

Stellungnahme

zum Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Einrichtung eines EU-Talentpools (COM(2023) 716 final)

1. Allgemeine Anmerkungen

Eine geplante, faire und rechtebasierte Fachkräfteeinwanderung kann aus Sicht des DGB und seiner Mitgliedsgewerkschaften zur Linderung von Fachkräftengapsen beitragen. Sie kann und muss im Einklang mit den inländischen Potenzialen genutzt werden, welche durch eine Verbesserung der Arbeitsbedingungen und Qualifizierungen aktiviert werden können. Bei der Anwerbung und Vermittlung von Drittstaatsangehörigen muss sichergestellt werden, dass diese in gute Arbeit erfolgt und nicht dazu beiträgt, dass inländische Arbeits- und Sozialstandards unterlaufen werden. Zum Schutz der Erwerbsmigrant*innen und zur Sicherstellung eines fairen Wettbewerbs muss dabei der Grundsatz der Gleichbehandlung greifen. Diesen Anforderungen wird der Vorschlag der EU-Kommission für einen Talentpool in der vorliegenden Fassung nicht gerecht.

25. September 2024

Kontaktperson:

Dr. Anne Karrass
Referatsleiterin Europäische
Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik
Abt. Arbeitsmarktpolitik

Deutscher Gewerkschaftsbund
Keithstraße 1
10787 Berlin
Telefon: +49 30 24060-772

anne.karrass@dgb.de

Vermittlung in gute und qualifikationsgerechte Arbeit sicherstellen!

Drittstaatsangehörige, bei denen im Gegensatz zu EU-Bürger*innen oft der Aufenthaltstitel an das Arbeitsverhältnis gekoppelt ist, sind besonders schutzbedürftig. Aus Sicht des DGB und seiner Mitgliedsgewerkschaften muss daher die Vermittlung in gute und qualifikationsgerechte Arbeit höchste Priorität haben. Der Talentpool zielt nach dem Willen der EU-Kommission nicht nur auf die Anwerbung hochqualifizierter Fachkräfte, sondern ausdrücklich auch auf die Anwerbung von Arbeitskräften mit mittlerem und geringem Qualifikationsniveau ab. Die vorliegende Liste sog. Mangelberufe umfasst viele Berufe, bei denen wir aus der Erfahrung gewerkschaftsnaher Beratungsstellen wissen, dass es hier etablierte Missbrauchsstrukturen gibt. Ob LKW-Fahrer*innen, diverse Berufe im Bausektor, Reinigungspersonal oder Pflegehelfer*innen: Sie leben oft in unzumutbaren Unterkünften, müssen ihre Pässe bei der Einreise abgeben und bekommen ihre Löhne zu spät oder gar nicht ausgezahlt – um nur ein paar Beispiele zu nennen.

Die Struktur des Talentpools sieht nur sehr unzureichende Maßnahmen zum Schutz der Beschäftigten vor. Die Bereitstellung von allgemeinen Informationen (Art. 17) und die Einrichtung von staatlichen Beschwerdemechanismen (Art. 18) sind nicht geeignet, Drittstaatsangehörige wirksam vor missbräuchlichen Praktiken zu schützen. Die nationalen Kontaktstellen (in Deutschland die Bundesagentur für Arbeit) sind zudem nicht in der Lage, individuelle Beratung und Unterstützung anzubieten.

Solange keine wirksamen Kontrollmechanismen in die Konzeption des Talentpools integriert werden, bestehen erhebliche Risiken für die vermittelten Personen. Arbeitgeber*innen oder private Vermittler, deren Geschäftsmodell auf ausbeuterischer und prekärer Beschäftigung beruht, könnten das Portal gezielt nutzen, um geeignete Arbeitskräfte zu finden. Direkte Matching-Prozesse zwischen Interessent*innen und Arbeitgebern/Vermittlern ohne Qualitätskontrolle der Stellenangebote oder der Arbeitgeber/Vermittler bergen ein großes Missbrauchspotenzial und sind daher abzulehnen.

Wenn die Anwerbung von Drittstaatsangehörigen in die EU erleichtert werden soll, müssen zwingend **parallel wirksame Strukturen zur Information und Beratung von Arbeitsmigrant*innen geschaffen werden**. Aus Sicht des DGB und seiner Mitgliedsgewerkschaften braucht es flächendeckend gewerkschaftsnahe Strukturen zur Unterstützung von mobilen Beschäftigten und Arbeitsmigrant*innen. An dieser Stelle die entsprechende Verantwortung gegenüber den Beschäftigten und zur Förderung eines fairen Wettbewerbs zu übernehmen, ist eine öffentliche Aufgabe und muss daher dauerhaft europäisch finanziert werden.

Problematisch ist aus Sicht des DGB und seiner Mitgliedsgewerkschaften die wachsende Bedeutung der **Entsendung** von Drittstaatsangehörigen. Damit kann die Anwerbung von Drittstaatsangehörigen in einem Mitgliedstaat immer auch Auswirkungen auf andere Mitgliedstaaten haben und Arbeitskräfte können systematisch mit dem Ziel der Weiterentsendung in einen anderen Mitgliedstaat angeworben werden. Daher ist die angebliche Freiwilligkeit der Teilnahme am Talentpool für die Mitgliedstaaten auch nicht wirklich gewährleistet. Hinzu kommt, dass der Talentpool auch privaten Vermittlungsagenturen offenstehen soll, was die Missbrauchsmöglichkeiten weiter erhöht, weil durch Subunternehmerketten völlig unklar wird, bei wem die Drittstaatsangehörigen angestellt sind und ihre Rechte einfordern können.

2. Im Einzelnen

Art. 1 – Gegenstand

Hier sollte ergänzt werden, dass die Verordnung nicht nur die Anwerbung, sondern auch den Schutz der Drittstaatsangehörigen vor Ausbeutung zum Ziel hat. Überdies sollten auch die Interessen der Herkunftsländer (Brain-Drain) beachtet werden, weshalb die entsprechenden Leitlinien der Internationalen Arbeitsorganisation (ILO) und der Internationalen Migrationsorganisation (IOM) zu fairer Anwerbung ergänzt werden sollten.

(1) This Regulation establishes an EU Talent Pool available to all Member States to facilitate recruitment of jobseekers from third countries residing outside the Union **and promote fair recruitment as set out in the ILO General Principles and Operational Guidelines on Fair Recruitment¹ and the IRIS Standard of the IOM.²**

¹ International Labour Organisation: General principles and operational guidelines for fair recruitment and definition of recruitment fees and related costs (https://www.ilo.org/sites/default/files/wcmsp5/groups/public/@ed_protect/@protrav/@migrant/documents/publication/wcms_703485.pdf)

² International Organization for Migration: IRIS Standard on Ethical Recruitment (<https://iris.iom.int/sites/g/files/tmzbdl201/files/documents/IRIS%20Standard%20Report%20.pdf>)

(2e new): the protection of jobseekers recruited through the EU Talent Pool and the application of the principle of equal treatment.

Art. 3 – Teilnahme

Die Teilnahme der Mitgliedstaaten am Talentpool muss freiwillig sein und bleiben. Dazu gehört auch, festzuschreiben, dass Mitgliedstaaten wieder aus dem Talentpool aussteigen dürfen.

(1a new) A participating Member State may withdraw its participation from the EU Talent Pool at any time. It shall notify its decision to the Commission at the latest 6 months before the date from which it intends to withdraw.

Art. 4 – Begriffsbestimmungen

Absatz 1, 3 – Arbeitgeber

Aufgrund des hohen Missbrauchsrisikos und mangelnder Regulierung sollten Leiharbeitsunternehmen und private Arbeitsvermittler generell vom Talentpool ausgeschlossen werden. Ihre Einbeziehung schwächt die Verbindung zwischen Arbeitgebern und Beschäftigten, bei längeren Subunternehmerketten ist Missbrauch leichter möglich, schwerer erkennbar und schwieriger zu bekämpfen. Um klare Verantwortlichkeiten zu schaffen, ist überdies anzustreben, dass die Beschäftigten direkt beim Arbeitgeber im Zielland angestellt und nicht weiterentsandt werden.

Da die Arbeit in Privathaushalten besonders schwer zu kontrollieren ist, dort aber auch besonders viel Missbrauch stattfindet, sollten diese ebenfalls von der Teilnahme ausgeschlossen werden.

(1) 3. ‘employer’ means any natural person, or any legal entity, *genuinely performing substantial activities (other than purely internal management and/or administrative activities), in the territory of* established in a participating Member State *in which it is established, where the third-country national is employed and* under the direction or supervision of whom the employment is undertaken. *For the purpose of this Regulation,* temporary work agencies (as defined in **Article 3.1 (b) of Directive 2008/104/EC**), ~~as well as~~ private employment agencies and labour market intermediaries as well as private households **shall be excluded.**

Absatz 1, 5a neu – Stellenangebot

Weiterentsendungen der über den Talentpool angeworbenen Drittstaatsangehörigen sollten so weit wie möglich erschwert werden, um Transparenz und Verantwortlichkeiten nicht zu verwischen und somit Ausbeutung einzuschränken. Dazu dienen die Änderungen in der Definition von Arbeitgeber (s.o.), zusätzlich sollte noch eine Definition von Stellenangebot eingefügt werden, die den Arbeitsort festlegt. Überdies sollte durch einen Verweis auf die Mindestlohnrichtlinie und die Kriterien von menschenwürdiger Arbeit aus den UN-Nachhaltigkeitszielen klargestellt werden, dass es sich bei den Stellenangeboten nicht um prekäre Arbeit handeln darf. Schließlich sollte verhindert werden, dass es sich um eine Vermittlung in Selbstständigkeit handelt, die sich allzu oft als Scheinselbstständigkeit erweist – durch die Definition von Beschäftigung, die aus der Transparenzrichtlinie übernommen wurde.

(1) 5a new ‘job vacancy’ means an offer of employment (an employment contract or employment relationship as defined by law, collective agreements or

practice in force in each Member State with consideration to the case-law of the Court of Justice) which would allow the jobseeker to enter into an employment relationship in the participating Member State where the participating employer is established and where the jobseeker will normally work. The employment offered shall not be of a marginal or fixed-term nature and shall meet the criteria of adequate minimum wages laid down in Directive 2022/2041 as well as the criteria of decent work according to Goal 8 of the UN Agenda 2030;

Art. 9 – Steering Group/Lenkungsgruppe

Die Sozialpartner – und zwar auch die nationalen sowie der Branchenkonföderationen – sollten stärker in die Lenkungsgruppe des Talentpools einbezogen werden. Dabei sollten sie nicht nur beobachtend teilnehmen dürfen, sondern insgesamt vier ordentliche Sitze in der Lenkungsgruppe erhalten.

(4) **Four** representatives of the cross-industry social partners organisations at Union level, **appointed by those organisations, with an equal representation of trade union and employer organisations**, shall **be members** ~~have the right to participate as observers in~~ **of the meetings of the EU Talent Pool Steering Group.** ~~Representation of two participants from trade union and two participants from employer organisations shall be ensured by the EU Talent Pool Steering Group.~~ **Representatives of the sectoral social partners at Union level have the right to participate in the meetings of the EU Talent Pool Steering Group as observers.** Those representatives shall sign a written statement declaring that they are not in a situation of conflict of interest.

Art. 10 – Nationale Kontaktstellen

Die nationalen Kontaktstellen sollten nicht nur für IT- und Organisation, sondern auch und insbesondere für die Kontrolle der Stellenangebote und der Arbeitgeber zuständig sein, denn nur so kann Missbrauch und Ausbeutung vorgebeugt werden. Hierfür ist eine entsprechende Ausstattung (aus EU- und nationalen Mitteln) unabdingbar. Bei der Bereitstellung von Unterstützungsdiensten ist eine Zusammenarbeit mit den Sozialpartnern als Expert*innen der Arbeitswelt wichtig. Dies sollte ebenfalls ergänzt werden.

(2) Aufgaben der nationalen Kontaktstellen

d) **verifying compliance with requirements for registration and participation as well as** keeping a registry of employers participating in the EU Talent Pool **and overseeing the quality of job vacancies;**

e) **banning** the access of employers participating in the EU Talent Pool and removing their job vacancies from the EU Talent Pool IT platform in case of a breach of **the applicable labour standards resulting from collective agreements, national or EU law and practice** pursuant to Article 13(3) is notified to the EU Talent Pool National Contact Points by the relevant national authorities responsible for enforcing the relevant law and practice **as well as by national social partners**;

g) providing information and support services to registered jobseekers from third countries and employers participating in the EU Talent Pool, in accordance with Article **17(2) of this Regulation and in cooperation with social partners.**

Art. 13 – Teilnahme von Arbeitgebern am EU-Talentpool

Um Vermittlung in gute Arbeit zu gewährleisten, müssen in diesem Artikel umfangreiche Änderungen vorgenommen werden: Die teilnehmenden Arbeitgeber sollen sich beim Talentpool registrieren und dabei eine Reihe von Informationen hinterlegen (Abs. 1), die nationalen Kontaktstellen sollen eine Überprüfung der Arbeitgeber vornehmen (Abs. 2) und die Arbeitgeber sollen sich nicht nur an die einschlägigen Rechtsvorschriften, sondern auch an Tarifverträge sowie die ILO-Grundsätze und -Leitlinien halten (Abs. 3). Die Stellenangebote sollen zusätzliche Informationen zum gewöhnlichen Arbeitsort, zu Arbeitszeit etc. enthalten (Abs. 4) und das Gebührenverbot soll verstärkt werden (Abs. 3).

Überschrift

„Registration and participation of employers in the EU Talent Pool “

Absatz 1 – Informationen bezüglich des Arbeitgebers

(1) Employers interested in participating in the EU Talent Pool may request the EU Talent Pool National Contact Point in the Member State where they are established to transfer their job vacancies to the EU Talent Pool IT platform **registered in the EU Talent Pool shall include the name, surname, contact details, company registration number, sector of activity and a description of the employer’s operations.**

Absatz 2 – Überprüfung der Arbeitgeber durch nationale Kontaktstellen

(2) The EU Talent Pool National Contact Points shall:

a) coordinate with the relevant national authorities as appropriate to screen and vet the registered employers before their profile is activated and repeat this process every two years after successful registration. This should include checking for salary, social security and tax payments arrears, complaints made against the employer, as well as sufficient funds to meet obligations to employees in case of insolvency, as well as a criminal record check of the natural person(s) in charge of the company.

Absatz 3 – Pflichten der teilnehmenden Arbeitgeber

Die Einhaltung von Tarifverträgen sowie der von der Internationalen Arbeitsorganisation festgelegten Grundsätze und Leitlinien sollte generell gelten und nicht nur, wenn einzelne Mitgliedstaaten dies einführen.

Überdies muss klar verankert werden, dass Arbeitgeber, die sich nicht an diese Regeln halten, vom Talentpool ausgeschlossen werden. Art. 10 Abs. 2 e genügt dafür nicht, denn dies ist eine Kompetenznorm, aber keine zwingende Pflicht für die nationalen Kontaktstellen, Arbeitgeber auszuschließen. Der Ausschluss muss unionsrechtlich als zwingende Folge verankert sein.

(3) Employers participating in the EU Talent Pool shall comply with the relevant Union and national law and practice, ***including applicable collective agreements, as well as the ILO General Principles and Operational Guidelines on Fair Recruitment*** to ensure third-country nationals' protection against unfair recruitment, inadequate working conditions ***and*** discrimination ***as well as the right to freedom of association including collective bargaining and action***. Participating Member States ~~may introduce additional conditions for the~~ ***shall ensure that*** employers' participation in the EU Talent Pool ***complies with the principle of equal treatment for all workers*** to ensure compliance with other relevant national practices, and the principles and guidelines set out by the International Labour Organisation, in compliance with Union law.

NEW Employers that have been sanctioned for criminal activities or violation of applicable labour standards resulting from collective bargaining agreements, relevant Union law or national law and practice shall be denied access to or be removed from the EU Talent Pool. Re-applications shall not to be accepted for a span of 5 years.

Absatz 3, 2 – Gebühren für Arbeitssuchende

„Gebühren“ sollte hier weit ausgelegt werden, damit auch Vertragsstrafen, Rückzahlungsklauseln und die Übertragung von Kosten, die zum Zwecke oder im Zusammenhang mit der Anwerbung entstehen (Reisekosten, notwendige Sprachkurse etc.) darunterfallen und vom Arbeitgeber zu zahlen sind.

Employers participating in the EU Talent Pool shall **cover all recruitment** ~~and~~ **charge fees and related costs for the recruitment of** registered jobseekers **and workers** from third countries for the purpose of the recruitment. **The use of the EU Talent Pool shall be free of charge for jobseekers from third countries.**

Absatz 4 – Stellenangebote

Bei den Stellenangeboten ist nicht nur ihre Sichtbarkeit, sondern v. a. der Informationsgehalt entscheidend, damit die Bewerber*innen wissen, worauf sie sich einlassen und damit sie sich bei Vertragsschluss auch darauf berufen können.

(4) Job vacancies of employers participating in the EU Talent Pool shall be visible to registered jobseekers from third countries in the EU Talent Pool IT platform. **Each job vacancy shall at least include information on remuneration, the habitual place and the type of work, qualification requirements, main tasks, type and duration of the contract, working time, including information on normal working hours, possible work on Sundays and public holidays as well as shift work, the amount of any paid leave, the requested language profile as well as other applicable working and employment conditions.**

Absatz 6 – Register für Arbeitgeber, die gegen die Regeln verstoßen

Es ist wichtig, dass die Informationen über Arbeitgeber, die gegen die Regeln verstoßen, nicht nur den nationalen Kontaktstellen gemeldet werden, sondern auch dem Sekretariat. Dieses sollte die Informationen sammeln und über ein Register zugänglich machen. Das Wissen über Rechtsbrüche von Niederlassungen des gleichen Unternehmens kann für die Überprüfung der Arbeitgeber sowie die Bestimmung von missbrauchsanfälligen Berufen/Branchen und auch für die Analysen und Arbeiten der Europäischen Arbeitsbehörde herangezogen werden.

(6) The national authorities responsible for the relevant law and practice in the participating Member States shall immediately inform the EU Talent Pool National Contact Points **and the EU Talent Pool Secretariat** on any breaches of the provisions of the relevant law and practice set out in paragraph 3 for the purposes of Article 10(2), point (e). **The Secretariat shall keep a register of those**

employers, accessible to all national contact points and the European Labour Authority, to prevent repetitions.

Art. 14 – Mangelberufe

Art. 15 – Nationale Anpassung der Liste der EU-weiten Mangelberufe

Annex

In den Mitgliedstaaten gibt es unterschiedliche Fachkräftebedarfe, weshalb die von der EU-Kommission vorgesehene Liste der Mangelberufe, die von den Mitgliedstaaten individuell ergänzt werden kann, schnell zu einer sehr unübersichtlichen Situation führen würde. Überdies hat durch die Möglichkeit der Weiterentsendung die Erweiterung der Liste durch einen Mitgliedstaat immer auch Auswirkungen auf andere Mitgliedstaaten und die vorgesehene Möglichkeit, dass Mitgliedstaaten einzelne Berufe wieder aus der Liste streichen, greift nicht. Es ist jedoch notwendig, Berufe bzw. Branchen, in denen überdurchschnittlich viel Missbrauch und Ausbeutung stattfindet, vom Talentpool auszuschließen, um die Beschäftigten zu schützen. Daher sollten Artikel 14, Artikel 15 sowie der Anhang gestrichen werden. Notwendig sind Anpassungen in Art. 9, um die Lenkungsgruppe mit der Bestimmung der auszuschließenden Berufe/Branchen zu betrauen, welche sie nach Konsultation der Sozialpartner und der Europäischen Arbeitsbehörde vornehmen soll.

~~Article 14 List of EU wide shortage occupations~~

~~Article 15 National adjustments to the list of EU wide shortage occupations~~

~~ANNEX~~

~~Art. 9, (1) providing – **after consultation with social partners at Union level and with the European Labour Authority** – support to the EU Talent Pool Secretariat in the preparation of the a list of shortage occupations pursuant to Article 14 **that are excluded from the Talent Pool due to a high rate of labour exploitation;**~~

Art. 17 – Bereitstellung von Informationen und Unterstützungsdiensten

Da Drittstaatsangehörige eine besonders vulnerable Gruppe auf dem europäischen Arbeitsmarkt sind, brauchen sie nicht nur Informationen, sondern auch individuelle Beratung. Gewerkschaftsnahe Beratungsstellen sind wegen ihrer

Expertise und ihrem speziellen Zugang zu diesen Beschäftigten hier zentral und sollten daher explizit genannt werden.

(3) Where relevant, the EU Talent Pool National Contact Points shall refer requests for information, guidance and support to other national competent authorities and, if applicable, other appropriate bodies at national level, **including transnational support networks for mobile workers by social partner organisations**, supporting the integration of third country nationals into the labour market

Art. 18 – Erleichterung von Beschwerden

Beschwerden sollten auch durch Sozialpartner oder Arbeitnehmerberatungsstellen erfolgen können. Wichtig ist auch, dass den Beschäftigten keine negativen Konsequenzen, auch nicht für ihren Aufenthaltstitel, drohen.

(1) Participating Member States shall ensure that there are **accessible, timely and** effective mechanisms through which registered jobseekers **and workers** from third countries may lodge complaints, **directly, through third parties which have, in accordance with the criteria laid down in their national law, a legitimate interest in ensuring compliance with this Regulation, or through a competent authority of the participating Member State when provided for by national law** in case of breach by the employers participating in the EU Talent Pool of the obligations and conditions laid down in Article 13(3) **or other relevant provisions. Registered jobseekers and workers lodging a complaint shall be protected from any retaliation or any other adverse consequences as a result of a complaint.**
(1b new) **Participating Member States shall grant, on a case-by-case basis in accordance with the criteria laid down by their national law, a permit of limited duration to a third-country worker if he or she has experienced a violation of their employee's rights laid down in Article 13 (3).**
(2) Participating Member States shall make information concerning available **complaints and** redress mechanisms easily accessible **and in a language the third-country national can understand or reasonably be expected to understand.**

Art. 19 – Beschleunigte Einwanderungsverfahren

Es besteht keine Notwendigkeit, die Vermittlung über den Talentpool gegenüber anderen nationalen Verfahren zu bevorzugen. Zudem obliegt die Kompetenz für Visa-Fragen ohnehin den Mitgliedstaaten. Hier sollte grundsätzlich das Prinzip der Gleichbehandlung gelten. Daher sollte der Artikel gestrichen werden.

Accelerated immigration procedures

~~1. Participating Member States may decide to put in place accelerated immigration procedures to allow for a faster recruitment of registered jobseekers from third countries who have been selected for a job vacancy in the EU Talent Pool.~~

~~2. The procedure referred to paragraph 1 may cover:~~

~~(a) the obtention of visas and residence permits for work purposes;~~

~~(b) the exemption from the principle of preference for Union citizens for job vacancies transferred to the EU Talent Pool IT platform.~~

Art. 20 – Überwachungstätigkeiten

Das Sekretariat des Talentpools sollte auch erfassen, wie viele Beschwerden es gegen registrierte Arbeitgeber gab und wie viele Arbeitgeber vom Talentpool ausgeschlossen wurden.

(1 fa new) the number of complaints lodged against registered employers;

(1 fb new) the number of registered employers removed from the EU Talent Pool due to violations against this Regulation;

Art. 23 – Berichterstattung

Es wäre wünschenswert, dass es nicht nur eine Berichterstattung, sondern eine wirkliche Evaluation der Verordnung mit Blick auf die Wirksamkeit bezüglich der Bewältigung von Fachkräfteengpässen und in Bezug auf die Einhaltung fairer und gerechter Arbeitsbedingungen gibt, die auch zu einer Revision der Verordnung führen könnte.

Reporting ***Evaluation and review***

By 31.12.2031 and every ~~five~~ ***three*** years thereafter, the Commission shall submit a ~~report~~ ***an evaluation*** to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions on the application of this Regulation. ***The evaluation shall assess the effectiveness of the Regulation in addressing the skills shortage and ensuring fair and equitable working conditions. The Commission shall propose, where appropriate, necessary amendments and modifications.***