzen oder in Deutschland ein Vander-Elst-Visum<sup>77</sup> beantragt haben.

**Sind die Voraussetzungen für eine Entsendung nach Deutschland nicht gegeben, weil beispielsweise kein Vander-Elst-Visum vorliegt, „wird die Beschäftigung als illegal bezeichnet und auch als solche prozessiert“ (Interview 05, arbeitsrechtl. Beratung, Berater/in). Den drittstaatsangehörigen Arbeitskräften droht dann ein Strafverfahren wegen illegaler Arbeitsaufnahme (vgl. z. B. Zoll 2021). Diese rechtliche Unsicherheit kann zur Folge haben,**

**dass Drittstaatsangehörige davor zurückschrecken, sich gegen Arbeitsrechtsverletzungen zu wehren oder sich überhaupt über ihre Rechte und Pflichten zu informieren.** Auch die Bedingung, dass Drittstaatsangehörige vor der Entsendung nach Deutschland zunächst in Slowenien beschäftigt waren, wird von den Subunternehmen<sup>78</sup> häufig umgangen, wie eine Interviewpartnerin beschreibt:

*Vor der Entsendung. Also der Arbeitgeber meldet die Arbeitnehmer und Arbeitnehmerinnen an für 30 Tage. Sie arbeiten nicht tatsächlich in Slowenien. Sie sind immer noch in Serbien, Bosnien-Herzegowina, also Bosnien-Herzegowina überwiegend, und einfach am 30. Beschäftigungstag kommt die Gruppe aus Bosnien-Herzegowina nach Slowenien, trifft den Arbeitgeber, bekommt die Anweisungen, der Arbeitgeber stellt die A1-Bescheinigungen und andere Beschäftigungsunterlagen aus und gibt die Anweisungen, was den Auftrag in Deutschland betrifft.*

(Interview 05, arbeitsrechtl. Beratung, Berater/in)

*Folgen für die gesamtgesellschaftliche Teilhabe*

Die Vergabe von Werkverträgen wird in der Bauindustrie somit zum Teil systematisch missbraucht. Sie dient nicht mehr wie ursprünglich intendiert dazu, spezialisierte Subunternehmen zu beauftragen, sondern wird angewendet, um die Lohnkosten zu senken und das Beschäftigungsrisiko auszulagern. Über die Arbeitnehmerentsendung, die auf der Vergabe von Werkverträgen an ausländische Unternehmen basiert, werden Arbeitskräfte aus EU-Ländern angeworben, für die im Herkunfts- bzw. Entsendeland weniger Sozialabgaben geleistet werden müssen als in Deutschland. Dass die entsendeten Arbeitskräfte die geltenden (Branchen-)Mindestlöhne meist nicht kennen, wird zudem häufig ausgenutzt, um ihnen weniger Lohn zu zahlen und den Mindestlohn rechtswidrig zu umgehen. Auch die Beschäftigungsform der

<sup>77</sup> Das Vander-Elst-Visum erlaubt auf der Grundlage der Dienstleistungsfreiheit Unternehmen mit Sitz in einem EU-Mitgliedstaat, Drittstaatsangehörige in einen anderen EU-Mitgliedstaat zu entsenden, um dort eine zeitlich befristete Dienstleistung zu erbringen; hierzu bedarf es keiner Arbeitserlaubnis (§ 4 AufenthG).

<sup>78</sup> Auch die Subunternehmen selbst erfüllen meist nicht die Entsendevoraussetzung, nach der sie auch im Entsendeland eine nennenswerte Geschäftstätigkeit ausüben müssen, da sie in den Herkunftsländern weder eine Bautätigkeit ausführen noch Umsatz generieren. Stattdessen agieren sie oft als bloße Vermittlungsagenturen (sog. Briefkastenfirmen) (Interview35\_Gewerkschaft).

Soloselbständigkeit wird missbraucht (sog. Scheinselbständigkeit), um Sozialabgaben in Deutschland zu umgehen und keinen Mindestlohn zahlen zu müssen. Eine weitere Strategie, um den Mindestlohn zu unterlaufen bzw. die Sozialabgaben zu verringern, ist schließlich die halb-irreguläre Teilzeitbeschäftigung der ausländischen Arbeitskräfte, bei der nur ein Teil der tatsächlich geleisteten Stunden offiziell abgerechnet und bezahlt wird.

**Dabei ist es eher die Regel als die Ausnahme, dass die Subunternehmen die sozioökonomische und auslandsspezifische Verwundbarkeit der Arbeitskräfte und ihre Abhängigkeit von der Beschäftigung nicht nur hinnehmen, sondern gezielt ausnutzen, um den Kosten- und Zeitdruck an sie weiterzugeben.** Durch die Subunternehmerketten sind auch die Zuständigkeiten und Verantwortlichkeiten intransparent. Das macht es den ausländischen Arbeitskräften schwer, sich gegen Arbeitsrechtsverletzungen und problematische Arbeitsbedingungen zu wehren. Außerdem haben sowohl die deutschen als auch die ausländischen Subunternehmen häufig nur eine kurze Lebensdauer. Wenn sie vom Markt verschwinden, können Lohnrückstände oder Arbeitsrechte kaum eingeklagt werden (s. Kap. 5.1). Schließlich werden die Arbeitskräfte oft darüber im Unklaren gelassen, ob die Beschäftigung rechtmäßig ist (etwa bei Scheinselbständigen und entsendeten Drittstaatsangehörigen). Die finanziellen und aufenthaltsrechtlichen Konsequenzen solcher Beschäftigungskonstruktionen tragen die ausländischen Arbeitskräfte. Sie werden nicht nur schlecht bezahlt, teilweise deutlich unter dem Branchenmindestlohn. Auch die Beschäftigungsbedingungen und der Arbeitsschutz leiden erheblich, wie eine Interviewpartnerin schildert:

*Die Arbeitstage sind in der Regel sehr lang. Es wird von morgens 7, 8 Uhr bis spät in den Nachmittag, bis in den Abend gearbeitet. 17, 18 Uhr ist die Regel. Pausen gibt es in der Regel schon, aber es kommt häufig vor, dass diese nicht den gesetzlichen Mindestregelungen entsprechen, dass Pausen nicht so richtig eingehalten werden. Es herrscht ein sehr hoher Druck unter den Beschäftigten und es wird auf die Beschäftigten Druck ausgeübt [...]. Und es besteht auch ein sehr*

*mangelhaft- eine sehr mangelhafte Arbeitssicherung am Arbeitsort. Das heißt, das Thema Arbeitsschutz, Arbeitskleidung ist so gut wie inexistent für diese Gruppe von Beschäftigten. Entweder es findet zum Beispiel keine Arbeitsschutzunterweisung statt: Die Person fängt an zu arbeiten, hat aber überhaupt keine Ahnung, worauf sie achten muss auf der Baustelle. Oder wenn, dann nur eingeschränkt, also wirklich sehr wenige Informationen. Und hinzu kommt auch die sprachliche Barriere. Ja, die meisten Bauarbeiter sprechen kein Deutsch, und wenn ihnen was auf Deutsch erklärt wird, verstehen sie das auch nicht. Und es ist auch sehr weit verbreitet, dass Arbeitnehmer, die bei diesen Subunternehmen arbeiten, auch über keine Schutzkleidung verfügen, oder wenn, dann nur, wenn sie selbst das mitbringen auf die Baustelle. Es wird wirklich an allen möglichen Stellen gespart durch die Arbeitgeber.*

(Interview 15, arbeitsrechtl. Beratung, Berater/in)

Diese Gesamtsituation hat auch Folgen für die gesellschaftliche Teilhabe der Arbeitskräfte. Eine prekäre Beschäftigung in der Baubranche und die damit verbundene niedrige Bezahlung (die teilweise auch unterhalb des mittlerweile abgeschafften Branchenmindestlohns liegt) ist gleichbedeutend mit **eingeschränkter ökonomischer Teilhabe**. Die harte körperliche Arbeit in Kombination mit fehlendem Arbeitsschutz und überlangen Arbeitszeiten führt zudem oft zu Berufskrankheiten und Arbeitsunfällen (Interview07\_arbeitsrechtl. Beratung). Nicht selten münden die Arbeits- und Lebensbedingungen auch in Alkoholabhängigkeit (Interview15\_arbeitsrechtl. Beratung).

Die **wohlfahrtsstaatliche Teilhabe** der entsendeten Arbeitskräfte in der Baubranche ist insofern eingeschränkt, als sie zu Sozialleistungen in Deutschland überhaupt keinen Zugang haben. Denn ihre (meist geringeren) Sozialabgaben werden im Herkunftsland gezahlt, somit entstehen nur dort Anwartschaften und Ansprüche. Sind die Arbeitskräfte als Soloselbständige beschäftigt, wird überhaupt nicht in die Sozialkasse eingezahlt. Auch bei in Teilzeit beschäftigten Arbeitskräften ist die wohlfahrtsstaatliche



Teilhabe aufgrund der geringen Bezahlung und der geringen Sozialabgaben deutlich eingeschränkt, wie eine Interviewpartnerin erläutert:

*Wie würde es aussehen, wenn ein Bauarbeiter auf die Idee kommt, nachdem er gekündigt wurde, Arbeitslosengeld zu beantragen? [...] Ein Bauarbeiter, bei dem monatlich maximal 1.000 Euro brutto abgerechnet wurden, der wird am Ende auch ganz wenig Arbeitslosengeld oder einen sehr geringen Anspruch haben. Das wird bei Weitem nicht dem entsprechen, was er eigentlich verdient hat. Außerdem werden viele Bauarbeiter Schwierigkeiten haben, die Anträge bei der Bundesagentur für Arbeit zu stellen und die Voraussetzungen zu erfüllen. Bei vielen fehlen häufig Lohnabrechnungen. [...] Teilweise auch noch für vergangene Zeiträume. Und [...] wo gewisse Zeiträume komplett nicht angemeldet waren, diese teilweise undokumentierte Beschäftigung. Das wird sie dann wirklich in die Situation bringen, dass die Bundesagentur für Arbeit sagt: Nein, Sie erfüllen nicht die Voraussetzungen, Sie waren nicht in den letzten 24 Monaten 12 Monate beschäftigt.*

(Interview 15, arbeitsrechtl. Beratung, Berater/in)

Viele der bei deutschen Subunternehmen beschäftigten ausländischen Arbeitskräfte arbeiten seit Jahren auf deutschen Baustellen und leben in Gemeinschaftsunterkünften. Durch diese Arbeits- und Lebensbedingungen ist ihre **soziale und kulturelle Teilhabe** in Deutschland deutlich eingeschränkt. Die meisten dieser Arbeitskräfte sind über längere Zeiträume von ihren Familien im Herkunftsland getrennt. Die körperlich anstrengende Arbeit, die Wohnsituation und überlange Arbeitszeiten erlauben es ihnen auch kaum, soziale Beziehungen in Deutschland aufzubauen. EU-Staatsangehörige haben zudem keinen Anspruch auf Integrationskurse. Sie müssten Sprachkurse also aus eigener Tasche bezahlen; außerdem entsprechen solche Kurse meist nicht den Bedürfnissen und Möglichkeiten von Personen, die auf deutschen Baustellen schwer arbeiten. So werden laut einer Interviewpartnerin häufig keine Sprachkurse in den Abendstunden oder an den Wochenenden ange-

boten. Da auch die Arbeitskolleginnen und -kollegen meist kein oder wenig Deutsch sprechen, ist es ihnen selbst im Verlauf mehrerer Jahre kaum möglich, die Sprache zu erlernen.

*Es gibt sonst seitens von deutschen Organisationen, Behörden oder so kaum Teilhabeangebote, die für diese Gruppe infrage kommen. Sie leben einfach am Rande der Gesellschaft [...]. Und das nicht, weil das ein eigener Wunsch ist, sondern weil die Gesellschaft an sich nach gewissen Regeln funktioniert und ihre kleinere Welt nach anderen Regeln.*

(Interview 15, arbeitsrechtl. Beratung, Berater/in)

**Die oben behandelten Formen der Beschäftigung in der Bauindustrie, die über Werkverträge zustande kommen, tragen direkt dazu bei, dass prekäre Beschäftigungsverhältnisse entstehen und sich verfestigen. Langfristig werden die ausländischen Arbeitskräfte dadurch auch von einer gesamtgesellschaftlichen und gleichberechtigten Teilhabe in Deutschland ausgeschlossen.** Sozioökonomische und auslandsspezifische Verwundbarkeiten (wie mangelnde Deutschkenntnisse und geringe finanzielle und soziale Ressourcen in Deutschland) können so nicht abgebaut werden, sondern werden stabilisiert oder verschärft.

#### 4.2.2 Fleischindustrie: Verbot von Werkverträgen als Allheilmittel?

Die deutsche Fleischindustrie bietet ein spannendes Realexperiment: Dort war lange Zeit der Missbrauch von Werkverträgen weit verbreitet. Dem wurde mit dem 2021 in Kraft getretenen Arbeitsschutzkontrollgesetz (ASKG) ein Ende gesetzt: Das Gesetz verbietet im Kerngeschäft der Schlachtbetriebe den Einsatz von Fremdpersonal, also von Arbeitskräften, die über Subunternehmen oder Leiharbeit beschäftigt werden (Deinert 2020; Info-Box 3). Die Politik sah demnach in dieser Branche einen kausalen Zusammenhang zwischen der kostengetriebenen Vergabe von Leistungen an Subunternehmen und den massiven Arbeitsrechtsverletzungen.



*Also man hat sozusagen in der Fleischindustrie in den letzten 30 Jahren eine Form von Outsourcing betrieben, wo man dies möglich gemacht hat, immer billigere Arbeitskräfte reinzuholen. Und die ganze Industrie ist in eine Art Abwärtsspirale dadurch geraten. Die haben sich gegenseitig praktisch nach unten konkurriert. Und was man jetzt versucht, ist über eine gesetzliche Regulierung, also indem man bestimmte Formen von Outsourcing jetzt verbietet. Also man versucht da jetzt eine Aufwärtsspirale daraus zu entwickeln. Und das haben wir in der Fleischindustrie in einer zugespitzten Situation gehabt.*

(Interview 04, arbeitsrechtl. Beratung, leitende Funktion)

#### *Beschäftigung von EU-Staatsangehörigen vor dem Arbeitsschutzkontrollgesetz*

Das Beispiel der Fleischindustrie zeigt, dass ein kostengetriebenes Outsourcing über Werkverträge auch ohne den rechtlichen Rahmen der Entsendung und die damit verbundenen Vorteile hinsichtlich der Sozialabgaben möglich ist. 2015 unterzeichneten einige Schlachtbetriebe eine freiwillige Selbstverpflichtung, die Arbeitsbedingungen in der Branche zu verbessern und Werkverträge nur noch an Subunternehmen zu vergeben, die ihre Arbeitnehmenden gemäß den deutschen Arbeits- und Sozialversicherungsgesetzen beschäftigen.<sup>79</sup> Ab dem Zeitpunkt gab es in der Branche kaum noch Entsendungen; die Arbeitskräfte aus dem EU-Ausland waren seitdem bei deutschen Subunternehmen beschäftigt. Dem Outsourcing in der Branche setzte das aber kein Ende. Teilweise waren an einem Produktionsstandort bis zu 30 Werkvertragsunternehmen tätig<sup>80</sup> (Deinert 2020). Das führte

dazu, dass ausländische Arbeitskräfte unterschiedlicher Subunternehmen an einer Produktionslinie arbeiteten, jedoch für verschiedene Produktionsschritte zuständig waren (Interview17\_arbeitsrechtl. Beratung). **Um dem Preisdruck in der Branche standzuhalten, versuchten die Subunternehmen, die Produktionskosten durch verschiedene Strategien des Lohndumpings zu senken; dies geschah hauptsächlich durch Verletzung des geltenden Arbeitnehmerrechts** (Fiedler/Hielscher 2017: 168). Das spiegelte sich in den Arbeits- und Lohnbedingungen der ausländischen Beschäftigten wider:

*Andererseits sind die Arbeitsbedingungen ja auch [dadurch] gekennzeichnet, dass man in mehreren Schichten arbeitet. Also frühes Aufstehen. Oder spätes Aufstehen. Spätschichten eben bis in die Nacht hinein. Unregelmäßige Zeiten zum Schlafen und überhaupt um Privatleben zu führen. Gleichzeitig eben auch der Ton, also die Schnelligkeit, wie die Fließbänder laufen, also welches Pensum man schaffen muss. Das erzeugt einen enormen Druck. Hinzu kommt dann noch zum Beispiel der Vorarbeiter, der einen antreibt, dass man schneller arbeiten muss, dass man eben gerade nicht zur Toilette gehen kann, weil eben keiner da ist, der einen- der den Platz für diese Person einnimmt. Das sind so Arbeitsbedingungen. Vor allem aber auch: Wann bekomme ich frei? Kann ich damit rechnen, wenn ein freier Tag eingetragen ist, dass er auch tatsächlich frei ist oder keine Überstunden angeordnet werden, weil zum Beispiel jemand ausgefallen ist durch Krankheit?*

(Interview 17, arbeitsrechtl. Beratung, Referent/in)

<sup>79</sup> Die Schlachtbetriebe verpflichteten sich neben der konsequenten Anwendung des deutschen Arbeitsrechts insbesondere dazu, bis 2016 keine entsandten Arbeitnehmenden mehr einzusetzen. Stattdessen sollten alle Arbeitskräfte ein in Deutschland gemeldetes, sozialversicherungspflichtiges Arbeitsverhältnis bekommen (Sozialpolitischer Ausschuss der Fleischwirtschaft 2018). Auf die Arbeitsbedingungen der Beschäftigten hatte diese Selbstverpflichtung allerdings kaum Auswirkungen (Ministerium für Arbeit, Gesundheit und Soziales des Landes Nordrhein-Westfalen 2020). Wie eine Interviewpartnerin erläutert, lag das auch daran, dass die Schlachtbetriebe weiterhin massiv Subunternehmerketten nutzten: „[W]obei das ja dann eher zur Folge hatte, dass viele der Subunternehmen, sofern sie nicht schon ohnehin immer in Deutschland auch einen Sitz hatten, einfach ihren Sitz nach Deutschland verlegt haben. Oder mit ehemaligen [...] Subunternehmern dann ein gemeinsames Unternehmen neu gegründet und dann eben die gleichen Beschäftigten da einfach weiterbeschäftigt haben“ (Interview 37, Gewerkschaft, leitende Funktion).

<sup>80</sup> Dabei handelt es sich um sog. On-Site-Werkverträge, denn in der Fleischindustrie erbringen die Subunternehmen ihre Arbeitsleistung dauerhaft auf dem Betriebsgelände der Auftraggebenden und sind dort vollständig in die laufende Produktion eingebunden (Jansen 2020: 46).

## Info-Box 2 Die Beschäftigung ausländischer Arbeitskräfte in der Fleischindustrie in Zahlen

52 Fleischunternehmen haben sich seit 2015 der freiwilligen Selbstverpflichtung angeschlossen, um die Arbeitsbedingungen in der Branche zu verbessern und Werkverträge nur noch an Subunternehmen zu vergeben, die ihre Arbeitnehmenden gemäß den deutschen Arbeits- und Sozialversicherungsgesetzen beschäftigen (s. Fn. 79). Aus ihren Beschäftigungsdaten<sup>81</sup> wird deutlich, dass 2018 knapp die Hälfte (47%) ihrer Beschäftigten Werkvertragsarbeitnehmende waren und 6 Prozent Leiharbeitnehmende; nur 47 Prozent waren direkt bei den Schlachtunternehmen angestellt (Erol/Schulten 2021: 9). Einzelne Unternehmen hatten aber auch 90 bis 100 Prozent Fremdpersonal (Erol/Schulten 2021: 9). Infolge der freiwilligen Selbstverpflichtung waren die Beschäftigten bei inländischen Subunternehmen angestellt. Entsprechend kamen die ausländischen Arbeits-

kräfte in der Fleischindustrie hauptsächlich aus dem EU-Ausland, denn im Unterschied zu Drittstaatsangehörigen können EU-Staatsangehörige aufgrund der EU-Freizügigkeit in Deutschland eine Beschäftigung im Niedriglohnssektor aufnehmen.<sup>82</sup> 2020 hatten 35,2 Prozent der Beschäftigten in der Fleischindustrie (Wirtschaftszweig 101 Schlachten und Fleischverarbeitung, Statistisches Bundesamt 2008) eine ausländische Staatsangehörigkeit. Der größte Teil der ausländischen Arbeitskräfte kam aus Rumänien (46,8%), die zweitgrößte Gruppe aus Polen (13,2%), gefolgt von Bulgarien (6,2%). Im Wirtschaftszweig Schlachthöfe (Wirtschaftszweig 101.1 und 101.2, Statistisches Bundesamt 2008) waren 2020 sogar mehr als die Hälfte (51%) der Beschäftigten ausländische Arbeitskräfte (2008 waren es nur 13%) (Deutscher Bundestag 2020; Statistik der Bundesagentur für Arbeit 2021).

**2019 wurde im Auftrag des Arbeitsministeriums von Nordrhein-Westfalen (NRW) in 30 großen Schlachtbetrieben eine Untersuchung durchgeführt. Die Ergebnisse machen deutlich, dass Verstöße gegen die Arbeitsgesetze in der Fleischindustrie keineswegs Einzelfälle waren: Gegen 22 der Schlachthofbetreibenden und 64 dort tätige Subunternehmen wurden Bußgeldverfahren eingeleitet.**<sup>83</sup> Es gab gravierende Arbeitszeitverstöße wie überlange Arbeitszeiten oder Nichteinhaltung der gesetzlichen Regelungen zu Ruhe- und Pausenzeiten (Ministerium für Arbeit, Gesundheit und Soziales des Landes Nordrhein-Westfalen 2020: 5-7). Hinzu kam, dass der Lohn für reguläre Arbeitszeiten und Überstunden oder Lohnfortzahlungen im Krankheitsfall nicht ausgezahlt wurden (Interview17\_arbeitsrechtl. Beratung). Zudem waren die Arbeitskräfte oft nicht angemessen

untergebracht, der technische Arbeitsschutz war mangelhaft, auch bei der Arbeitsschutzorganisation und der arbeitsmedizinischen Vorsorge gab es Mängel (Ministerium für Arbeit, Gesundheit und Soziales des Landes Nordrhein-Westfalen 2020: 5-7).

Um Mindestlohnregelungen zu umgehen, gehen Subunternehmen, aber auch Vermittlungsagenturen typischerweise so vor, dass sie die Kosten etwa für Schutzausrüstung, Miete oder Transport (nach Deutschland oder von den Unterkünften zu den Produktionsstätten) vom Lohn abziehen. Dies geschah auch in der Fleischindustrie (Ministerium für Arbeit, Gesundheit und Soziales des Landes Nordrhein-Westfalen 2020: 9). **Hinzu kommt, dass die Beschäftigten vor der Anreise häufig über die genauen Beschäftigungsverhältnisse getäuscht werden, z.B. über die Arbeit selbst, die Lohnhöhe, die Art der Unter-**

81 Zur Zahl der Beschäftigten von Werkvertragsunternehmen, die vor Inkrafttreten des Arbeitsschutzkontrollgesetzes in allen Betriebsstätten dieser Branche tätig waren, gibt es keine verlässlichen Angaben (Bosch et al. 2019: 204).

82 Eine Entsendung von Drittstaatsangehörigen über ausländische Subunternehmen, wie sie in der Baubranche und bei der häuslichen Betreuung zu beobachten ist (vgl. Kap. 4.2.1 und 4.3.1), war demnach in der Fleischindustrie nicht möglich.

83 Bei den einzelnen Verfahren wurden meist mehrere Verstöße geahndet, u. a. 305 Fälle von Arbeitszeitüberschreitung.

**bringung, anfallende Kosten etwa für Anwerbung, Transport, Unterkunft und Versorgung oder auch die Qualität der Unterstützung vor Ort** (Interview17\_arbeitsrechtl. Beratung; Interview01\_arbeitsrechtl. Beratung). Diese Anwerbetäuschung ist besonders dann fatal, wenn die Beschäftigten sich für den Transport nach Deutschland schon bei den Subunternehmen verschuldet haben. Dies erhöht ihre finanzielle Abhängigkeit von einer Beschäftigung, die sie in dieser Form sonst womöglich gar nicht angenommen hätten:

*Bloß, dann sind sie hier und in einer Situation, also in einer sehr hilflosen Situation, weil dann sind sie hier und dann haben sie schon was zahlen müssen. Dann müssen sie alles nehmen, was da kommt. Sie haben im Grunde keine große Wahl und das ist natürlich höchst problematisch. Und da kommen wir dann eben auch in den Bereich, der als Menschenhandel bezeichnet wird. Das ist ja im Grunde dann, das ist ja dann tatsächlich Menschenhandel, wenn Sie Personen anwerben unter Versprechungen, falschen Versprechungen, mit dem Ziel, sie auszubeuten, das ist Menschenhandel.*

(Interview 01, arbeitsrechtl. Beratung, leitende Funktion)

Die Intransparenz in Bezug auf Zuständigkeiten und Fürsorgepflichten und die Verletzung des Arbeitsrechts ergaben sich in der Fleischindustrie u. a. daraus, dass etliche Subunternehmen eingesetzt wurden; dadurch fielen Betriebsorganisation und Personalverantwortung auseinander (Deinert 2020: 8; Interview17\_arbeitsrechtl. Beratung). Zudem wurden dadurch arbeitspolitische Mitbestimmungsrechte unterlaufen, denn die Betriebsräte waren nur für die Stammbesellschaft zuständig, nicht aber für das Fremdpersonal (Fiedler/Hielscher 2017: 170; Interview17\_arbeitsrechtl. Beratung) (vgl. zu Betriebsräten und Gewerkschaften auch Kap. 5.2).

Aus der Kombination von überlangen Arbeitszeiten, fehlenden Ruhe- und Pausenzeiten, mangelndem Arbeitsschutz und körperlich sehr anstrengenden Tätigkeiten ergab sich auch ein erhebliches Potenzial von Gesundheitsgefährdung (Ministerium für Arbeit,

Gesundheit und Soziales des Landes Nordrhein-Westfalen 2020; Interview17\_arbeitsrechtl. Beratung):

*Die sind ja auswechselbar, und wer halt nicht mehr kann, kommt halt ein Neuer. So. Und das führt [...] dazu, dass Leute permanent aussortiert werden, die nicht mehr können. Also wenn sie zum Beispiel Leute haben, die nach einem halben Jahr oder dreiviertel Jahr sagen „Es geht einfach nicht mehr. Die Arbeitsintensität ist so hoch“, dann hätten sie halt in einem normalen Betriebsablauf irgendwo eine Regulierung, dass man die Arbeitsintensität in eine Form bringt, dass die Menschen darin langfristig überleben können und vielleicht sogar alt werden können. Das haben sie da überhaupt nicht. Das heißt, die Menschen werden aussortiert, und das führt aber eben auch zu einem erhöhten Verschleiß und wirklich zu gesundheitlichen Problemen, was man einfach auch sehen kann.*

(Interview 04, arbeitsrechtl. Beratung, leitende Funktion)

*Beschäftigung ausländischer Arbeitskräfte seit dem Arbeitsschutzkontrollgesetz*

Die massiven Verstöße gegen das Arbeitsschutzgesetz in der Fleischindustrie und die unangemessenen Massenunterkünfte für die ausländischen Arbeitskräfte führten im Jahr 2020 zu zahlreichen Corona-Ausbrüchen (Birke 2021: 47). Dadurch erhielten die Beschäftigungsverhältnisse in den großen Schlachtbetrieben große mediale und öffentliche Aufmerksamkeit. Die Politik reagierte mit dem Arbeitsschutzkontrollgesetz, das am 1. Januar 2021 in Kraft getreten ist (Birke 2021; Info-Box 3).

**Zur Wirksamkeit des Arbeitsschutzkontrollgesetzes ergibt sich bislang ein geteiltes Bild** (Schulten/Specht 2021; Sepsi/Szot 2020; Ministerium für Arbeit, Gesundheit und Soziales des Landes Nordrhein-Westfalen 2022). Aus den geführten Interviews wird zwar deutlich, dass es erhebliche Verbesserungen gebracht hat; praktische Hürden auf dem Weg zu einer besseren Arbeits- und Führungskultur bleiben aber bestehen. **Fest steht, dass weite Teile der Werkvertragsarbeitenden in Stammbeschäftigte überführt wurden. Die auftraggebenden Schlachtbetriebe**

### Info-Box 3 Das Arbeitsschutzkontrollgesetz

Mit dem Arbeitsschutzkontrollgesetz wurde eine Reihe bestehender gesetzlicher Regelungen geändert bzw. erweitert, vor allem das Gesetz zur Sicherung von Arbeitnehmerrechten in der Fleischwirtschaft (GSA Fleisch), das Arbeitsschutzgesetz (ArbSchG) und die Arbeitsstättenverordnung (ArbStättV). Zentral ist das Verbot von Werkverträgen in den Bereichen Schlachtung, Zerlegung und Fleischverarbeitung ab dem 1. Januar 2021 (§ 6a Abs. 2 GSA Fleisch). Anfang April desselben Jahres traten außerdem weitreichende Einschränkungen von Leiharbeitsverträgen in Kraft. Solche sind seither ausschließlich im Bereich der Fleischverarbeitung gestattet, aber nur für einen Umfang von höchstens 8 Prozent des Arbeitszeitvolumens und unter der Voraussetzung, dass der Betrieb tarifgebunden ist (§ 6a GSA Fleisch). Ab 1. April 2024 ist Leiharbeit in der Fleischwirtschaft dann endgültig verboten.<sup>84</sup>

Das Arbeitsschutzkontrollgesetz geht aber über das Verbot von Fremdpersonal hinaus: Es schreibt u.a. vor, dass Arbeitszeiten elektronisch erfasst werden müssen (§ 6 GSA Fleisch). Bei Verstößen gegen das Arbeitszeitgesetz können Arbeitgebende mit einer Geldbuße bis zu 30.000 Euro belegt werden (§ 22 Abs. 2 ArbZG). Zur Arbeitszeit zählen auch Rüst-, Umkleide- und

Waschzeiten; das ist seit der Gesetzesänderung im GSA Fleisch ausdrücklich formuliert. Für den Bereich der staatlichen Kontrollen wurde festgesetzt, dass mindestens 5 Prozent der Betriebe pro Bundesland besichtigt werden müssen; diese Quote ist ab 2026 verpflichtend (§ 21 Abs. 1a ArbSchG).

Für die Lebensrealität ausländischer Arbeitskräfte sind schließlich auch die Änderungen der Arbeitsstättenverordnung sehr wichtig: Die Arbeitgebenden müssen einen angemessenen Zustand der Gemeinschaftsunterkünfte sicherstellen, auch dann, wenn die Unterkunft von Dritten gestellt wird (ArbStättV, Anhang Anforderungen und Maßnahmen für Arbeitsstätten nach § 3 Absatz 1, Punkt 4.4). Definitiv wurde zu Gemeinschaftsunterkünften festgelegt, dass sie sich innerhalb oder außerhalb des Betriebsgeländes befinden können und es sich ab einer Belegung von vier Personen um eine Gemeinschaftsunterkunft handelt (§ 2 Abs. 8 ArbStättV). Daneben wurden verpflichtende Mindeststandards festgeschrieben, etwa die Bereitstellung eines Essbereichs und sanitärer Einrichtungen, die der Belegung der Unterkunft entsprechen (Anhang Anforderungen und Maßnahmen für Arbeitsstätten nach § 3 Absatz 1, Punkt 4.4. Abs. 2).

**können sich somit nicht mehr systematisch der Verantwortung entziehen, wie es zuvor möglich war.** Ein Branchentarifvertrag über einen Mindestlohn von 10,80 Euro (bzw. 11,00 Euro ab 1. Dezember 2022 und 12,30 Euro ab 1. Dezember 2023) wurde am 27. Mai 2021 beschlossen. Er bildet einen weiteren wichtigen Baustein für bessere Arbeitsbedingungen in der Fleischindustrie (NGG 2021; Specht/Schulten 2021); damit wurde dem Wettlauf nach unten in Sachen Lohn bzw. Preis ein Riegel vorgeschoben. Die direkte Anstellung bei den Schlachtbetrieben verschafft den

Arbeitskräften mehr Sicherheit, dass sie ihren Lohn am Ende des Monats tatsächlich erhalten. Bei ausstehenden Lohnzahlungen lässt sich nun auch leichter bestimmen, wer dafür die Verantwortung trägt. Zudem gibt es die Möglichkeit der direkten Kommunikation, etwa mit der Personalabteilung:

*Es gibt natürlich auch noch Probleme mit Löhnen, wenn dann irgendwas vergessen wird. Aber das ist bei Weitem nicht mehr vergleichbar in der Masse, in der das vorher ja strategisch tatsächlich*

<sup>84</sup> Von diesen arbeitsvertraglichen Regelungen ausgenommen ist das Fleischerhandwerk, zu dem Unternehmen mit bis zu 49 Mitarbeitenden zählen (ASKG Art. 2 S. 2).

*eingesetzt wurde, sag ich mal. Und wenn da jetzt zum Beispiel so was auftaucht und Ratsuchende sich an uns wenden, können wir die Personalabteilung der ganzen Schlachthöfe anrufen. Also der Kontakt ist gegeben. Das war früher bei den Subunternehmen auch nicht. Man wurde in die Leitung weiterverbunden und dann ist nie jemand drangegangen.*

(Interview 17, arbeitsrechtl. Beratung, Referent/in)

**In der Folge hat sich sowohl die finanzielle Sicherheit als auch die Wehrhaftigkeit der ausländischen Arbeitskräfte deutlich verbessert. Das Machtgefälle zwischen ausländischen Arbeitskräften und Arbeitgebenden hat sich durch das Verbot der intransparenten Vergabeketten etwas zugunsten der Arbeitskräfte verschoben** (Sepsi/Szot 2020). Die elektronische Zeiterfassung begünstigt zudem eine korrekte Abrechnung der Arbeitszeit. Zugleich wird allerdings berichtet, dass sich dadurch die Arbeit verdichtet hat (Interview17\_arbeitsrechtl. Beratung).

Problematisch ist, dass die personellen Ressourcen in den Personalabteilungen nicht entsprechend den neuen Beschäftigtenzahlen aufgestockt wurden. Es gibt Hinweise darauf, dass Personalaufgaben aufgrund dessen an ehemalige Subunternehmen delegiert wurden, die nun als ‚On-Site-Manager‘ oder Vorarbeitende eingesetzt werden und aus ihrer Sicht immer noch für ihre früheren Beschäftigten zuständig sind (Interview17\_arbeitsrechtl. Beratung; Interview37\_Gewerkschaft; Sepsi 2021). **Die alten Subunternehmerstrukturen sind also zum Teil immer noch wirksam. Das hängt auch damit zusammen, dass zwischen den Arbeitgebenden der Schlachtbetriebe, der ‚alten‘ Stammebelegschaft und den ausländischen Arbeitskräften Sprachbarrieren bestehen. Diese Hürde wird durch die ehemaligen Subunternehmen und jetzigen Vorarbeitenden überbrückt. Das hat auch Auswirkungen auf die Beschäftigungsverhältnisse und das Arbeitsklima**, wie eine Interviewpartnerin deutlich macht:

*Die alten Subunternehmerstrukturen, [...] die sind in mehrerlei Hinsicht noch da. Die sind deswegen da, weil die Vorarbeiter, die früher sozusagen im*

*Auftrag der Subunternehmer dann auch die disziplinarischen Maßnahmen sozusagen oder die Repression ausgeübt haben, die wurden teilweise mit übernommen in die Stammebelegschaft. Das heißt, die sind nach wie vor präsent für viele Beschäftigte in ihrer alten Rolle. Und sind aber auch nach wie vor teilweise dann die Adressaten, wenn es darum geht, Beschäftigte zu rekrutieren in den Heimatländern. [...] Die Beschäftigten kommen dann in Strukturen rein, die denen von früher nicht unähnlich sind, obwohl sie jetzt Stammbeschäftigte sind.*

(Interview 37, Gewerkschaft, leitende Funktion)

*Die definieren immer noch, wann sie in Urlaub gehen dürfen und wann nicht. Die definieren immer noch, bist du krank oder darfst du krank sein oder nicht? Also das funktioniert ja nach wie vor und hat natürlich damit zu tun, dass die Sprache eine Barriere ist.*

(Interview 37, Gewerkschaft, leitende Funktion)

In einigen Unternehmen wurden ‚Integrationsteams‘ geschaffen, die die Muttersprache der ausländischen Arbeitskräfte sprechen und bei Fragen und Problemen angesprochen werden können. Dies ist ein erster Schritt, um sowohl die alten Subunternehmerstrukturen als auch die Spaltung der Betriebe in Stammebelegschaft und Fremdpersonal nachhaltig zu überwinden (Interview17\_arbeitsrechtl. Beratung). **Viel bedeutsamer ist jedoch, dass das Verbot von Werkverträgen und die Einschränkung von Leiharbeit in der Fleischbranche die betriebliche und gewerkschaftliche Interessenvertretung (zumindest theoretisch) gestärkt haben** (Bogoeski 2021b; vgl. auch Kap. 5.2 zu Betriebsräten und Gewerkschaften). Die Werkvertrags- und Leiharbeitnehmenden hatten bei Betriebsratswahlen weder ein aktives noch ein passives Wahlrecht. Entsprechend wurden ihre Belange von den betreffenden Gremien auch nicht repräsentiert. Als Teil der Stammebelegschaft können sie nun an der betrieblichen Mitbestimmung teilhaben (Info-Box 6). Auch bei der Unterbringung zeigen sich Verbesserungen; das liegt vor allem an



weitreichenden Investitionen in diesem Bereich. In den Interviews wird außerdem auf signifikante Fortschritte in Sachen Sicherheit und Brandschutz hingewiesen (Interview17\_arbeitsrechtl. Beratung). Die Abschottung der Arbeitskräfte in Massenunterkünften bleibt dagegen problematisch. Hinzu kommen teilweise überbezahlte Mieten. Besonders prekär sind Fälle, in denen der Mietvertrag immer noch an den Arbeitsvertrag gebunden ist (Interview17\_arbeitsrechtl. Beratung):

*Diese Entkopplung vom Arbeitsvertrag zum Mietvertrag, dass man da weggeht, um diese Menschen einfach nicht der Obdachlosigkeit auszuliefern, sobald man den Arbeitsvertrag gekündigt hat. Also das sind so die Strukturen, die da auf jeden Fall noch gemacht werden müssen.*

(Interview 17, arbeitsrechtl. Beratung,  
Referent/in)

#### *Folgen für die gesamtgesellschaftliche Teilhabe*

Zwar wird in einzelnen Bereichen nach wie vor Verbesserungsbedarf gesehen (z. B. hinsichtlich der Wirksamkeit des Arbeitsschutzkontrollgesetzes). Die Interviewten sind sich aber einig, dass das Verbot von Werkverträgen in der Fleischindustrie ein wichtiger Schritt war, um die Arbeits- und Lebensumstände der ausländischen Arbeitskräfte nachhaltig zu verbessern und ihre Position auf dem Arbeitsmarkt und in den Beschäftigungsverhältnissen zu stärken:

*Ohne das Verbot von Werkverträgen wären wir keinen Schritt weitergekommen. Jetzt haben wir die Möglichkeit, weiterzukommen.*

(Interview 37, Gewerkschaft,  
leitende Funktion)

*Es braucht natürlich Zeit, weil es eine große Umstellung ist. Dieser Transformationsprozess, der jetzt im Januar 2021 begonnen hat, der wird noch ein bisschen dauern. Aber grundsätzlich sehen wir das als positiv.*

(Interview 17, arbeitsrechtl. Beratung,  
Referent/in)

Durch die Integration der ausländischen Arbeitskräfte in die Stammebelegschaft der Schlachtbetriebe wurden ihre **ökonomischen Teilhabemöglichkeiten** deutlich ausgebaut. Sie haben nun eine höhere Beschäftigungs- und Lohnsicherheit. Die Arbeitszeiten und die Arbeitszeiteinteilung sind verlässlicher und regelmäßiger, die elektronische Arbeitszeiterfassung schränkt (unbezahlte) überlange Arbeitszeiten ein. Das Arbeitsschutzkontrollgesetz bietet außerdem eine Grundlage, um über Betriebsräte und Tarifverhandlungen die Bezahlung und die Beschäftigungsverhältnisse in der Branche auch langfristig zu verbessern. Auch die Möglichkeiten **sozialer und kultureller Teilhabe** haben sich durch das Gesetz verbessert. Lange Zeit waren die ausländischen Arbeitskräfte in der Fleischindustrie gesellschaftlich ausgegrenzt, was u. a. auf die prekäre Beschäftigung über Subunternehmen zurückzuführen war.

Bei prekärer Beschäftigung fehlt häufig auch soziale Anerkennung. Bei den vorher üblichen On-Site-Werkverträgen verrichteten inländische und ausländische Beschäftigte häufig die gleiche Arbeit, waren aber zu unterschiedlichen Konditionen beschäftigt und erhielten nicht den gleichen Lohn. Dies kann dazu führen, „dass Menschen sich unterschiedlich auch betrachten, also auch diese Frage von Wertigkeit auch mitunter unterschiedlich ansehen“ (Interview 36, Gewerkschaft, Referent/in). **Die Integration in die Stammebelegschaft beseitigt diese Spaltung der Kollegenschaft in der Fleischindustrie und erlaubt innerhalb des Betriebs eine Kommunikation zwischen der meist inländischen alten Stammebelegschaft und der früheren Randbelegschaft, die hauptsächlich aus ausländischen Arbeitskräften besteht. Mittel- bis langfristig kann dies eine betriebliche Integration ermöglichen, die den zugewanderten Arbeitskräften auch den Weg zu einem gewissen Maß an sozialer Teilhabe außerhalb des Betriebs ebnet. Dies ist jedoch kein Selbstläufer. Problematisch ist nach wie vor die gesellschaftliche Isolation durch die segregierte und oft ebenfalls prekäre Wohnunterbringung.** In den Massenunterkünften kommen die Arbeitskräfte meist nur mit den Menschen aus ihren Herkunftsländern zusammen, mit denen sie zusammenarbeiten, und haben wenig Gelegenheit zu Alltagskontakten mit der deutschen



oder der schon länger in Deutschland lebenden Bevölkerung. Diese räumliche Isolation erschwert es ihnen auch, Sprachkurse zu besuchen oder die Sprache durch soziale Kontakte zu erlernen (Interview17\_arbeitsrechtl. Beratung; Interview37\_Gewerkschaft). Die Massenunterkünfte und die Schwierigkeit, eine andere Unterkunft zu finden, hindern außerdem viele Arbeitskräfte daran, ihre Familien nach Deutschland zu holen.

Um die Teilhabemöglichkeiten der ausländischen Arbeitskräfte zu verbessern, appellieren die Expertinnen und Experten auch an die Unternehmen selbst, die Integration der Belegschaft zu forcieren, das Erlernen der deutschen Sprache zu fördern und für eine angemessene Wohnunterbringung ihrer Arbeitskräfte zu sorgen (Interview17\_arbeitsrechtl. Beratung). Kritisiert wird außerdem, dass die Arbeitskräfte von den Kommunen erst seit dem Arbeitsschutzkontrollgesetz als potenzielle Bürgerinnen und Bürger wahrgenommen werden, obwohl sie zum Teil schon seit Jahren in der Region leben und arbeiten:

*Irgendwie entdecken die Kommunen erst mal, wie viele Menschen in europäischer Freizügigkeit, die jetzt die Helfertätigkeiten erledigen in unseren Unternehmen, die man sonst nicht so richtig sieht, weil sie [...] irgendwo auf dem Land, irgendwie verstreut, in alten Höfen oder in alten Hotels oder in irgendwelchen Bruchbuden [leben], da musste man sie nicht wahrnehmen. Aber jetzt, als potenzielle Bürgerinnen, weil sie nämlich jetzt im Schlachthof direkt angestellt sind, müssen sie ganz anders ins Bewusstsein der Institutionen in der Kommune. [...] Aber sich sozusagen das bewusst zu machen und zu sagen, okay, wir brauchen für diese Menschen ein systematisches Angebot, Sprache zu lernen, [...] weil Menschen in europäischer Freizügigkeit keine institutionalisierten Angebote für Sprachkurse [kriegen].*

(Interview 37, Gewerkschaft, leitende Funktion)

**Die Teilhabe von Flüchtlingen wird seit einigen Jahren durch zahlreiche Integrationsmaßnahmen**

**gefördert. EU- und Drittstaatsangehörige, die in Deutschland zum Teil bereits seit Jahren einer Beschäftigung unterhalb des Fachkräfte- oder Hochqualifiziertenniveaus nachgehen, finden dagegen wenig Beachtung.** Dabei stellen sich angesichts der früheren Verhältnisse in der Fleischindustrie Fragen hinsichtlich der Qualität ihrer Arbeitsmarktteilhabe und der Folgen für ihre gesamtgesellschaftliche Teilhabe. **Das Beispiel der Fleischindustrie macht außerdem deutlich, dass das Bild von ‚freiwillig‘ mobilen ausländischen Arbeitskräften, die nur kurzfristig in Deutschland arbeiten, mit deren Realitäten häufig nicht übereinstimmt.** Viele Arbeitskräfte aus Rumänien und Polen haben trotz der schlechten Arbeitsbedingungen über viele Jahre in der deutschen Fleischindustrie gearbeitet und in Deutschland gelebt.

*Aber es ist nicht so, wie man vielleicht denkt, dass die Leute hier hinkommen und das schnelle Geld verdienen wollen, um dann wieder in ihre Heimatländer zu gehen. Diese Idee ist schon lange nicht mehr. Sehr, sehr viele Leute, die hier auch bleiben und länger arbeiten und eben nicht nach zwei, drei Monaten oder auch nach einem halben Jahr wieder zurückgehen wollen. Es ist eine andere Geschichte, ob sie es nicht machen müssen, weil sie einfach ausgezehrt sind, weil die Arbeit so, so fordernd ist.*

(Interview 17, arbeitsrechtl. Beratung, Referent/in)

Wenn sich Erwerbsverhältnisse zu einem Daueraufenthalt verfestigen, die betroffenen Personen aber keine Möglichkeit zur Teilhabe in verschiedenen Bereichen erhalten, drohen Segregation und Parallelexistenzen. Das ist sowohl für die Betroffenen selbst als auch gesellschaftspolitisch hoch problematisch. Um den Arbeitskräften eine gleichberechtigte Teilhabe in Deutschland zu ermöglichen, ist es wichtig, gesellschaftlich für ihre Arbeits- und Lebensbedingungen zu sensibilisieren und ihre Leistungen für den Wirtschaftsstandort und die Gesellschaft anzuerkennen.

### 4.3 Kommerzielle Vermittlungsagenturen: intransparente Vertragskonstellationen

In den vorigen Kapiteln wurden am Beispiel verschiedener Sektoren unterschiedliche Formen der Beschäftigung über Subunternehmen untersucht. Hier wird nun ein Blick auf die Arbeit von Vermittlungsagenturen bei häuslicher Betreuung und landwirtschaftlicher Saisonarbeit geworfen. **Der europaweite Anwerbe- und Vermittlungsmarkt floriert, und er ist geprägt durch massive Missstände. Vermittlungsagenturen machen sich Regulierungs- und Kontrolllücken in einem transnationalen Geschäftsfeld zunutze, um Arbeitskräfte aus dem EU-Ausland und aus Drittstaaten nach Deutschland zu vermitteln.** Dabei bedienen sie sich unterschiedlicher Beschäftigungs- und Vertragsformen in den Herkunfts- und Zielländern: Betreuungskräfte in deutschen Privathaushalten werden über Entsendung, Dienstleistungsverträge und Soloselbständigkeit beschäftigt; in der saisonalen Landwirtschaft werden kurzfristige Beschäftigung und für Drittstaatsangehörige studentische Ferienbeschäftigungen und Praktika genutzt. In der Umsetzung bewegen sich die Beschäftigungen häufig in einer aufenthalts-, sozial- und arbeitsrechtlichen Grauzone – nicht selten sind sie de facto irregulär. Auf problematische Vermittlungspraktiken folgen häufig prekäre oder ausbeuterische Beschäftigungsverhältnisse: Wie bei den Subunternehmen führt auch der Einsatz von (mehreren) Vermittlungsagenturen bei der Anwerbung und Beschäftigung ausländischer Arbeitskräfte zu undurchsichtigen Verantwortlichkeiten und Zuständigkeiten. In der Folge kommt es zu massiven Arbeitsrechtsverletzungen und verschiedenen Strategien des Lohndumpings.

*Wir stellen immer wieder fest, dass viele prekäre Beschäftigungsverhältnisse mit der Vermittlung über verschiedene in Deutschland oder dem Ausland sesshafte private Vermittler zustande kommen. Private Vermittler haften grundsätzlich*

*nicht. Es gibt keine Standards von der Vermittlung, die eingehalten werden. Zum Beispiel, die Leute erfahren nicht, welche Arbeitsbedingungen genau sie in Deutschland haben. Sie bekommen ihre Arbeitspapiere, einen Arbeitsvertrag nicht im Voraus. Sie bekommen ihr Visum, wenn es notwendig ist, auch nicht im Voraus. Also es gibt keine Standards, es gibt keine Haftung von den Vermittlern.*

(Interview 07, arbeitsrechtl. Beratung, Berater/in)

#### 4.3.1 Häusliche Betreuung: Anwerbung und Beschäftigung im juristischen Graubereich

Personalagenturen sind die zentralen Akteurinnen auf dem transnationalen Betreuungsmarkt (vgl. grundlegend hierzu SVR 2022: Kap. A.3). Das Geschäft mit der Betreuung ist lukrativ, gerade in Ländern mit einer alternden Bevölkerung. Vermitteln die Agenturen eine Betreuungskraft,<sup>85</sup> erhalten sie einen großen Teil des Geldes, das die Privathaushalte in Deutschland für die Betreuung pflegebedürftiger Personen zahlen:

*Aber Fakt ist: Das Geld, was die Familien bezahlen, und das sind in etwa bis zu 3.000 Euro pro Monat, weniger als die Hälfte davon landet in der Regel bei der Betreuerin selbst. Und das, was da noch übrigbleibt, also die über 50 Prozent, jetzt wirklich grob über den Daumen gepeilt, wird verteilt auf diese beiden Agenturen. Wie genau, wissen wir nicht. Aber die – natürlich behalten die einen Großteil eben dieses Geldes [ein].*

(Interview 21, arbeitsrechtl. Beratung, Referent/in)

Die Beschäftigung von Betreuungskräften aus EU- und Drittstaaten erfolgt zum großen Teil irregulär (Leiber/Rossow 2021: 4). **Und auch wenn es durchaus legale Wege gibt, eine Betreuungskraft aus dem Ausland in einem deutschen Privathaushalt einzusetzen, bewegt sich die Umsetzung meist de facto in einer**

85 Im Folgenden wird von ‚24-Stunden-Betreuung‘, Live-ins oder Betreuungskräften gesprochen. Die in den Medien häufig verwendeten Begriffe ‚24-Stunden-Pflege‘ oder Pflegekräfte werden vermieden, weil es sich bei den Arbeitskräften meist nicht um fachlich ausgebildete Pflegekräfte handelt, auch wenn die Vermittlungsagenturen das häufig suggerieren. Zudem ist eine Betreuung rund um die Uhr durch eine einzige Person arbeitsrechtlich nicht möglich.

**rechtlichen Grauzone; der Übergang zu informeller Beschäftigung ist fließend.**<sup>86</sup> Die folgenden Ausführungen beziehen sich zunächst auf die Beschäftigung ausländischer Betreuungskräfte im Allgemeinen. Die besondere Situation von Personen aus Drittstaaten wird am Ende des Unterkapitels behandelt.

Der transnationale Betreuungsmarkt wird zunehmend von Vermittlungsagenturen gesteuert. Diese greifen meist auf zwei Beschäftigungsmodelle zurück, um ausländische Live-ins nach Deutschland zu vermitteln: Arbeitnehmerentsendung und Selbstständigkeit im Herkunfts- oder Zielland. Die ausländischen Betreuungskräfte sind meist Frauen aus mittel- und osteuropäischen EU-Ländern, zunehmend auch aus Drittstaaten. Bei ihrer Vermittlung und Entsendung in deutsche Privathaushalte sind in der Regel mehrere Parteien beteiligt: Eine Agentur im Ausland, beispielsweise in Polen, schließt einen Vertrag mit der Betreuungskraft und vermittelt diese weiter an eine Partneragentur in Deutschland. Diese wiederum macht einen Dienstleistungsvertrag mit einer betreuungsbedürftigen Person bzw. deren Familie. Die Familien in Deutschland und die ausländischen Arbeitskräfte stehen also nicht in einer direkten vertraglichen Beziehung (Leiber/Rossow 2021). Daraus ergibt sich eine Kette von Zuständigkeiten und Weisungsgebundenheiten, die für die Betreuungskräfte ebenso undurchsichtig ist wie für die zu betreuenden Personen und ihre Familien.

*Es sind oft intransparente Beschäftigungen, wo nicht klar ist, unter welchen Bedingungen die Arbeit überhaupt erfolgt. Es ist oft nicht klar, welchen Status die Beschäftigten haben, also Thema Entsendung beispielsweise. [...] Es ist oft schwierig rauszufinden, bei welchen Firmen die Leute beschäftigt sind, wo die Firmen sitzen. Also es ist ein großes Maß an Intransparenz, was es dann*

*auch schwierig macht, Rechte durchzusetzen, weil man die Grundlagen schwer ermitteln kann.*

(Interview 01, arbeitsrechtl. Beratung, leitende Funktion)

**Wie die Entsendung im Einzelfall ausgestaltet wird, ist auch abhängig von den nationalen Rechtsnormen in den Herkunfts- bzw. Entsendeländern, die die Grundlage für die Arbeitsverträge bilden. Nach wie vor ist Polen das bedeutendste Herkunftsland von Live-ins – wohl auch, weil das polnische Zivilrecht (*Kodeks Cywilny*) den polnischen Vermittlungsagenturen eine günstige Rechtsnorm für Entsendungen bietet** (Leiber/Rossow 2021: 12). Dementsprechend schließen die Vermittlungsagenturen mit den Betreuungskräften meist keine Arbeitsverträge, sondern zivilrechtliche Dienstleistungsverträge (*umowa zlecenie*) (Kindler/Kordasiewicz/Szulecka 2016: 14; Kocher/Potocka-Sionek 2022; Deckert-Regui/Liessneck 2020: 8).<sup>87</sup> Ob für solche Dienstleistungsverträge das polnische oder das deutsche Arbeitsrecht gilt oder keines von beiden, ist juristisch umstritten. Gerichtlich wurde bisher nicht geklärt, wie sie in Deutschland zu bewerten sind (Kocher/Potocka-Sionek 2022; Leiber/Rossow 2021: 12).

*Und wir sagen, deswegen braucht es eine juristische Klarstellung, dass es ein Arbeitsverhältnis ist, damit eben das Arbeitsrecht Anwendung findet. Und dabei ist es erst mal zweitrangig, ob es das deutsche Arbeitsrecht ist oder das ausländische Arbeitsrecht. Wenn wir es nämlich mit einem Arbeitsrecht zu tun haben und die Frauen dann faktisch entsandt werden nach Deutschland, dann sind sie auch teilweise durch das deutsche Arbeitsrecht geschützt. Und das sind einfach aus unserer Sicht Vorteile, von denen sie sehr profitieren. [...] Also in jedem Fall wären sie dann besser-*

86 Für einen ausführlichen Überblick über die einzelnen Beschäftigungsmodelle und ihre rechtlichen Grundlagen s. Leiber/Rossow 2021; SVR 2022: 78.

87 Die praktische Bedeutung solcher Dienstleistungsverträge bestätigen sowohl die interviewten Fachleute als auch Daten aus einer (nicht repräsentativen) Umfrage des Projekts „EuroAgencyCare“ (Leiber/Rossow 2021: 12). Im deutschen Zivilrecht gibt es keinen entsprechenden Vertragstyp. Der polnische *umowa zlecenie* begründet kein Rechtsverhältnis nach dem Arbeitsgesetzbuch (für das die Arbeitsschutzbestimmungen nach dem polnischen Recht gelten würden), sondern eines nach dem Zivilgesetzbuch, denn die Betreuungskräfte werden als freie Mitarbeitende verstanden, die gegenüber den Auftraggebern nicht weisungsgebunden sind (Deckert-Regui/Liessneck 2020: 8).

*gestellt, als sie es jetzt sind. So, und hätten dann, ich sage mal, bessere Durchsetzungsmöglichkeiten, was Ansprüche angeht.*

(Interview 21, arbeitsrechtl. Beratung, Referent/in)

**Außer Frage steht, dass die Dienstleistungsverträge den Beschäftigten kaum arbeits- und sozialrechtlichen Schutz<sup>88</sup> bieten; sie werden deshalb umgangssprachlich auch als ‚Müllverträge‘ bezeichnet** (Becker/Fritsche/Komitowski 2021: 22; Deckert-Regui/Liessneck 2020). So haben die Betreuungskräfte keinen Anspruch auf Urlaub oder Krankengeld. Zudem zahlen die Vermittlungsagenturen in Polen nur geringe oder gar keine Sozialversicherungsbeiträge (Freitag 2020: 21; Interview13\_arbeitsrechtl. Beratung).<sup>89</sup> Ein Kündigungsschutz existiert praktisch nicht:

*Dieser Dienstleistungsvertrag an sich ist eine sehr ungünstige Vertragsform für die Frauen. Tatsächlich nur für die Frauen. Für die Agenturen bietet er eine sehr große Vielfalt an Flexibilität [...]. Da kann wirklich von jetzt auf gleich gefeuert werden. Es muss nicht immer schriftlich erfolgen, also [...] die Kündigung kann tatsächlich dadurch ausgesprochen werden, dass sie einen Anruf bekommen. Dann wird ihnen gesagt: So, Sie fahren jetzt nach Hause.*

(Interview 21, arbeitsrechtl. Beratung, Referent/in)

Teilweise sehen die Verträge auch hohe Strafen vor für den Fall, dass die Betreuungskräfte gegen Vertragsinhalte verstoßen (Becker/Fritsche/Komitowski 2021: 22). Das gilt insbesondere, wenn sie vorzeitig kündigen oder wenn sie mit einer anderen Agentur oder direkt mit der zu pflegenden Person bzw. ihren Angehörigen ein Arbeitsverhältnis eingehen. Die Ver-

tragsstrafen belaufen sich teilweise auf bis zu sechs Monatsvergütungen (Kocher/Potocka-Sionek 2022: 64). Das verstärkt erheblich die Abhängigkeit der Betreuungskräfte von den Familien bzw. den Vermittlungsagenturen. Unzumutbare Beschäftigungsverhältnisse zu verlassen ist dadurch sehr schwer.

*Und dieses Auferlegen der Vertragsstrafe führt dann wiederum dazu, dass die Agenturen den Lohn einbehalten, der in dieser Zeit erarbeitet wurde, was nicht rechtmäßig ist, was aber trotzdem gang und gäbe ist und manchmal sogar tatsächlich vertraglich vereinbart ist, obwohl das vielleicht nicht rechtmäßig wäre. Aber das müsste eben dann erst vor Gericht festgestellt werden, ob dieser Eintrag in so einem Vertrag tatsächlich juristisch standhaft ist. So, und das sind dann eben die Fälle, wo die Frauen eben keinen Geldeingang auf ihrem Konto verbuchen [...]. In Einzelfällen hat man wirklich auch Personen, die mehrere Tausend Euro Vertragsstrafen bekommen haben mit der Aufforderung, dies zu bezahlen, und dann ja Anwaltsbriefe noch hinterhergeschickt, um sie einzuschüchtern.*

(Interview 21, arbeitsrechtl. Beratung, Referent/in)

**In der häuslichen Betreuung kommt auch die Beschäftigungsform der Soloselbständigkeit zum Einsatz. Vermittlungsagenturen rekrutieren Betreuungskräfte aus dem Ausland und vermitteln sie an deutsche Haushalte. Die Agenturen bieten dann entsprechende „Serviceleistungen“ an, etwa das Ausstellen von Rechnungen oder den Kontakt zum Lohnsteuerbüro; dafür erhalten sie von den Arbeitskräften eine bestimmte Pauschale.** Die Bedingung ist, dass die Arbeitskräfte in Deutschland ein Gewerbe anmelden und als Soloselbständige auftreten. De

<sup>88</sup> Polen hat für das erste Quartal 2023 eine Reform angekündigt, nach der zivilrechtliche Verträge und somit auch die Dienstleistungsverträge voll sozialversicherungspflichtig werden (Kocher/Potocka-Sionek 2022: 36, 40–41). Damit entfallen aber nur die sozialversicherungsrechtlichen Anreize. Der Anreiz, durch zivile Verträge arbeitsrechtliche Regelungen zu umgehen, bleibt bestehen (Kocher 2022).

<sup>89</sup> Die Höhe der abgeführten Beiträge entspricht meist nicht dem tatsächlichen Einkommen der Betreuungsperson, denn dieses setzt sich aus mehreren Teilen zusammen: Der eine Teil ist der in Polen geltende Mindestlohn für Dienstleistungsverträge; für diesen werden Sozialversicherungsabgaben geleistet. Den anderen Teil bilden steuerfreie Spesen, beispielsweise für den Einsatz im Ausland. Dieser Teil ist meist größer als der eigentliche Lohn, unterliegt aber eben nicht der Sozialversicherungspflicht.

facto sind sie aber häufig abhängig beschäftigt und somit scheinselfständig<sup>90</sup> (Interview21\_arbeitsrechtl. Beratung). Damit sind sie sogar noch schlechter gestellt als Betreuungskräfte, die auf der rechtlichen Grundlage eines polnischen Dienstleistungsvertrags tätig werden, weil meist keinerlei Beiträge in die sozialen Sicherungssysteme fließen – weder in Deutschland noch im Herkunftsland. Oftmals sind die Arbeitskräfte auch nicht krankenversichert und haben keinen Rechtsschutz, wenn Rechnungen von den Privathaushalten nicht gezahlt werden (Interview13\_arbeitsrechtl. Beratung).

**Im Bereich der häuslichen Betreuung ist es also insgesamt eher die Regel als die Ausnahme, dass Rechtsvorschriften umgangen werden. Befördert wird dies durch die Undurchsichtigkeit der Vertragsverhältnisse und Zuständigkeiten. Problematisch ist bei der sog. 24-Stunden-Betreuung auch die „Abgrenzung zwischen Arbeits-, Bereitschafts- und Freizeit [und] die damit verbundene Bezahlung“** (SVR 2022: 80). Folgen dieser Rahmenbedingungen sind deutlich überschrittene Arbeitszeiten, unbezahlte Bereitschaftszeiten, geringe Bezahlung, soziale Isolation, mangelnde Privatsphäre, unangemessene Unterbringung, Überlastung und bisweilen auch Gewalt gegen die Betreuungskräfte (Karakayali 2010; Becker 2018; SVR 2022: 80; Aulenbacher/Schwiter 2021). Kommt es zu arbeitsrechtlichen Verletzungen, sind sich die Betreuungskräfte dessen entweder nicht bewusst, da sie ihre Rechte in Deutschland nicht kennen, oder sie wissen sich dagegen nicht zu wehren (s. insbesondere Kap. 5).

*Allerdings haben wir hier natürlich das Problem, dass wir jetzt in Bezug auf die Dienstleistungsverträge keinen Arbeitgeber haben, den wir da zur Verantwortung ziehen können, obgleich wir durchaus der Meinung sind, dass die Agenturen da nach wie vor die Verantwortung tragen müssen dafür. [...] Das heißt, sie könnten auch sagen, das ist eine Selbstausbeutung, Selbstausbeutung*

*der Betreuerinnen. Aus unserer Sicht kann man das aber so nicht stehen lassen, weil die haben ja oft überhaupt keinen Einfluss auf die Ausgestaltung der Arbeitsbedingungen.*

(Interview 21, arbeitsrechtl. Beratung, Referent/in)

*Ja, das ist problematisch, die Rechte durchzusetzen, also erst mal, sich zu orientieren: Was gilt für mich und welche Rechte gegen wen ich einklagen kann. Also die Frauen, die Betreuungskräfte wussten nicht, gegen wen sie vorgehen sollen.*

(Interview 13, arbeitsrechtl. Beratung, Berater/in)

Hinzu kommt, dass die Vermittlungsagenturen bei der Anwerbung häufig beschönigte und wenig verlässliche Informationen über die genauen Arbeitsbedingungen und die Unterbringung ausgeben, beispielsweise in Bezug auf den Pflegegrad der zu betreuenden Person. Die ausländische Arbeitskraft hat demnach nur eine vage Idee davon, was sie im Privathaushalt erwartet (Interview21\_arbeitsrechtl. Beratung).

#### *Vermittlung von Drittstaatsangehörigen nach Deutschland*

Der Pool an Arbeitskräften aus osteuropäischen EU-Ländern wie Polen, die dem deutschen Arbeitsmarkt für niedrig entlohnte Tätigkeiten zur Verfügung stehen, schrumpft zusehends. In der häuslichen Betreuung spielen daher zunehmend Arbeitskräfte aus Drittstaaten eine Rolle. Auch in dieser Branche wird dafür meist das Konstrukt der Entsendung (s. Kap. 2) eingesetzt: Drittstaatsangehörige werden über andere EU-Staaten nach Deutschland entsendet, um die für diese Personengruppe „kaum überwindbaren Hürden des deutschen Aufenthaltsgesetzes“ (Benazha 2021: 58) zu umgehen.<sup>91</sup> **Das zentrale Drehkreuz für die Entsendung von (meist ukrainischen) Arbeitskräften in deutsche Privathaushalte ist Polen** (Inter-

<sup>90</sup> Wird die Scheinselbständigkeit aufgedeckt, hat das insbesondere für die Privathaushalte rechtliche Konsequenzen. Dieses Beschäftigungsmodell bietet den Kundinnen und Kunden somit wenig Rechtssicherheit.

<sup>91</sup> Schätzungen zufolge arbeiten in Deutschland bis zu 7.000 Drittstaatsangehörige regulär als Betreuungskräfte und bis zu 126.000 ohne Arbeitsvertrag bzw. Arbeitserlaubnis. Die meisten von ihnen stammen aus der Ukraine (Becker/Fritsche/Komitowski 2021).



view01\_arbeitsrechtl. Beratung). Der Grund dafür ist, dass in Polen die temporäre Beschäftigung von Arbeitskräften aus angrenzenden Drittstaaten seit 2006 schrittweise liberalisiert wurde (Becker/Fritsche/Komitowski 2021: 12).<sup>92</sup> Der wichtigste Zugangsweg zum polnischen Arbeitsmarkt ist die „Absichtserklärung des Arbeitgebers, einen Ausländer zu beschäftigen“.<sup>93</sup> Mit einer solchen können Staatsangehörige von Ländern der sog. Östlichen Partnerschaft in Polen ohne Arbeitserlaubnis in allen Branchen sechs Monate innerhalb eines Jahres arbeiten (Fihel/Kaczmarczyk/Stefańska 2012: 71; Iglicka/Ziolek-Skrzypczak 2010; Arak 2020).<sup>94</sup> Die Kriterien, die für die Entsendung von Drittstaatsangehörigen gelten, sind (wie auch in der Bauindustrie, s. Kap. 4.2.1) aber meistens nicht erfüllt.<sup>95</sup> Die Beschäftigung in einem deutschen Haushalt ist demnach irregulär; darüber werden die Betreuungskräfte aber oft nicht informiert (Goncharuk 2021). **Betreuungskräfte aus Drittstaaten kommen aus wirtschaftlich noch schwächeren Ländern als ihre Kolleginnen und Kollegen aus dem EU-Ausland; das erhöht ihre sozioökonomische Verwundbarkeit. Diese prekäre Situation wird durch ihren irregulären Aufenthaltsstatus noch verstärkt** (Goncharuk 2021; Rogalewski/Florek 2020: 8). Dadurch haben sie eine schwache Verhandlungsposition, während Betreuungskräfte aus EU-Ländern zunehmend selbstbewusster auftreten. Ukrainische Betreuungskräfte werden beispielsweise in Deutschland deutlich geringer entlohnt als Betreuungskräfte aus Polen – wobei auch

deren Gehalt nach dem gesetzlichen Mindestlohn in Deutschland um ein Vielfaches höher sein müsste (Becker/Fritsche/Komitowski 2021: 15, 26).

*Und wir stellen das jetzt schon zum Teil fest: Kolleginnen, die aus der Ukraine über Polen nach Deutschland kommen und diese Tätigkeit ausüben, die fangen mit einem Lohn von knapp 1.000 Euro an. Es gibt dann bestimmte Begründungen seitens der Agenturen, warum das so viel weniger ist. Das ist alles aus unserer Sicht scheinheilig. Aber man sieht auch schon da, dass eben bestimmte Gruppen benachteiligt sind als andere. [...] Und dass diejenigen, die sich am wenigsten schützen können, die Rechte nicht kennen, möglicherweise aus wirtschaftlich schwächeren Regionen dieser Welt kommen, dass die sich dann eben auf niedrigere Preise einlassen würden und das dann zum Nachteil aller wäre, weil es einfach [...] einen Preisverfall [...] für diese Dienstleistung dann auch mit sich bringen [kann]. Und einen Wettbewerb dann auslösen, der nicht gut wäre in diesem Bereich.*

(Interview 21, arbeitsrechtl. Beratung, Referent/in)

Bei der Rekrutierung und Anwerbung ausländischer Betreuungskräfte nutzen Vermittlungsagenturen also verschiedene Beschäftigungs- bzw. Vertragsformen der Entsende- und Zielländer. Die kreative Wahl von

92 In Polen führte Abwanderung in Kombination mit sinkenden Geburtenraten und einem lang anhaltenden wirtschaftlichen Aufschwung zu einem erheblichen Arbeitskräftemangel (Kaczmarczyk/Okólski 2008: 618). Daher hat Polen die rechtlichen Rahmenbedingungen für eine (temporäre) Zuwanderung erheblich gelockert, wenn auch nur für bestimmte benachbarte Drittstaaten, die eine gewisse kulturelle und sprachliche Nähe zu Polen aufweisen. Besonders ukrainische Arbeitskräfte spielen auf dem polnischen Arbeitsmarkt eine zentrale Rolle.

93 Übersetzung: wissenschaftlicher Stab des SVR; im Original: „Oświadczenie o powierzeniu wykonywania pracy cudzoziemcowi“ (Departament Rynku Pracy 2014).

94 Polen erlaubte zunächst Arbeitskräften aus Russland, Weißrussland und der Ukraine, ohne Arbeitserlaubnis innerhalb eines Zeitraums von sechs Monaten drei Monate lang in der polnischen Landwirtschaft zu arbeiten. Dieses vereinfachte Beschäftigungsverfahren wurde 2007 auf alle Wirtschaftszweige erweitert, 2008 auf sechs Monate innerhalb eines Zeitraums von zwölf Monaten und 2008 bzw. 2009 auf Personen aus der Republik Moldau und Georgien (Fihel/Kaczmarczyk/Stefańska 2012: 71; Iglicka/Ziolek-Skrzypczak 2010). Allein in der Saisonarbeit waren in Polen 2019 mehr als 420.000 ukrainische Staatsangehörige beschäftigt (Eurostat 2023).

95 Seit November 2020 wird beispielsweise gegen 71 deutsche Vermittlungsagenturen bzw. -personen und deren polnische Partneragenturen wegen geschäftsmäßiger illegaler Einschleusung ukrainischer Betreuungskräfte ermittelt und gegen ca. 1.400 hauptsächlich ukrainische Frauen wegen illegalen Aufenthalts im Zusammenhang mit ihrer Beschäftigung in Deutschland (Hauptzollamt Dresden 2020). Generell ist es für die Zollbehörde jedoch schwierig, illegale Beschäftigungen und Praktiken in der häuslichen Betreuung aufzudecken. Da der Beschäftigungsort zugleich der Privathaushalt ist, kollidieren Kontrollen dort mit der im Grundgesetz garantierten Unverletzlichkeit der Wohnung (Bauer 2019).



Beschäftigungsformen, die teilweise den Rechtsnormen der Herkunfts- bzw. Entsendeländer unterliegen, ermöglicht es den Arbeitgebenden, geltende Schutzbestimmungen für Beschäftigte zu umgehen. Dieser „Wildwuchs“ an Vertrags- und Beschäftigungsformen ist deshalb möglich, weil der rechtliche Rahmen dieses Berufsfelds unzureichend reguliert ist:

*Also es gibt einen gesellschaftlichen Bedarf hier aus der deutschen Gesellschaft heraus, dass man diese Dienstleistung einfordert. Klammer auf: Es gibt möglicherweise zu wenig Alternativen dazu, Klammer zu. Deswegen hat sich das auch so durchgesetzt. Es gibt aber keine Klarheit darüber, wie man diese Menschen hier anstellen soll. Und darum hat sich eben dieser Wildwuchs- ist dieser Wildwuchs entstanden, wo eben diese sehr vielen verschiedenen Einstellungsmöglichkeiten vorhanden sind.*

(Interview 21, arbeitsrechtl. Beratung, Referent/in)

*[...] also mehr Regulierung, dass [die] einfach aufgewertet werden, schon dadurch, dass man einfach ihnen diesen Begriff, die Definition dieses Begriffs, eben Betreuungskraft- Wir haben keine gesetzliche Definition für diese Berufe, die sie ausüben, bzw. wir haben einen, aber da werden sie nicht erfasst. [...] Also das wäre der erste Schritt, um irgendwie ihnen, sie als Subjekte zu betrachten, also der Gesellschaft.*

(Interview 13, arbeitsrechtl. Beratung, Berater/in)

Bei der häuslichen Betreuung gehen die prekären und ausbeuterischen Beschäftigungsverhältnisse der ausländischen Arbeitskräfte in Deutschland also zurück auf deutliche Lücken in den rechtlichen Rahmenbedingungen. Darüber hinaus führt der Einsatz von mehreren Vermittlungsagenturen dazu, dass sich Zuständigkeiten und Verantwortungen in einem undurchsichtigen Netz verlieren. So können die Vermittlungsagenturen geltendes Recht missachten, ohne Gefahr zu laufen, dass sie dafür in Haftung genommen werden.

#### *Folgen für die gesamtgesellschaftliche Teilhabe*

Durch die Beschäftigungsbedingungen und die niedrige Entlohnung ist die **ökonomische Teilhabe** der Betreuungskräfte in Deutschland eingeschränkt. Ihr Zugang zum Arbeitsrecht des Herkunfts- oder Ziellands ist stark limitiert. Sie haben keine Möglichkeit, im Rahmen des Beschäftigungsverhältnisses Qualifikationen zu erwerben, sich weiterzubilden oder Sprachkurse zu besuchen, um ihre Verhandlungsposition für zukünftige Beschäftigungen zu stärken oder das Berufsfeld zu wechseln. Vielmehr arbeiten viele Beschäftigte unterhalb ihres eigentlichen Qualifikationsniveaus, das sie in der Vergangenheit erworben haben: „[D]ie Frauen [haben] sehr unterschiedliche berufliche Hintergründe. Da sind Hausfrauen dabei. Da sind auch Ingenieurinnen dabei, da sind Lehrerinnen dabei. Also ist das tatsächlich eine große Vielfalt an beruflichem Background“ (Interview 21, arbeitsrechtl. Beratung, Referent/in). In der Konsequenz werden die erworbenen Qualifikationen entwertet (Dequalifizierung), was die Position am Arbeitsmarkt im Herkunfts- und Zielland weiter schwächt.

Bei der häuslichen Betreuung wird besonders deutlich, dass Drittstaatsangehörige aufgrund ihrer sozioökonomischen und auslandsspezifischen Verwundbarkeit zusätzlich gefährdet sind. Sie kommen aus wirtschaftlich deutlich schwächeren Ländern, und ihr Aufenthalt ist irregulär bzw. ihr aufenthaltsrechtlicher Status unsicher, was ihre Wehrhaftigkeit und ihre Verhandlungsposition deutlich schwächt. Entsprechend werden sie auch schlechter bezahlt als Betreuungskräfte aus EU-Staaten. Aufgrund der Beschäftigungs- und Vertragsformen, die Vermittlungsagenturen für Betreuungskräfte häufig wählen, haben diese nur eingeschränkten Zugang zum Arbeitsrecht im Entsende- und im Zielland.

Die **Möglichkeiten der wohlfahrtsstaatlichen Teilhabe** im Entsende- wie auch im Zielland sind meist minimal. Sie unterscheiden sich je nach Beschäftigungsform, sind aber für alle Formen in der Regel prekär. Die geringen Beiträge zur Rentenversicherung führen darüber hinaus langfristig zu Altersarmut, gerade wenn die Betreuungsarbeit über Jahre hinweg die Haupteinnahmequelle bildet:

*[...] dass sie einfach trotz dieser Arbeit einfach nicht abgesichert sind. Insbesondere was Altersabsicherung angeht, dass [es um] sie einfach, habe ich immer gesagt, schlechter bestellt ist im Alter als um die Personen, um die sie sich hier in Deutschland kümmern.*

(Interview 13, arbeitsrechtl. Beratung, Berater/in)

Solche Beschäftigungen haben zudem oft Auswirkungen auf die physische und psychische Gesundheit der Arbeitskräfte. Bei den betreuungsbedürftigen Personen gibt es eine große Spannbreite von Krankheits-symptomen: „Das heißt, sie können bei einer mobilen Person landen, die in der Lage ist, sich um sich selbst zu kümmern, und sie sind quasi wirklich nur so eine Unterstützung im Alltag. Sie können aber auch bei einer Person landen, die schwerst erkrankt ist an Demenz, die auch immobil ist und die möglicherweise sich schon in einem Agoniezustand befindet“ (Interview 21, arbeitsrechtl. Beratung, Referent/in). Die Betreuungskräfte sind aber meist keine ausgebildeten Pflegekräfte. Vor und während der Betreuung erhalten sie keine Schulungen oder gesundheitliche Aufklärung. Daraus entstehen nicht nur Gesundheitsrisiken für die zu betreuenden Personen, sondern auch für die Arbeitskräfte selbst. Wenn sie beispielsweise schwerkranke Personen betreuen, müssen sie diese häufig heben. Haben sie dafür keine speziellen Griffe gelernt, kann das ihre Gesundheit langfristig schädigen. Sind sie dann nicht abgesichert, haftet niemand für den Arbeitsunfall (Interview13\_arbeitsrechtl. Beratung; Interview21\_arbeitsrechtl. Beratung). Hinzu kommt häufig eine psychische Belastung, wie eine Interviewpartnerin beschreibt:

*Die psychische Belastung kommt häufig daher, wenn die Krankheitssymptome oder die Persönlichkeitsmerkmale, die Persönlichkeiten der zu Betreuenden so massiv beeinträchtigt sind durch die Erkrankung, sei es zum Beispiel in der Demenzerkrankung, dass diese Personen sehr schwierig im Handling sind, also manchmal auch zu Gewalt neigen oder einfach eine sehr herausfordernde Art und Weise entwickeln, mit der die Betreuerinnen, die ja eben auch noch diese*

*Sprachbarriere haben, und da können Sie sich Dialekte noch dazudenken, die dann auch nicht immer verstanden werden, oder Sprachschwierigkeiten, also wenn das Sprechen schwerer fällt. Das alles fällt da so mit rein. [...] Der zweite Aspekt psychischer Belastung rührt daher, dass die Betreuerinnen die Menschen häufig bis zum Tod begleiten [...]. Sie sind in der Situation häufig alleingelassen und können jetzt auch nicht auf Palliativdienste zugreifen, weil sie sich mit denen ja auch nicht verständigen könnten [...] sehr belastende psychischen Situationen treten da zutage.*

(Interview 21, arbeitsrechtl. Beratung, Referent/in)

Die Beschäftigungsbedingungen erschweren auch eine **kulturelle und soziale Teilhabe** sowohl im Herkunftsland als auch in Deutschland.

*Und dann jede Reihe von Integrationsmaßnahmen, die wir in Deutschland auch entwickelt haben, und wir haben auch Sprachkurse und andere Möglichkeiten. Dadurch kann man sich in diesem Land, kann man danach, nach der Arbeit, wenn man Zeit hat, dann kann man auch irgendwie zum Sport gehen, um die Gesundheit zu erhalten, oder kann danach ins Kino gehen, um sich zu erholen, auch psychisch. Und das ist einfach bei diesen Frauen nicht gegeben. Also die sind einfach nicht von der Integration erfasst.*

(Interview 13, arbeitsrechtl. Beratung, Berater/in)

Durch die intensive Eins-zu-eins-Betreuung der meist älteren Personen ist der soziale Kontakt zur Gesellschaft im Zielland oft auf die eine Person (und möglicherweise deren Familie) beschränkt und findet fast ausschließlich im Arbeitskontext statt. Darüber hinaus leben und arbeiten die ausländischen Betreuungskräfte in Deutschland sehr isoliert. Zwar findet zunehmend eine digitale Vernetzung statt (initiiert von den Betreuungskräften selbst oder von Beratungsorganisationen). Doch vor Ort können die Betreuungskräfte häufig keine sozialen Kontakte knüpfen. Das ist auch eine Herausforderung für Institutionen, die ausländische Arbeitskräfte zum Sozial- und Arbeits-

recht beraten. Während Saisonkräfte in Deutschland zumindest über aufsuchende Beratung auf den Feldern und in den Betrieben kontaktiert werden können, sind Betreuungskräfte in Privathaushalten deutlich schwieriger zu erreichen: „Das heißt, die Frauen sind miteinander vernetzt, wenn, dann nur im Netz“ (Interview 21, arbeitsrechtl. Beratung, Referent/in). Durch die soziale Isolation im Alltag sind die Beschäftigten in der Öffentlichkeit zudem kaum sichtbar. Dadurch fehlt auch eine breite Anerkennung ihrer Leistungen, die sie meist im Verborgenen ausführen (Interview13\_arbeitsrechtl. Beratung).

#### 4.3.2 Saisonale Landwirtschaft: Anwerbung studentischer Ferienbeschäftigter aus Drittstaaten

Bei der Anwerbung von EU-Staatsangehörigen für die saisonale Landwirtschaft kommen Vermittlungsagenturen immer seltener zum Einsatz. Zunehmend wichtig werden sie hingegen bei der Rekrutierung von studentischen Ferienbeschäftigten aus Drittstaaten – ein zunehmender Trend in der Landwirtschaft. Da die Vermittlung und Beschäftigung dieser Arbeitskräfte im juristischen Nischenbereich erfolgt, sind sie bezogen auf Arbeitsrechtsverletzungen besonders verwundbar. Deshalb wird auf diese Form der Rekrutierung und Beschäftigung im zweiten Teil des Unterkapitels ausführlich eingegangen.

Auch der deutsche Agrarsektor ist in hohem Maße auf flexible und billige Arbeitskräfte aus mittel- und osteuropäischen (EU-)Ländern angewiesen, denn aufgrund der unattraktiven Arbeitsbedingungen – mit harter körperlicher Arbeit und niedrigen Löhnen – können die Stellen nicht mit inländischen Arbeitskräften besetzt werden (Kalantaryan/Mazza/Scipioni 2020). Schätzungsweise arbeiten in Deutschland jährlich 300.000 Saisonarbeitskräfte. Das wichtigste Herkunftsland war lange Zeit Polen. Mittlerweile wurde es offenbar von Rumänien abgelöst (Schneider et al. 2020: 5; Luig 2021: 6).<sup>96</sup>

Saisonarbeit von weniger als 70 Arbeitstagen im Jahr fällt unter kurzfristige Beschäftigung (s. Kap. 2). Dadurch müssen die Arbeitgebenden meist keine Sozialabgaben für die Beschäftigten zahlen und die Lohnkosten sind geringer. Eine kurzfristige Beschäftigung liegt vor, wenn die Beschäftigung von vornherein auf maximal drei Monate oder 70 Arbeitstage im Kalenderjahr begrenzt ist und nicht berufsmäßig, sondern als Hinzuverdienst ausgeübt wird. Die Ausnahme von der Sozialversicherungspflicht beruht also auf der Annahme, dass die Sozialabgaben anderweitig getätigt werden (z. B. über die eigentliche Erwerbstätigkeit im Herkunftsland oder über eine Familienversicherung) (Bogoeski 2021a; Späth/Brändle/Reiner et al. 2018; Späth/Brändle/Preuss et al. 2018). Ob dies bei ausländischen Saisonarbeitskräften zutrifft, ist jedoch umstritten (vgl. Bogoeski 2021a). Eine der langfristigen Folgen beschreibt ein Interviewpartner:

*Da ist es so, diese Beschäftigung ist eine kurzfristige Beschäftigung, ausgenommen von den Zahlungen in die sozialen Versicherungssysteme. Was bedingt, dass die Personen dann aus dieser Beschäftigung, die sie zum Teil jahrzehntelang ausüben und in erheblichem Maße ausüben, überhaupt keine Rentenansprüche haben und dann irgendwann ohne Rentenansprüche dastehen. [...] Also wie zum Beispiel diese kurzfristige Beschäftigung in der Landwirtschaft [...]. Und die also natürlich dann irgendwann in die Altersarmut führt.*

(Interview 01, arbeitsrechtl. Beratung, leitende Funktion)

Auch in der saisonalen Landwirtschaft nutzen Arbeitgebende teilweise kommerzielle Vermittlungsagenturen, um Arbeitskräfte für die Erntezeit anzuwerben. Besonders in Rumänien ist dieses Geschäftsmodell geläufig (Interview16\_arbeitsrechtl. Beratung). So

<sup>96</sup> 2004 lag der Anteil der polnischen Saisonarbeitskräfte noch bei 85,9 Prozent und der der rumänischen bei 8,2 Prozent. 2010 kamen nur noch 60,3 Prozent der Arbeitskräfte aus Polen, dafür 34,7 Prozent aus Rumänien (Schneider et al. 2020: 5). Seit 2010 müssen die landwirtschaftlichen Betriebe keine Genehmigung mehr einholen, um Saisonkräfte aus den mittel- und osteuropäischen Mitgliedstaaten zu beschäftigen, da für diese Länder seither die EU-Freizügigkeit gilt. Deshalb gibt es zur Herkunft der Saisonkräfte und zu den Beschäftigungsformen keine verlässliche Datengrundlage mehr. Da sie als kurzfristig Beschäftigte meist auch nicht sozialversicherungspflichtig beschäftigt werden, sind sie auch in den Datenbeständen der BA nicht enthalten (für einen Überblick über die Erfassung von entsendeten Arbeitskräften bzw. Saisonarbeitskräften s. Späth/Brändle/Reiner et al. 2018: 26).

wohl die rumänische als auch die deutsche Regierung bemühen sich, Missbrauch durch Vermittlungsagenturen zu verhindern. So dürfen diese in Deutschland für die Vermittlung einer geringfügigen bzw. kurzfristigen Beschäftigung seit 2021 keine Gebühren mehr verlangen und annehmen (§ 296 SGB III). Ähnliches gilt seit 2021<sup>97</sup> auch in Rumänien (Interview37\_Gewerkschaft). Die Vermittlungsagenturen wissen diese Regelung jedoch zu umgehen (indem sie z. B. keine Kosten für die Vermittlung in Rechnung stellen, sondern für den Transport oder die Verwaltung) oder ihre Einhaltung wird nicht ausreichend kontrolliert (Luig 2021: 21; Interview28\_Arbeitgeberverband).

Die rumänischen Arbeitskräfte sind aufgrund der wirtschaftlichen Lage in ihrer Herkunftsregion oft in hohem Maße von der Beschäftigung in Deutschland abhängig:

*Das sind Menschen aus den ländlichen Gebieten Rumäniens, die wirklich sehr, sehr strukturschwach sind, wo weder das Gesundheits- und Bildungswesen so richtig hinkommt, die in der Regel in Subsistenzwirtschaft noch leben oder so kleine Zuverdienste haben, die dann zum Teil noch Zusatzeinkommen haben durch Rentenzahlungen, die dann in Familie, in größeren Familien auch noch wohnen, die sich gegenseitig unterstützen, wo familiäre Netzwerke quasi das Fehlen sozialstaatlicher Strukturen auch auffangen. Und das sind auch die Leute, die hier zum Arbeiten herkommen. In überwiegender Mehrzahl, würde ich sagen. Okay, also da gibt es auch kein großes Haushaltseinkommen in Rumänien, sondern die Einkommen werden quasi dann in Deutschland erzielt.*

(Interview 16, arbeitsrechtl. Beratung, leitende Funktion)

In den Interviews wird aber auch betont, dass Vermittlungsagenturen bei der Anwerbung von Arbeitskräften aus dem EU-Ausland für die Landwirtschaft im Vergleich zur häuslichen Betreuung eine untergeordnete Rolle spielen. Die Landwirtschaftsbetriebe rekrutieren die Arbeitskräfte meist selbst (Interview16\_arbeitsrechtl. Beratung; Interview28\_Arbeitgeberverband).

#### *Anwerbung von Drittstaatsangehörigen*

Landwirtschaftliche Saisonarbeitskräfte aus EU-Staaten werden also immer seltener über Agenturen angeworben und vermittelt. Dafür boomt das Geschäft mit der Vermittlung von Studierenden, seit für Staatsangehörige bestimmter osteuropäischer Länder (wie der Ukraine) die Visa-Bestimmungen gelockert wurden (vgl. hierzu ausführlich insbesondere PECO-Institut e.V. 2022). Denn wie bei der häuslichen Betreuung wird es auch für landwirtschaftliche Betriebe immer schwieriger, Arbeitskräfte aus den EU-Staaten für die Saisonarbeit zu gewinnen.<sup>98</sup> Deutsche Arbeitgebende drängen deshalb zunehmend darauf, auch Arbeitskräften aus Nicht-EU-Ländern Zugangswege für die Saisonarbeit zu eröffnen (Deter 2019c). Dieser Forderung ist die Bundesregierung nur zögerlich nachgekommen.<sup>99</sup> Deshalb haben kommerzielle Vermittlungsagenturen und deutsche Arbeitgebende im juristischen Nischenbereich des deutschen Arbeitsmarkts Mittel und Wege gefunden, dafür Arbeitskräfte aus Nicht-EU-Ländern anzuwerben: So können Drittstaatsangehörige, die an einer Hochschule im Ausland eingeschrieben sind, im Rahmen einer Ferienbeschäftigung oder eines studienfachbezogenen Praktikums temporär in Deutschland arbeiten. Diese Möglichkeit nutzen insbesondere ukrainische Studierende, die seit 2017 visumfrei nach Deutschland einreisen<sup>100</sup> und ohne Aufenthaltstitel eine Ferien-

97 Dringlichkeitsverordnung (OUG) 33/2021 zur Änderung und Ergänzung des Gesetzes Nr. 156/2000 zum Schutz der im Ausland arbeitenden rumänischen Staatsbürger.

98 Mit dem wachsenden Wohlstand in den Herkunftsländern sind rumänische und polnische Arbeitskräfte immer weniger bereit, auf den Feldern und in Gewächshäusern körperlich anstrengenden und niedrig entlohnten Tätigkeiten nachzugehen. Der deutsche Agrarsektor konkurriert hier mit anderen Bereichen wie der Paketbranche und auch mit anderen EU-Ländern (Deter 2019c; Deter 2019a; Luig 2021; Deter 2019b).

99 Erst seit Kurzem bestehen zwischen der BA und den Arbeitsverwaltungen von Georgien (seit 2020) und der Republik Moldau (seit 2021) Vermittlungsabsprachen zu dem Zweck, Staatsangehörige dieser Länder für die saisonale Landwirtschaft anzuwerben (s. Info-Box 4).

100 Gleiches gilt für die Staatsangehörigen der Länder, die im Anhang II zur Verordnung (EU) 2018/1806 aufgelistet sind („Positivstaatler“).

beschäftigung<sup>101</sup> ausüben oder ein Praktikum<sup>102</sup> machen können (§ 17 Abs. 1 und 2 AufenthV). In Mecklenburg-Vorpommern und Brandenburg sind sie auf den Feldern und in den Gewächshäusern bereits ein elementarer Bestandteil des saisonalen Arbeitskräftepools (Luig 2021: 7; Interview16\_arbeitsrechtl. Beratung).

Bei dieser Beschäftigungsform bestehen rechtliche und behördlich-institutionelle Teilhabehürden, die die Abhängigkeit von den Arbeitgebenden erhöhen und zu prekären Arbeits- und Lebensbedingungen führen oder solche verfestigen können. Studierende aus Nicht-EU-Staaten haben in solchen Beschäftigungen eine schwächere Rechtsposition als Saisonarbeitskräfte, die auf den dafür vorgesehenen Wegen nach Deutschland kommen (Luig 2021: 8). So haben Arbeitskräfte aus EU-Staaten freien Zugang zum Arbeitsmarkt, und Saisonarbeitskräfte aus Drittstaaten, die über bilaterale Vermittlungsabsprachen der BA auf deutsche Felder vermittelt werden, können nach der EU-Saisonarbeiterrichtlinie<sup>103</sup> zumindest in Ausnahmefällen den Arbeitsplatz wechseln. Studentische Ferienbeschäftigte haben diese Möglichkeit dagegen nicht; das Einvernehmen der BA ist an einen bestimmten Betrieb gebunden. Das verschärft ihre Abhängigkeit von den Arbeitgebenden und erschwert es ihnen bei Arbeitsrechtsverletzungen, sich dagegen zu wehren. Zudem haben sie bei Arbeitslosigkeit oder im Krankheitsfall häufig keinen ausreichenden Sozial- und Krankenversicherungsschutz. So sind Arbeitgebende zwar seit 2022 verpflichtet mitzuteilen, ob die Saisonbeschäftigten privat oder gesetzlich krankenversichert sind; dies gilt jedoch nicht für studentische Ferienbeschäftigungen und Praktika von Drittstaatsangehörigen (PECO-Institut e.V. 2022: 16).

Von Drittstaatsangehörigen wird außerdem (branchenunabhängig) berichtet, dass sie wegen aufenthaltsrechtlicher Bedenken häufig zögern, arbeits- und sozialrechtliche Beratung in Anspruch zu nehmen. Ihre mangelnde Kenntnis der in Deutschland geltenden Rechte wird dadurch weiter verschärft (Interview16\_arbeitsrechtl. Beratung).

Für Betriebe ist die Beschäftigung im Rahmen eines Pflichtpraktikums ein eleganter Weg, um Mindestlohnvorschriften zu umgehen, die z. B. für Saisonarbeit und studentische Ferienbeschäftigung gelten (§ 22 Abs. 1 Nr. 1 Mindestlohngesetz (MiLoG) und § 15 Nr. 6 BeschV); damit können sie Lohnkosten einsparen. Die ausländischen Studierenden hingegen zahlen einen doppelten Preis: Erstens trägt die Beschäftigung – entgegen dem Zweck der Regelung – nicht zu ihrer Qualifizierung bei, denn die verrichteten Tätigkeiten haben meist keinerlei Bezug zu ihrem Studium und unterscheiden sich nicht von denen anderer Saisonarbeitskräfte. Und zweitens liegt ihr Einkommen unter dem deutschen Mindestlohn, was ihre meist ohnehin schwache Finanzlage noch verschärft (Initiative Faire Landarbeit 2019: 18).

*Das heißt, dass zum Teil Leute als Praktikant\*innen gekommen sind, die aber gar nicht einen Fachbezug herstellen konnten, sodass eigentlich ein Praktikum nicht anwendbar gewesen wäre. Oder auch Leute [...] als studentische Beschäftigte gekommen sind, die aber gar nicht studiert haben, sondern so irgendwoher eine Immatrikulationsbescheinigung bekommen haben.*

(Interview 16, arbeitsrechtl. Beratung, leitende Funktion)

101 Für eine Ferienbeschäftigung (§ 14 Abs. 2 BeschV) gelten folgende Voraussetzungen: Die betreffende Person ist an einer ausländischen Hoch- oder Fachschule immatrikuliert; die Beschäftigung erfolgt in den Semesterferien der ausländischen Universität; die Beschäftigung dauert höchstens 90 Tage innerhalb von 12 Monaten; die Beschäftigten erhalten den Mindestlohn; für die Beschäftigten besteht keine Sozialversicherungspflicht und sie sorgen selbst für ihren Krankenversicherungsschutz.

102 Für eine Tätigkeit im Rahmen eines studienfachbezogenen Praktikums (§ 15 Nr. 6 BeschV) gelten folgende Bedingungen: Die betreffende Person ist an einer ausländischen (Fach-)Hochschule immatrikuliert; die Praktikums-tätigkeit hat einen direkten fachlichen Bezug zum Studium; das Praktikum wird nach dem vierten Fachsemester absolviert. Das Praktikum kann prinzipiell bis zu einem Jahr dauern, ohne Visum aber nur 90 Tage. Bei einem Pflichtpraktikum besteht keine Sozialversicherungspflicht (§ 30 Nr. 2 BeschV) und kein Anspruch auf Zahlung des Mindestlohns (§ 22 Abs. 1 Nr. 1 MiLoG).

103 Richtlinie 2014/36/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26. Februar 2014 über die Bedingungen für die Einreise und den Aufenthalt von Drittstaatsangehörigen zwecks Beschäftigung als Saisonarbeitnehmer. Die EU-Saisonarbeiterrichtlinie soll sicherstellen, dass bei der Rekrutierung, Vermittlung und Beschäftigung von Drittstaatsangehörigen bestimmte Mindeststandards eingehalten werden (Lechner 2020: 17). Sie bildet die Grundlage für bilaterale Vermittlungsabsprachen der BA mit Drittstaaten zur Rekrutierung von Saisonarbeitskräften (§ 15a BeschV).



Bei dieser ‚kreativen‘ Nutzung der Regelungen für Ferienbeschäftigungen und Praktika spielen ausländische Vermittlungsagenturen eine zentrale Rolle (vgl. hierzu ausführlich insbesondere PECO-Institut e.V. 2022). Eigentlich soll die Vermittlung von Ferienbeschäftigungen für Studierende aus Drittstaaten über die BA laufen (§ 14 Abs. 2 BeschV). Hierfür gibt es jedoch zwei Wege: Studierende können sich zum einen direkt an die BA wenden und werden dann an entsprechende Unternehmen in Deutschland vermittelt. In der Ukraine beispielsweise arbeitete die BA bis 2020 mit der ukrainischen Organisation MultiKulti.UA zusammen, die gegen eine geringe Gebühr die Anträge von arbeitssuchenden Studierenden aus der Ukraine entgegennahm und weiterleitete. Da die Bearbeitung der Anträge jedoch meist mehrere Monate dauerte, beauftragten die Studierenden schon damals weit häufiger kommerzielle Vermittlungsagenturen (Theise 2019; PECO-Institut e.V. 2022: 9). Denn die zweite Möglichkeit ist, dass ein Betrieb die Studierenden bei der BA konkret namentlich anfordert; so lässt sich die Vermittlung über die BA umgehen. Diese Lücke machen sich Vermittlungsagenturen zunutze. Sie vermitteln Studierende an deutsche Betriebe (welche die Studierenden dann namentlich bei der BA anfordern) und verlangen dann neben einer Vermittlungsgebühr häufig auch Geld für die Anreise nach Deutschland oder die Anschaffung spezieller Berufs- und Schutzkleidung (Zeit Online 2018; Deutsche Welle 2019; Initiative Faire Landarbeit 2019). In solchen Fällen machen Studierende sogar häufig im Vorfeld Schulden, um in Deutschland arbeiten zu können, was ihre finanzielle Abhängigkeit von den Arbeitgebenden zusätzlich verstärkt (Deutsche Welle 2019; Zeit Online 2018).<sup>104</sup>

Doch auch die behördlich-institutionelle Praxis kann Strategien der Arbeitgebenden zur Umgehung des Rechts zusätzlich befördern. Zum einen wird ganz grundsätzlich kritisiert, dass die Finanzkontrolle Schwarzarbeit zu wenig kontrolliert, um den

Missbrauch rechtlicher Gestaltungsmöglichkeiten effektiv aufzudecken. Zum anderen wird den zuständigen Behörden vorgeworfen, sie würden die Einstellungs Voraussetzungen für studentische Ferienbeschäftigungen oder Pflichtpraktika nicht gründlich genug prüfen.

*Man muss dazu auch sagen, dass die zuständige Behörde, die da in Erscheinung getreten ist, die Bundesagentur für Arbeit, auch wirklich überhaupt keine große Prüfung vorgenommen hat, sondern die es häufig durchgewunken hat, sodass die Zahlen dessen relativ schnell zugenommen haben. Das hat jetzt nicht nur die landwirtschaftliche Branche betroffen, war aber wohl [etwas], was die landwirtschaftlichen Arbeitgeberverbände schon vorangetrieben haben, dass sie da ein Rekrutierungsreservoir haben.*

(Interview 16, arbeitsrechtl. Beratung, leitende Funktion)

So kontrolliert die BA Berichten zufolge „lediglich, ob eine Person für eine Beschäftigung einreisen [darf]. Ob die vereinbarten Arbeitsbedingungen wirklich der Realität entsprechen, wurde von der BA nicht weiter geprüft“ (PECO-Institut e.V. 2022: 12). Wie oben schon angesprochen, erfordert die Aufnahme eines Praktikums oder einer Ferienbeschäftigung lediglich das Einvernehmen der BA. Von Einvernehmen (statt Zustimmung) spricht man laut einem Experten aus dem Bereich der Arbeitsverwaltung, wenn es sich nach dem Gesetz um einen zustimmungsfreien Tatbestand handelt, aber „das Gesetz trotzdem vorsieht, dass die BA Input gibt. [...] [D]ie BA muss eben ihr Einvernehmen mitteilen“ (Interview 33, Bundesbehörde, leitende Funktion). Bei einer Zustimmung ist genau definiert, was geprüft werden muss (§ 39 AufenthG); das ist bei einem Einvernehmen nicht der Fall (Interview33\_Bundesbehörde). In der Praxis kontrolliert die BA dabei ähnlich wie beim Zustimmungsverfahren

<sup>104</sup> Eine Reportage der Deutschen Welle (Deutsche Welle 2019) wirft manchen Vermittlungsagenturen außerdem vor, gefälschte Immatrikulationsbescheinigungen auszustellen oder Studierende auch außerhalb ihrer Semesterferien – und damit regelwidrig – nach Deutschland zu vermitteln. Werden solche Verstöße aufgedeckt, hat das vor allem für die Beschäftigten gravierende Folgen: Sie müssen nicht nur mit sofortiger Ausweisung rechnen, sondern auch mit einer Einreisesperre für den gesamten Schengen-Raum. Auch dieses aufenthaltsrechtliche Damoklesschwert führt dazu, dass die betreffenden Personen bei Verstößen gegen das Arbeitsrecht nur selten gewerkschaftliche Unterstützung nutzen, um dagegen rechtlich vorzugehen (PECO-Institut e.V. 2022: 8; Theise 2019).



ren, ob die Voraussetzungen für die Aufnahme eines Praktikums oder einer Ferienbeschäftigung erfüllt sind (z.B. die Immatrikulation), und prüft auch die Beschäftigungsbedingungen. Dies geschieht faktisch aber weniger sorgfältig als bei anderen Beschäftigungsformen. Darauf verweist auch ein behördlicher Experte:

*Man muss ein bisschen einräumen, wir handeln da sehr grob, denn das ist auch jetzt eine Beschäftigungsform, die ist nur wenige Wochen oder Monate in einem Studium da. Das ist ein Massengeschäft. Also statistisch sind wir da ein bisschen unsicher, weil das ein Einvernehmen ist, daraufhin auch nicht in unserer Zustimmungsstatistik abgebildet und wird irgendwie anders erhoben. Aber es sind- beim Praktikum sind etwa 5.000 Einvernehmen, und das ist ja als Zahl nicht ganz wenig, aber auch nicht so ganz bedeutungsvoll.*

(Interview 33, Bundesbehörde,  
leitende Funktion)

Das Missbrauchspotenzial der bisherigen Rechtslage ist offenbar auch der Bundesregierung bewusst: Mit der im Entwurf vorliegenden Verordnung zur Weiterentwicklung der Fachkräfteeinwanderung wird § 14 Abs. 2 BeschV geändert. Die Regelung ist nunmehr nur noch für Studierende und nicht mehr für Fachschülerinnen und Fachschüler geöffnet. Zudem wird für Studierende eine Altersgrenze von 35 Jahren eingeführt.

*Folgen für die gesamtgesellschaftliche Teilhabe*

**Das Beispiel der saisonalen Landwirtschaft in Deutschland macht deutlich, wie Arbeitgebende und ausländische Vermittlungsagenturen die Möglichkeiten der Beschäftigungsverordnung nutzen bzw. ausreizen, um Drittstaatsangehörige für den deutschen Arbeitsmarkt zu rekrutieren. Die Anwerbung von Drittstaatsangehörigen für studentische Ferienbeschäftigungen bzw. Praktika zeigt, dass die rechtlichen Rahmenbedingungen oder ihre praktische Umsetzung missbräuchliche Aktivitäten von Vermittlungsagenturen ermöglichen und damit prekäre Beschäftigungen befördern können.** Problematisch ist beispielsweise, dass es

keine Meldepflicht zur Krankenversicherung gibt. Die Möglichkeit, dass die Unternehmen bei der BA namentlich genannte Arbeitskräfte anfordern, bietet ein Schlupfloch für Vermittlungsagenturen. Zudem bedarf es vonseiten der BA nur eines Einvernehmens und keiner Zustimmung zur Beschäftigung. Entscheidend ist aber auch das Handeln von Arbeitgebenden und von Vermittlungsagenturen, die Kosten für die Vermittlung oder den Transport in Rechnung stellen, den Mindestlohn umgehen oder bei Praktika keinen Bezug zum Studium herstellen. Dies wird durch die behördliche Praxis zumindest nicht verhindert, denn Voraussetzungen und Bedingungen der Beschäftigung werden nicht ausreichend überprüft.

Für ausländische Arbeitskräfte, die saisonal auf den Feldern und in den Betrieben arbeiten, folgt daraus eine **eingeschränkte ökonomische Teilhabe** in Deutschland: Prekäre Beschäftigungsverhältnisse und Arbeitsrechtsverstöße – wie Bezahlung im Niedriglohnbereich und teilweise unter dem Mindestlohn, überhöhte Lohnabzüge für unangemessene Massenunterkünfte, überlange Arbeitszeiten, Akkordarbeit oder fehlende Ruhetage – sind in der Saisonarbeit eher die Regel als die Ausnahme (Schneider/Götte 2022; Schneider et al. 2020b; Bogoeski 2022). Dies betrifft Saisonarbeitskräfte aus EU- wie auch aus Drittstaaten. **Bei studentischen Ferienbeschäftigten aus Drittstaaten sind die aufgezeigten rechtlichen, erwerbsbedingten und behördlichen Teilhabehörden aber besonders fatal: Durch die aufenthaltsrechtliche Unsicherheit bzw. die aufenthaltsrechtliche Abhängigkeit von den Arbeitgebenden sind sie besonders verwundbar und können sich gegen Arbeitsrechtsverletzungen und Ausbeutung schlechter wehren.**

Sowohl für Saisonarbeitskräfte aus der EU als auch für studentische Ferienbeschäftigte aus Drittstaaten sind auch die **Möglichkeiten wohlfahrtsstaatlicher Teilhabe** in Deutschland begrenzt. Aufgrund der rechtlichen Rahmenbedingungen für kurzfristige Beschäftigungen sind sie in Deutschland von der Sozialversicherungspflicht ausgenommen. Bescheinigungen wie A1-Formulare sollen belegen, dass in ihrem Herkunftsland Sozialabgaben für sie gezahlt werden. Das wird jedoch nicht systematisch kontrolliert; auch die Echtheit solcher Bescheinigungen lässt sich nicht

problemlos überprüfen (Bogoeski 2021a). Besonders für EU-Staatsangehörige, die regelmäßig in Deutschland (und anderen EU-Ländern) einer saisonalen Beschäftigung nachgehen, bedeutet dies häufig, dass sie keinerlei oder nur eine sehr geringfügige soziale Absicherung haben und keine Rentenansprüche erwerben.

Durch die Beschäftigungsbedingungen ist auch die gesamtgesellschaftliche Teilhabe sehr eingeschränkt. Die Beschäftigten leben häufig isoliert auf dem Land und haben kaum Zugang zu einer Infrastruktur, die ihnen eine **soziale und kulturelle Teilhabe** in Deutschland ermöglichen würde. Dies ist auch dadurch bedingt, dass sie sich maximal drei Monate in Deutschland aufhalten. Die interviewten Fachleute berichten, dass sich nach ihrer Erfahrung die wenigsten Saisonarbeitskräfte längerfristig in Deutschland niederlassen wollen: Der Zweck der Beschäftigung ist, Geld zu verdienen, um im Herkunftsland das Studium zu finanzieren (bei studentischen Ferienbeschäftigten) oder „um ihre Situation vor Ort [im Herkunftsland] ein Stück weit erträglicher zu machen“ (Interview 16, arbeitsrechtl. Beratung, leitende Funktion). Das Wichtigste ist somit, die ökonomische und wohlfahrtsstaatliche Teilhabe der Saisonarbeitskräfte zu verbessern. Allerdings darf auch hier nicht verallgemeinert werden. Denn es gibt durchaus Arbeitskräfte, bei denen aus einer kurzfristigen Beschäftigung eine langfristige wurde, wie eine Interviewpartnerin betont:

*Saisonkräfte bleiben nicht immer Saisonkräfte. [...] Also wir haben mittlerweile ganz- also polnische Arbeitskräfte haben wir, glaube ich, schon sehr, sehr viele, auch rumänische, die dauerhaft hier arbeiten, die da auch Spaß dran haben und zum Teil die Familie dann auch hierherzieht. Oder man findet Modelle. Vier Wochen arbeiten, zwei Wochen frei. Das wird auch praktiziert, oder man hat im Sommer viel arbeiten, im Winter dafür dann drei, vier Monate zu Hause. All das durchaus denkbar. Aber ansonsten Teilhabe, gesellschaftliches Leben – beschränkt, vorsichtig gesprochen.*

(Interview 28, Arbeitgeberverband, leitende Funktion)

#### 4.4 Zwischenfazit und Handlungsempfehlungen

**In- und ausländische Arbeitgebende, Subunternehmen und Vermittlungsagenturen werben in großem Stil ausländische Arbeitskräfte für Beschäftigungen im Niedriglohnbereich an. Gründe dafür sind der Arbeitskräftemangel in Deutschland, aber auch das Bestreben, Kosten zu sparen.** Die beteiligten Akteure und Akteurinnen nutzen das Wohlstands- und Lohngefälle innerhalb der EU und zu Drittstaaten und den Wunsch bzw. die Notwendigkeit ausländischer Arbeitskräfte, in Deutschland Geld zu verdienen. Wie am Beispiel unterschiedlicher Branchen gezeigt wurde, ist für ausländische Arbeitskräfte unter den skizzierten Rahmenbedingungen insbesondere die ökonomische und wohlfahrtsstaatliche Teilhabe erheblich eingeschränkt. Zudem haben ausländische Beschäftigte im Niedriglohnbereich oft nur sehr eingeschränkt Zugang zu gesetzlichen Schutzbestimmungen wie Mindestlohn und Tarifverträgen, sozialstaatlicher Absicherung, einem Mindeststandard bei den Arbeitsbedingungen und Arbeitsschutz. Die Folgen sind eine Entlohnung, die nicht ausreicht, um die Existenz zu sichern, instabile Beschäftigungsverhältnisse, ein erhöhtes Risiko, arbeitslos zu werden, und eine höhere Armutsgefährdung trotz Erwerbstätigkeit.

Arbeitgebende unterlaufen in den genannten Branchen zudem systematisch geltendes Recht. Dies wird auch ermöglicht durch die Wahl (und den Missbrauch) bestimmter Beschäftigungsformen und Vertragskonstellationen, welche neben dem Aufenthalts- und dem Sozialrecht (s. Kap. 2) und den realen Arbeitsbedingungen auch die Teilhabemöglichkeiten der ausländischen Arbeitskräfte bestimmen. Bei der Rekrutierung und Beschäftigung ausländischer Arbeitskräfte im Niedriglohnsektor werden vor allem Saisonarbeit, Arbeitnehmerentsendung, Werkverträge und Solo- bzw. Scheinselbständigkeit eingesetzt. Für entsendete Arbeitskräfte gilt beispielsweise das Arbeits- und Sozialrecht des Entsendelands. Damit sind ihre Bedingungen oft ungünstiger als die von Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern, die klassisch im Inland tätig sind. Für studentische Ferienbeschäftigte in der Saisonarbeit wiederum gilt in Deutschland keine Krankenversicherungspflicht. **Die Beschäftigungsformen sind somit**

## Info-Box 4 Staatliche Vermittlung als Alternative?

Der zunehmende internationale Wettbewerb um Arbeitskräfte für niedrig entlohnte Tätigkeiten wie auch die problematischen Beschäftigungsverhältnisse von studentischen Drittstaatsangehörigen in der saisonalen Ferienbeschäftigung haben die BA veranlasst, Vermittlungsgespräche mit Drittstaaten aufzunehmen, um Arbeitskräfte dieser Länder für die landwirtschaftliche Saisonarbeit anzuwerben.

*Und [die BA] hatte oder hat auch [...] sehr stark die Hoffnung, dass das dadurch ein bisschen regulierter wird, weil man [bei den Vermittlungsabkommen mit der BA] wesentlich mehr Regeln einziehen kann in den Prozess, wenn es [...] nicht studentische Drittstaatler sind [...]. Man kann Kontingente vorschreiben, wie viele maximal kommen dürfen. Man kann vorschreiben, dass die kommerzielle Arbeitsvermittlung keine Rolle spielen darf, das heißt, eben nur über staatliche Agenturen die Leute in diese Beschäftigung vermittelt werden und so weiter und so fort.*

(Interview 16, arbeitsrechtl. Beratung, leitende Funktion)

Die EU-Saisonarbeiterrichtlinie hat eine europarechtliche Grundlage für die Anwerbung von Saisonarbeitskräften aus Nicht-EU-Ländern geschaffen. Drittstaatsangehörige können saisonabhängig beschäftigt werden, sofern die BA eine Vermittlungsabsprache mit der betreffenden ausländischen Arbeitsverwaltung geschlossen hat (§ 15a Abs. 1 S. 1 Nr. 1 BeschV). Solche Absprachen wurden 2020 erstmals getroffen. Bislang bestehen Absprachen mit Georgien und der Republik Moldau (BA 2021). Staatliche Absprachen zur Anwerbung und Vermittlung von ausländischen

Arbeitskräften können – je nach ihrer Ausgestaltung – die Abhängigkeit der Arbeitskräfte von den Arbeitgebenden deutlich reduzieren und den erwähnten Aufenthalts- und Arbeitsmarktrisiken entgegenwirken:

- Der Einsatz von Vermittlungsagenturen lässt sich durch die Anwerbung über Vermittlungsab-sprachen unterbinden.<sup>105</sup>
- Für die Vermittlung müssen die Arbeitskräfte keine Gebühren zahlen. Das verringert ihre finanzielle Abhängigkeit von den Arbeitgebenden.
- Die Vermittlung über staatliche Behörden beseitigt aufenthaltsrechtliche Unsicherheiten. Somit müssen die Arbeitskräfte keine aufenthaltsrechtlichen Konsequenzen befürchten, wenn sie sich gegen Arbeitsrechtsverstöße wehren.
- Es gilt der Mindestlohn.
- Bei Arbeitsrechtsverstößen können sich die Arbeitnehmenden an die Zentrale Auslands- und Fachvermittlung (ZAV) der Bundesagentur für Arbeit wenden. Diese fordert den betreffenden Betrieb dann auf, die Arbeitsbedingungen anzupassen. Wird dem nicht nachgekommen, können die Arbeitskräfte mithilfe der ZAV eine andere Stelle suchen („Umvermittlung“). Auch diese Regelung verringert die Abhängigkeit der Arbeitskräfte und macht sie wehrhafter.
- Die Arbeitskräfte werden durch ein Informationsblatt der BA (das über die Website zur Verfügung gestellt wird) in ihrer Muttersprache über ihre Rechte und Pflichten und über das Verfahren bei möglichen Beschwerden unterrichtet (Art. 11 Nr. 2 Richtlinie 2014/36/EU). Die Arbeitsverträge müssen zudem verständlich abgefasst sein, das bedeutet: auch in der Sprache der Arbeitskraft. Die Arbeitskräfte werden auf Kosten der Arbeitgebenden in Deutschland krankenversichert.

<sup>105</sup> Nach Art. 21 der EU-Saisonarbeiterrichtlinie können die Mitgliedstaaten bestimmen, dass Saisonarbeitskräfte nur über die öffentliche Arbeitsverwaltung vermittelt werden dürfen. Nach den Vermittlungsab-sprachen mit Georgien und der Republik Moldau können Saisonkräfte im ersten Jahr nur anonym (also nicht namentlich) bei der BA angefordert werden. Damit soll unterbunden werden, dass private Vermittlungsagenturen sich einschalten. Erst im zweiten Jahr kann ein landwirtschaftlicher Betrieb bei der BA eine Saisonarbeitskraft namentlich anfordern, die die BA ihm zuvor (anonym) vermittelt hat.

**funktional, um ausländische Arbeitskräfte zu rekrutieren – zugleich wird dadurch eine Stabilisierung des Niedriglohngefüges zumindest stark begünstigt. Im Ergebnis tragen sie direkt und indirekt zu prekären Beschäftigungsverhältnissen bei.**

Die Aktivitäten von (Sub-)Unternehmen und intermediären Akteuren und Akteurinnen wie Vermittlungsagenturen und der behördlichen Arbeitsverwaltungen sind zudem entscheidend dafür, wie solche Beschäftigungen in der Praxis ausgestaltet werden und ob die ausländischen Beschäftigten an gesetzlichen Schutzbestimmungen im gleichen Maß teilhaben wie inländische Arbeitskräfte. Problematisch sind insbesondere Branchen, in denen die ausländischen Beschäftigten am Ende einer langen Subunternehmerkette stehen oder in denen bei ihrer Vermittlung bzw. Entsendung nach Deutschland mehrere in- und ausländische Agenturen beteiligt sind. Hier wird häufig mit (Ketten von) Werk- bzw. Dienstleistungsverträgen gearbeitet. Das schafft zwischen den Auftraggebenden und der ausländischen Arbeitskraft eine vertragliche Distanz. Die unternehmerischen Risiken der Arbeitgebenden, aber auch ihre Verantwortung für Lohnauszahlung und Sozialversicherungsbeiträge und ihre Fürsorgepflicht in Bezug auf Arbeitsbedingungen und Arbeitssicherheit werden so an die Subunternehmen ausgelagert und verlieren sich oft im Dickicht der Zuständigkeiten. Die Folge sind häufig Lohndumping und hoher Arbeitsdruck, mangelhafte Unterkünfte und Gesundheitsrisiken für die Arbeitskräfte. Je undurchsichtiger die Zuständigkeiten sind, desto schwieriger ist es für die ausländischen Arbeitskräfte, zu verstehen, welche Rechte und Pflichten für sie gelten und wer bei einer etwaigen Verletzung von Arbeitsrechten verantwortlich ist. **Die hohe Verwundbarkeit und Abhängigkeit der ausländischen Arbeitskräfte wird dabei von manchen Arbeitgebenden nicht nur ausgenutzt, sondern zum Teil noch verstärkt. Das vergrößert das Machtgefälle zwischen ausländischen Beschäftigten und Arbeitgebenden.**

Die Verwundbarkeit der Arbeitskräfte in Bezug auf Arbeitsrechtsverletzungen und ihre Abhängigkeit von der Beschäftigung hängen auch damit zusammen, welche Rechte mit ihrem jeweiligen Aufenthaltstitel einhergehen. So haben Drittstaatsangehörige auf-

grund der Beschäftigungsformen bzw. der aufenthaltsrechtlichen Unsicherheit, die mit der Beschäftigung einhergeht, eine schwächere Rechtsposition als Unionsbürgerinnen und -bürger. Das schwächt auch ihre Verhandlungsposition im Arbeitsverhältnis. In der Konsequenz werden Drittstaatsangehörige im Niedriglohnsektor häufig noch geringer entlohnt und können sich gegen Arbeitsrechtsverletzungen noch schlechter wehren als ihre Kolleginnen und Kollegen aus EU-Ländern. Arbeitskräfte aus Drittstaaten haben somit ein höheres Risiko, in prekäre Beschäftigungsverhältnisse zu geraten, umso mehr, wenn die Zugangswege im juristischen Nischen- und Graubereich liegen.

*Also ein wesentlicher Unterschied ist halt, dass Beschäftigte aus Drittstaaten meistens noch schwächer sind am Arbeitsmarkt, was damit zu tun hat, dass häufig ihr Aufenthalt so geregelt ist, dass er an einen bestimmten Arbeitgeber gebunden ist oder an einen bestimmten Arbeitsvertrag gebunden ist. Das heißt, wenn das wegfällt, fällt auch ihre Möglichkeit weg, sich hier aufzuhalten. Und das schwächt die noch mal deutlich mehr in ihrer Verhandlungsposition gegenüber Arbeitgebern. Und das ist natürlich deutlich besser bei sogenannten EU-Staatlern, also bei Menschen, die aufgrund der Arbeitnehmerfreizügigkeit hier sind, weil sozusagen diese Form des Ungleichgewichts dann halt wegfällt.*

(Interview 04, arbeitsrechtl. Beratung, leitende Funktion)

Wie die weiter oben beschriebene Situation von Arbeitskräften aus mittel- und osteuropäischen EU-Ländern in der Fleischindustrie deutlich macht, **schützt jedoch auch eine EU-Staatsangehörigkeit und die damit verbundene Rechtsposition keineswegs vor Arbeitsrechtsverletzungen in der Praxis. Sozioökonomische Verwundbarkeit (durch geringe Ressourcen und eine hohe finanzielle Abhängigkeit von der Beschäftigung) und auslandsspezifische Faktoren (wie geringe Sprach- und Rechtskenntnisse) erhöhen auch für EU-Staatsangehörige das Risiko, in prekäre Beschäftigungen zu geraten und Arbeitsrechtsverletzungen zu erfahren.**

Prekäre Beschäftigung hat dabei nicht nur Folgen für die ökonomische und wohlfahrtsstaatliche Teilhabe der ausländischen Arbeitskräfte, sie kann die Teilhabe auf allen Ebenen des gesellschaftlichen Lebens einschränken. Während die Integration von Flüchtlingen in der Politik seit einigen Jahren einen hohen Stellenwert hat, durch zahlreiche Maßnahmen gefördert wird und entsprechend Fortschritte macht (Brücker/Kosyakova/Schuß 2020; SVR 2019), sind bei niedrig entlohnten EU-Staatsangehörigen oder temporär Beschäftigten aus Drittstaaten die Teilhabemöglichkeiten nicht nur faktisch äußerst begrenzt, sie genießen auch wenig mediale und politische Aufmerksamkeit. Teilhabeangebote wie Sprachkurse entsprechen häufig nicht den Bedürfnissen und Möglichkeiten von Beschäftigten, die unter den oben skizzierten Bedingungen arbeiten, sofern sie ihnen überhaupt offenstehen. Die hohen körperlichen, zeitlichen und psychischen Anforderungen der Beschäftigung hindern sie oftmals, bestehende Teilhabeangebote wahrzunehmen oder sich selbst um Teilhabe zu bemühen. Eine oftmals ebenfalls prekäre oder segregierte Wohnunterbringung bietet kaum Gelegenheiten für Alltagskontakte. Viele dieser Menschen leben zwar über mehrere Jahre oder gar dauerhaft (wiederkehrend) in Deutschland. Dennoch haben sie kaum Chancen auf eine nachhaltige Integration in den Arbeitsmarkt, die verbunden ist mit Aufstiegschancen, dem Zugang zu Bildung und Weiterbildung und breiter gesellschaftlicher Teilhabe. **Wenn der Aufenthaltsstatus und die Arbeitsbedingungen in den jeweiligen Branchen oder Beschäftigungsfeldern Teilhabe und Partizipation be- oder verhindern, stellt das die eingangs skizzierte Annahme infrage, dass Erwerbstätigkeit grundsätzlich der Schlüssel zu einer erfolgreichen Integration ist. Dies heißt nicht, dass an alle in Deutschland eingegangenen Beschäftigungsverhältnisse die Erwartung einer vollumfänglichen gesamtgesellschaftlichen Teilhabe gerichtet werden sollte. Mitunter sind auf wenige Wochen oder Monate ausgerichtete Aufenthalte gerade im Interesse der Beschäftigten. Aber auch wenn eine Teilhabe in allen Lebensbereichen sie selbst gar nicht unbedingt interessiert, sind zentrale (Schutz-) Standards unbedingt zu wahren.**

Wenn sich jedoch Erwerbsverhältnisse zu einem Daueraufenthalt verfestigen, die betroffenen Personen aber keinen Zugang zu den verschiedenen Formen von Teilhabe erhalten, drohen Segregation und Parallelexistenzen. Diese sind sowohl für die Betroffenen selbst als auch gesellschaftspolitisch problematisch. Ausländische Arbeitskräfte im deutschen Niedriglohnssektor haben durch die gesellschaftliche Ausgrenzung und die hohen Teilhabehürden kaum eine Chance, ihre sozioökonomischen und auslandsspezifischen Verwundbarkeiten zu überwinden. So laufen sie Gefahr, in prekär-ausbeuterischen Beschäftigungsverhältnissen ‚gefangen‘ zu bleiben.

Aus dieser Analyse lassen sich folgende Empfehlungen ableiten:

- **Datenlage zu ausländischen Arbeitskräften in Deutschland verbessern**

Bei der Recherche zum Umfang der Beschäftigung ausländischer Arbeitskräfte in Deutschland wurde deutlich, dass die Datenlage mangelhaft ist, gerade für die Beschäftigungsformen, bei denen die Arbeitsbedingungen häufig prekär sind und für die in Deutschland keine Sozialversicherungspflicht besteht. Die Daten der BA beispielsweise umfassen nur Personen, die in Deutschland sozialversicherungspflichtig beschäftigt sind. Zu Entsendungen und Saisonarbeit gibt es kaum verlässliche Zahlen; auch studienfachbezogene Praktika und studentische Ferienbeschäftigungen von ausländischen Studierenden werden nicht erhoben und veröffentlicht (Späth/Brändle/Reiner et al. 2018; Späth/Brändle/Preuss et al. 2018). Eine zuverlässige Datengrundlage für Beschäftigungsformen (sozialversicherungspflichtig, kurzfristige Beschäftigung, Entsendung etc.), Herkunftsländer und Aufenthaltsdauer ist aber unabdingbar, um das Phänomen der prekären Beschäftigung ausländischer Arbeitskräfte im deutschen Niedriglohnssektor wie auch neue Entwicklungen und Problemlagen besser erfassen zu können. Sie ist auch eine Voraussetzung dafür, die innerhalb der betrachteten Gruppen nötigen Differenzierungen mit Blick auf eine Verbesserung ihrer Lage vorzunehmen.

- **Zugang zu Aufenthaltssicherheit erhöhen**

Wie die vorangegangenen Ausführungen deutlich machen, sind Drittstaatsangehörige, deren Aufenthalt an die Beschäftigung gekoppelt ist, stärker von den Arbeitgebenden abhängig und können sich dadurch gegen Arbeitsrechtsverletzungen schlechter wehren. Der Aufenthalt sollte daher stärker von der Beschäftigung bei einem bestimmten Unternehmen entkoppelt werden, indem ein Wechsel der Arbeitsstelle ermöglicht und erleichtert wird. Häufig handelt es sich bei den oben beschriebenen Beschäftigungen und den damit verbundenen Migrationsformen um sog. zirkuläre Migration. Da die Beschäftigungen zeitlich begrenzt sind, wird der Aufenthalt in Deutschland immer wieder von der Rückkehr ins Heimatland unterbrochen. Dies erschwert es den Arbeitskräften erheblich, den ununterbrochenen Aufenthalt von fünf bzw. acht Jahren zu erreichen, der für einen unbefristeten Aufenthaltstitel bzw. für die Einbürgerung meist notwendig ist, auch wenn sie faktisch schon seit Langem überwiegend in Deutschland leben. Deshalb sollte darüber nachgedacht werden, dass für einen unbefristeten Aufenthaltstitel in Deutschland auch Aufenthaltszeiten additiv angerechnet werden können, die von einer Rückkehr ins Herkunftsland unterbrochen waren.

- **Staatliche Vermittlung und Kontrolle stärken**

Werden Drittstaatsangehörige über staatliche Vermittlungsabsprachen rekrutiert, hat dies für die Beschäftigten klare Vorteile: Sie können sich ihres aufenthaltsrechtlichen Status sicher sein, werden über geltendes Arbeitsrecht informiert und können sich bei Arbeitsrechtsverletzungen an die entsprechende Behörde wenden; zudem werden für die Vermittlung keine (versteckten) Gebühren verlangt (Info-Box 4). Deshalb sollte die Bundesagentur für Arbeit bzw. die ZAV bei der Anwerbung von Drittstaatsangehörigen eine größere Rolle spielen. Wichtig ist, dass die BA nicht nur vor der Zustimmung zu einem Beschäftigungsverhältnis die Arbeitsbedingungen genau prüft, sondern die Beschäftigungsverhältnisse auch im Beschäftigungszeitraum kontrolliert werden. Dafür sollte die

Zusammenarbeit mit der Finanzkontrolle Schwarzarbeit, den Arbeitsschutzbehörden und arbeits- und sozialrechtlichen Beratungsinstitutionen ausgebaut werden.

- **Schutz vor Scheinselbständigkeit ausbauen**

Eine Gewerbeanmeldung für (ausländische) Arbeitskräfte durch Dritte ist problematisch und erfolgt häufig missbräuchlich. Diese Möglichkeit sollte eingeschränkt werden. Konkret sollte z. B. stärker kontrolliert werden, ob die Anmeldung mit dem Wissen der betreffenden Person geschieht und ob es sich tatsächlich um eine Selbständigkeit handelt. Denkbar wäre beispielsweise, dass die Selbständigen zu einem bestimmten Zeitpunkt persönlich vorsprechen müssen.

- **Private Vermittlungsagenturen verbindlich regulieren**

Bei der privaten Vermittlung von Arbeitskräften aus EU- und Drittstaaten nach Deutschland zeigen sich massive Missstände. Einige wenige private Vermittlungsunternehmen engagieren sich dafür, mehr Rechtssicherheit zu schaffen und solche Beschäftigungsverhältnisse weiter zu formalisieren. 2019 wurde ein Gütesiegel entwickelt, das Standards für die Vermittlung festlegt (vgl. SVR 2022: 206). Dieses Gütesiegel ist bisher freiwillig; es muss für kommerzielle Vermittlung verbindlich gemacht werden. Die Vermittlung von Arbeitskräften ist ein transnationaler Markt. Deshalb ist es besonders wichtig, dass die Bundesrepublik hier mit anderen Ländern zusammenarbeitet, um sicherzustellen, dass auch die dortigen Vermittlungsagenturen bestimmte Standards zum Schutz der Arbeitskräfte einhalten. In diesem Zusammenhang sollte die Bundesregierung auch das Übereinkommen 181 der Internationalen Arbeitsorganisation über private Arbeitsvermittler von 1997 ratifizieren. Dieses legt beispielsweise fest, dass private Vermittlungsagenturen ein Zulassungsverfahren durchlaufen müssen (Art. 3) und dass sie von den Arbeitskräften keine Vermittlungsgebühren erheben dürfen (Art. 7).



## 5 Teilhabehürden bei der Rechtsdurchsetzung: mangelnde Wehrhaftigkeit ausländischer Arbeitskräfte

Am Arbeitsmarkt stärken gesetzlich vorgegebene oder tarifvertraglich vereinbarte (Mindest-)Arbeitsbedingungen in Bezug auf Arbeits- und Ruhezeiten, Entlohnung und Arbeitsschutz (grundsätzlich) die Position der Arbeitskräfte. Kap. 4 hat jedoch gezeigt, dass einige Arbeitgebende im Niedriglohnsektor die sozioökonomische und auslandsspezifische Verwundbarkeit von Arbeitskräften ausnutzen und geltendes Recht systematisch unterlaufen. Werden im Arbeitsverhältnis Individualrechte verletzt, gibt es verschiedene Möglichkeiten, dagegen vorzugehen: Die Ansprüche können vor dem Arbeitsgericht geltend gemacht und der arbeitsrechtliche Konflikt durch Rechtsprechung gelöst werden. Darüber hinaus unterstützen vermittelnde Instanzen wie Gewerkschaften und Betriebsräte Arbeitnehmende bei der Durchsetzung ihrer Ansprüche und Rechte (vor Gericht oder außergerichtlich). Sie stärken so die Position der Arbeitskräfte und können das Machtgefälle zwischen Arbeitgebenden und Arbeitnehmenden ausgleichen. In der Praxis können ausländische Arbeitskräfte entsprechende Institutionen jedoch nur eingeschränkt nutzen. Dieses Kapitel beleuchtet, vor welchen Hürden sie beim Zugang zu rechtsprechenden Instanzen und kollektiven Interessenvertretungen stehen. Solche Teilhabehürden betreffen meist EU- und Drittstaatsangehörige gleichermaßen. Beim Zugang zum Arbeitsgericht bildet jedoch die aufenthaltsrechtliche Abhängigkeit für Drittstaatsangehörige ein zusätzliches Hemmnis.

### 5.1 Eingeschränkter Zugang zu Gerichtsverfahren

Im Zuge der Interviewstudie wurde immer wieder deutlich, dass ausländische Arbeitskräfte in prekären Beschäftigungen sich gegen Arbeitsrechtsverletzungen

gen schlechter wehren können und selten bereit sind, dagegen zu klagen. Die interviewten Expertinnen und Experten betonen wiederholt, dass der Zugang zum Recht und zur Justiz bzw. zu einem Gerichtsverfahren für ausländische Arbeitskräfte erschwert ist, besonders wenn sie noch nicht lange in Deutschland leben und sich in prekären Beschäftigungsverhältnissen befinden:

*Rechte sind einfach zum Teil extrem schwer zugänglich. Es gibt natürlich eine Unterstützung von uns, aber beispielsweise sobald es jetzt zum Arbeitsgericht geht. Die Arbeitsgerichte sind für mobile Beschäftigte natürlich sehr, sehr schwer zugänglich.*

(Interview 01, arbeitsrechtl. Beratung, leitende Funktion)

Der effektive Zugang zur Justiz und damit die Mitwirkungs- und Zugangsteilhabe an der dritten Gewalt ist ein zentraler Bestandteil des Rechtsstaats und wird vorausgesetzt, um den Schutz der internationalen Menschenrechte zu gewährleisten (Rudolf 2014; Wrase et al. 2021). Wie es darum in Deutschland tatsächlich bestellt ist, wird jedoch kaum erforscht (Wrase et al. 2022; Graser 2020; Fuchs 2019; Fuchs 2012). Der von den Interviewten vorgebrachte Hinweis, dass Rechte und Arbeitsgerichte<sup>106</sup> für ausländische Arbeitskräfte schwer zugänglich seien, wirft die Frage auf: „Welche (Rechts-)Streitigkeiten werden von wem vor Gericht gebracht – und welche nicht? Hat wirklich jede:r Bürger:in einen effektiven Zugang zum Recht – oder gibt es ökonomische und strukturelle Barrieren bei der Inanspruchnahme der Rechtsinstitutionen?“ (Wrase et al. 2021). Nach der wissenschaftlichen Literatur ist der Zugang zum Recht gerade für diejenigen erschwert, die am verwundbarsten sind und ihn am dringendsten benötigen: „[U]nterprivilegierte Gruppen wissen häufig nicht um ihre Rechte, haben wenig materielle und persönliche

<sup>106</sup> Der Zugang zum Recht und zur Justiz umfasst nicht nur den tatsächlichen Zugang zum Arbeitsgericht und somit die Möglichkeit, gerichtlichen Rechtsschutz in Anspruch zu nehmen und dadurch eine materiell richtige und diskriminierungsfreie Entscheidung zu erhalten. Er umfasst auch Prozesse im Vorfeld von Gerichtsverfahren, beispielsweise die Inanspruchnahme von Rechtsberatung durch Rechtsanwältinnen und Rechtsanwälte oder arbeitsrechtliche Beratungseinrichtungen und Möglichkeiten außergerichtlicher Einigung.

Ressourcen, ihre Interessen sind schwächer organisiert, um den Rechtsweg zu beschreiten und haben auch weniger Chancen, Recht zu bekommen“ (Fuchs 2019: 244). Dies bestätigt auch die internationale Forschung: Unabhängig vom Rechtsbereich erhöhen beispielsweise Merkmale wie geringes Einkommen, niedriges Bildungsniveau und Migrationserfahrung die Wahrscheinlichkeit, dass Personen sich gegen eine Mobilisierung des Rechts entscheiden (Glen 1999; Currie 2009). Erste Ergebnisse einer Studie, die den Zugang zum Wohnraummiet- und Verbraucherrecht in Berlin untersucht, weisen darauf hin, „dass sozio-ökonomisch schwächere sowie migrantische/migrantisierte bzw. rassifizierte Personen höhere Schwellen beim Rechtszugang zu überwinden haben als andere Menschen und damit einer höheren Wahrscheinlichkeit ausgesetzt sind, ihre Rechte nicht adäquat geltend zu machen. Ebenso sind der Bildungsstand, Informiertheit und Rechtskenntnisse sowie sprachliche Hürden von erheblicher Bedeutung“ (Wrase et al. 2021: 70). Bei prekär beschäftigten ausländischen Arbeitskräften, die hier im Zentrum stehen, überschneiden sich auslandsspezifische (aufgrund des erst kurzen oder kurzfristig angelegten Aufenthalts in Deutschland) und sozioökonomische Faktoren (aufgrund des beschränkten Einkommens und Vermögens). Im folgenden Zitat eines Experten wird deutlich, dass ausländische Arbeitskräfte bezüglich einer Mobilisierung des Arbeitsrechts vor vielschichtigen Problemen stehen:

*[...] dass vielfach eben die Arbeitsgerichte nicht so zugänglich sind, wie man sich das vorstellt, dass die Unterstützungsleistungen einfach nicht da sind, dass Sprachprobleme natürlich hinzukommen, aber auch die ganze Frage von „Lohnt sich das überhaupt, dort zu klagen und sich zu wehren?“, wenn es eben mit so vielen, so vielen Hürden und so vielen Barrieren verbunden ist, das zu tun. Bis hin zu der Frage: „Wirkt sich das negativ auf meinen Aufenthaltsstatus aus oder nicht, wenn ich da diesen Weg gehe?“ Ja, das führt zu einer Erpressungssituation vielfach. Wenn wir ver-*

*suchen wollen, sozusagen die Spaltung des Arbeitsmarktes auch zurückzudrängen, dann muss es, glaube ich, an der Stelle halt auch wirklich Verbesserungen geben.*

(Interview 36, Gewerkschaft, Referent/in)

Das Individualarbeitsrecht<sup>107</sup> regelt die rechtliche Beziehung zwischen arbeitnehmender und arbeitgebender Partei. Bei Verletzungen des Arbeitsrechts sind die Arbeitnehmenden also auf sich allein gestellt und müssen als Individuen gerichtlich gegen die arbeitgebende Person vorgehen.

*Also Sie haben beispielsweise in Deutschland das Problem, wenn Ihnen der Lohn nicht bezahlt wird, dann bekommen Sie da eigentlich keine staatliche Unterstützung. Es ist sozusagen ein privatrechtliches Problem, was Sie dann haben, weil die Philosophie ist ja, dass der Arbeitgeber und der Arbeitnehmer sozusagen gleichberechtigte Bürger sind, die sich gegenüberstehen und die da etwas aushandeln miteinander. Und wenn der Arbeitgeber nicht zahlen will, dann kann sich der Bürger beschweren beim Arbeitgeber und er kann auch zum Arbeitsgericht natürlich gehen [...]. Solange Sie nicht in der Gewerkschaft sind, sind Sie auf sich als Individuum zurückgeworfen.*

(Interview 04, arbeitsrechtl. Beratung, leitende Funktion)

*Hier ist die Fiktion, dass jeder Beschäftigte im Grunde für die Durchsetzung seiner eigenen oder ihrer eigenen Rechte selbst verantwortlich ist, was ja ein großes Machtungleichgewicht ist.*

(Interview 01, arbeitsrechtl. Beratung, leitende Funktion)

Gegen individuelle Rechtsverletzungen vorzugehen ist ein komplexer Prozess. In der Literatur werden dabei häufig verschiedene Stufen oder Schritte unterschieden (Felstiner/Abel/Sarat 1980; Wrase et al. 2022; Fuchs 2019):

<sup>107</sup> Im Unterschied dazu regelt das Kollektivarbeitsrecht die Beziehung zwischen Gewerkschaften und Arbeitgebenden bzw. zwischen Betriebsräten und Arbeitgebenden.

1. *naming*: das Erkennen und Benennen von Rechten bzw. Rechtsverletzungen
2. *blaming*: das Zuschreiben der Verantwortung für die Rechtsverletzung
3. *claiming*: das Einklagen des Rechts
4. *enforcing*: die Vollstreckung des Anspruchs bzw. des Gerichtsurteils<sup>108</sup>

Die Literatur betont auch, dass vermittelnde Instanzen wie Rechtsanwältinnen und Rechtsanwälte, Beratungseinrichtungen und Gewerkschaften für die tatsächliche Rechtsmobilisierung über alle Stufen hinweg von großer Bedeutung sind (Blankenburg 1995: 38; Baer 2017: 223; Cyrus/Kip 2015: 38).

**Die Interviewstudie macht deutlich, dass ausländische Arbeitskräfte in prekären Beschäftigungen auf allen vier Stufen der Rechtsmobilisierung vor Hürden stehen. Deshalb schrecken sie häufig davor zurück, Rechtsverletzungen einzuklagen und ihre Ansprüche geltend zu machen.** Die Literatur zur Rechtsmobilisierung verortet die Hürden des Zugangs zum Recht meist auf der individuellen Ebene (z. B. Rechtskenntnis, ökonomisches und soziales Kapital aufgrund der sozioökonomischen und auslandsspezifischen Situation) und bei den institutionellen Rahmenbedingungen, wobei diese Ebenen auch zusammenhängen (Wrase et al. 2021: 12). **Die Interviewstudie zeigt, dass sich die Hürden beim Zugang zur Justiz für prekär beschäftigte ausländische Arbeitskräfte aus den Wechselwirkungen zwischen individuellen Faktoren, institutionell-behördlichen Rahmenbedingungen und der Arbeitsbeziehung bzw. der prekären Beschäftigung als dritter Achse ergeben.**

### 5.1.1 Auslandsspezifische Verwundbarkeit als Hürde für den Gang zum Arbeitsgericht

Die Analyse der Interviews macht deutlich, dass bei prekär beschäftigten ausländischen Arbeitskräften Faktoren wie geringe Deutschkenntnisse, einge-

schränkte Rechtskenntnisse und geringes ökonomisches und soziales Kapital für die Mobilisierung von Arbeitsrecht äußerst bedeutsam sind (Rudolf 2014: 14; Wrase et al. 2022). Diese Faktoren ergeben sich aus der sozioökonomischen und der auslandsspezifischen Situation der ausländischen Arbeitskräfte und bedingen in ihrem Zusammenspiel deren besondere Vulnerabilität.

*Geringe Arbeitsrechts- und Systemkenntnisse*  
**Auslandsspezifische Risiken – eingeschränkte Deutschkenntnisse und mangelnde Kenntnis des deutschen Arbeitsrechts – sind zentrale Gründe, warum sich Arbeitskräfte gegen Arbeitsrechtsverletzungen häufig nicht wehren: Wer seine Rechte nicht kennt, kann Rechtsverletzungen nicht erkennen und benennen. Für ausländische Arbeitskräfte besteht somit eine große Hürde bereits auf der ersten Stufe der Rechtsdurchsetzung (*naming*).**

*Es ist einfach eine Struktur, wenn viele Menschen, die sozusagen schlecht informiert sind über die Situation, also über die rechtliche Situation in Deutschland, und noch dazu sich wahrscheinlich selber auch häufig als schwach wahrnehmen, weil sie eben die Sprache nicht gut können. Das ist natürlich eine gute Gelegenheitsstruktur dafür, dass wiederum andere so eine Situation von solchen Leuten eben ausnutzen, ja?*

(Interview 02, Bundesbehörde, leitende Funktion)

Vor allem bei ausländischen Arbeitskräften, die nur für eine begrenzte Zeit oder erst seit Kurzem in Deutschland arbeiten, das Zielland ihrer Beschäftigung häufig wechseln (aufgrund von Entsendungen oder Saisonarbeit) und/oder einen Arbeitsvertrag bei einem Unternehmen im Herkunftsland unterzeichnet haben, kommt es häufig vor, dass sie die Rechtslage im Zielland der Beschäftigung nicht kennen (Inter-

<sup>108</sup> Die Literatur nennt meist drei Schritte (*naming, blaming, claiming*). In der Interviewstudie wurde aber deutlich, dass prekär beschäftigte Arbeitskräfte häufig an der Vollstreckung eines Gerichtsurteils scheitern. Aufgrund der geringen Erfolgsaussichten entscheiden sie sich dann häufig dagegen, den Rechtsweg einzuschlagen. Für die vorliegende Untersuchung wird daher *enforcing* als vierte Stufe angenommen.

view15\_arbeitsrechtl. Beratung).<sup>109</sup> Das betrifft individuelle Rechtsansprüche, Arbeitsschutzbedingungen und Tarifvereinbarungen. Eine Extremform der mobilen Beschäftigung ist beispielsweise die Arbeit im internationalen Straßentransport. Hier sind die Arbeitskräfte häufig bei osteuropäischen Subunternehmen bzw. Speditionsfirmen angestellt, leben wochenlang in der Fahrerkabine und durchqueren bei einem internationalen Auftrag mehrere Länder.<sup>110</sup> Meist haben die Berufskraftfahrenden Anspruch auf die jeweiligen Mindestlöhne der Länder, in denen sie fahren bzw. die sie durchqueren. Das ist ihnen aber häufig nicht bewusst – und selbst wenn, ist es für sie schwierig, den Überblick über die unterschiedlichen Rechte und Mindestlöhne zu behalten (Interview05\_arbeitsrechtl. Beratung).

*Die meisten Fahrer wissen nicht, wo sie morgen sind. Wenn ich so krass durch die Gegend geschickt werde, dann kann es natürlich auch, kann es schnell passieren, dass ich auch vergessen habe, wo ich gestern war. Das kann natürlich auch extreme Probleme bei der Durchsetzung von Rechten mit sich bringen. Oftmals ist nicht klar, in welchem Staat eigentlich der Mittelpunkt der Arbeit sein sollte. Das ist aber arbeitsrechtlich und auch sozialrechtlich auf verschiedene Art und Weise relevant. Also manchmal schaut man im Arbeitsrecht nach dem Arbeitsort, im Sozialrecht eher nach dem Aufenthaltsort und je nachdem, wo man den dann sozusagen festlegt, fällt sozusagen die Anspruchskette danach, die Rechtsfolge, die zeigt sich dann erst.*

(Interview 09, arbeitsrechtl. Beratung, Berater/in)

Eng mit dem Rechtswissen verbunden ist das individuelle Rechtsbewusstsein (Baer 2017: 220–222). Ein

positives Rechtsbewusstsein setzt u. a. voraus, dass die betreffende Person selbst oder Personen in ihrem sozialen Umfeld mit dem Rechtssystem positive Erfahrungen gemacht haben (Rudolf 2014: 14) – im Herkunftsland und/oder im Zielland. Hier wird bereits deutlich, dass Teilhabehürden die individuellen personenbezogenen Faktoren beeinflussen und sich so reproduzieren: Ziehen Personen einer bestimmten Bevölkerungs- oder Erwerbsgruppe aufgrund von Teilhabehürden seltener vor das Arbeitsgericht, kann dies das Rechtsbewusstsein dieser Gruppe schmälern. Das Rechtsbewusstsein kann auch negativ ausgeprägt sein, wenn für die Arbeitskräfte in ihren Herkunftsländern der Zugang zur Justiz erheblich eingeschränkt war:

*Auch bei den beiden Gruppen handelt es sich natürlich um Personen, die entweder sehr wenig Deutsch sprechen oder ein bisschen Deutsch sprechen und auch ihre Rechte nicht kennen. Und die haben auch eine Vergangenheit in einem System gehabt, in dem sie auch nicht unbedingt auch demokratische Institutionen kennengelernt haben. Sie wissen sich nicht zu wehren dadurch.*

(Interview 13, arbeitsrechtl. Beratung, Berater/in)

In den Interviews wird auch immer wieder darauf hingewiesen, dass das Prinzip des Individualrechtsschutzes in Deutschland die Betroffenen oft verwirrt, weil sie es aus dem Herkunftsland nicht kennen.<sup>111</sup> In vielen anderen europäischen Ländern gibt es Arbeitsmarktinspektionen oder Kontrollinstanzen, die die Beschäftigten bei der Durchsetzung fälliger Lohnzahlungen unterstützen (Bosch/Hüttenhoff/Weinkopf 2019: 131–133).

109 Eine mangelnde Kenntnis des Arbeitsrechts können natürlich auch Personen aufweisen, die in Deutschland geboren sind oder schon länger in Deutschland leben. Denkbar wären auch sozioökonomische Gründe, beispielsweise ein niedriges Bildungsniveau. Allerdings wurde bisher kaum erforscht, wer über Recht wie viel weiß und warum (Baer 2017: 222). In den Interviews werden eingeschränkte Rechtskenntnisse jedoch meist mit einem kurzfristigen bzw. erst kurzen Aufenthalt in Deutschland und mit geringen Deutschkenntnissen in Verbindung gebracht (Interview36\_Gewerkschaft).

110 In das Licht der Öffentlichkeit geraten ist diese Form der Beschäftigung durch den Streik polnischer Lkw-Fahrender und entsprechende Protestaktionen auf deutschen Raststätten im April 2023.

111 U. a. Interview04\_arbeitsrechtl. Beratung; Interview11\_arbeitsrechtl. Beratung; Interview07\_arbeitsrechtl. Beratung.

*Es gibt einen großen Unterschied bei der Wahrnehmung von den Menschen. In den meisten europäischen Ländern, aus denen die Leute kommen, gibt es Arbeitsinspektionen, und die handeln im Namen von dem Beschäftigten. Und sie haben auch das Ziel, zum Beispiel Lohnansprüche für die Leute durchzusetzen. [...] Zum Beispiel in Polen, ca. 60 Prozent von allen offenen Lohnforderungen werden auf diese Weise durch Arbeitsinspektion durchgesetzt.*

(Interview 07, arbeitsrechtl. Beratung, Berater/in)

*[N]achdem [die Arbeitskräfte] erfahren, dass es solche Anlaufstellen in Deutschland nicht gibt, sag ich, ja, Sie müssen klagen, müssen erst mal eine außergerichtliche Geltendmachung schreiben, versuchen, das außergerichtlich zu klären. Wenn nicht, dann müssen Sie klagen. Und das ist wirklich ein Schock für die Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer, die aus den Ländern kommen, wo es eine Arbeitsinspektion gibt.*

(Interview 05, arbeitsrechtl. Beratung, Berater/in)

Ein auslandsspezifischer Faktor, der die Rechtsmobilisierung beeinflusst, sind geringe oder fehlende Deutschkenntnisse. Sie erschweren es den Beschäftigten erheblich, sich über geltendes Recht zu informieren und bei Arbeitsrechtsverstößen rechtliche Schritte dagegen einzuleiten. Mangelnde Sprachkenntnisse sind eine zentrale Hürde auf allen vier Stufen der Rechtsmobilisierung (*namings, blaming, claiming, enforcing*) (Interview11\_arbeitsrechtl. Beratung).

#### *Rückkehr ins Herkunftsland*

Ein weiterer auslandsspezifischer Faktor, der den Zugang zu Gerichtsverfahren erschwert, ist der Aufenthalt im Ausland bzw. im Herkunftsland. Mobile Beschäftigte wechseln erwerbsbedingt häufig ihren Aufenthaltsort und auch das Land, oder sie kehren ins Herkunftsland zurück, besonders wenn das Beschäftigungsverhältnis beendet ist oder aufgekündigt wurde und sie aufgrund des fehlenden Einkommens den Aufenthalt in Deutschland nicht länger

finanzieren können (Interview11\_arbeitsrechtl. Beratung).

Über die Saisonarbeit wird berichtet, dass die Arbeitskräfte ihren Lohn häufig erst am Tag der Abreise ausgezahlt bekommen, z. B. wenn sie schon abfahrbereit im Bus sitzen, der sie ins Herkunftsland zurückbringt. Das macht es für sie schwierig bis unmöglich, sich bei Unregelmäßigkeiten noch über das in Deutschland geltende Recht zu informieren, eine Beratungsstelle oder einen Rechtsbeistand aufzusuchen, sich mit anderen Beschäftigten auszutauschen und eine Klage beim Arbeitsgericht einzureichen (Interview16\_arbeitsrechtl. Beratung).

### 5.1.2 Institutionelle Rahmenbedingungen und Teilhabebehörden

#### *Kosten des Arbeitsgerichtsverfahrens*

Die sozioökonomische Situation einer (ausländischen) Arbeitskraft kann im Zusammenspiel mit bestimmten institutionellen Rahmenbedingungen (z. B. hohe oder unkalkulierbare Kosten des Gerichtsverfahrens) den Zugang zur Justiz behindern. **Prekäre Beschäftigungen und Arbeitsrechtsverletzungen wie Lohnbetrug sind häufig der Grund, der den Gang zum Arbeitsgericht notwendig macht. Zugleich sind sie (mit-)ursächlich für geringe finanzielle Ressourcen der Arbeitskräfte. Diese sind schließlich auch ein zentrales Hindernis beim Zugang zu einem Gerichtsverfahren, das meist viel Geld und Zeit kostet.**

*Man braucht Ressourcen, um eine Klage zu führen. Das muss man- man braucht Zeit und einen Anwalt oder eine Anwältin. Man braucht einfach Unterstützung. Und das ist die Frage: Hat man die? Hat man auch die Nerven, das durchzustehen?*

(Interview 11, arbeitsrechtl. Beratung, Referent/in)

Beim Gang zum Arbeitsgericht fallen umfangreiche Kosten an, die im Vorfeld nur geschätzt werden können, denn sie sind auch abhängig von der Dauer des Verfahrens, seinem Verlauf (wird der Konflikt in einer Güteverhandlung beigelegt oder ist ein Kammertermin nötig; geht das Verfahren möglicherweise sogar in die zweite Instanz zu einem Landesarbeitsgericht?) und seinem Ausgang. Zu den eigentlichen Gerichtsgebüh-

ren kommen Kosten für Dolmetscherdienste und für die An- und Abreise. Weitere Kosten entstehen, wenn die Arbeitskraft beschließt, sich durch einen Rechtsbeistand vertreten zu lassen (für eine kurze Übersicht der Kosten vor dem Arbeitsgericht s. BEMA 2022).

In Deutschland ist es unabhängig von der Staatsangehörigkeit möglich, Beratungs- oder Prozesskostenhilfe zu beantragen, wenn eine Partei die Kosten der Prozessführung gar nicht oder nur teilweise aufbringen kann. Dieses Instrument soll – in den Worten des Bundesverfassungsgerichts – der „weitgehenden Angleichung der Situation von Bemittelten und Unbemittelten bei der Verwirklichung des Rechtsschutzes“ dienen (Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts 78, 104). Die Prozesskostenhilfe wird jedoch nur gewährt, wenn die Klage hinreichende Aussicht auf Erfolg hat. Sie muss außerdem innerhalb von vier Jahren ab dem Abschluss des Verfahrens zurückgezahlt werden, sofern sich die wirtschaftliche Situation der Arbeitskraft bis dahin verbessert. Die Interviews lassen keine Rückschlüsse darauf zu, inwieweit die Prozesskostenhilfe die Klagebereitschaft der ausländischen Arbeitskräfte erhöht. Sie machen jedoch deutlich, dass auch ihre Beantragung eine Hürde darstellt (Interview11\_arbeitsrechtl. Beratung) und dass die erwartbaren bzw. möglichen Kosten viele Arbeitskräfte davon abschrecken, gerichtliche Schritte einzuleiten – besonders wenn die Erfolgsaussichten gering sind oder die Verfahrenskosten beispielsweise den Lohn überschreiten, der eingeklagt werden soll. Eine Expertin beschreibt die Situation wie folgt:

*Wir merken, dass sie häufig weniger motiviert sind, das Ganze durchzuziehen, wenn es um die Summe von 1.400 Euro geht. Wir sagen, sollte sich das in die Länge ziehen, kann es gut sein, dass die Kosten, Gesamtkosten, ein paar 100, vielleicht 1.000 Euro erreichen. Also in solchen Fällen merken wir, dass die Motivation einfach sinkt. Natürlich besteht die Möglichkeit, in Deutschland Beratungs- und Prozesskostenhilfe zu beantragen. Dann trägt der Staat die Gesamtkosten vom Prozess und auch für einen Anwalt oder Anwältin, aber sie müssen sich vier Jahre danach dem Staat gegenüber rechtfertigen im finanziellen Sinne bzw. in Raten abzahlen, zurückzahlen, sollte*

*sich ihr finanzieller Status verbessern. [...] Wenn sie das hören [...] ist einfach die Klagebereitschaft niedrig. Aber wenn sie Gewerkschaftsmitglieder sind bzw. Rechtsschutz haben oder Deutsch beherrschen, damit sie sich gut vertreten können, dann sieht es anders aus. Aber das ist die Minderheit der Ratsuchenden.*

(Interview 05, arbeitsrechtl. Beratung, Berater/in)

#### *Befreiung von der Anwaltpflicht*

Nach § 11 Arbeitsgerichtsgesetz besteht vor dem Arbeitsgericht in erster Instanz keine Anwaltpflicht, die Arbeitskräfte können sich also vor Gericht selbst vertreten. Das kann als Erleichterung gesehen werden, da durch eine anwaltliche Vertretung weitere Kosten entstehen würden. Ein Vorteil dabei ist, dass bei der Rechtsantragstelle in einem ersten Schritt die Klageerfassung mündlich erfolgen kann:

*Das heißt, ich kann dort hingehen [zu den Geschäftsstellen der Arbeitsgerichte]. Mein Anliegen schildern. Das Anliegen wird sozusagen in eine Klageform reingegossen und bleibt dann sozusagen bei Gericht als dort dann anhängiges Verfahren. Das heißt, es ist schon bewusst eine Möglichkeit, das Verfahren ohne Anwalt führen zu können. Das erleichtert es.*

(Interview 38, Gewerkschaft, Referent/in)

In der wissenschaftlichen Literatur wird jedoch argumentiert, dass die Anwaltschaft mit ihrer juristischen Expertise auf allen vier Stufen der Rechtsmobilisierung eine entscheidende Rolle spielt (Kocher 2009: 22; Wrase et al. 2022: 16; Graser 2020; Baer 2017: 235). **Zum einen entsteht vor Gericht ein Machtungleichgewicht, wenn nur eine Partei anwaltlich vertreten ist (Wrase et al. 2022: 56). Bei ausländischen Arbeitskräften in prekären Beschäftigungen dürfte das doppelt schwer wiegen, weil sie häufig weniger gut Deutsch sprechen und verstehen. Und sofern sie noch beschäftigt sind, besteht schon durch ihre Abhängigkeit von den Arbeitgebenden eine Machtasymmetrie zu deren Gunsten.** Zum anderen zeigen wissenschaftliche Studien, dass Personen



oder Unternehmen, die häufiger Rechtskontakt und mehr Erfahrung mit Gerichtsprozessen haben (sog. *repeat-players*), generell höhere Chancen auf ein Gerichtsurteil zu ihren Gunsten haben als rechtsunerfahrene Personen (sog. *one-shotters*) (Galanter 1974; Hirsh 2008). Indem sie anwaltliche Unterstützung in Anspruch nehmen, können sich *one-shotters*, wie es ausländische Arbeitskräfte häufig sind, die Expertise von *repeat-players* sichern (Wrase et al. 2022: 14).

Diese Ansicht vertreten auch einige der Befragten. Ihnen zufolge ist eine Verfahrensführung ohne arbeitsrechtliche Beratung und anwaltliche Vertretung – wenn überhaupt – nur in juristisch banalen Fällen sinnvoll, etwa wenn die arbeitgebende Partei den Lohn nicht in der Höhe auszahlt, die auf der Lohnabrechnung angegeben ist (Interview38\_Gewerkschaft). Bei juristisch schwierigeren Fällen – z. B. wenn es darum geht, unbezahlte Mehrarbeit zu beweisen – sei es hingegen nicht ratsam, dass die Arbeitskraft sich selbst vertritt. Das gilt umso mehr, wenn sie keine oder nur geringe Deutschkenntnisse haben.<sup>112</sup>

*Der zweite Fall ist eine Kündigung außerhalb der Probezeit. Hier kann man natürlich immer eine Kündigungsschutzklage prüfen. Wir dürfen aber niemanden vor Gericht vertreten. Wir können sie sozusagen beraten, wie man eine Kündigungsschutzklage einreicht in der entsprechenden Frist, wenn die Frist nicht sowieso schon verstrichen ist, weil der Mensch versucht hat, sich woanders Hilfe zu suchen, und dann erst auf uns trifft. In der Regel brauchen Sie einen Anwalt, Kündigungsschutzklagen sind nicht so einfach. Auch wenn die Sache normalerweise ganz klar ist, vor allem wenn es um Abfindung geht, dann sollte man sich schon einen Anwalt nehmen, sonst wird man da vor Gericht einfach, ja, auf Deutsch gesagt verarscht.*

(Interview 09, arbeitsrechtl. Beratung, Berater/in)

Das Problem erstreckt sich zudem über das Gerichtsurteil hinaus. Selbst wenn dieses zugunsten der Arbeits-

kräfte ausfällt, ist die Vollstreckung häufig kompliziert, da die Arbeitgebenden den Forderungen selten von sich aus nachkommen (Interview15\_arbeitsrechtl. Beratung). In solchen Fällen erfordert auch die Vollstreckung des Urteils eine anwaltliche Vertretung:

*Vollstreckung verursacht natürlich Kosten auch. Man kann sie theoretisch ohne anwaltliche oder gewerkschaftliche Unterstützung durchführen. Das geht alles. Aber ohne Kenntnis der Materie kommt man da ziemlich schnell ans Ende der Fahnenstange, wo es nicht weitergeht.*

(Interview 38, Gewerkschaft, Referent/in)

Die Befreiung von der Anwaltpflicht kann somit aus finanzieller Sicht als prozedurale Erleichterung verstanden werden, da sie die Kosten für ein Gerichtsverfahren erheblich reduziert. Zugleich ist der praktische Zugang zur Justiz ohne das juristische Wissen einer Anwaltschaft erheblich erschwert – besonders wenn die arbeitgebende Partei sich anwaltlich vertreten lässt und schon früher Erfahrungen mit Gerichtsverfahren gemacht hat.

### 5.1.3 Erwerbsbezogene Hürden beim Gang zum Arbeitsgericht

Hohe Hürden beim Zugang zum Recht und zu Gerichtsverfahren ergeben sich für (ausländische) Arbeitskräfte auch aus den prekären Beschäftigungsbedingungen, unter denen sie arbeiten oder gearbeitet haben.

#### *Finanzielle und aufenthaltsrechtliche Abhängigkeit von der Beschäftigung*

Ausländische Arbeitskräfte in prekären Beschäftigungen sind aufgrund ihrer sozioökonomischen und landesspezifischen Verwundbarkeit häufig in hohem Maß abhängig von ihrer Beschäftigung (s. Kap. 4.1). In der Regel sind sie wegen geringer Deutschkenntnisse oder fehlender formaler Qualifikationen auf dem Arbeitsmarkt nur eingeschränkt mobil und deshalb auf die Lohnzahlungen der Arbeitgebenden angewiesen. Dadurch haben sie eine schwache Verhandlungsposi-

112 Interview05\_arbeitsrechtl. Beratung; Interview38\_Gewerkschaft; Interview15\_arbeitsrechtl. Beratung.

tion. **Aufgrund dieser Alternativlosigkeit und ihrer finanziellen Abhängigkeit wagen die ausländischen Beschäftigten es oftmals nicht, beispielsweise gegen ausstehende Lohnzahlungen vorzugehen.** Dies deckt sich mit Erkenntnissen aus der wissenschaftlichen Literatur: Solange noch eine Sozialbeziehung oder ein Rechtsverhältnis besteht (z. B. in Form einer Arbeitsbeziehung), ist es weniger wahrscheinlich, dass Konflikte gerichtlich behandelt werden (Blankenburg 1995: 53). Je größer das (finanzielle) Machtungleichgewicht zwischen arbeitnehmender und arbeitgebender Partei bzw. je höher die Abhängigkeit ist, desto unwahrscheinlicher ist es, dass das Recht mobilisiert wird (Baer 2017: 223). Dieser Effekt verstärkt sich, wenn eine potenziell klagewillige Person mit Repressalien vonseiten der Arbeitgebenden rechnen muss (z. B. Kündigung) (Kocher 2009: 22) oder sich bezüglich der Rechtmäßigkeit der Beschäftigung unsicher ist (Interview15\_arbeitsrechtl. Beratung).

**Bei Drittstaatsangehörigen kommt häufig eine aufenthaltsrechtliche Abhängigkeit hinzu, die für den Zugang zur Justiz eine große Hürde darstellt und die Klagebereitschaft senkt. Unsicherheit besteht etwa, wenn der Aufenthalt der Arbeitskraft an die Erwerbstätigkeit geknüpft ist und mit dem Verlust der Beschäftigung auch der Verlust des Aufenthaltstitels droht** (Interview15\_arbeitsrechtl. Beratung; Interview11\_arbeitsrechtl. Beratung).

*Anfragen und Anliegen von Drittstaatsangehörigen sind immer an Aufenthalt gekoppelt und jede Frage ist: „Okay, wie äußert sich das auf meinen Aufenthalt? Was bedeutet das für mich? Wird die Ausländerbehörde erfahren, dass ich gegen den Arbeitgeber vorgehe?“ [...] Diese aufenthaltsrechtliche Problematik beeinflusst sehr stark die Problemlage bei den Drittstaatsangehörigen. Dadurch ist auch Wehrbereitschaft und Klagebereitschaft deutlich niedriger. Und sie sind einfach nicht in der Position, um bessere Arbeitsverhältnisse zu kämpfen.*

(Interview 05, arbeitsrechtl. Beratung, Berater/in)

*Und die Bereitschaft, etwas dagegen zu tun, ist [bei EU-Staatsangehörigen] höher als bei den*

*Drittstaatsangehörigen, die so mehrfach abhängig sind. Zu Hause Familie, Kinder, haben Kredite, Schulden, Studierende, die sie finanzieren müssen, kranke oder pflegebedürftige Eltern. Sie dürfen diese Beschäftigung nicht gefährden. Sie dürfen gegen den Arbeitgeber nicht vorgehen. Das gilt vor allem für die Staatsangehörigen, die an diesen Arbeitgeber gebunden sind. Sie haben in ihrem Pass ‚Aufenthalt, Beschäftigung erlaubt, beim Unternehmen XY, selbständige Tätigkeit nicht erlaubt‘ [...] [und solange] diese Bindung besteht, akzeptieren sie alles, was der Arbeitgeber anordnet.*

(Interview 05, arbeitsrechtl. Beratung, Berater/in)

Noch stärker wirkt sich die aufenthaltsrechtliche Abhängigkeit aus, wenn die Beschäftigten bezüglich ihres aufenthaltsrechtlichen Status unsicher sind oder wenn sie wissen, dass sie sich irregulär im Land aufhalten oder dass sie keine (oder nur eine eingeschränkte) Arbeitserlaubnis haben (Graser 2020: 22). Nach § 87 AufenthG sind öffentliche Stellen – und somit auch Arbeitsgerichte – verpflichtet, den Ausländerbehörden mitzuteilen, wenn sie bei der Erfüllung ihrer Aufgaben auf eine Person stoßen, die keinen Aufenthaltstitel besitzt. In der Praxis wird diese Übermittlungspflicht von Arbeitsgerichten wohl kaum umgesetzt, dennoch besteht für irregulär aufhältige Arbeitskräfte ein Risiko. In einer solchen Situation verzichten Arbeitskräfte meist darauf, z. B. Lohnforderungen geltend zu machen, weil sie Sanktionen befürchten (Interview07\_arbeitsrechtl. Beratung). Denn bei einer undokumentierten Beschäftigung hätte es für sie gravierende Folgen, wenn das Arbeitsgericht dies der Ausländerbehörde mitteilt: Sie müssten nicht nur mit sofortiger Ausweisung rechnen, sondern auch mit einer Einreisesperre für den gesamten Schengen-Raum. Das würde sowohl ihre aktuelle finanzielle Lebensgrundlage gefährden als auch die zukünftige (Interview07\_arbeitsrechtl. Beratung). In einer ähnlichen Situation sind Drittstaatsangehörige, die über Vermittlungsagenturen oder per Entsendung nach Deutschland gekommen sind und über ihre aufenthaltsrechtliche Situation (absichtlich) im Unklaren gelassen wurden: Sie wissen oft nicht, ob

sie sich regulär in Deutschland aufhalten und ob sie die Beschäftigung, die ihre finanzielle Lebensgrundlage bildet, überhaupt ausführen dürfen. Das betrifft z. B. Drittstaatsangehörige, die als Ferienbeschäftigte in der Saisonarbeit oder als Betreuungskräfte in deutschen Privathaushalten arbeiten (s. Kap. 4.3). Auch dieses aufenthaltsrechtliche Damoklesschwert und mangelndes Wissen über das deutsche Aufenthaltsrecht führen dazu, dass Betroffene nur selten gewerkschaftliche Unterstützung oder Beratungsangebote nutzen, um sich über Arbeitsrechte zu informieren und gegen Arbeitsrechtsverstöße rechtlich vorzugehen:

*Aber dass diese Personengruppe noch viel größere Bedenken hat, einfach weil sie wissen, dass sie in einer sehr prekären Situation sind, weil sie nicht genau wissen, wie das überhaupt aufenthaltsrechtlich sich mit dem Job gestaltet, und weil sie große Angst davor haben, dass sie, wenn sie einmal aufgrund von aufenthaltsrechtlichen Verstößen- also zum Beispiel die Firma, die sie quasi nach Deutschland gebracht hat, erfüllt gar nicht die Voraussetzungen dafür, das machen zu dürfen, dass sie dann auch eine Sperre, eine Einreisesperre in den Schengen-Raum bekommen. Genau solche Fragen sind das eben, die überhaupt nicht unbegründet sind natürlich.*

(Interview 16, arbeitsrechtl. Beratung, leitende Funktion)

Unsicherheit über den eigenen Aufenthaltsstatus und/oder die hohe Abhängigkeit von den Arbeitgebern bezüglich Lohnzahlungen, Unterkunft und insbesondere Aufenthalt bewirken, dass für ausländische Arbeitskräfte der Zugang zum Recht und zur Justiz (*claiming*) erheblich erschwert ist.

#### Defizitäre Dokumentation<sup>113</sup>

Bei prekären Beschäftigungen ist zudem häufig die Dokumentationslage schwierig, gerade wenn die

Arbeitskräfte irregulär oder teilweise irregulär beschäftigt sind. In der Baubranche ist es beispielsweise gang und gäbe, dass die Beschäftigten laut Vertrag einen Minijob haben oder Teilzeit arbeiten, mündlich aber ein anderer Arbeitsumfang und eine andere Entlohnung vereinbart wurden (s. beispielsweise die Ausführungen zur Baubranche in Kap. 4.2.1). **Wird der versprochene Lohn dann nicht ausgezahlt, stehen die Beschäftigten vor dem Problem, dass sie die Mehrarbeit vor Gericht beweisen müssen; die ist aber häufig nicht ausreichend dokumentiert** (Interview15\_arbeitsrechtl. Beratung):

*Die Beweislast dafür, dass ich mehr gearbeitet habe und dass diese Mehrarbeit auch angeordnet worden ist oder vom Arbeitgeber geduldet worden ist, hat der Arbeitnehmer, weil er einen Anspruch macht, der über den Wortlaut des Arbeitsvertrags hinausgeht. So, dann ist die Frage: Wie kann ich Mehrarbeit beweisen? Der erste Schritt ist: Wie kann ich überhaupt darlegen, in welchem Umfang ich mir Arbeit gemacht habe, wenn ich jetzt nicht die Arbeitszeit dokumentiert habe? [...] Wenn ich das nicht tue, werde ich gar nicht in der Lage sein, den Umfang der Arbeit zu beziffern. Das wird nicht funktionieren. Also insofern ist eine ordentliche Dokumentation zwingend, um mehr Arbeitsansprüche durchzusetzen.*

(Interview 38, Gewerkschaft, Referent/in)

Aufgrund der mangelnden Aussicht auf ein Gerichtsurteil zu ihren Gunsten entscheiden sich die Arbeitskräfte häufig dagegen, den zeitlichen und finanziellen Aufwand eines Gerichtsverfahrens (*claiming*) auf sich zu nehmen. Bei geringen Erfolgsaussichten ist es für sie zudem schwierig, eine anwaltliche Vertretung zu finden: „Welcher Anwalt oder welche Anwältin vertritt solche Fälle, die einfach sehr viel Arbeit machen und wenig Aussicht auf Gewinn haben?“ (Interview 11, arbeitsrechtl. Beratung, Referent/in).

<sup>113</sup> Dieses Problem betrifft auch prekär beschäftigte Arbeitskräfte mit deutscher Staatsangehörigkeit. Wie im vorigen Kapitel erläutert, sind ausländische Arbeitskräfte aber oft finanziell stärker von der Beschäftigung abhängig. Deshalb kommt es bei ihnen auch häufiger zu Arbeitsrechtsverletzungen und irregulären Beschäftigungsformen, und zugleich erschwert es ihnen den Gang zum Arbeitsgericht. Zudem sind sie bei Subunternehmen und Vermittlungsagenturen überrepräsentiert, die über Werkverträge Arbeitsrechte systematisch umgehen.

Das bestätigt auch die in der wissenschaftlichen Literatur (Graser 2020: 26) vertretene These, dass für bestimmte Gruppen von Klienten und Klientinnen und bestimmte Rechtsbereiche das Angebot von Rechtsanwältinnen und Rechtsanwälten begrenzt ist, weil die Fälle kompliziert und zeitaufwendig sind, die Erfolgsaussichten jedoch gering und die Bezahlung tendenziell ebenfalls.

#### *Intransparenz*

Eine weitere große Hürde beim Zugang zum Recht und insbesondere bei der Zuschreibung von Verantwortung (*blaming*) ergibt sich aus der Beschäftigung bei einem Subunternehmen oder über eine Vermittlungsagentur. In solchen Fällen ist es häufig unklar, wer für Arbeitsbedingungen, Arbeitssicherheit, Unterkunft und Lohnauszahlung die Verantwortung trägt (vgl. Kap. 4.2). **Je undurchsichtiger die Zuständigkeiten sind, desto schwieriger ist es für die ausländischen Arbeitskräfte zu verstehen, was ihre Rechte sind, welche Pflichten sie gegenüber wem haben und wen sie bei etwaigen Verletzungen der Arbeitnehmerrechte zur Verantwortung ziehen können.** So haben bei der Vermittlung von Betreuungskräften die deutsche Vermittlungsagentur und die auftraggebende Familie miteinander eine vertragliche Beziehung, aber meist kein vertragliches Rechtsverhältnis mit der Betreuungskraft. Letztere ist somit im Grunde nur gegenüber der ausländischen Vermittlungsagentur weisungsgebunden, und das auch nur, wenn sie einen Arbeitsvertrag und keinen Werk- oder Dienstleistungsvertrag unterschrieben hat. Diese Intransparenz und Unsicherheit kann zu Problemen bei der Zuschreibung von Verantwortung führen, wie eine Expertin erklärt:

*Also die Frauen, die Betreuungskräfte wussten nicht, gegen wen sie vorgehen sollen. Wenn eine Vermittlungsagentur zum Beispiel hier aus Deutschland sich einschaltet und ihnen droht oder sie unter Druck setzt, bestimmte Tätigkeiten auszuführen. [...] Die haben zwar mit den Familien Vermittlungsverträge, aber mit den Betreuungskräften haben sie keine Verträge [...] eigentlich, da ist kein Rechtsverhältnis. Eigentlich haben sie da nichts zu sagen, und das wissen die Betreu-*

*ungskräfte nicht, und das ist diese Intransparenz. [...] Sie wissen es nicht irgendwie, welche Rechte sie haben und wie sie sich da abgrenzen können von solchen Eingriffen.*

(Interview 13, arbeitsrechtl. Beratung, Berater/in)

Ähnlich gelagert ist das Problem bei Subunternehmerketten in der Kurierbranche. Wollen Beschäftigte z. B. die Bezahlung von Mehrarbeit einklagen, muss zunächst einmal gerichtlich geklärt werden, wer die verantwortliche Partei ist, die auf Lohnzahlung verklagt werden kann:

*Ja, wir haben natürlich gerade im Kurierbereich vielfach das Problem, dass wir so Subunternehmerstrukturen haben, wo unklar ist, wer tatsächlich der Auftraggeber ist [...] und an der Stelle vielfach zum Beispiel dann eben Lohn nicht gezahlt wird oder eine bestimmte Arbeitszeit vereinbart wird, die überhaupt nicht einhaltbar ist, bis hin zu Unternehmen, die zum Teil dann einfach auch verschwinden, nicht mehr ansprechbar sind, sozusagen in die Insolvenz gehen, dann eben unklar ist, wer ist da der Auftraggeber, da erst mal auch eine gerichtliche Klärung vollzogen werden muss.*

(Interview 36, Gewerkschaft, Referent/in)

#### *Kurzlebigkeit oder Zahlungsunfähigkeit der Subunternehmen*

Das vorige Zitat verweist auf ein weiteres zentrales Hindernis beim Zugang zum Recht: Auch wenn das Gericht zugunsten der Arbeitnehmenden entscheidet, muss das Urteil auch vollstreckt werden (*enforcing*), „weil nur dann habe ich ja auch im materiellen Sinne Erfolg und nicht nur im rechtlichen Sinne. Und ich glaube, diese Hürden sind einigen wahrscheinlich zu hoch“ (Interview 38, Gewerkschaft, Referent/in). **Die Vollstreckung eines Urteils kann ebenfalls sehr zeit- und kostenaufwendig sein und erzielt häufig nicht den gewünschten Erfolg, weil Unternehmen zahlungsunfähig sind oder in Insolvenz gehen und vom Markt verschwinden. Dies ist geläufig in Branchen, in denen mit Subunternehmerketten und häufig auch Briefkastenfirmen gearbeitet wird.** Ein Experte beschreibt die Problematik wie folgt:

*Die Arbeitgeber in den Branchen, in denen viele ausländische Arbeitnehmer tätig sind, diese klassischen Branchen, die im Schwarzarbeitsbekämpfungsgesetz auch auftauchen wie das Reinigungsgewerbe, wie die Gastronomie usw., wie Subunternehmer im Baugewerbe, sind natürlich im Grunde ihrerseits oft nicht liquide, finanziell liquide bzw. die Arbeitgeberinnen sind oft in der Form einer UG oder einer GmbH auf dem Markt tätig und sind deutlich unterkapitalisiert. Und im Grunde entziehen sie sich dann der Vollstreckung einer Forderung dadurch, dass sie schlichtweg vom Markt verschwinden und das dadurch dann ins Leere gehen kann.*

(Interview 38, Gewerkschaft, Referent/in)

Besonders in der Baubranche (s. Kap. 4.2.1) ist der Einsatz von Subunternehmen, die nicht selten auch Briefkastenfirmen sind, eine gängige Methode, um sich (Lohn-)Forderungen der Arbeitnehmenden zu entziehen und so dem Kostendruck in der Branche standzuhalten.

*Aber das größte Risiko, und das passiert wirklich sehr, sehr häufig in der Baubranche, ist, dass die Firmen entweder komplett verschwinden vom Markt. Die gibt es nicht mehr bis zum Ende des Verfahrens. Weil das auch etwas ist, was sehr typisch für die Baubranche ist, dass diese Firmen eine sehr kurze Lebensdauer haben. Das heißt, sie sind immer für ein paar Monate oder ein Jahr, zwei Jahre auf dem Markt tätig und dann wird die Firma entweder abgemeldet und in die Insolvenz geführt und eine andere Firma angemeldet, aber von dem gleichen Arbeitgeber über einen anderen Namen. [...] was auch sehr häufig vorkommt, ist, dass die Firmen sehr wenig Geldverkehr über eigene Konten haben. [...] Und dass wir auch oder die Betroffenen selbst, auch in dem Fall, dass sie versuchen, ein Gerichtsurteil zu vollstrecken, einfach nichts finden bei dem Arbeitgeber, was vollstreckt werden kann.*

(Interview 15, arbeitsrechtl. Beratung, Berater/in)

Aufgrund der schwierigen Vollstreckung schrecken ausländische Arbeitskräfte häufig vor rechtlichen Schritten zurück, selbst wenn ihre Aussichten auf einen Erfolg vor Gericht gut sind.

#### *Folgen einer eingeschränkten Rechtsmobilisierung*

Wenn der Zugang zum Recht für bestimmte Beschäftigungs- oder Bevölkerungsgruppen beschränkt oder erschwert ist, ist das nicht nur in einer individuellen, sondern auch in einer gesamtgesellschaftlichen und rechtsstaatlichen Perspektive problematisch:

1. Auf der individuellen Ebene soll das Arbeitsrecht Arbeitnehmende vor arbeitsrechtlichen Verletzungen schützen (Kocher 2009: 15). Hürden beim Zugang zum Recht sind insbesondere dort problematisch, „wo Gesetze speziell den Schutz gesellschaftlich benachteiligter Personen(gruppen) intendieren, hierfür aber die Mobilisierung durch die Betroffenen voraussetzen“ (Wrase 2019: 134). **Der Rechtszugang prekär beschäftigter ausländischer Arbeitskräfte ist u. a. durch deren ökonomische Benachteiligung eingeschränkt. In der Folge werden Arbeitsrechtsverletzungen nicht geahndet und Arbeitsrechte nicht durchgesetzt. Die prekäre ökonomische Situation einer ausländischen Arbeitskraft wird somit nicht entschärft, sondern verstetigt.** Der eingeschränkte Zugang zur Justiz kann somit sowohl Ursache als auch Folge von sozioökonomischer und auslandsspezifischer Verwundbarkeit sein (OECD 2015: 3).
2. An individuellen arbeitsrechtlichen Konflikten und besonders ihrer Lösung durch die gerichtliche Rechtsprechung besteht auch ein gesamtgesellschaftliches Interesse; das ergibt sich aus dem kollektiven Charakter von Recht und Rechtsprechung. Gerichtsverfahren vor dem Arbeitsgericht haben nicht nur den Zweck, die klagende Person vor Arbeitsrechtsverletzungen zu schützen und ihre individuellen Ansprüche durchzusetzen. Andere Personen in vergleichbaren Konfliktsituationen können sich auf das Urteil beziehen; das motiviert sie vielleicht, ebenfalls rechtliche Schritte zu unternehmen.<sup>114</sup> Im besten Fall können Gerichtsverfahren und -urteile zudem eine Signalwirkung haben, indem sie andere Arbeitgebende „über die

<sup>114</sup> Das BAG-Urteil zur ‚24-Stunden-Betreuung‘ (Info-Box 5) beispielsweise hat bisher keine anderen Betreuungskräfte motiviert, mit der gleichen Forderung vor Gericht zu ziehen. Es hat aber Einzelne darin bestärkt, von den Arbeitgebenden eine bessere Bezahlung zu fordern oder zu verlangen, dass zumindest ein Teil der Überstunden entlohnt wird (Interview13\_arbeitsrechtl. Beratung).



arbeitsrechtlichen Vorgaben und deren Risiken informier[en]" (Kocher 2009: 16). **Ist die Klagebereitschaft ausländischer Arbeitskräfte jedoch gering, dann entfällt der ‚Erziehungseffekt‘ der Rechtsprechung insbesondere in Branchen, wo zum großen Teil ausländische Arbeitskräfte beschäftigt sind. Mit dem Wissen, dass für diese die Hürden beim Rechtszugang besonders hoch sind und sie ihre Rechte selten einklagen, erscheinen Arbeitsrechtsverletzungen für die Arbeitgebenden in solchen Fällen wenig folgenreich.** Dies führt dazu, dass manche Arbeitgebenden gezielt vulnerable Arbeitskräfte anwerben und sie systematisch ausnutzen. Die geringe Klagebereitschaft ist somit mitursächlich für den Fortbestand prekärer Beschäftigungsverhältnisse.

3. Ein öffentliches Interesse an individueller Rechtsdurchsetzung ergibt sich auch aus der Kontrollfunktion der Justiz in Bezug auf Exekutive und Legislative. Durch Gerichtsurteile können Gesetze ausgelegt werden oder sie können auf gesetzliche Lücken hinweisen. Sie bergen aber „auch die Möglichkeiten, Vollzugsdefizite der Exekutive festzustellen und sie zu besserem und sorgfältigerem Handeln aufzufordern“ (Fuchs 2019: 253). Besonders wenn die Individuen im Gerichtsprozess von Organisationen oder sozialen Bewegungen strategisch unterstützt werden, kann vor Gericht öffentlichkeitswirksam deutlich gemacht werden, dass es sich um ein grundlegendes Problem handelt, und dafür eine politische Lösung gefordert werden (Info-Box 5). Gerichtsprozesse können somit auch politische, gesetzgeberische und gesellschaftliche Veränderungen anstoßen (Fuchs 2012: 58). **Der Zugang zur Justiz ist in diesem Sinne eine (wenn auch eher selten gebrauchte) Form politischer Partizipation. Wenn jedoch eine Gruppe aufgrund bestehender Hürden beim Rechtszugang kontinuierlich von einer Mobilisierung des Rechts absieht, entfällt auch die Kontrollfunktion der Justiz und die mögliche politische Wirkung.**

## 5.2 Zugang zu vermittelnden Instanzen: betriebliche Mitbestimmung und gewerkschaftliche Vertretung

Kommt es im Arbeitsverhältnis zu Rechtsverletzungen, spielen für die Frage, ob das Recht tatsächlich – gerichtlich oder außergerichtlich – mobilisiert wird, vermittelnde Instanzen eine große Rolle (Blankenburg 1995: 32; Baer 2017: 223; Cyrus/Kip 2015: 38). Hierzu zählen neben Rechtsanwältinnen und Rechtsanwälten oder Beratungseinrichtungen auch Betriebsräte und Gewerkschaften (Info-Box 5). Diese fungieren als kollektive Interessenvertretung und -regulierung und haben den Zweck, das Machtgefälle zwischen Beschäftigten und Arbeitgebenden auszubalancieren: Gewerkschaften bündeln die kollektiven Interessen ihrer abhängig beschäftigten Mitglieder und verhandeln Tarifverträge, Lohnniveau und Arbeitsbedingungen. Betriebsräte bündeln die Interessen der Belegschaft, verhandeln mit den Arbeitgebenden, schließen Betriebsvereinbarungen und wachen über die Einhaltung von Gesetzen und Verordnungen. Wenn im Arbeitsverhältnis Konflikte entstehen, wenden sich die Arbeitskräfte neben Kolleginnen und Kollegen häufig zuerst an die Betriebsräte und die gewerkschaftliche Rechtsberatung (Blankenburg 1995: 32). Diese kollektiven Akteure und Akteurinnen vermitteln Rechtswissen, bestärken die Arbeitskräfte ggf. in ihrem Anspruchswissen und unterstützen sie bei einer vorgerichtlichen Konfliktlösung. Betriebsräte bieten zudem einen kollektiven Schutz für Arbeitskräfte, die sich noch in einem Beschäftigungsverhältnis befinden und deshalb bei Konflikten mit den Arbeitgebenden häufig vor rechtlichen Schritten zurückschrecken. Ein gewerkschaftlicher Rechtsschutz senkt zudem erheblich die Hürden beim Gang zum Arbeitsgericht (Info-Box 5).

**Ausländische Arbeitskräfte in prekären Beschäftigungsverhältnissen sind jedoch häufig nicht kollektiv organisiert bzw. haben kaum Zugang zu kollektiver Interessenvertretung (s. auch Kap. 2). Dies ergibt sich – wie die folgenden Kapitel zeigen – aus ihrer auslandsspezifischen Situation (geringe Deutschkenntnisse, fehlendes Wissen über Betriebsräte und Gewerkschaften, kurze Aufenthaltsdauer), der Form ihrer Beschäftigung**



## Info-Box 5 Das BAG-Urteil zur ‚24-Stunden-Betreuung‘ – eine erfolgreiche, jedoch singuläre Rechtsmobilisierung

Im Juni 2021 erging ein Urteil des Bundesarbeitsgerichts (BAG, Urt. v. 24.06.2021, Az. 5 AZR 505/20), das eine frühere Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs zur EU-Arbeitszeitrichtlinie konkretisierte. Im Kern besagt es, dass aus dem Ausland entsandte Betreuungskräfte den deutschen Mindestlohn auch für Bereitschaftsdienstzeiten verlangen können. Geklagt hatte eine Betreuungskraft (Dobrina D.) aus Bulgarien, die von einem bulgarischen Unternehmen zur ‚24-Stunden-Betreuung‘ in einen Privathaushalt nach Deutschland entsendet worden war. Sie wurde von ihrem Arbeitgeber lediglich für 30 Arbeitsstunden pro Woche bezahlt und forderte den Mindestlohn für 24 Stunden pro Tag.

Der Fall wird u. a. im Jahresgutachten 2022 des SVR ausführlich besprochen (SVR 2022: 81–83). Zentral für das Urteil ist die Feststellung, dass auch Bereitschaftszeiten mit dem vollen Mindestlohn zu vergüten sind, denn in dieser Zeit steht die Betreuungskraft im Haushalt für Betreuung zur Verfügung, unabhängig davon, ob sie tatsächlich Dienstleistungen erbringt.

Aus rechtssoziologischer Sicht sind das Urteil und die Prozessführung deshalb interessant, weil sie vor Augen führen, wie selten ausländische Arbeitskräfte im Graubereich des Arbeitsmarkts ihre Rechte mobilisieren: Dass ausländische Arbeitskräfte in der häuslichen Betreuung oft unter prekären Arbeitsbedingungen beschäftigt sind, ist weit verbreitet, die überlangen Arbeitszeiten und zugleich deutliche Unterbezahlung sind bekannt. Die bulgarische Betreuungskraft war jedoch die Erste, die gerichtlich gegen die unverhältnismäßige Bezahlung in der häuslichen Betreuung vorgegangen ist, obwohl vor ihr Hunderttausende in ähnlichen Konstellationen beschäftigt waren und wohl auch weiterhin sind. Das verdeutlicht die enorme Diskrepanz zwischen tatsächlichen Arbeitsrechtsverletzungen und der Rechtsmobilisierung durch ausländische Arbeitskräfte in prekären und teilweise irregulären Beschäftigungen

vor deutschen Arbeitsgerichten. Und es wirft die Frage auf, warum gerade dieser Fall das höchste deutsche Arbeitsgericht beschäftigt hat.

Im vorliegenden Fall hatte die Betreuungskraft Kontakt zu einer arbeitsrechtlichen Beratungsstelle für mobile Beschäftigte aufgenommen, die sie bei der Rechtsmobilisierung unterstützte. Hinzu kam, dass die Dienstleistungsgewerkschaft ver.di sich in dem Fall engagierte und auch ihre kommunikativen Möglichkeiten und medialen Zugänge nutzte, um den Fall aus der Nische arbeitsrechtlicher Fachdiskussionen herauszuholen und deutlich zu machen, dass es sich dabei um ein gesamtgesellschaftliches Problem handelt.

*Mit diesem Urteil war das auch nicht einfach für diese bulgarische Betreuungskraft, hier sich durchzusetzen, da muss da die Gewerkschaft helfen. Sie als Person hätte keine Chancen.*

(Interview 13, arbeitsrechtl. Beratung, Berater/in)

Als Gewerkschaftsmitglied genoss die Betreuungskraft Rechtsschutz und anwaltliche Unterstützung. Das war angesichts der Komplexität der Beweisaufnahme eine erhebliche Erleichterung:

*Das war alles eine sehr komplexe Beweisaufnahme, also die Beweisaufnahme in dem zweiten Prozess vor dem Landesarbeitsgericht hat neun Stunden gedauert. Also alles kolossal aufwendig, und sie ist dafür angereist aus Bulgarien. Was natürlich auch eine Hürde darstellt. Der lange Weg, der teure Weg, das ist dann gesponsert worden sozusagen. Und, ja, also es hat sehr viel auch mit, tatsächlich, mit der Hartnäckigkeit von Dobrina zu tun, dass das so gelaufen ist.*

(Interview 38, Gewerkschaft, Referent/in)

Hinzu kam ein entscheidender individueller Faktor: Die bulgarische Betreuungskraft hatte ein sehr klares Anspruchswissen, also ein Gerechtigkeitsgefühl, das über die reine Rechtskenntnis hinausging; sie war überzeugt, dass sich aus dem Gesetz ein eigener Anspruch ableitet (Baer 2017: 223).

*Sie hatte wahrscheinlich doch ein für die Gruppe überdurchschnittliches Unrechtsbewusstsein. Also, dass sie gesagt hat: „Ich lasse mir das nicht gefallen.“*

(Interview 38, Gewerkschaft, Referent/in)

Eine Gewerkschaft hatte sich hier also des Falles angenommen. **Das Gerichtsurteil macht nicht nur deutlich, wie wichtig gewerkschaftliche Unterstützung ist, damit prekär beschäftigte ausländische Arbeitskräfte Teilhabehürden über-**

**winden und effektiv ihre Rechte einfordern können. Es zeigt auch, welche politische und gesamtgesellschaftliche Signalwirkung strategische Rechtsmobilisierung und gerichtliche Rechtsprechung entfalten können** (Interview38\_Gewerkschaft).

*Ich bewerte das nur so, dass das einfach, dank dieses Urteils gibt es einfach auch einen politischen Druck zum Glück, den man aufbauen könnte, aufbauen kann. Oder um die Situation auf die Situation der Betreuungskräfte aufmerksam zu machen und vielleicht in diesem Bereich zu einer Lösung zu kommen und diese unerträglichen Zustände einfach ein bisschen anzugehen und versuchen irgendwie, durch politische Lösungen irgendwie zu verhelfen.*

(Interview 13, arbeitsrechtl. Beratung, Berater/in)

**(Entsendungen, Werkverträge) und der Organisation und Agenda der kollektiven Interessenvertretungen. In der Folge sind sie individuell weniger wehrhaft gegen arbeitsrechtliche Verstöße und haben kollektiv weniger Möglichkeiten, ihre Gesamtsituation politisch zu verändern.**

### 5.2.1 Auslandsspezifische Verwundbarkeit als Hürde beim Zugang zu Gewerkschaften und Betriebsräten

Eine erste Hürde des Zugangs zu kollektiven Interessenvertretungen besteht für ausländische Arbeitskräfte darin, dass sie Betriebsräte und Gewerkschaften, ihre Rollen und Aufgaben und die Unterschiede zwischen den beiden Institutionen oft gar nicht kennen. Viele ausländische Arbeitskräfte im Niedriglohnsektor kommen aus mittel- und osteuropäischen Ländern. In Polen beispielsweise gibt es kaum Betriebsräte, und die Gewerkschaften spielen eine untergeordnete Rolle.<sup>115</sup>

*Was man natürlich auch dabei bedenken muss: Gewerkschaften in den jeweiligen osteuropäischen EU-Ländern haben zum Teil eine andere Geschichte und eine andere Tradition und werden auch anders wahrgenommen, als es hier in Deutschland der Fall ist. Und genau dieses nicht wissen, was eine Gewerkschaft ist, oder diese falsche Vorstellung von dem, was eine Gewerkschaft ist, müsste man erst mal aufbrechen. Und das passiert aber nur durch direkten Kontakt.*

(Interview 21, arbeitsrechtl. Beratung, Referent/in)

Zudem erschwert es die Arbeit von Betriebsräten und Gewerkschaften, wenn sie Menschen mit unterschiedlichen Sprachkenntnissen ansprechen und integrieren müssen (Interview37\_Gewerkschaft).

<sup>115</sup> Interview17\_arbeitsrechtl. Beratung; Interview04\_arbeitsrechtl. Beratung; Interview03\_arbeitsrechtl. Beratung.

### 5.2.2 Erwerbsbezogene Teilhabebehörden: Isolation der Arbeitskräfte und Spaltung der Arbeitnehmerschaft

Aufgrund der auslandsspezifischen Situation ausländischer Arbeitskräfte sind diese schwerer zu erreichen und zu organisieren; dazu bedarf es einer größeren Anstrengung von Betriebsräten und Gewerkschaften. Hinzu kommen weitere Hürden, die sich aus den prekären Arbeitsverhältnissen ergeben. Die Vergabe von Werk- und Dienstverträgen an Subunternehmen oder Soloselbständige ist bei Arbeitgebenden bestimmter Branchen eine beliebte Methode, um arbeitsrechtliche (vgl. Kap. 4.2) wie auch mitbestimmungsrechtliche und tarifvertragliche Verpflichtungen zu umgehen (Vitols 2019: 9).

*Natürlich arbeitet beim Daimler nicht nur der Schwabe, sondern auch der Zugewanderte und hat aber dann eben auch ein Umfeld mit Arbeitnehmerfeeling. In den Branchen, von denen wir hier reden, haben sie dieses Umfeld gar nicht. Da haben sie nicht schon Andockpunkte, Kollegen, die man mal fragen kann. Da haben sie zum Teil mit Arbeitgebern zu tun, die erfolgreich natürlich sich so darstellen „Was? Betriebsrat gibt es bei uns nicht“. Denn es sind eben diese klassischen Berufe, in denen viele Migranten und in denen viele Frauen sind, Dienstleistungsbereiche, kleinteilig, vielleicht auch nur scheinbar kleinteilig, indem ich eben auch die Größe des Unternehmens ein bisschen kleiner mache. Indem ich outsource erfolgreich. [...] Da ist es einfach auch sehr viel schwieriger. Man trifft keine organisierten Kollegen und Kolleginnen, die selber dahinterkommen, wie organisieren wir uns denn? Und das alles immer mit dem Damoklesschwert, dann wirst du halt entlassen, und kriegst du dann was anderes?*

(Interview 06, sozialrechtl. Beratung, Referent/in)

Wenn ein Betrieb oder Unternehmen Arbeitsprozesse dauerhaft an verschiedene Subunternehmen auslagert, führt dies zu einer Zersplitterung der Ar-

beitnehmerschaft. Das fragmentiert die betriebliche Interessenvertretung (Deinert 2022: 12) und schafft einen „tarifpolitischen Flickenteppich“ (Deinert 2022: 11). Der Betriebsrat des Unternehmens ist dann nicht für das Fremdpersonal zuständig, sondern nur für die Stammbelongschaft, die zudem bei einer Fremdvergabe häufig abgebaut wird. **Bei den deutschen Subunternehmen wiederum ist die Belongschaft häufig so klein und die Fluktuation so hoch, dass es schwierig oder unmöglich ist, einen Betriebsrat zu gründen. Zudem spaltet sich die Belongschaft oft in Stamm- und Fremdpersonal. Das behindert einen Austausch über Arbeitsbedingungen, Rechte und eine mögliche Organisation in der Kollegenschaft – der zudem häufig durch Sprachbarrieren zusätzlich erschwert wird** (Interview03\_arbeitsrechtl. Beratung).

Bei Beschäftigungsverhältnissen, die durch wechselnde Arbeitsorte oder eine hohe Mobilität gekennzeichnet sind (wie z.B. Kurierdienste) und/oder wo die Beschäftigten isoliert arbeiten (wie in der häuslichen Betreuung), ist ein Austausch über Arbeitsbedingungen und Rechte ebenfalls kaum möglich (Interview11\_arbeitsrechtl. Beratung). Auch die Arbeit von Gewerkschaften bzw. die Aufklärung über gewerkschaftliche Arbeit wird dadurch erheblich erschwert:

*Das ist nicht nur bei der häuslichen Pflege so. Das ist auch im Transportsektor der Fall. Bei den ganzen Lkw-Fahrern, die da isoliert auf den Autobahnen unterwegs sind. Sie sind halt nicht in einem Betrieb, wo man sie eben in einer großen Anzahl gemeinsam in der Mittagspause oder bei einer Betriebsversammlung antreffen kann, sondern sie sind jeweils einzeln anzusprechen. Das ist ein wahnsinnig hoher Aufwand, der nicht einfach so ohne Weiteres bewältigt werden kann für die Gewerkschaft.*

(Interview 21, arbeitsrechtl. Beratung, Referent/in)

**Immer häufiger wird zudem berichtet, dass Betriebsratswahlen von Betrieben und Unternehmen**

sabotiert werden (sog. *union busting*).<sup>116</sup> Das betrifft gerade solche Branchen, in denen viele ausländische Arbeitskräfte beschäftigt sind, die ihre demokratischen Rechte im Betrieb und die Funktionsweise von Betriebsräten nicht kennen: Hier ist es für Arbeitgebende leicht, auch Fehlinformationen über Betriebsräte (und gewerkschaftliche Arbeit) zu streuen oder alternative Gremien einzurichten, die jedoch keine Mitspracherechte nach dem Betriebsverfassungsgesetz (BetrVG) haben (Interview36\_Gewerkschaft).

*Also man beschäftigt letztendlich diejenigen, die diesen Weg gehen, mit allerlei oder macht ihnen allerlei Schwierigkeiten und Probleme und versucht sozusagen auch letztendlich mit dazu beizutragen, dass halt da auch irgendwie Menschen dann auch einfach aufgeben, weil sie halt diesen Aufwand scheuen. Und es gibt da natürlich einfach ein bisschen, ein bisschen dazu, dass Standorte geschlossen werden, wenn sich irgendwo auch- wenn sich irgendwo sozusagen so eine Initiative bildet.*

(Interview 36, Gewerkschaft,  
Referent/in)

### 5.2.3 Institutionelle Teilhabehürden: mangelnde Öffnung von Gewerkschaften und Betriebsräten

*Und wer vertritt denn jetzt wirklich explizit aber auch die Perspektive der Menschen in diesen prekären Arbeitsverhältnissen? Sie selber können es nicht so leicht tun, weil die eben in prekären Arbeitsverhältnissen sind. Und gibt es Gewerkschaften dafür oder was wird auch die Rolle von Gewerkschaften dabei sein? Und ja, wie schafft man diese Perspektive von diesen Menschen im politischen Geschehen Gehör? Wie-*

*le andere Menschen in dem Gastronomiebereich oder Landwirtschaft oder sonst wo stellen sich diese Fragen ganz entsprechend.*

(Interview 10, arbeitsrechtl. Beratung  
Referent/in)

Mangelnde gewerkschaftliche Organisation der ausländischen Arbeitskräfte schwächt deren Wehrhaftigkeit gegen Arbeitsrechtsverletzungen. Zugleich fehlt ihnen dadurch auch eine kollektive Vertretung ihrer Interessen gegenüber Arbeitgeberverbänden und der Politik. Hierbei spielen auch organisatorische und programmatische Stellschrauben bei den Gewerkschaften eine Rolle. Wenn sie „als Gewerkschaften sozusagen nicht nur für [ihre] Mitglieder, sondern auch darüber hinaus an der Stärkung von Arbeitnehmerrechten arbeiten“ (Interview 38, Gewerkschaft, Referent/in) würden, entspräche das einer Solidarisierung mit prekär beschäftigten ausländischen Arbeitskräften, die nicht in der Gewerkschaft sind. Deutsche Gewerkschaften sind aber im Kern Mitgliedschaftsorganisationen, d.h. sie vertreten in erster Linie die kollektiven Interessen ihrer Mitglieder. Ausländische Arbeitskräfte sind dort jedoch selten vertreten, weil die geläufigen Mitgliedschaftsmodelle gerade für mobile Beschäftigte, die nur kurzfristig in Deutschland arbeiten, nicht attraktiv sind:

*Also es macht ja keinen Sinn für jemanden, der jetzt als Saisonarbeitskraft für drei Monate nach Deutschland kommt, eine volle Mitgliedschaft einzugehen, die jetzt quasi beinhalten würde: Ich verpflichte mich jetzt langfristig dazu, Mitgliedsbeiträge zu zahlen in Höhe von 1,15 Prozent und habe nach drei Monaten Anspruch auf Rechtsschutz oder so was.*

(Interview 16, arbeitsrechtl. Beratung,  
leitende Funktion)

<sup>116</sup> Vor allem internationale Unternehmen wissen sehr genau, wie sie die Wahl und die Arbeit von Betriebsräten behindern oder unterbinden können: „Aber gerade sozusagen dieser systematische- also das, was auch ein bisschen aus den USA als in gewisser Weise eine Industrie auch nach Deutschland exportiert wird, nämlich sozusagen Anwaltskanzleien und geschulte Menschen, deren Ziel es ist, eben genau das zu verhindern, dass Mitbestimmung entsteht und Betriebsräte gegründet werden. Das muss halt stärker auch geahndet werden“ (Interview 36, Gewerkschaft, Referent/in).

**Dass Gewerkschaften erst nach dreimonatiger Mitgliedschaft Rechtsschutz gewähren, ist aus einer rein versicherungsrechtlichen Perspektive nachvollziehbar. Es ist aber besonders für Saisonarbeitskräfte nicht rentabel, die in Deutschland häufig nur drei Monate erwerbstätig sind.** Diese Lücke versuchte die Gewerkschaft IG BAU 2020 zu schließen: Sie hat eine Jahresmitgliedschaft für Wanderarbeitende in der Agrarwirtschaft und im Baugewerbe eingeführt, die den Arbeitskräften sofortigen Rechtsschutz gewährt. Diese Form der Mitgliedschaft ist zugänglich für Saisonarbeitskräfte, Entsendete und Werkvertragsarbeitnehmende, die ihren Lebensmittelpunkt nicht in Deutschland haben und nur kurzfristig in Deutschland erwerbstätig sind. Die Mitgliedschaft und der gewerkschaftliche Rechtsschutz beginnen mit der Beitragszahlung und enden ohne Kündigung nach zwölf Monaten.

**Der Ausbau solcher alternativen Mitgliedschaftsmodelle ist ein wichtiger Schritt, um die Gewerkschaften für ausländische Arbeitskräfte und besonders für mobile Beschäftigte zu öffnen.** Wichtig ist jedoch, dass die kurz- oder auch langfristigen ausländischen Gewerkschaftsmitglieder in einem zweiten Schritt auch bedarfsgerecht betreut werden. Das scheitert häufig u. a. an Personalmangel und fehlenden Sprachkenntnissen aufseiten der Gewerkschaften (Interview34\_Gewerkschaft). Neben der organisatorischen Öffnung ist zudem wichtig, dass die Gewerkschaften die häufig landesspezifischen Belange der Arbeitskräfte in ihre Programmatik integrieren (Interview37\_Gewerkschaft).

*Wir haben mit Sicherheit vieles auch noch zu tun. Wir müssen mehrsprachig kommunizieren und die Beratung auch intensivieren und auch ein besseres Verständnis dafür entwickeln, wie eben die Situation für neu Eingewanderte vielfach sich darstellt. [...] Ich glaube, was eine große Herausforderung für uns auch ist, ist, diese Verzahnung zwischen Aufenthaltsrecht und Arbeitsrechten auch besser zu verstehen und entsprechende Forderungen auch im Sinne neu eingewandelter Menschen auch zu entwickeln. Also da Expertise natürlich auch aufzubauen. Und die institutionellen Zugänge, die es gibt, also sei es bei der Bun-*

*desagentur für Arbeit, sei es Zoll, sei es verschiedene Aufsichtsbehörden, das natürlich auch noch besser zu nutzen.*

(Interview 36, Gewerkschaft, Referent/in)

**Eine Öffnung der Betriebsräte für die Belange (häufig prekär beschäftigter) ausländischer Arbeitskräfte mit bestimmten Beschäftigungsformen müsste im Betriebsverfassungsgesetz verankert werden, will man die Zersplitterung innerhalb von Betrieben angehen. Der in diesem Gesetz angewendete Arbeitnehmerbegriff umfasst nur die klassische Stammebelegschaft, also direkt beim Unternehmen angestellte Arbeitskräfte.** In vielen Betrieben ist somit ein großer Teil der (häufig ausländischen) Beschäftigten nicht vertreten, nämlich diejenigen, die z. B. über Leiharbeitsunternehmen oder Werk- und Dienstverträge beschäftigt sind (Allgaier et al. 2022).

### 5.3 Zwischenfazit und Handlungsempfehlungen

Ausländische Arbeitskräfte im Niedriglohnsektor sind von der Umgehung arbeitsrechtlicher Schutzbestimmungen besonders stark betroffen (s. Kap. 4). Einige Arbeitgebende sind sich bewusst, dass diese Arbeitskräfte sich schlecht wehren können und selten bereit sind zu klagen, und sie nutzen das aus, indem sie das Recht umgehen oder verletzen. Dass ausländische Arbeitskräfte trotz häufiger Arbeitsrechtsverletzungen selten das Recht mobilisieren, hat vielschichtige Gründe. Es liegt zum einen an ihrer landesspezifischen und sozioökonomischen Verwundbarkeit (mangelnde finanzielle Ressourcen und Deutschkenntnisse, wenig Wissen über Arbeitsrecht, Betriebsräte und Gewerkschaften, kurzer Aufenthalt in Deutschland), die dazu beiträgt, dass die Arbeitskräfte von der Beschäftigung sehr stark abhängig sind (s. Kap. 3.1). Zum anderen erschwert diese Verwundbarkeit in Kombination mit institutionellen Hürden (hohe Kosten für Gerichtsverfahren und anwaltliche Vertretung, mangelnde organisatorische und programmatische Öffnung der Gewerkschaften) ihren Zugang zu Gerichtsverfahren oder zu Betriebsräten und Gewerkschaften. Erwerbsbedingte Teilhabehürden (Isolation der Arbeitskräfte, Fragmentierung der

Kollegenschaft, geringe Liquidität und Lebensdauer von Subunternehmen und Vermittlungsagenturen) führen außerdem dazu, dass Gewerkschaften und Betriebsräte sie weniger effizient beraten und für sie vermitteln können.

Hieraus lassen sich folgende Handlungsempfehlungen ableiten:

- **Informationsasymmetrie in Bezug auf Arbeitsrecht und gerichtliche Verfahren durch Beratung abbauen**

Nur wer seine Rechte kennt, kann Rechtsverletzungen erkennen und benennen und schließlich auch Rechte einfordern. **Deshalb müssen branchenspezifische Informationen zu arbeits-, aufenthalts- und sozialrechtlichen Fragen und zu Gerichtsverfahren wie auch Beratung in den Muttersprachen der ausländischen Arbeitskräfte zur Verfügung gestellt werden.** Das ist essenziell, um ihre Position zu stärken und prekäre Beschäftigungs- und Lebensverhältnisse zu verhindern bzw. einen prekären Teufelskreis zu durchbrechen. Die Beratung ausländischer Arbeitskräfte liegt in einem komplizierten arbeitsrechtlichen Bereich, der sich stetig wandelt. Der Bundestag hat in diesem Zusammenhang kürzlich beschlossen, dass der Deutsche Gewerkschaftsbund (DGB) einen gesetzlichen Leistungsanspruch erhält, um das Beratungsprojekt „Faire Mobilität“ zu finanzieren. Die finanzielle Aufstockung und der dadurch erzielte Ausbau und die Verstetigung des Projekts sind sehr zu begrüßen:<sup>177</sup> Durch die langfristige Finanzierung kann die Expertise des Beratungsnetzwerks und seiner Mitarbeitenden gesichert und die Vertrauensbeziehung zu Kooperationspartnern und -partnerinnen wie auch zu Ratsuchenden gestärkt werden. Sie erlaubt den Beratungsstellen, nachhaltige Strukturen und nationale wie internationale Kooperatio-

nen auf- und auszubauen und auf die sich stetig wandelnden Gegebenheiten und Bedarfslagen der Arbeitskräfte schnell zu reagieren. Die langfristige Finanzierung ist somit ein wichtiger Schritt, um die häufig bestehende Informationsasymmetrie zwischen Arbeitgebenden und ausländischen Beschäftigten abzubauen. Deshalb sollten auch die Beratungsstandorte in Deutschland ausgeweitet werden, damit sie auch jene Arbeitskräfte erreichen, die im ländlichen Raum beschäftigt sind (s. zur Wirksamkeit arbeitsrechtlicher Beratungsstellen und der Evaluation des Projekts „Faire Mobilität“ insbesondere Jetter et al. 2020).

Um ausländische Arbeitskräfte sowohl vor der Einreise nach Deutschland als auch nach der Rückkehr ins Heimatland bei arbeitsrechtlichen Problemen zu unterstützen, ist es sinnvoll, **in den wichtigsten Herkunftsländern Beratungsstellen einzurichten und mit dortigen Stellen Kooperationsvereinbarungen zu schließen**, wie sie in einigen Ländern bereits bestehen.<sup>178</sup> Hierzu gehört auch gemeinsame Aufklärungsarbeit in den Herkunftsländern bezüglich der Machenschaften unseriöser Vermittlungsagenturen.

**Um den unterschiedlichen Bedarfs-, Arbeits- und Lebenslagen der Beschäftigten gerecht zu werden, sollten die Potenziale aller verfügbaren Informations- und Beratungskanäle genutzt werden: offline, online, aufsuchend, telefonisch.** Besonders bei Frauen und Personen, die in der häuslichen Betreuung tätig sind, hat es sich bewährt, arbeitsrechtliche Informationen über Social-Media-Plattformen zu streuen. Auch die Beratung selbst bzw. der Verweis auf entsprechende Beratungsstellen und die Vernetzung der Beschäftigten erfolgen häufig über digitale Wege. Insbesondere benachteiligte Bevölkerungsgruppen, zu denen auch prekär beschäftigte ausländische Arbeitskräfte gehören, haben zu digitalen Angeboten jedoch

177 Das Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS) fördert „Faire Mobilität“ bereits seit 2011. Im Zuge der Umsetzung der Entsenderichtlinie wurde auch die Finanzierung des Beratungsnetzwerks aufgestockt und verstetigt (Jetter et al. 2020; Gesetz zur 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). Dadurch soll die Informationslage und die Rechtssicherheit der entsendeten Arbeitskräfte gestärkt werden.

178 Für eine Übersicht über die Beratungsstellen in den Herkunftsländern s. <https://www.fair-labour-mobility.eu/de/kontaktstellen> (11.04.2023).



## Info-Box 6 Das Arbeitsschutzkontrollgesetz in der Fleischindustrie: Chancen für die kollektive Interessenvertretung?

Das 2021 in Kraft getretene Arbeitsschutzkontrollgesetz (s. Kap. 4.2.2) hat dem massiven Einsatz von Fremdpersonal im Kerngeschäft der deutschen Fleischindustrie ein Ende gesetzt, indem es den Einsatz von Werkverträgen und Leiharbeit in diesem Bereich verbietet. Damit wurde die Fragmentierung der Belegschaft aufgehoben und das Fremdpersonal in die Stammbesellschaft der Schlachtbetriebe integriert (Deinert 2020). Dies bietet gerade für die betriebliche und gewerkschaftliche Interessenvertretung die Chance für einen Neustart. Zuvor waren die (ausländischen) Werkvertrags- und Leiharbeitnehmenden bei Betriebsratswahlen weder aktiv noch passiv wahlberechtigt. Entsprechend wurden ihre Belange auch nicht vertreten. Als Teil der Stammbesellschaft stehen ihnen nun hingegen die vollen Wahlrechte zu. Somit besteht die Hoffnung, dass der Betriebsrat die Belange ausländischer Arbeitskräfte stärker vertritt (Interview04\_arbeitsrechtl. Beratung).

Sowohl die betriebliche als auch die gewerkschaftliche Interessenvertretung steht hier jedoch vor erheblichen Herausforderungen. Die deutschlandweiten Betriebsratswahlen fanden im Frühjahr 2023 (1. März bis 31. Mai 2023) statt, also kurz nachdem das Arbeitsschutzkontrollgesetz in Kraft getreten war. Die Betriebsräte und Gewerkschaften hatten somit nur wenig Zeit, die ausländischen Arbeitskräfte über die Funktion des Betriebsrats und über ihr passives und aktives Wahlrecht aufzuklären. Auch hier sind die Sprachbarrieren zwischen der ‚alten‘ Stammbesellschaft, den Betriebsräten und Gewerkschaften einerseits und den ausländischen Arbeitskräften andererseits eine Hürde. Das gilt umso mehr für die Besetzung des Gremiums mit ausländischen Arbeitskräften, denn „so eine Betriebsratfunktion hat natürlich auch wirklich den Anspruch, dass man die Sprache spricht, weil man diese Position auch anders nicht ausüben kann“ (Interview 17, arbeitsrechtl. Beratung, Referent/in).

Hinzu kommt, dass die ehemaligen Subunternehmer und Subunternehmerinnen im Betrieb häufig als Sprachmittler agieren, dies aber weniger im Interesse der Betriebsräte tun als im Interesse der Arbeitgebenden. Das Betriebsklima ist dann oftmals von Einschüchterung geprägt, was sich auf die kollektive Interessenorganisation entsprechend negativ auswirkt. Erschwerend kommt hinzu, dass durch die harten Arbeitsbedingungen die Personalfluktuationsrate nach wie vor sehr hoch ist (Interview37\_Gewerkschaft). **Mit dem Ende der Fremdvergabe in der Fleischindustrie wurde die über Jahre etablierte Fragmentierung der Belegschaft formal abgebaut. Wie eine Expertin betont, muss das Zusammenwachsen der Belegschaft aber häufig erst noch erfolgen:**

*Und natürlich gab es da Reibungspunkte, auch zwischen den Beschäftigten, also wie man sich angeguckt hat, also „ihr seid die und wir sind die“. Das war ja dann auch immer markiert mit verschiedenen Hüten und mit verschiedenen Netzen auf dem Kopf, damit man wusste, mit dem darf man sprechen, mit dem nicht [...]. Und diese Trennungen aufzuheben wieder, die sich jahrelang eingeübt haben, das ist auch kulturell natürlich jetzt wieder eine Herausforderung. Wie guckst du aufeinander? Du darfst jetzt miteinander reden, du bist sogar zuständig füreinander. Du darfst dich kümmern, du sollst dich kümmern. Das ist kein Selbstgänger. Das ist auch ein Prozess des Zusammenwachsens wieder.*

(Interview 37, Gewerkschaft, leitende Funktion)

Nichtsdestoweniger war das Verbot von Fremdpersonal in der Fleischindustrie ein erster wichtiger Schritt, um nicht nur die Arbeitsbedingungen der ausländischen Arbeitskräfte, sondern auch ihre betriebliche Mitbestimmung zu verbessern. In der Tat hat sich seit dem Arbeitsschutzkontroll-

gesetz „ein deutlich wahrnehmbarer Organisationschub für die gewerkschaftliche Interessenvertretung bis hin zum effektiven Arbeitskampf unter Beteiligung ehemaliger Werkvertragsarbeitnehmer und zum Abschluss u. a. eines Mindestlohtarifvertrags ergeben“ (Deinert 2022: 11–12). Die Gewerkschaft Nahrung-Genuss-Gaststätten (NGG) hatte beispielsweise die Möglichkeit, Tarifverhandlungen zu führen und den Tarifvertrag auch allgemein verbindlich zu machen.

*[...] weil [die Gewerkschaften] hatten sozusagen in diesem ganzen Subunternehmer-Wust niemals einen Ansprechpartner. [...] die machten immer, was sie wollten. Warum sollen die einen Tarifvertrag machen? Das war irgendwie jenseits. Das heißt, die waren- zum ersten Mal sind natürlich viele überhaupt in diesen Regulierungsrahmen eines Tarifvertrages überhaupt erst reingekommen. Auch das ist dem Gesetz zu verdanken.*

(Interview 37, Gewerkschaft,  
leitende Funktion)

häufig nur eingeschränkt Zugang. Hier bleiben traditionelle Wege der Ansprache (wie gedruckte Materialien zu Arbeitsrechten in mehreren einschlägigen Sprachen an strategisch wichtigen Stellen in Ausländerbehörden, Arbeitsagenturen und Jobcentern, bei migrantischen Organisationen und an zentralen Stellen in den Herkunftsländern wie den dortigen Arbeitsverwaltungen) ein wichtiger Weg. Bei anderen Personengruppen wie Lkw-Fahrenden und Saisonarbeitskräften ist aufsuchende Arbeit auf Rastplätzen bzw. auf den Feldern wichtig. Zusätzlich könnte eine mehrsprachige Hotline niedrigschwellig Information und Beratung anbieten.

Die Verstetigung der Angebote von „Faire Mobilität“ ist daher ein wichtiger Schritt. Nach dem neuen Entsendegesetz sollen sie allerdings nur für EU-Staatsangehörige zugänglich sein. Drittstaatsangehörige, die über ein anderes EU-Land nach Deutschland entsandt wurden, sollen nur beraten werden, wenn das betreffende Unternehmen auch EU-Staatsangehörige entsendet. Das ist vor allem deshalb problematisch, weil immer mehr Drittstaatsangehörige für Beschäftigungen im deutschen Niedriglohnsektor angeworben und über andere EU-Länder nach Deutschland entsandt werden. Hier ist die arbeitsrechtliche Problemlage häufig eng verzahnt mit einer aufenthaltsrechtli-

chen. **Darum ist es wichtig, dass auch Informations- und Beratungsangebote für Menschen aus Nicht-EU-Ländern, wie „Faire Integration“<sup>119</sup>, aufrechterhalten werden, um den aufenthaltsrechtlichen Problemlagen dieser Arbeitskräfte gerecht zu werden.** Das Sprachangebot sollte dabei so breit sein, dass die wichtigsten Herkunftssprachen abgedeckt werden. Zum Ausbau des Angebots böte es sich an, u. a. auf künstlicher Intelligenz basierende Übersetzungsdienstleistungen zu nutzen.

Die Finanzierung gewerkschaftsnaher Beratungsstellen enthebt staatliche bzw. behördliche Stellen jedoch nicht ihrer Verantwortung. Es ist auch **Aufgabe der Verwaltung, ausländische Arbeitskräfte über ihre Rechte aufzuklären** (Graser 2020). Die deutschen Behörden und Ministerien sollten ihr Informationsangebot zu den betreffenden Aspekten überprüfen und ggf. ausbauen. Ausländische Arbeitskräfte sollten beispielsweise schon vor oder bei der Einreise über deutsches Arbeits- und Sozialrecht informiert und auf die diesbezügliche Beratungsstruktur hingewiesen werden. Die Möglichkeit dazu ergibt sich besonders dann, wenn sie über staatliche Programme auf den deutschen Arbeitsmarkt vermittelt werden (Interview<sub>34</sub>\_Gewerkschaft). Zudem sollten die Behördenmitarbeitenden regelmäßige (Online-)Schulun-

119 Faire Integration berät Geflüchtete und Migrantinnen und Migranten aus Drittstaaten bundesweit zu sozial- und arbeitsrechtlichen Fragestellungen (s. [www.faire-integration.de/de/topic/10.über-uns.html](http://www.faire-integration.de/de/topic/10.über-uns.html), 11.04.2023).

gen zu arbeits- und sozialrechtlichen Problemlagen ausländischer Arbeitskräfte erhalten, z. B. durch die Beratungsstellen. Auch Migrantenorganisationen sind wichtige Multiplikatoren und können auf entsprechende Beratungsangebote verweisen, wenn sie sie kennen.

- **Arbeitsgerichte von der Übermittlungspflicht ausnehmen**

Für Arbeitskräfte aus Drittstaaten, die sich undokumentiert in Deutschland aufhalten, ist der Zugang zum Arbeitsgerichtsverfahren faktisch versperrt, weil die Gefahr besteht, dass die Arbeitsgerichte sie der Ausländerbehörde melden; dazu sind sie nach § 87 Abs. 2 AufenthG gesetzlich verpflichtet. Dies verhindert, dass die Arbeitgebenden bei arbeitsrechtlichen Verstößen gerichtlich abgestraft werden, und ist somit ein Nährboden für ausbeuterische Beschäftigungsverhältnisse. Angesichts der zunehmenden und häufig unrechtmäßigen Entsendung von Drittstaatsangehörigen über andere EU-Länder nach Deutschland sollten zumindest die Arbeitsgerichte von der Übermittlungspflicht ausgenommen werden. So ist es auch in Art. 6 Abs. 2a der EU-Sanktionsrichtlinie vorgegeben.<sup>120</sup>

- **Prozessstandschaft ermöglichen, um individuelle Rechte durchzusetzen**

Die Studie hat gezeigt, dass insbesondere für ausländische Arbeitskräfte in prekären Beschäftigungen die Rechtsmobilisierung mit erheblichen Hürden verbunden ist. Aufgrund ihrer prekären Beschäftigungssituation fehlen ihnen häufig die zeitlichen und finanziellen Ressourcen, um gegen (ehemalige) Arbeitgebende zu klagen. Wenn sie sich wieder im Herkunftsland aufhalten, ist es für sie sehr schwierig, in Deutschland einen Prozess zu führen. Das gilt auch für ausreisepflichtige Arbeitskräfte. Zu prüfen wäre daher, ob eine gesetzliche Verankerung der Prozessstandschaft für

Gewerkschaften und gewerkschaftliche Beratungseinrichtungen sinnvoll ist. Das würde bedeuten, dass (ausländische) Arbeitskräfte ihr Klagerecht an Verbände abtreten können. Die Verbände könnten dann im eigenen Namen den Rechtsstreit für die betroffene ausländische Arbeitskraft führen. Ausländische Arbeitskräfte wären somit davon entlastet, ihre Rechte individuell durchzusetzen und das Risiko der Prozesskosten zu tragen. Ein Beispiel für eine solche Prozessstandschaft gibt § 63 SGB IX.<sup>121</sup>

- **Kollektiven Rechtsschutz durch ein Verbandsklagerecht prüfen**

Solange ausländische Arbeitskräfte von ihren Arbeitgebenden finanziell und aufenthaltsrechtlich abhängig sind, klagen sie selten gegen ausstehende Lohnzahlungen oder andere Arbeitsrechtsverletzungen – zu groß ist ihre Befürchtung, dass sie die Beschäftigung verlieren, die ihren Lebensunterhalt sichert. Diese Gefahr bestünde auch bei einer Prozessstandschaft. Gerade wenn bei einem Unternehmen mehrfach Verstöße auftreten, müssten Verbände bei einer Prozessstandschaft eine Vielzahl von Klagen führen. Zu prüfen ist daher, ob im Arbeitsrecht ein Verbandsklagerecht verankert werden kann, das es beispielsweise Gewerkschaften ermöglicht, Sachverhalte ohne direkte Beteiligung der ausländischen Arbeitskräfte gerichtlich zu klären.<sup>122</sup> So könnten ausstehende Lohnzahlungen oder eine Missachtung der Tarifverträge kollektiv eingefordert bzw. geahndet werden. Dies würde exemplarische Verfahren ermöglichen, die wiederum das Rechtsbewusstsein und das Anspruchswissen anderer Arbeitskräfte erhöhen und es erleichtern würden, in späteren Klagen auch ihre Rechte durchzusetzen. Die betroffenen Arbeitskräfte könnten zudem anonym bleiben; damit wäre auch ihr Beschäftigungsverhältnis nicht bedroht. Geprüft werden sollte auch, wie die anschließende Vollstreckung von Ansprüchen erleichtert werden

120 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.

121 In § 63 SGB IX ist eine gesetzliche Prozessstandschaft für behinderte Menschen verankert, deren Rechte nach SGB IX verletzt wurden. Für ausstehende Lohnansprüche wäre Ähnliches vorstellbar. Im Koalitionsvertrag spricht die aktuelle Bundesregierung auch davon, eine Prozessstandschaft im Rahmen des Entgelttransparenzgesetzes zu verankern.

122 Interview35\_Gewerkschaft; Interview11\_arbeitsrechtl. Beratung; Interview37\_Gewerkschaft; Interview38\_Gewerkschaft.

kann; wie oben beschrieben, ist dies gerade bei Subunternehmerketten ein großes Problem (Interview38\_Gewerkschaft).

- **Gewerkschaften stärker für ausländische Arbeitskräfte öffnen**

Wenn ausländische Arbeitskräfte sich nur kurzfristig in Deutschland aufhalten, lohnt sich eine Mitgliedschaft bei einer Gewerkschaft für sie häufig nicht. Das reduziert ihre Wehrhaftigkeit und sorgt dafür, dass sie in Deutschland keine politische Vertretung genießen. Das Mitgliedschaftsmodell der IG BAU für Wanderarbeiterinnen und Wanderarbeiter ist ein erster Versuch, die Gewerkschaften organisatorisch für ausländische Arbeitskräfte zu öffnen, die in Deutschland temporär beschäftigt sind. Es sollte Anlass geben, das allgemeine Mitgliedschaftsmodell zu evaluieren, und andere Gewerkschaften ermuntern, ebenfalls niedrigschwellige Formen der Mitgliedschaft einzuführen.

- **Betriebliche Mitbestimmung stärken**

Die Belange von ausländischen Arbeitskräften im Niedriglohnsektor, die häufig über Leiharbeitsunternehmen oder über Werk- und Dienstleistungsverträge beschäftigt sind, werden von den Betriebsräten der Stammbesellschaft nicht vertreten. Zugleich ist die Gründung von Betriebsräten bei Subunternehmen durch hohe Fluktuation und eine kleine Belegschaft erschwert. Eine Öffnung der Betriebsräte für die Belange prekär beschäftigter ausländischer Arbeitskräfte müsste insbesondere im Betriebsverfassungsgesetz rechtlich verankert werden. Denkbar wäre etwa, das passive Wahlrecht zum Betriebsrat auf Personen auszudehnen, die über bestimmte Vertragskonstellationen längere Zeit im Betrieb tätig sind. Zudem könnte festgelegt werden, dass Beschäftigte, die als Fremdpersonal in einem Betrieb arbeiten, zu Betriebs- oder Abteilungsversammlungen eingeladen werden müssen. Dadurch könnten ihre Belange stärker einbezogen werden.

- **„Union busting“ unterbinden**

Die Gründung eines Betriebsrats zu be- oder verhindern ist nach § 78 BetrVG verboten und

nach § 119 BetrVG auch strafbar. Unternehmen haben hier allerdings auch deshalb ein leichtes Spiel, weil die Staatsanwaltschaften solche Delikte nur selten verfolgen und sanktionieren. Das Land Berlin hat deshalb für den Tatbestand des *union busting* Schwerpunkt-Staatsanwaltschaften eingerichtet. Wenn Arbeitgebende die Arbeit oder die Wahl von Betriebsräten be- oder verhindern, landet die Anzeige bei der Staatsanwaltschaft, die für diesen Bereich geschult ist, und wird dort verfolgt. Diese Initiative sollte evaluiert und ggf. von anderen Bundesländern aufgegriffen werden.

## 6 Fazit

Die deutsche Wirtschaft und Gesellschaft ist abhängig von ausländischen Arbeitskräften, die im Niedriglohnsektor arbeiten. Hier sind ausländische Arbeitnehmende deutlich überrepräsentiert; die Beschäftigungsbedingungen sind häufig prekär. Diese Form der Erwerbsmigration fordert das (nicht nur in Deutschland) geläufige Argument heraus, dass Arbeit eine Grundvoraussetzung für erfolgreiche Teilhabe ist: Wie die Studie zeigt, wirkt Erwerbsbeteiligung im Niedriglohnsektor nicht zwangsläufig als ‚Sprungbrett‘ für ökonomische und gesamtgesellschaftliche Teilhabe. **Gerade für Arbeitskräfte aus Ländern mit einem niedrigeren Wohlstandsniveau, die neben sozioökonomischen häufig auch auslandsspezifische Verwundbarkeiten aufweisen, gilt das Gegenteil: Beschäftigungen im Niedriglohnbereich sind oftmals eher eine Prekaritätsfalle als ein Sprungbrett.**

Am Beispiel verschiedener Branchen hat Kap. 4 veranschaulicht, dass für ausländische Arbeitskräfte in prekären Beschäftigungsverhältnissen durch die skizzierten Rahmenbedingungen besonders die ökonomische und wohlfahrtsstaatliche Teilhabe erheblich eingeschränkt ist. Zu geltenden gesetzlichen Schutzbestimmungen wie Mindestlohn und Tarifverträgen, sozialstaatlicher Absicherung, Mindeststandards bei Arbeitsbedingungen und Arbeitsschutz haben sie häufig keinen oder nur sehr begrenzten Zugang. **Stattdessen geht die Beschäftigung häufig einher mit Arbeitsrechtsverletzungen, Bezahlung**

im Niedriglohnbereich oder gar unterhalb des Mindestlohns, überlangen Arbeitszeiten, unbezahlten Überstunden und fehlenden Sozialabgaben. Die Folgen sind eine Entlohnung, die nicht ausreicht, um dauerhaft die Existenz zu sichern, instabile Beschäftigungsverhältnisse, ein erhöhtes Risiko, arbeitslos zu werden, und eine hohe Armutsgefährdung. Darüber hinaus machen die hohen körperlichen, zeitlichen und psychischen Anforderungen der Beschäftigung und die Isolation von anderen Beschäftigten es ihnen nicht selten unmöglich, Teilhabeangebote wahrzunehmen oder sich selbst um Teilhabe zu bemühen. Entsprechend haben sie meist nicht die Voraussetzungen, um soziale Netzwerke aufzubauen, durch Kontakte zur deutschsprachigen Bevölkerung die Sprache zu erlernen oder kulturelle Angebote wahrzunehmen und so auslandsspezifische Verwundbarkeiten abzubauen.

Eingeschränkte Teilhabe ergibt sich jedoch nicht nur aus prekärer Beschäftigung. Aufenthaltsrechtliche Regelungen bestimmen den Rechtsstatus einer Person und darüber auch die rechtlichen (und daraus abgeleitet teilweise auch die faktischen) Möglichkeiten der Teilhabe in den verschiedenen Bereichen, die je nach Gruppe und vor allem je nachdem, ob es sich um Drittstaatsangehörige oder um Staatsangehörige eines EU-Mitgliedstaats handelt, sehr unterschiedlich sind. Auch die Art und Weise, wie die häufig komplexe Rechtslage in der institutionell-behördlichen Praxis umgesetzt wird, kann Teilhabebehörden fortschreiben oder sogar verstärken. Faktisch kann sie dazu führen, dass Personen (fälschlich) von Sozialleistungen ausgeschlossen werden, oder die Anerkennung ausländischer Qualifikationen erschweren. Rechtliche und behördlich-institutionelle Rahmenbedingungen können die Entstehung, Verschärfung und Stabilisierung prekärer Beschäftigungsverhältnisse also (mit-)verursachen.

Bestimmte Faktoren haben einen Doppelcharakter: Sie begünstigen einerseits die Aufnahme prekärer Beschäftigungen (und wirken somit als Teilhabebehörden in der ökonomischen Dimension), andererseits sind sie auch ein Resultat prekärer Beschäftigungsverhältnisse (und damit einer eingeschränkten ökonomischen Teilhabe). Diese Faktoren,

die sich je nach Rechtsposition (Drittstaatsangehörige oder EU-Staatsangehörige) stark unterscheiden können, spielen somit eine entscheidende Rolle bei der Stabilisierung prekärer Beschäftigungsverhältnisse. Wichtige Faktoren hierbei sind:

- **Fehlende Aufenthaltssicherheit und eingeschränkter Arbeitsmarktzugang:** Drittstaatsangehörige, die (temporär) im deutschen Niedriglohnbereich beschäftigt sind, haben nur eingeschränkt Zugang zum Arbeitsmarkt und eine geringe Aufenthaltssicherheit. Ihre Arbeitserlaubnis und somit ihr Aufenthalt in der Bundesrepublik kann beispielsweise an ein konkretes Arbeitsverhältnis geknüpft sein (wie bei studentischen Ferienbeschäftigungen). Verlieren sie ihre Arbeit, haben sie rechtlich nicht die Möglichkeit, sich in Deutschland nach einer anderen Beschäftigung umzuschauen. Dasselbe trifft zu, wenn die Arbeitskraft sich bezüglich ihres aufenthaltsrechtlichen Status unsicher ist, weil sie beispielsweise von Subunternehmen oder Vermittlungsagenturen über die Legalität ihrer Beschäftigung im Unklaren gelassen wird.

Die aufenthaltsrechtliche Unsicherheit oder gar Irregularität, die sich für Drittstaatsangehörige aus der Beschäftigung ergibt, schwächt auch ihre Verhandlungsposition im Arbeitsverhältnis. In der Konsequenz werden sie im Niedriglohnbereich häufig noch geringer entlohnt und können sich gegen Arbeitsrechtsverletzungen noch schlechter wehren als ihre Kolleginnen und Kollegen aus EU-Mitgliedsländern. Für Arbeitskräfte aus Drittstaaten besteht demnach ein höheres Risiko, in prekäre Beschäftigungsverhältnisse zu geraten, umso mehr, wenn ihr Zugangsweg im juristischen Nischen- und Graubereich liegt.

Die Beschäftigung von Drittstaatsangehörigen im Niedriglohnbereich erfolgt meistens befristet und ihre Einwanderung häufig undokumentiert. Dadurch kann sich ihr Aufenthalt auch langfristig nicht über die Beschäftigung verfestigen, selbst wenn sie wiederholt in Deutschland arbeiten. Sind die Arbeitskräfte auf einen Lohnerwerb in Deutschland angewiesen, müssen sie also wiederum über ein Beschäftigungsverhältnis einreisen, bei dem

sie stark von den Arbeitgebenden abhängen und ihr Aufenthalt unsicher ist.<sup>123</sup>

- **Mangelnder Zugang zu sozialer Absicherung:** Eine unzureichende soziale Sicherung erhöht nicht nur das Risiko prekärer Beschäftigung, sie ist häufig auch eine Folge solcher Beschäftigungsverhältnisse. Der Zugang ausländischer Arbeitskräfte zu sozialer Sicherung bestimmt sich durch das Zusammenspiel von aufenthalts- und sozialrechtlichen Rahmenbedingungen. Eine eingeschränkte wohlfahrtsstaatliche Teilhabe gründet also u. a. auf rechtlichen Ausschlüssen, die je nach Gruppe sehr unterschiedlich sind. Daneben führt aber häufig auch die institutionell-behördliche Umsetzung in Wechselwirkung mit einer auslandsspezifischen Verwundbarkeit der Arbeitskräfte faktisch zu einem (fehlerhaften) Ausschluss von sozialer Sicherung. Besonders bei EU-Staatsangehörigen ist die komplexe Rechtslage, die sich aus EU-Freizügigkeitsrecht und Sozialrecht ergibt, in der Praxis sehr fehleranfällig.

Der teilweise rechtliche und faktische Ausschluss von existenzsichernden Leistungen erzeugt bei dieser Gruppe einen hohen Druck, möglichst schnell eine Beschäftigung aufzunehmen bzw. in einer bestehenden Beschäftigung zu bleiben, um die eigene Existenz zu sichern – besonders wenn auch ihre anderweitigen sozialen und finanziellen Ressourcen in Deutschland begrenzt sind. Das begünstigt die Aufnahme bzw. Stabilisierung von prekären Beschäftigungsverhältnissen, denn bei solchen Beschäftigungen ist der Bedarf an Arbeitskräften hoch und der Einstieg niedrighwellig. Die rechtliche Grundlage der Beschäftigungsformen, die bei der Beschäftigung von ausländischen Arbeitskräften besonders häufig genutzt werden, wie auch die prekären und teilweise ausbeuterischen Beschäftigungsverhältnisse selbst verstärken bestehende Hürden für die wohlfahrtsstaatliche Teilhabe: Werden im Beschäftigungsverhältnis keine oder nur geringe Sozialabgaben gezahlt, sind bei

Arbeitslosigkeit auch die Leistungsansprüche gering. EU-Staatsangehörige müssen zudem eine durchgehende Beschäftigung über ein Jahr nachweisen, um einen Anspruch auf Grundsicherung nach SGB II zu erhalten. Diese Bedingung ist bei befristeten, unsicheren Beschäftigungen schwer zu erfüllen, zumal wenn die Arbeitgebenden die Beschäftigung unzureichend oder fehlerhaft dokumentieren.

- **Eingeschränkter Zugang zu arbeitsrechtlichem Schutz:** Neben dem Aufenthalts- und Sozialrecht und den realen Arbeitsbedingungen sind die Teilhabemöglichkeiten der Arbeitskräfte auch abhängig von den rechtlichen Rahmenbedingungen der jeweiligen Beschäftigungsform (s. Kap. 2). Auf dieser rechtlichen Grundlage oder – und dies dürfte mindestens ebenso oft der Fall sein – in Umgehung dieser Grundlage werden häufig prekäre Arbeits- und Lebensverhältnisse erzeugt und perpetuiert oder zumindest stabilisiert. Für die Frage, wie die Beschäftigung in der Praxis jeweils ausgestaltet wird und ob die ausländischen Beschäftigten an gesetzlichen Schutzbestimmungen im gleichen Maß teilhaben wie inländische Arbeitskräfte, ist vor allem das Handeln von Unternehmen, Subunternehmen und anderen intermediären Akteuren und Akteurinnen wie Vermittlungsagenturen, aber auch das der behördlichen Arbeitsverwaltungen entscheidend. Problematisch sind insbesondere Branchen, in denen die ausländischen Beschäftigten am Ende einer langen Subunternehmerkette stehen oder in denen eine Vielzahl in- und ausländischer Vermittlungsagenturen die Arbeitskräfte nach Deutschland vermitteln bzw. entsenden. Die Risiken, aber auch die Fürsorgepflichten der Arbeitgebenden bezüglich Arbeitsbedingungen, Arbeitssicherheit, Sozialversicherungsbeiträgen und Lohnauszahlung werden so an die Subunternehmen ausgelagert bzw. verlieren sich im undurchsichtigen Netz der Zuständigkeiten von unterschiedlichen Vermittlungsagenturen. Die

<sup>123</sup> Nach § 9 BeschV kann die BA üblicherweise nach zwei Jahren versicherungspflichtiger Beschäftigung in Deutschland eine unbeschränkte Zustimmung zur Beschäftigung erteilen. Damit ist ein Arbeitsplatzwechsel möglich, ohne dass die BA erneut zustimmen muss.



Folge sind häufig Lohndumping und hoher Arbeitsdruck, mangelhafte Unterkünfte und Gesundheitsrisiken für die Arbeitskräfte.

Beim Zugang zu bzw. der Durchsetzung von geltenden Schutzbestimmungen ergeben sich wiederum erhebliche Hürden aus den untersuchten Beschäftigungsformen (Tätigkeit im Rahmen von Werkverträgen, Entsendung, Soloselbständigkeit) und den faktischen Arbeitsbedingungen in Wechselwirkung mit auslandsspezifischen Verwundbarkeiten, insbesondere mangelnden Deutschkenntnissen. So ist einerseits der Zugang zu kollektiver Interessenvertretung wie Betriebsräten und Gewerkschaften durch betriebliche Fragmentierung bzw. Isolation und kurzfristige Beschäftigung deutlich erschwert. Andererseits ist durch die häufig intransparenten Verantwortlichkeiten bei Subunternehmerketten und Vermittlungsagenturen und die mangelhafte Dokumentation der Beschäftigungen ein Gang zum Arbeitsgericht häufig erschwert bzw. selten von Erfolg gekrönt. Die geringe Liquidität und Lebensdauer von Subunternehmen und Vermittlungsagenturen macht es zudem schwierig, Urteile zugunsten der Arbeitskräfte auch zu vollstrecken.

- **Fehlende soziale Netzwerke und Kontakte:** Ein auslandsspezifisches Risiko, in prekäre Beschäftigungsverhältnisse zu geraten, bilden auch fehlende soziale Netzwerke im Zielland, die der Kürze des Aufenthalts geschuldet sind. Staatliche, kommunale oder zivilgesellschaftliche Integrationsangebote, die soziale Netzwerke begründen können, sind niedrig entlohnten EU-Staatsangehörigen oder temporär Beschäftigten aus Drittstaaten nur eingeschränkt zugänglich. Dadurch fehlt Unterstützung bei der Überbrückung von Arbeitslosigkeit oder der Suche nach einer weniger prekären Beschäftigung. Schwache soziale Netzwerke können aber auch eine Folge prekärer Beschäftigungsverhältnisse sein. Die häufig hohen körperlichen, zeitlichen und psychischen Anforderungen der betreffenden Tätigkeit machen es den Arbeitskräften unmöglich, bestehende Teilhabeangebote zu nutzen oder sich selbst um Teilhabe zu bemühen. Eine oftmals ebenfalls prekäre oder segregierte Wohnunterbringung verringert die Gelegenheiten für Alltagskontakte.

- **Mangelnde Sprachkenntnisse:** Viele ausländische Arbeitskräfte, die in Deutschland in der Saisonarbeit oder der häuslichen Betreuung tätig sind, sprechen wenig oder gar kein Deutsch. Deutschkenntnisse sind jedoch in vielen Berufen eine Einstellungs- und Aufstiegsvoraussetzung. Arbeitskräfte ohne ausreichende Deutschkenntnisse haben daher kaum die Möglichkeit, ihre Position auf dem Arbeitsmarkt zu verbessern und den Niedriglohnsektor bzw. eine prekäre Beschäftigung zu verlassen.

Zugleich ist prekäre Beschäftigung an sich eine große Hürde für den Erwerb der deutschen Sprache. Die Gelegenheiten, über betriebliche oder außerbetriebliche Sozialkontakte Deutsch zu lernen, sind häufig begrenzt. Bestehende Sprachkursangebote entsprechen nicht der Arbeits- und Lebensrealität von Arbeitskräften, die einer physisch anstrengenden Tätigkeit mit unregelmäßigen Arbeitszeiten nachgehen, oder sie sind aufgrund des geringen Lohns nicht bezahlbar. Unter diesen Bedingungen ist der Erwerb der deutschen Sprache deutlich eingeschränkt und damit auch die Möglichkeit, am gesellschaftlichen Leben in Deutschland teilzunehmen.

Die Studie macht deutlich, dass sich die Teilhabemöglichkeiten in den verschiedenen gesellschaftlichen Teilbereichen stark gegenseitig bedingen. Eingeschränkte Möglichkeiten der Teilhabe am Arbeitsmarkt schränken auch die Teilhabe in anderen Bereichen ein. Ausländische Arbeitskräfte, die im deutschen Niedriglohnsektor tätig sind, befinden sich somit häufig in einem Teufelskreis von prekärer Beschäftigung, Leistungsausschlüssen und prekärer Teilhabe. Durch die hohen Teilhabehürden, die mit einer prekären Beschäftigung einhergehen, können sie sozioökonomische und auslandsspezifische Verwundbarkeiten nicht oder schwer überwinden. Obwohl sie arbeiten und zum Teil durchaus über längere Zeit oder wiederholt in Deutschland beschäftigt sind, bleibt ihnen eine gleichberechtigte gesamtgesellschaftliche Teilhabe häufig verwehrt. So laufen die ausländischen Arbeitskräfte Gefahr, in prekär-ausbeuterischen Beschäftigungsverhältnissen und in einem prekären Teufelskreis ‚gefangen‘ zu bleiben. Erwerbstätigkeit gilt gemeinhin als Motor für erfolg-

reiche Integration. Diese Annahme wird durch die Ergebnisse der vorliegenden Studie für die untersuchte Gruppe infrage gestellt.

Dieses Versprechen, durch Arbeit aufzusteigen und einen Platz in der deutschen Gesellschaft zu erhalten, ist nicht für alle hierzulande arbeitenden ausländischen Beschäftigten gleichermaßen relevant. Es gibt legitime Lebensentwürfe, die nicht auf volle Teilhabe ausgelegt sind. Dies ist etwa der Fall, wenn Beschäftigte wiederkehrend für eine kurze Zeit zum Arbeiten nach Deutschland kommen, aber nicht in Erwägung ziehen, längerfristig in Deutschland zu bleiben, sondern das hier verdiente Geld nutzen wollen, um in ihrem Herkunftsland ein besseres Leben zu führen. Für diese Gruppe wäre es weder realistisch noch sinnvoll, Ansprüche an Integration und Teilhabe anzulegen, die deutlich über die Einhaltung grundlegender Schutzstandards im Bereich des Arbeitslebens hinausgehen. Im Rahmen dieser Studie hat sich aber gezeigt, dass selbst diese grundlegenden Standards zum Teil missachtet und unterlaufen werden. Solche Verstöße müssen geahndet und entsprechende Schutzlücken geschlossen werden. Ein anspruchsvolleres und voraussetzungsreicheres Integrationsverständnis, das über einen grundlegenden Schutz hinausgeht, ist wiederum für solche Gruppen anzulegen, die länger (oder gar dauerhaft) in Deutschland bleiben (wollen).

## Literatur

- Allgaier, Antonius/Bolte, Michael/Buschmann, Rudolf/Däubler, Wolfgang/Deinert, Olaf et al.* 2022: Betriebliche Mitbestimmung für das 21. Jahrhundert. Gesetzentwurf für ein modernes Betriebsverfassungsgesetz, Frankfurt am Main.
- Allmendinger, Jutta/Jahn, Kerstin/Promberger, Markus/Schels, Brigitte/Stuth, Stefan* 2018: Prekäre Beschäftigung und unsichere Haushaltslagen im Lebensverlauf: Gibt es in Deutschland ein verfestigtes Prekariat?, in: WSI-Mitteilungen, 4, 259–269.
- Arak, Piotr* 2020: Analyse: Polen – vom Auswanderungsland zum Einwanderungsland. Beitrag vom 05.02.2020. (<https://www.bpb.de/themen/europa/polen-analyse/304676/analyse-polen-vom-auswanderungsland-zum-einwanderungsland/>, 04.07.2022)
- Ataç, Ilker/Rosenberger, Sieglinde* 2013: Inklusion/Exklusion – ein relationales Konzept der Migrationsforschung, in: Ataç, Ilker/Rosenberger, Sieglinde (Hrsg.): Politik der Inklusion und Exklusion, Göttingen, 35–52.
- Aulenbacher, Brigitte/Schwiter, Karin* 2021: Gute Sorge ohne gute Arbeit? Live-in-Care in Deutschland, Österreich und der Schweiz. 1. Aufl., Weinheim.
- BA – Bundesagentur für Arbeit* 2016: Inanspruchnahme von Dolmetscher- und Übersetzungsdiensten. Weisung 201611028 vom 21.11.2016, Nürnberg.
- BA – Bundesagentur für Arbeit* 2021: Saisonbeschäftigung in der Landwirtschaft. Hinweisblatt für Arbeitgeber, Nürnberg.
- Baer, Susanne* 2017: Rechtssoziologie. Eine Einführung in die interdisziplinäre Rechtsforschung. 4. Aufl., Baden-Baden.
- Bartelheimer, Peter* 2007: Politik der Teilhabe. Ein soziologischer Beipackzettel. FES Working Paper 1, Berlin.
- Bartelheimer, Peter/Behrisch, Birgit/Daßler, Henning/Dobslaw, Gudrun/Henke, Jutta et al.* 2020: Teilhabe – eine Begriffsbestimmung, Wiesbaden.
- Bartelheimer, Peter/Henke, Jutta* 2018: Vom Leitziel zur Kennzahl. Teilhabe messbar machen. FGW-Studie, Düsseldorf.
- Bartelheimer, Peter/Kädtler, Jürgen* 2012: Produktion und Teilhabe – Konzepte und Profil sozioökonomischer Berichterstattung, in: Forschungsverbund Sozioökonomische Berichterstattung (Hrsg.): Berichterstattung zur sozioökonomischen Entwicklung in Deutschland, Wiesbaden, 41–85.
- Bast, Jürgen* 2011: Aufenthaltsrecht und Migrationssteuerung, Tübingen.
- Bauer, Joseph* 2019: Viele Überstunden, wenig Privatsphäre. Beitrag vom 18.07.2019. (<https://medien dienst-integration.de/artikel/viele-ueberstunden-wenig-privatsphaere.html>, 04.07.2022)
- Baumgarten, Michael/Drexel, Kiva/Danilova, Katja/Seitz, Tobias* 2022: Ukrainische Studierende als Saisonbeschäftigte in der Landwirtschaft. Eine Recherche über Vermittlungswege und Arbeitsbedingungen, Berlin.
- Becker, Karina* 2018: Migrantische Dienstleisterinnen in deutschen Haushalten. Erwerbsarbeit mit familiärer Arbeitsorientierung, in: Baron, Daniel/Hill, Paul B. (Hrsg.): Atypische Beschäftigung und ihre sozialen Konsequenzen, Wiesbaden, 75–94.
- Becker, Paul/Behrendt, Max/Daub, Lukas/Dubois, Maëlle/Fabiańczyk, Emilia et al.* 2019: EU-Migration nach Deutschland. Analysen zu Arbeitsmarktteilhabe und gesellschaftlicher Partizipation von EU-Bürger\*innen in Deutschland, Berlin.
- Becker, Paul/Fritsche, Christiane/Komitowski, Doritt* 2021: 24-Stunden-Pflegekräfte aus den Staaten außerhalb der EU. Working Paper Fachstelle Einwanderung 7/2021, Berlin.
- Becker, Paul/Hampel, Anna-Elisabeth/Krause, Eva Luise/Spitaleri, Laura* 2022: Prekär durch die Krise. Einblicke in die Arbeitsmarktsituation von Eingewanderten in der Pandemie, Berlin.
- BEMA – Berliner Beratungszentrum für Migration und Gute Arbeit* 2022: Kosten im Arbeitsgericht (erste Instanz). Was kostet mich das Verfahren gegen den\*die Arbeitgeber\*in? Kurzinformation 1/2022, Berlin.
- Benazha, Aranka Vanessa* 2021: Alles rechtens? Rechtliche Rahmenbedingungen der Live-in-Betreuung in Deutschland, in: Aulenbacher, Brigitte/Lutz, Helma/Schwiter, Karin (Hrsg.): Gute Sorge ohne gute Arbeit? Live-in-Care in Deutschland, Österreich und der Schweiz, Weinheim, 46–63.

- Best, Ulrich/Erbe, Jessica/Schmitz, Nadja/Arnold, Stefan/Koch, Robert et al.* 2019: Berufliche Anerkennung im Einwanderungsprozess. Stand und Herausforderungen bei der Antragstellung aus dem Ausland. Ergebnisse des BIBB-Anerkennungsmonitorings, Bonn.
- Birke, Peter* 2021: Die Fleischindustrie in der Corona-Krise: Eine Studie zu Migration, Arbeit und multipler Prekarität, in: Sozial.Geschichte Online, 29, 41-87.
- Bither, Jessica/Ziebarth, Astrid* 2018: Legale Zugangswege schaffen, um irreguläre Migration zu verringern? Was wir von der Westbalkanregelung lernen können, Berlin.
- Blankenburg, Erhard* 1995: Mobilisierung des Rechts. Eine Einführung in die Rechtssoziologie, Berlin/Heidelberg.
- BMBF – Bundesministerium für Bildung und Forschung* 2020: Bericht zum Anerkennungsgesetz 2019, Berlin.
- Bogoeski, Vladimir* 2021a: Harvesting Injustice. How the Legacy of Neoliberal Labour Market Regulation Helps Exclude Seasonal Migrant Workers from Social Security in Germany. Beitrag vom 20.04.2021, in: Verfassungsblog. (<https://verfassungsblog.de/harvesting-injustice/>, 04.07.2022)
- Bogoeski, Vladimir* 2021b: Vom Arbeitsschutz zur Demokratisierung der Fleischwirtschaft. Beitrag vom 04.02.2021, in: WSI-Blog. (<https://www.wsi.de/de/blog-17857-vom-arbeitsschutz-zur-demokratisierung-der-fleischwirtschaft-30350.htm>, 06.04.2023)
- Bogoeski, Vladimir* 2022: Continuities of Exploitation: Seasonal Migrant Workers in German Agriculture during the COVID-19 Pandemic, in: Journal of Law and Society, 49: 4, 681-702.
- Böing, Ursula/Breuer, Marc/Dieckmann, Friedrich/Greving, Heinrich/Roemer, Anna et al.* 2020: Teilhabe und Teilhabeforschung. Grundriss und Positionierung, Münster.
- Bosch, Gerhard/Hüttenhoff, Frederic* 2022: Der Bauarbeitsmarkt. 2. Aufl., Frankfurt/New York.
- Bosch, Gerhard/Hüttenhoff, Frederic/Weinkopf, Claudia* 2019: Kontrolle von Mindestlöhnen, Wiesbaden.
- Böse, Carolin/Schmitz, Nadja* 2022: Auswertung der amtlichen Statistik zum Anerkennungsgesetz des Bundes für 2021. Ergebnisse des BIBB-Anerkennungsmonitorings, Bonn.
- Breidenbach, Wolfgang* 2020: § 4 Aufenthalt (Voraussetzungen, Aufenthaltsw Zwecke, Integration), in: Kluth, Winfried/Hornung, Ulrike/Koch, Andreas (Hrsg.): Handbuch Zuwanderungsrecht, München, Rn. 475-482.
- Brenke, Karl/Beznoska, Martin* 2016: Solo-Selbständige in Deutschland. Strukturen und Erwerbsverläufe. BMAS-Forschungsbericht 465, Berlin.
- Brinkmann, Heinz Ulrich/Dörre, Klaus/Rönnebeck, Silke/Kraemer, Klaus/Speidel, Frederic* 2006: Prekäre Arbeit. Gutachten im Auftrag der Friedrich-Ebert-Stiftung, Berlin.
- Brücker, Herbert/Falkenhain, Mariella/Fendel, Tanja/Promberger, Markus/Raab, Miriam* 2020: Erwerbsmigration über die Westbalkanregelung. Hohe Nachfrage und gute Arbeitsmarktintegration. IAB-Kurzbericht 16, Nürnberg.
- Brücker, Herbert/Falkenhain, Mariella/Fendel, Tanja/Promberger, Markus/Raab, Miriam et al.* 2020: Evaluierung der Westbalkanregelung: Registerdatenanalyse und Betriebsfallstudien. BMAS-Forschungsbericht 544, Nürnberg.
- Brücker, Herbert/Glitz, Albrecht/Lerche, Adrian/Romiti, Agnese* 2021: Integration von Migrantinnen und Migranten in Deutschland: Anerkennung ausländischer Berufsabschlüsse hat positive Arbeitsmarkteffekte. IAB-Kurzbericht 2, Nürnberg.
- Brücker, Herbert/Hauptmann, Andreas/Ehsan, Vallizadeh* 2013: Zuwanderer aus Bulgarien und Rumänien: Arbeitsmigration oder Armutmigration? IAB-Kurzbericht 16, Nürnberg.
- Brücker, Herbert/Kosyakova, Yuliya/Schuß, Eric* 2020: Integration in Arbeitsmarkt und Bildungssystem macht weitere Fortschritte. IAB-Kurzbericht 4, Nürnberg.
- Brücker, Herbert/Liebau, Elisabeth/Romiti, Agnese/Vallizadeh, Ehsan* 2014: Anerkannte Abschlüsse und Deutschkenntnisse lohnen sich. IAB-Kurzbericht 21.3, Nürnberg.
- Brussig, Martin/Frings, Dorothee/Kirsch, Johannes* 2017: Diskriminierungsrisiken in der öffentlichen Arbeitsvermittlung, Baden-Baden.
- Bruzelius, Cecilia/Ratzmann, Nora/Reiß, Lea* 2022: Überbrückungsleistungen für EU-Bürger/-innen in Deutschland: Instrument sozialer Absicherung oder Migrationskontrolle? in: Zeitschrift für Sozialreform, 68: 3-4, 237-266.

- Bundesregierung* 2022: Eckpunkte zur Fachkräfteeinwanderung aus Drittstaaten, Berlin.
- Currie, Ab* 2009: The Legal Problems of Everyday Life. The Nature, Extent and Consequences of Justiciable Problems Experienced by Canadians, in: Sandefur, Rebecca (Hrsg.): Access to Justice, Bingley, 1–41.
- Cyrus, Norbert/Kip, Markus* 2015: Arbeitsrechte mobilisieren ohne Aufenthaltsstatus. Von faktischer Rechtlosigkeit zur Veränderung geltenden Rechts?, in: Industrielle Beziehungen, 22: 1, 33–50.
- Danaj, Sonila/Geyer, Leonard* 2020: Hier, aber nicht um zu bleiben. Die Entsendung von Drittstaatsangehörigen aus Bosnien und Herzegowina, über Slowenien nach Österreich. Policy Brief 2020/6 des European Centre for Social Welfare Policy and Research, Wien.
- Deckert-Regui, Adriana/Liessneck, Toralf* 2020: Arbeitsrechtsschutz für Live-In Pflegekräfte aus der EU in Deutschland. Die aktuelle Lage der Umgehung von Arbeitsschutzgesetzen durch die polnischen Verträge umowy zlecenia und der A1-Bescheinigung. Working Paper #28 der Humboldt Law Clinic Grund- und Menschenrechte, Berlin.
- Deinert, Olaf* 2020: Womit kann begründet werden, dass Werkverträge und Arbeitnehmerüberlassung nur in der Fleischindustrie verboten werden können? Kurzgutachten im Auftrag des Ministeriums für Arbeit, Gesundheit und Soziales des Landes Nordrhein-Westfalen, Uslar.
- Deinert, Olaf* 2022: Rahmenbedingungen und Beschäftigungsformen prekärer Erwerbsarbeit ausländischer Arbeitskräfte in Deutschland. Expertise im Auftrag des wissenschaftlichen Stabs des Sachverständigenrates für Integration und Migration, Berlin/Göttingen.
- Departament Rynku Pracy* 2014: Powierzenie pracy na podstawie oświadczenia (Stand: 03.02.2022). (<https://psz.praca.gov.pl/-/14763-powierzenie-pracy-na-podstawie-oswiadczenia>, 04.07.2022)
- Deter, Alfons* 2019a: Saisonarbeitskräfte: Erntehelfermangel nimmt weiter zu. Beitrag in der top agrar vom 03.05.2019. (<https://www.topagrar.com/panorama/news/erntehelfermangel-nimmt-weiter-zu-11532274.html>, 10.01.2023)
- Deter, Alfons* 2019b: Glaser warnt vor Betriebsaufgaben wegen Erntehelfermangel. Beitrag in der top agrar vom 02.04.2019. (<https://www.topagrar.com/panorama/news/glaser-warnt-vor-betriebsaufgaben-wegen-erntehelfermangel-11508180.html>, 10.01.2023)
- Deter, Alfons* 2019c: Saisonarbeitskräfte: Gespräche mit Nicht-EU-Staaten finden statt. Beitrag in der top agrar vom 05.05.2019. (<https://www.topagrar.com/management-und-politik/news/saison-arbeitskraefte-gespraechе-mit-nicht-eu-staaten-finden-statt-11532956.html>, 04.04.2023)
- Deutsche Welle* 2019: Ukrainische Leiharbeiter bei DHL: Die Schattenseite des Weihnachtsgeschäfts. Beitrag vom 18.12.2019. (<https://p.dw.com/p/3V0By>, 06.04.2023)
- Deutscher Bundestag* 2016: Entwurf eines Gesetzes zur Umsetzung der Richtlinie 2011/36/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 5. April 2011 zur Verhütung und Bekämpfung des Menschenhandels und zum Schutz seiner Opfer sowie zur Ersetzung des Rahmenbeschlusses 2002/629/JI des Rates. Beschlussempfehlung und Bericht des Ausschusses für Recht und Verbraucherschutz (6. Ausschuss) zu dem Gesetzentwurf der Bundesregierung. Drucksache 18/4613, Berlin.
- Deutscher Bundestag* 2020: Entwicklung der Arbeitsbedingungen in der Fleischwirtschaft. Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Jutta Krellmann, Susanne Ferschl, Matthias W. Birkwald, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE. Drucksache 19/22712, Berlin.
- Devetzi, Stamatia/Janda, Constanze* 2017: Das Gesetz zur Regelung von Ansprüchen ausländischer Personen in der Grundsicherung für Arbeitsuchende und in der Sozialhilfe, in: Zeitschrift für europäisches Sozial- und Arbeitsrecht, 5, 197–206.
- Dubois, Maëlle/Fabiańczyk, Emilia/Komitowski, Doritt/Kraußlach, Marianne/Lange, Miguel Montero et al.* 2019: Prekär in Berlin. Zusammenhänge zwischen Arbeitsmarktintegration und Wohnungsnotfällen bei EU-Zugewanderten, Berlin.
- Ekert, Stefan/Larsen, Christa/Valtin, Anne/Schröder, Ronja/Ornig, Nikola* 2017: Evaluation des Anerkennungsgesetzes. Endbericht im Auftrag des Bundesinstituts für Berufsbildung, Bonn.
- Erbe, Jessica* 2020: Theorie und Praxis der Anerkennungsregeln. Beobachtungen zu Vollzugsproblemen und Lösungsansätzen, in: Matthes, Britta/Severing, Eckart (Hrsg.): Zugang zu beruflicher Bildung für Zuwandernde. Chancen und Barrieren, Bonn, 91–113.
- Erol, Serife/Schulten, Thorsten* 2021: Neuordnung der Arbeitsbeziehungen in der Fleischindustrie. Das Ende der „organisierten Verantwortungslosigkeit“? WSI-Report 61, Düsseldorf.

- Eurostat* 2023: Genehmigungen für Saisonarbeit nach Wirtschaftssektor, Geschlecht und Staatsangehörigkeit. Indikator migr\_ressw2 (Stand: 08.02.2023), Brüssel.
- Felstiner, William L. F./Abel, Richard L./Sarat, Austin* 1980: The Emergence and Transformation of Disputes: Naming, Blaming, Claiming ..., in: *Law & Society Review*, 15: 3-4, 631-654.
- Fiedler, Mathias/Hielscher, Lee* 2017: Aus den Kreisläufen des „Schweinesystems“. Die Fleischindustrie im Oldenburger Münsterland als Regime von Mobilität und Ausbeutung, in: *movements. Journal for Critical Migration and Border Regime Studies*, 3: 1, 165-175.
- Fihel, Agnieszka/Kaczmarczyk, Paweł/Stefańska, Renata* 2012: Recent Trends in International Migration in Poland, in: *Central and Eastern European Migration Review*, 1: 1, 69-90.
- Freitag, Nora* 2020: Arbeitsausbeutung beenden. Osteuropäische Arbeitskräfte in der häuslichen Betreuung in Deutschland, Berlin.
- Fuchs, Gesine* 2012: „Strategische Prozessführung“ als Partizipationskanal, in: de Nève, Dorothee/Olteanu, Tina (Hrsg.): Politische Partizipation jenseits der Konventionen, Opladen, 51-74.
- Fuchs, Gesine* 2019: Rechtsmobilisierung. Rechte kennen, Rechte nutzen und Recht bekommen, in: Boulangier, Christian/Rosenstock, Julika/Singelstein, Tobias (Hrsg.): Interdisziplinäre Rechtsforschung. Eine Einführung in die geistes- und sozialwissenschaftliche Befassung mit dem Recht und seiner Praxis, Wiesbaden, 243-258.
- Galanter, Marc* 1974: Why the „Haves“ Come Out Ahead. Speculations on the Limits of Legal Change, in: *Law & Society Review*, 1, 95-160.
- Glen, Hazel* 1999: *Paths to Justice: What People Do and Think about Going to Law*, Oxford.
- Goncharuk, Tetiana* 2021: Analyse: Ukrainische Care-Migrantinnen in Deutschland. Prekäre Arbeitsbedingungen, lukratives Geschäft. Beitrag vom 10.08.2021. (<https://www.bpb.de/themen/europa/ukraine/338089/analyse-ukrainische-care-migrantinnen-in-deutschland-prekaere-arbeitsbedingungen-lukratives-geschaeft/>, 04.07.2022)
- Grabitz, Eberhard* 1970: Europäisches Bürgerrecht zwischen Marktbürgerschaft und Staatsbürgerschaft, Köln.
- Graser, Alexander* 2020: Zugang zum Recht: Kein Thema für die deutsche (Sozial-) Rechtswissenschaft?, in: *Zeitschrift für ausländisches und internationales Arbeits- und Sozialrecht*, 1, 13-30.
- Habel, Simone/Tschenker, Theresa* 2022: Reduktion der Arbeitszeit in der Live-In-Pflege. Eine interdisziplinäre Untersuchung von Maßnahmen der Vermittlungsagenturen. Study 471 der Hans-Böckler-Stiftung, Düsseldorf.
- Hähnel, Stefanie* 2014: Mobile Beschäftigung. Aktivitäten und Projekte gewerkschaftlicher und gewerkschaftsnaher Organisationen gegenüber mobilen Beschäftigten in ausgewählten europäischen Staaten, Berlin.
- Haubner, Tine* 2018: Dienstboten der Nation. Ausbeutung informeller Laienpflege und die Revitalisierung eines totgeglaubten Klassikers, in: *Österreichische Zeitschrift für Politikwissenschaft*, 43, 267-282.
- Hauptzollamt Dresden* 2020: Verdacht der illegalen Beschäftigung in der häuslichen Pflege. Pressemitteilung vom 25.11.2020. ([https://www.zoll.de/SharedDocs/Pressemitteilungen/DE/Schwarzarbeitsbekaempfung/2020/y19\\_haeusliche\\_pflege.html](https://www.zoll.de/SharedDocs/Pressemitteilungen/DE/Schwarzarbeitsbekaempfung/2020/y19_haeusliche_pflege.html), 04.07.2022)
- Hense, Andrea* 2018: Wahrnehmung der eigenen Prekarität. Grundlagen einer Theorie zur sozialen Erklärung von Ungleichheitswahrnehmungen, Wiesbaden.
- Hirsh, C. Elizabeth* 2008: Settling for Less? Organizational Determinants of Discrimination-Charge Outcomes, in: *Law and Society Review*, 42: 2, 239-274.
- Iglicka, Krystyna/Ziolek-Skrzypczak, Magdalena* 2010: EU Membership Highlights Poland's Migration Challenges. Beitrag vom 01.09.2010, in: *Migration Information Source*. (<https://www.migrationpolicy.org/article/eu-membership-highlights-polands-migration-challenges>, 04.04.2023)
- Initiative Faire Landarbeit* 2019: Initiative Faire Landarbeit. Bericht 2019. Saisonarbeit in der Landwirtschaft, Frankfurt am Main/Berlin.
- Janda, Constanze* 2011: Soziale Sicherung für Migranten unter besonderer Berücksichtigung der Unionsbürgerschaft. Eine Untersuchung am Beispiel der Grundsicherung für Arbeitsuchende, in: *Kritische Vierteljahresschrift für Gesetzgebung und Rechtswissenschaft*, 94: 3, 275-294.



- Janda, Constanze* 2021: Die Autonomie der Freizügigkeitsverordnung und das „Gespenst des Sozialtourismus“, in: Zeitschrift für europäisches Sozial- und Arbeitsrecht, 1, 3–9.
- Jansen, Andreas* 2020: Wachsende Graubereiche in der Beschäftigung. Working Paper Forschungsförderung 167, Berlin/Düsseldorf.
- Jetter, Birte/Maaßen, Jens/Stephan, Nina/Sommer, Jörn/Karato, Yukako* 2020: Evaluation des Projektes „Faire Mobilität“. Abschlussbericht. BMAS-Forschungsbericht 547, Düsseldorf/Berlin.
- Jossen, Jacob* 2022: BGB § 611a Arbeitsvertrag, in: Rolfs, Christian/Giesen, Richard/Meßling, Miriam/Udsching, Peter (Hrsg.): BeckOK Arbeitsrecht, München.
- Kaczmarczyk, Paweł/Okólski, Marek* 2008: Demographic and Labour-Market Impacts of Migration on Poland, in: Oxford Review of Economic Policy, 24: 3, 599–624.
- Kalantaryan, Sona/Mazza, Jacopo/Scipioni, Marco* 2020: Meeting Labour Demand in Agriculture in Times of COVID 19 Pandemic. JRC Technical Report, Luxemburg.
- Karakayali, Juliane* 2010: Transnational Haushalten. Biografische Interviews mit care workers aus Osteuropa, Wiesbaden.
- Kindler, Marta/Kordasiewicz, Anna/Szulecka, Monika* 2016: Care Needs and Migration for Domestic Work: Ukraine-Poland. Global Action Programme on Migrant Domestic Workers and Their Families, Genf.
- Kingreen, Thorsten* 2014: Migration und Sozialleistungen: Rechtliche Anmerkungen zu einem bayerischen Aufreger, in: Bayerische Verwaltungsblätter, 145: 10, 289–295.
- Kocher, Eva* 2009: Effektive Mobilisierung von Beschäftigtenrechten. Das Arbeitsrecht in der betrieblichen Praxis. Böckler Forschungsmonitoring 8, Düsseldorf.
- Kocher, Eva* 2017: AEUV Art. 45 [Arbeitnehmerfreizügigkeit], in: Häde, Matthias/Pechstein, Carsten/Nowak, Ulrich (Hrsg.): Frankfurter Kommentar EUV/GRC/AEUV. 1. Aufl., Tübingen.
- Kocher, Eva* 2022: Arbeitsverhältnisse für transnationale Live-in-Care. Handlungsempfehlungen aus arbeitsrechtlicher Sicht. DIFIS-Impuls 12, Duisburg/Bremen.
- Kocher, Eva/Potocka-Sionek, Nastazja* 2022: Rechtsfragen beim Einsatz polnischer Betreuungskräfte (Live-ins) in Deutschland durch Vermittlung polnischer Agenturen, Frankfurt (Oder).
- Krenn, Manfred* 2013: Prekäre Integration. Zu den Besonderheiten eingeschränkter sozialer Teilhabe von MigrantInnen durch prekäre Arbeit, in: SWS-Rundschau, 53: 4, 382–403.
- Kronauer, Martin* 2010: Inklusion – Exklusion. Eine historische und begriffliche Annäherung an die soziale Frage der Gegenwart, in: Kronauer, Martin (Hrsg.): Inklusion und Weiterbildung. Reflexionen zur gesellschaftlichen Teilhabe in der Gegenwart, Bielefeld, 24–58.
- Kuckartz, Udo* 2016: Qualitative Inhaltsanalyse. Methoden, Praxis, Computerunterstützung, Weinheim/Basel.
- Künkel, Jenny* 2018: Die städtische Produktion von „Armutsmigration“, in: PROKLA. Zeitschrift für kritische Sozialwissenschaft, 48: 191, 283–298.
- Langenfeld, Christine/Lehner, Roman* 2020: Einwanderungsrecht in Deutschland. Entwicklungslinien, konzeptionelle Grundentscheidungen und offene Fragen, in: Zeitschrift für Ausländerrecht und Ausländerpolitik, 40: 7, 215–222.
- Lechner, Claudia* 2020: Anwerbung und Arbeitsbedingungen von Saisonarbeitskräften. Studie der deutschen nationalen Kontaktstelle für das Europäische Migrationsnetzwerk. Working Paper 89 des Forschungszentrums des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge, Nürnberg.
- Lehmann, Diana/Dörre, Klaus/Scherschel, Karin* 2009: Prekarität und Migration. Ausgewählte Daten und Trends. Economic Sociology Jena Working Papers 7/2009, Jena.
- Lehner, Roman/Kolb, Holger* 2021: Wächst zusammen, was zusammengehört? Anerkennung von im Ausland erworbenen Qualifikationen und Fachkräftezuwanderung, in: Berlit, Uwe/Hoppe, Michael/Kluth, Winfried (Hrsg.): Jahrbuch des Migrationsrechts für die Bundesrepublik Deutschland, Baden-Baden, 465–488.
- Leiber, Simone/Rossow, Verena* 2021: Beschäftigung von Migrantinnen in der sogenannten „24-Stunden-Betreuung“ in Privathaushalten. Expertise im Auftrag des SVR, Berlin.

*Luig, Benjamin* 2021: Saisonarbeit in der Landwirtschaft. Bericht 2021, Frankfurt am Main.

*Martiny, Dieter* 2021: Rom I-VO Art. 8 Individualarbeitsverträge, in: Säcker, Franz Jürgen/Rixecker, Roland/Oetker, Hartmut/Limberg, Bettina (Hrsg.): Münchner Kommentar zum Bürgerlichen Gesetzbuch. 8. Aufl., München.

*McGauran, Katrin* 2016: The Impact of Letterbox-Type Practices on Labour Rights and Public Revenue, Brüssel.

*Mergener, Alexandra* 2018: Zuwanderung in Zeiten von Fachkräfteengpässen auf dem deutschen Arbeitsmarkt. Einflussfaktoren auf die Beschäftigungs- und Rekrutierungschancen ausländischer Fachkräfte aus betrieblicher Perspektive, Bonn.

*Ministerium für Arbeit, Gesundheit und Soziales des Landes Nordrhein-Westfalen* 2020: Überwachungsaktion. „Faire Arbeit in der Fleischindustrie“. Abschlussbericht, Düsseldorf.

*Ministerium für Arbeit, Gesundheit und Soziales des Landes Nordrhein-Westfalen* 2022: Gemeinsam gegen Schwarzarbeit und illegale Beschäftigung in der Fleischindustrie. Beitrag vom 18.09.2022. (<https://www.mags.nrw/pressemitteilung/gemeinsam-gegen-schwarzarbeit-und-illegale-beschaeftigung-der-fleischindustrie>, 06.04.2023)

*Mohr, Katrin* 2005: Stratifizierte Rechte und Soziale Exklusion von Migranten im Wohlfahrtsstaat, in: Zeitschrift für Soziologie, 34: 5, 383-398.

*Neundorf, Kathleen* 2020: Anerkennung ausländischer Bildungs- und Berufsabschlüsse, in: von Harbou, Frederik/Weizsäcker, Esther (Hrsg.): Einwanderungsrecht. Das Recht der Arbeits- und Bildungsmigration. 2. Aufl., München, 73-106.

*NGG – Gewerkschaft Nahrung-Genuss-Gaststätten* 2021: Mindestens 12,30 Euro pro Stunde für Beschäftigte in deutschen Schlachthöfen und Wurstfabriken. Beitrag vom 01.06.2021. (<https://www.ngg.net/presse/pressemitteilungen/2021/mindestens-1230-euro-pro-stunde-fuer-beschaeftigte-in-deutschen-schlachthoefen-und-wurstfabriken/>, 06.04.2023)

*Niskanen, William A.* 2006: Build a Wall around the Welfare State, Not around the Country. Cato Policy Report 2, Washington D. C.

*Nullmeier, Frank* 2010: Kritik neoliberaler Menschen- und Gesellschaftsbilder und Konsequenzen für ein neues Verständnis von „sozialer Gerechtigkeit“. Expertise im Auftrag der Abteilung Wirtschafts- und Sozialpolitik der Friedrich-Ebert-Stiftung. WISO-Diskurs, Bonn.

*Obermeier, Tim* 2020: Werkverträge und Schwarzarbeit. Beitrag vom 01.09.2020. (<https://www.bpb.de/themen/arbeit/arbeitsmarktpolitik/317252/werkvertraege-und-schwarzarbeit/>, 06.04.2023)

*OECD – Organisation for Economic Co-operation and Development* 2015: Equal Access to Justice. OECD Expert Roundtable Background Notes, Paris.

*Offer, Bettina* 2017: Der Entwurf der SPD-Bundestagsfraktion für ein Einwanderungsgesetz. Analyse und kritische Stellungnahme, in: Zeitschrift für Ausländerrecht und Ausländerpolitik, 37: 1, 29-33.

*Preis, Ulrich* 2023: § 611a Arbeitsvertrag, in: Müller-Glöge, Rudi/Preis, Ulrich/Schmidt, Ingrid (Hrsg.): Erfurter Kommentar zum Arbeitsrecht. 23. Aufl., München.

*Pries, Ludger* 2015: Teilhabe in der Migrationsgesellschaft: Zwischen Assimilation und Abschaffung des Integrationsbegriffs. IMIS-Beiträge 47, Osnabrück.

*Pries, Ludger* 2020: Integration. Soziologische Theorien und Gegenstandsbereiche, in: Decker, Oliver/Kailitz, Steffen/Pickel, Gert/Röder, Antje/Schulze Wessel, Julia (Hrsg.): Handbuch Integration, Wiesbaden, 1-18.

*Pries, Ludger/Tuncer-Zengingül, Tülay* 2012: Wohnungslose mit Migrationshintergrund in Nordrhein-Westfalen. Eine Untersuchung zu den Lebenslagen. Studie erstellt im Auftrag des Ministeriums für Arbeit, Integration und Soziales des Landes Nordrhein-Westfalen, Düsseldorf.

*Promberger, Markus/Jahn, Kerstin/Schels, Brigitte/Allmendinger, Jutta/Stuth, Stefan* 2018: Existiert ein verfestigtes „Prekariat“? Prekäre Beschäftigung, ihre Gestalt und Bedeutung im Lebenslauf und die Konsequenzen für die Strukturierung sozialer Ungleichheit. Working Paper Forschungsförderung 85, Berlin/Düsseldorf.

*Ratzmann, Nora* 2019: Caught between the Local and the (Trans)National. EU Citizens at the Front-Line of German Welfare Policy, London.

- Rogalewski, Adam/Florek, Karol 2020: The Future of Live-in Care Work in Europe. Report on the EESC Country Visits to the United Kingdom, Germany, Italy and Poland Following up on the EESC Opinion on „The Rights of Live-in Care Workers“, Brüssel.
- Rohrbach-Schmidt, Daniela/Tiemann, Michael 2016: Limited Transferability of Human Capital across Countries. The Case of Workers with Foreign Qualifications in Germany. Wissenschaftliche Diskussionspapiere des Bundesinstituts für Berufsbildung 174, Bonn.
- Rudolf, Beate 2014: Rechte haben – Recht bekommen. Das Menschenrecht auf Zugang zum Recht, Berlin.
- Ruhs, Martin 2013: The Price of Rights. Regulating International Labor Migration, Princeton.
- Schmidt, Susanne K. 2019: Ein Kampf der Staatsgewalten? Die schwierige soziale Absicherung des europäischen Freizügigkeitsregimes, in: Zeitschrift für Sozialreform, 65: 1, 29–57.
- Schneider, Jan/Götte, Malte 2022: Meat Plants and Strawberry Fields Forever? Precarious Migrant Labour in the German Agri-Food Sector before and after COVID-19, in: European Journal of Migration and Law, 24: 2, 265–286.
- Schneider, Jan/Götte, Malte/Siegmann, Karin Astrid/Williams, Tyler/Iossa, Andrea et al. 2020: Are Agri-Food Workers Only Exploited in Southern Europe? Case Study on Migrant Labour in Germany, the Netherlands, and Sweden, Brüssel.
- Schorck, Franziska/Loschert, Franziska/Kolb, Holger 2022: ‚Zeitenwende‘ bei der Arbeitsmarktintegration? Teilhabe und Prekarität von Ukrainerinnen und Ukrainern am deutschen Arbeitsmarkt. SVR-Policy Brief 2022-3, Berlin.
- Schubert, Jens 2010: Das Normalarbeitsverhältnis in der arbeits- und sozialrechtlichen Wirklichkeit, in: Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht, 36, 2613–2618.
- Schulten, Thorsten/Spocht, Johannes 2021: Ein Jahr Arbeitsschutzkontrollgesetz. Grundlegender Wandel in der Fleischindustrie?, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, 51-52, 36–41.
- Seils, Eric/Emmler, Helge 2022: Der untere Entgeltbereich. WSI-Policy Brief 65, Düsseldorf.
- Sepsi, Szabolcs 2021: Umbruch in der Schlachtindustrie? Beitrag vom 25.06.2021, in: JACOBIN Magazin. (<https://jacobin.de/artikel/schlachtindustrie-gesetz-subunternehmen-fleischindustrie-tonnies-west-fleisch-vion-faire-mobilitaet-werkvertraege/>, 06.04.2023)
- Sepsi, Szabolcs/Szot, Anna 2020: Das Arbeitsschutzkontrollgesetz in der Praxis. Eine erste Bilanz aus der Perspektive von Faire Mobilität, Berlin.
- Sindbjerg Martinsen, Dorte/Werner, Benjamin 2019: No Welfare Magnets. Free Movement and Cross-Border Welfare in Germany and Denmark Compared, in: Journal of European Public Policy, 26: 5, 637–655.
- SOKA-BAU – Sozialkassen der Bauwirtschaft 2019: Kennzahlen SOKA-BAU. Geschäftsjahr 2019, Wiesbaden.
- Sozialpolitischer Ausschuss der Fleischwirtschaft 2018: Standortoffensive deutscher Unternehmen der Fleischwirtschaft. Selbstverpflichtung der Unternehmen für attraktivere Arbeitsbedingungen. 3. Bericht, Hannover.
- Späth, Jochen/Brändle, Tobias/Preuss, Stefan/Reiner, Marcel 2018: Operationalizing Seasonal Work in Germany. IAW Diskussionspapiere 131, Tübingen.
- Späth, Jochen/Brändle, Tobias/Reiner, Marcel/Boockmann, Bernhard 2018: Auswirkungen des Mindestlohns im Bereich Saisonarbeit. Studie im Auftrag der Mindestlohnkommission, Tübingen.
- Spocht, Johannes/Schulten, Thorsten 2021: Mindestlohtarifvertrag in der Fleischwirtschaft. Beitrag vom 14.06.2021, in: WSI-Blog. (<https://www.wsi.de/de/blog-17857-mindestlohtarifvertrag-in-der-fleischwirtschaft-33525.htm>, 06.04.2023)
- Statistik der Bundesagentur für Arbeit 2021: Beschäftigungsstatistik: Zeitreihe 2013-2020 (jew. der 31.12. d. J.), Deutschland (Arbeitsort). Auftragsnummer 317956 (Stand 03.08.2021), Nürnberg.
- Statistisches Bundesamt 2008: Klassifikation der Wirtschaftszweige, Wiesbaden.
- Sthamer, Evelyn/Schütz, Lea-Sophie/Stallmann, Ludger 2013: Inklusive Gesellschaft – Teilhabe in Deutschland. Teilhabe von (benachteiligten) Familien – Welchen Beitrag können Einrichtungen frühkindlicher Bildung leisten?, Frankfurt am Main.

*Stuth, Stefan* 2021: Prekäre Beschäftigung und mögliche Ursachen, in: Statistisches Bundesamt/Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung/Bundesinstitut für Bevölkerungsforschung (Hrsg.): Datenreport 2021. Ein Sozialbericht für die Bundesrepublik Deutschland, Bonn, 148-201.

*Stuth, Stefan/Schels, Brigitte/Promberger, Markus/Jahn, Kerstin/Allmendinger, Jutta* 2018: Prekarität in Deutschland?! WZB Discussion Paper 4, Berlin.

*SVR – Sachverständigenrat deutscher Stiftungen für Integration und Migration* 2017: Chancen in der Krise. Zur Zukunft der Flüchtlingspolitik in Deutschland und Europa. Jahresgutachten 2017, Berlin.

*SVR – Sachverständigenrat deutscher Stiftungen für Integration und Migration* 2019: Bewegte Zeiten: Rückblick auf die Integrations- und Migrationspolitik der letzten Jahre. Jahresgutachten 2019, Berlin.

*SVR – Sachverständigenrat für Integration und Migration* 2022: Systemrelevant: Migration als Stütze und Herausforderung für die Gesundheitsversorgung in Deutschland. Jahresgutachten 2022, Berlin.

*SVR-Forschungsbereich – Forschungsbereich beim Sachverständigenrat deutscher Stiftungen für Integration und Migration* 2018: Alternativen zum Asyl-antrag? Legale Migrationswege nach Deutschland für Drittstaatsangehörige ohne Schutzperspektive, Berlin.

*Thierry, Xavier* 2009: France, in: Fassmann, Heinz/Reeger, Ursula/Sievers, Wiebke (Hrsg.): Statistics and Reality. Concepts and Measurements of Migration in Europe, Amsterdam, 67-87.

*Thym, Daniel* 2010: Migrationsverwaltungsrecht, Tübingen.

*Thym, Daniel* 2017: Migrationsfolgenrecht, in: Grenzüberschreitungen. Migration. Entterritorialisierung des öffentlichen Rechts. Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer, 76, 169-216.

*Vitols, Katrin* 2019: Die Praxis von Werk- und Dienstverträgen. Probleme und Handlungsmöglichkeiten für die betriebliche Mitbestimmung. Study 420 der Hans-Böckler-Stiftung, Düsseldorf.

*von Harbou, Frederik* 2015: § 17a AufenthG, Schattengewächs der Bleiberechtsreform. Die neue Aufenthaltserlaubnis für die Absolvierung von Bildungsmaßnahmen zur Anerkennung ausländischer Berufsqualifikationen, in: Zeitschrift für Ausländerrecht und Ausländerpolitik, 35: 10, 343-347.

*Wagner, Bettina/Hassel, Anke* 2015: Europäische Arbeitskräftemobilität nach Deutschland: Ein Überblick über Entsendung, Arbeitnehmerfreizügigkeit und Niederlassungsfreiheit von EU-Bürgern in Deutschland. Study 301 der Hans-Böckler-Stiftung, Düsseldorf.

*Wagner, Bettina/Hassel, Anke* 2017: Arbeitsmigration oder Auswanderung? Eine Analyse atypischer Arbeitsmigration nach Deutschland. WSI-Mitteilungen 06, Düsseldorf.

*Wagner, Sabrina* 2018: Die „Armutsmigranten“ kommen. Zur Repräsentation von Migrantinnen und Migranten aus Bulgarien und Rumänien in der deutschen Tagespresse, in: Lünenborg, Margreth/Sell, Saskia (Hrsg.): Politischer Journalismus im Fokus der Journalistik, Wiesbaden, 261-285.

*Witschen, Stefan* 2022: § 618 Pflicht zu Schutzmaßnahmen, in: Gsell, Beate/Krüger, Wolfgang/Lorenz, Stephan/Reymann, Christoph (Hrsg.): beck-online. Großkommentar, München.

*Wrase, Michael* 2019: Rechtswirkungsforschung revisited: Stand und Perspektiven der rechtssoziologischen Wirkungsforschung, in: Boulanger, Christian/Rosenstock, Julika/Singelstein, Tobias (Hrsg.): Interdisziplinäre Rechtsforschung. Eine Einführung in die geistes- und sozialwissenschaftliche Befassung mit dem Recht und seiner Praxis, Wiesbaden, 127-142.

*Wrase, Michael/Behr, Johanna/Günther, Philipp/Mobers, Leba/Stegemann, Tim et al.* 2022: Zugang zum Recht in Berlin: Zwischenbericht explorative Phase. WZB Discussion Paper 4, Berlin.

*Wrase, Michael/Thies, Leonie/Behr, Johanna/Stegemann, Tim* 2021: Gleicher Zugang zum Recht. (Menschen-)Rechtlicher Anspruch und Wirklichkeit, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, 37, 48-54.

*Zacher, Hans Friedrich* 1993: Abhandlungen zum Sozialrecht, Heidelberg.

*Zeit Online* 2018: Erntehelfer: Sie wollen hier nicht mehr arbeiten. Beitrag vom 14.08.2018. (<https://www.zeit.de/arbeit/2018-07/erntehelfer-saisonkraefte-mangel-landwirtschaft-agrarbereich/komplettan-sicht>, 04.04.2023)

*Zoll* 2021: 18 Arbeitnehmer ohne Arbeitserlaubnis auf einer Großbaustelle in Frankfurt (Oder). Pressemitteilung vom 28.04.2021. ([https://www.zoll.de/SharedDocs/Pressemitteilungen/DE/Schwarzarbeitsbekaempfung/2021/z14\\_sp\\_baugewerbe\\_ff.html](https://www.zoll.de/SharedDocs/Pressemitteilungen/DE/Schwarzarbeitsbekaempfung/2021/z14_sp_baugewerbe_ff.html), 06.04.2023)

## Abbildungsverzeichnis

Abb. 1	Die Wirkung von Teilhabebedingungen auf individuelle Teilhabemöglichkeiten .....	13
Abb. 2	Relevante Teilhabedimensionen für prekär beschäftigte ausländische Arbeitskräfte .....	14
Abb. 3	Wechselwirkungen zwischen individuellen Faktoren und Bedingungen für die Teilhabe am Arbeitsmarkt .....	18

## Tabellenverzeichnis

Tab. 1	Verteilung der Experteninterviews nach Zielgruppen .....	9
Tab. 2	Arten von Teilhabehürden .....	16

## Verzeichnis der Info-Boxen

Info-Box 1	Zur Unterscheidung zwischen reglementierten und nicht reglementierten Berufen .....	20
Info-Box 2	Die Beschäftigung ausländischer Arbeitskräfte in der Fleischindustrie in Zahlen .....	61
Info-Box 3	Das Arbeitsschutzkontrollgesetz .....	63
Info-Box 4	Staatliche Vermittlung als Alternative? .....	80
Info-Box 5	Das BAG-Urteil zur ‚24-Stunden-Betreuung‘ – eine erfolgreiche, jedoch singuläre Rechtsmobilisierung .....	96
Info-Box 6	Das Arbeitsschutzkontrollgesetz in der Fleischindustrie: Chancen für die kollektive Interessenvertretung? .....	102

## Impressum

### Herausgeber

Sachverständigenrat für Integration und Migration (SVR) gGmbH  
Neue Promenade 6  
10178 Berlin  
Tel.: 030/288 86 59-0  
Fax: 030/288 86 59-11  
info@svr-migration.de  
[www.svr-migration.de](http://www.svr-migration.de)  
(Redaktionsschluss: Mai 2023)

### Verantwortlich

Dr. Cornelia Schu

### Gestaltung

SeitenPlan GmbH, Dortmund

### Druck

Knipp Medien und Kommunikation GmbH, Dortmund

SVR-Studie 2023-1

ISSN (Print) 2749-0610

ISSN (Online) 2749-0629

© SVR gGmbH, Berlin 2023

Diese Publikation wurde auf dem Papier Circleoffset Premium White gedruckt  
(100 % Altpapier, Blauer-Engel- und EU-Ecolabel-zertifiziert).





## Die Autorinnen und der Autor

**Dr. Franziska Loschert**

Wissenschaftliche Mitarbeiterin

**Dr. Holger Kolb**

Leiter des Bereichs Jahresgutachten

**Franziska Schork**

Wissenschaftliche Mitarbeiterin

## Über den Sachverständigenrat

Der Sachverständigenrat für Integration und Migration ist ein unabhängiges und interdisziplinär besetztes Gremium der wissenschaftlichen Politikberatung. Mit seinen Gutachten soll das Gremium zur Urteilsbildung bei allen integrations- und migrationspolitisch verantwortlichen Instanzen sowie der Öffentlichkeit beitragen. Dem SVR gehören neun Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler aus verschiedenen Disziplinen und Forschungsrichtungen an: Prof. Dr. Hans Vorländer (Vorsitzender), Prof. Dr. Birgit Leyendecker (Stellvertretende Vorsitzende), Prof. Dr. Havva Engin, Prof. Dr. Birgit Glorius, Prof. Dr. Marc Helbling, Prof. Dr. Winfried Kluth, Prof. Dr. Steffen Mau, Prof. Panu Poutvaara, Ph.D., Prof. Dr. Sieglinde Rosenberger.

Der wissenschaftliche Stab unterstützt den Sachverständigenrat bei der Erfüllung seiner Aufgaben und betreibt darüber hinaus eigenständige, anwendungsorientierte Forschung im Bereich Integration und Migration. Dabei folgt er unterschiedlichen disziplinären und methodischen Ansätzen. Die Forschungsergebnisse werden u. a. in Form von Studien, Expertisen und Policy Briefs veröffentlicht.

Weitere Informationen unter: [www.svr-migration.de](http://www.svr-migration.de)