EUROPÄISCHE
KOMMISSION

Brüssel, den 8.5.2026
COM(2026) 261 final

BERICHT DER KOMMISSION AN DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT UND DEN RAT

gemäß Artikel 27 der Richtlinie 2014/36/EU über die Bedingungen für die Einreise und den Aufenthalt von Drittstaatsangehörigen zwecks Beschäftigung als Saisonarbeitnehmer

I. EINLEITUNG

Die saisonabhängige Wirtschaft der EU ist ein wichtiger, leistungsstarker Wachstumsmotor in verschiedenen Sektoren, die für die Gesamtwirtschaft und Wettbewerbsfähigkeit der EU von strategischer Bedeutung sind. Die wichtigsten saisonabhängigen Wirtschaftszweige in der EU sind Landwirtschaft und Gartenbau, Tourismus sowie Hotel- und Gaststättengewerbe (HORECA) und in geringerem Maße die Lebensmittelverarbeitung und das Baugewerbe. Im Jahr 2024 erwirtschaftete der Agrarsektor der EU eine Bruttowertschöpfung in Höhe von 228,6 Mrd. EUR (etwa 1,2 % des BIP der EU) und eine landwirtschaftliche Erzeugung im Wert von 531,9 Mrd. EUR, während sich die Agrar- und Lebensmittelausfuhren auf 235,4 Mrd. EUR beliefen[1]. Auf die Tourismusbranche, einschließlich Beherbergungs- und Gastronomiedienstleistungen, entfallen schätzungsweise rund 5 % der Bruttowertschöpfung der EU[2]. Viele dieser Wirtschaftszweige sind strukturell auf Saisonarbeit angewiesen, wo die Nachfrage nach Arbeitskräften zu bestimmten Zeiten des Jahres ihren Höhepunkt erreicht.

Obgleich die saisonabhängigen Wirtschaftszweige und der Umfang der Saisonarbeit innerhalb der EU unterschiedlich sind, besteht in allen Mitgliedstaaten ein struktureller Bedarf an Saisonarbeitskräften. Groben Schätzungen zufolge werden in der gesamten EU jährlich zwischen 2,5[3] und 4[4] Millionen Saisonarbeitskräfte benötigt. Staatsangehörige dieser Länder stellen selbst die größte Gruppe der Saisonarbeitskräfte dar, ihre Zahl ist jedoch stetig zurückgegangen.

Der demografische Wandel, die Entvölkerung des ländlichen Raums und der anhaltende Arbeitskräftemangel erfordern zunehmend den Einsatz mobiler Saisonarbeitskräfte aus der EU (die zur Ausübung saisonabhängiger Tätigkeiten von einem EU-Land in ein anderes ziehen) und von Arbeitskräften aus Nicht-EU-Ländern, um die Produktion und die Dienstleistungen in saisonabhängigen Wirtschaftszweigen aufrechtzuerhalten. Schätzungen aus dem Jahr 2021 zufolge nehmen in der EU allein in der Landwirtschaft jedes Jahr mehr als 420 000 Drittstaatsangehörige eine saisonale Beschäftigung auf[5]. Im Jahr 2023 waren 9 % der Arbeitskräfte in der Tourismusbranche Drittstaatsangehörige[6].

---

1 Eurostat, Performance of the agricultural sector – Statistics Explained – Eurostat.

2 Eurostat, Tourism statistics – expenditure – Statistics Explained – Eurostat (4,5 % im Jahr 2019); Money-maker or scourge? Tourism across the EU flourishes | European Newsroom (5,1%).

3 Europäischer Wirtschafts- und Sozialausschuss (EWSA), „Collecting data on the situation of social protection of seasonal workers in the agriculture and food sectors in EU Member States after COVID-19“, 2023.

4 Europäischer Verband der Landwirtschafts-, Lebensmittel- und Tourismusgewerkschaften (EFFAT), „Working conditions in EU Agriculture, The Figures of Precarity, Exploitation, and Inequality“, 2024.

5 EWSA, Fußnote 3, S. 18.

6 Im Beherbergungsgewerbe, wo im Jahr 2021 2,1 Millionen Arbeitskräfte beschäftigt waren, machten im Jahr 2023 Drittstaatsangehörige 11 % der Arbeitskräfte aus, „Tourism industries – employment – Statistics Explained – Eurostat“. Im Jahr 2022 machten sie etwa 12,6 % der Arbeitskräfte im Hotel- und Gaststättengewerbe in der EU aus, Europäische Arbeitsbehörde (ELA), „Accommodation and food service activities: issues and challenges related to labour mobility“, S. 37. Die Zahl der Saisonarbeitskräfte aus Drittländern in diesem Sektor ist jedoch nicht bekannt.

Saisonarbeit birgt spezifische Herausforderungen, die mit einer erhöhten Schutzbedürftigkeit und Risiken bei der Durchsetzung von Rechten verbunden sind. Dies ist auf die Kombination aus befristeten und körperlich anstrengenden Tätigkeiten, langen Arbeitszeiten in Spitzenzeiten, vergleichsweise niedrigen Löhnen, begrenzter Arbeitsplatzsicherheit und entlegenen Arbeitsplätzen zurückzuführen. Die begrenzte Verhandlungsmacht der Arbeitnehmer, die Schwierigkeit, Kontrollen in abgelegenen ländlichen Gebieten durchzuführen, und der harte Wettbewerb, der zu einer Senkung der Arbeitskosten führen kann, tragen weiter zur Schutzbedürftigkeit der Saisonarbeitskräfte und zum Risiko der Ausbeutung bei. Drittstaatsangehörige, die in saisonabhängigen Wirtschaftszweigen beschäftigt sind, sind stärker gefährdet als EU-Bürgerinnen und -Bürger, da sie beim Zugang zu angemessenem Wohnraum, zur Gesundheitsversorgung und zu bestimmten Sozialleistungen vor Herausforderungen stehen. Intersektionelle Diskriminierung kann diese Risiken erhöhen. Befristete Verträge, die Abhängigkeit von einem einzigen Arbeitgeber, ein begrenzter Zugang zu Informationen und Unterstützung sowie die Angst vor negativen Folgen, wenn sie Verstöße melden[7], beeinträchtigen ihre Fähigkeit, ihre Rechte geltend zu machen und Rechtsmittel in Anspruch zu nehmen. Saisonarbeitskräfte sind zudem stärker gefährdet, Opfer von Menschenhandel zum Zwecke der Ausbeutung der Arbeitskraft zu werden, was in den letzten Jahren, insbesondere in risikoreichen Wirtschaftszweigen wie Landwirtschaft, Lebensmittelverarbeitung, Gastgewerbe, Verkehr und Logistik sowie im Bauwesen, erheblich zugenommen hat[8].

Vor der Annahme der Richtlinie über Saisonarbeitnehmer[9] (im Folgenden „Richtlinie“) waren die nationalen Vorschriften und Schutzstandards fragmentiert, wobei die Begriffsbestimmungen, Zulassungskriterien, Aufenthaltsdauer, Verfahren und Rechte von Land zu Land sehr unterschiedlich waren. In mehreren Mitgliedstaaten waren saisonabhängige Wirtschaftszweige mit illegaler Beschäftigung, Überschreitung der zulässigen Aufenthaltsdauer und schlechten Arbeits- und Lebensbedingungen verbunden.

Die im Jahr 2014 angenommene Richtlinie, die bis zum 30. September 2016 umzusetzen war, zielt darauf ab, zwei Ziele miteinander in Einklang zu bringen: leichter zugängliche und transparentere Wege der Arbeitskräftemobilität, um Arbeitgeber bei der Deckung des saisonabhängigen

---

7 Kommission, „Targeted study on the need and potential policy options to better protection third-country nationals under the Seasonal Workers Directive“ (Gezielte Studie über die Notwendigkeit und mögliche politische Optionen für einen besseren Schutz von Drittstaatsangehörigen im Rahmen der Richtlinie über Saisonarbeitnehmer), Milieu Ltd und Ramboll Consulting, 2024, im Folgenden „gezielte Studie“; Oxfam, „Essential but unvisible and exploited“, 2024, S. 5; „Boletín de Igualdad en el Empleo, Retratos de la precariedad: emporeras de la fresa y otros frutos rojos en Huelva“ (Bulletin zur Gleichstellung am Arbeitsplatz, Porträts prekärer Arbeitsverhältnisse: Saisonarbeiterinnen bei der Ernte von Erdbeeren und anderen Beeren in Huelva), 2023.

8 Der Menschenhandel zum Zwecke der Ausbeutung der Arbeitskraft hat im Zeitraum zwischen 2019 und 2023 um 70 % zugenommen, wie aus dem im Oktober 2025 veröffentlichten Eurostat-Bericht „Trafficking in human beings in the EU: main findings 2013-2023“ hervorgeht.

9 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 (ABl. L 94 vom 28.3.2014, S. 375). Die Richtlinie findet keine Anwendung in Dänemark und Irland.

Arbeitskräftebedarfs zu unterstützen und auf diese Weise Anreize für eine Verringerung der illegalen Migration und der illegalen Beschäftigung zu schaffen; Förderung menschenwürdiger Arbeits- und Lebensbedingungen für Saisonarbeitskräfte, wirksame Schutzmaßnahmen gegen Ausbeutung sowie Maßnahmen zur Durchsetzung, z. B. Kontrolle, Bewertung und Inspektionen.

Gemäß Artikel 27 der Richtlinie konzentriert sich dieser Bericht auf die Umsetzung und Anwendung der Richtlinie in den Mitgliedstaaten und deckt vor allem den Zeitraum zwischen 2019 und 2024 ab[10]. Ferner werden die Maßnahmen dargelegt, die zur Unterstützung der ordnungsgemäßen Umsetzung und Anwendung der Richtlinie ergriffen wurden, die verbleibenden Herausforderungen aufgezeigt und die Schritte dargelegt, die die Kommission zur Bewältigung dieser Herausforderungen zu ergreifen beabsichtigt.

Der Bericht stützt sich auf Informationen, die im Rahmen der in den Abschnitten II und III beschriebenen Überwachung und Maßnahmen der Unterstützung eingegangen sind, auf statistische Daten, die von den Mitgliedstaaten an Eurostat gemeldet wurden, sowie auf Beiträge eines breiten Spektrums von Interessenträgern, darunter Behörden der Mitgliedstaaten, Gewerkschaften, Arbeitgeber- und Wirtschaftsverbände, Nichtregierungsorganisationen, Vertreter von Migranten, Hochschulen und öffentlich zugängliche Quellen.

Wie in der Europäischen Strategie für Asyl- und Migrationsmanagement vom 29. Januar 2026 dargelegt[11], ist es von entscheidender Bedeutung, Arbeitskräfte aus Nicht-EU-Ländern, die die europäische Wirtschaft benötigt, einschließlich Saisonarbeitskräften, anzuwerben und gleichzeitig den Schutz vor Ausbeutung zu gewährleisten und illegale Beschäftigung zu verhindern. Die Förderung und Gewährleistung eines wirksamen Zugangs zu Wegen der Arbeitskräftemobilität zum Zwecke der Saisonarbeit, die tragfähige Alternativen zur illegalen Migration darstellen, ist auch Gegenstand der Globalen Allianz zur Bekämpfung der Schleuserkriminalität[12].

Dieser Bericht zielt zusammen mit dem Bericht über die Umsetzung der Richtlinie über Sanktionen gegen Arbeitgeber[13] darauf ab, eine bessere Durchsetzung der EU-Vorschriften zur Bekämpfung der illegalen Beschäftigung und Ausbeutung von Wanderarbeitnehmern zu fördern. Er wird auch in die für das Jahr 2026 geplante Strategie zur Bekämpfung des Menschenhandels einfließen und zum umfassenderen Ansatz der EU im Rahmen des Fahrplans für hochwertige

---

[10] Der verlängerte Berichtszeitraum ist weitgehend auf die schrittweise und differenzierte Umsetzung der Richtlinie durch die EU-Länder, Lücken bei vergleichbaren Daten und die durch die COVID-19-Pandemie verursachten Beeinträchtigungen zurückzuführen.

[11] Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat, „Europäische Strategie für Asyl- und Migrationsmanagement“, 29. Januar 2026, COM(2026) 45 final, S. 21.

[12] Siehe Gemeinsame Erklärung zur Globalen Allianz zur Bekämpfung der Schleuserkriminalität vom 10. Dezember 2025.

[13] Bericht der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat über die Anwendung der Richtlinie 2009/52/EG vom 18. Juni 2009 über Mindeststandards für Sanktionen und Maßnahmen gegen Arbeitgeber, die Drittstaatsangehörige ohne rechtmäßigen Aufenthalt beschäftigen, COM(2026)260.

Arbeitsplätze[14] beitragen, um menschenwürdige Arbeitsbedingungen für alle Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer zu gewährleisten.

II. ÜBERWACHUNG UND MAßNAHMEN ZUR UNTERSTÜTZUNG DER UMSETZUNG

Seit 2016 hat die Kommission eine Reihe rechtlicher und operativer Schritte unternommen, um die ordnungsgemäße Umsetzung der Richtlinie sicherzustellen. Im Jahr 2016 leitete sie Vertragsverletzungsverfahren wegen unterlassener Mitteilung von Umsetzungsmaßnahmen gegen 20 Mitgliedstaaten ein, die an die Richtlinie gebunden sind. Bis 2019 hatten alle Mitgliedstaaten die vollständige Umsetzung mitgeteilt, was zur Einstellung dieser Vertragsverletzungsverfahren führte. Die meisten Bestimmungen wurden in jedem Mitgliedstaat ordnungsgemäß umgesetzt, wenngleich in Bereichen wie Einreisebedingungen und Entzug von Genehmigungen, Erteilung und Verlängerung von Genehmigungen, Informationspflichten, Erleichterung der Wiedereinreise, Unterbringung, Sanktionen, Entschädigung und Verfahrensgarantien nach wie vor einige Lücken bestehen. In den Jahren 2023 und 2024 leitete die Kommission daher Vertragsverletzungsverfahren wegen nicht ordnungsgemäßer Umsetzung der Richtlinie gegen alle durch die Richtlinie gebundenen Mitgliedstaaten ein. Infolgedessen haben alle betroffenen Mitgliedstaaten zusätzliche Maßnahmen ergriffen, um ihr nationales Recht an die Richtlinie anzugleichen, oder ergreifen derzeit solche Maßnahmen. Bislang wurden neun Vertragsverletzungsverfahren abgeschlossen, während die übrigen noch geprüft werden.

Um die wirksame Anwendung der umgesetzten Bestimmungen zu fördern, hat die Kommission die rechtliche Durchsetzung durch analytische[15] und operative[16] Maßnahmen ergänzt. Mit EU-Mitteln wurden beispielsweise in Italien, Griechenland, Spanien und Frankreich gezielte Projekte finanziert, um die praktische Umsetzung der Richtlinie für Saisonarbeitnehmer aus Drittstaaten in der Landwirtschaft zu unterstützen[17].

---

[14] Mitteilung der Kommission, „Fahrplan für hochwertige Arbeitsplätze“ vom 4. Dezember 2025, COM(2025) 944 final.

[15] Europäisches Migrationsnetzwerk (2020), „Attracting and protecting the rights of seasonal workers in the EU and the United Kingdom – Synthesis Report“, 2020 und damit verbundene Länderberichte; Ad-hoc-Anfrage 2023.18 zur Richtlinie über Saisonarbeitnehmer, vom EMN Luxemburg am 5. Mai 2023 beantragt; gezielte Studie, Fußnote 7; Kommission, „Study on the working conditions of farm employees in the EU agriculture sector“, Milieu, Law & Policy Consulting, 2025.

[16] Beispielsweise Mitteilung der Kommission, „Leitlinien für Saisonarbeitnehmer in der EU im Zusammenhang mit dem COVID-19-Ausbruch“, 2020/C 235I/01, ABl. C 235I vom 17.7.2020, S. 1. ELA, „Campaign information note third-country national seasonal workers“ (2021), Information note on seasonal workers.pdf.

[17] Beispielsweise stellte die Kommission folgende Mittel zur Verfügung: 30,2 Mio. EUR im Jahr 2019 für das Projekt SU.PR.EME. Italia und 30 Mio. EUR in den Jahren 2023 und 2024 für das Projekt SU.PR.EME. 2 zur Prävention und Bekämpfung von nicht angemeldeter Erwerbstätigkeit und rechtswidrigen Einstellungsverfahren in Italien; 3,25 Mio. EUR, davon 95 % aus dem Asyl-, Migrations- und Integrationsfonds (AMIF), für das Projekt „Women as Financially Independent Rural Actors“ (WAFIRA) (2021-2025) und WAFIRA II (2025-2028) in Spanien und 5,23 Mio. EUR, davon 95 % aus dem AMIF, für Frankreich. Außerdem wurde das Projekt „INTEGRALITY“ zur Bekämpfung der Ausbeutung von Migranten in der Landwirtschaft und zur Förderung ihrer lokalen Integration in Griechenland gefördert.

Die Kommission hat die verbleibenden Herausforderungen und mögliche nächste Schritte zur Verbesserung der Anwendung der Richtlinie mit den Mitgliedstaaten, Sozialpartnern und Interessenträgern in verschiedenen Foren und Konsultationen erörtert[18]. Die Kommissionsdienststellen haben an einem weiteren von Dritten organisierten Austausch im Zusammenhang mit von der EU (ko-)finanzierten Projekten teilgenommen[19]. Dabei wurde deutlich, dass die Wege für die Zulassung in der Praxis verbessert werden müssen, um die erforderlichen Saisonarbeitskräfte rechtzeitig bereitzustellen, das Bewusstsein der Saisonarbeitskräfte aus Drittländern für ihre Rechte und deren Durchsetzung zu schärfen und die Nutzung von Beschwerde- und Rechtsbehelfsmechanismen zu fördern. Die Interessenträger wiesen zudem häufig auf unzureichende Überwachung, Durchsetzung, Inspektionen und Sanktionen in saisonabhängigen Wirtschaftszweigen sowie auf wiederkehrende Probleme im Zusammenhang mit unzureichenden Unterkünften und Verstößen gegen das Arbeitsrecht hin.

III. ORDNUNGSGEMÄßE UMSETZUNG UND ANWENDUNG

Zwar haben die Mitgliedstaaten die meisten Bestimmungen der Richtlinie ordnungsgemäß umgesetzt, doch bestehen nach wie vor einige Lücken, wie in den folgenden Abschnitten dargestellt wird.

1. Vereinfachte und leicht zugängliche Wege der Arbeitskräftemobilität für Saisonarbeitskräfte

a. Anwendungsbereich der Richtlinie – Artikel 2

Die Richtlinie findet auf Drittstaatsangehörige Anwendung, die ihren Aufenthalt außerhalb des Hoheitsgebiets der Mitgliedstaaten haben und zum Zwecke der Beschäftigung als Saisonarbeitnehmer eine Zulassung für das Hoheitsgebiet eines Mitgliedstaats beantragen oder diese Zulassung erhalten haben. Sie findet keine Anwendung auf Drittstaatsangehörige, die sich zum Zeitpunkt der Antragstellung im Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten aufhalten, mit Ausnahme von Drittstaatsangehörigen, die beabsichtigen, ihren Aufenthalt zu verlängern oder zu erneuern (Artikel 2). Gemäß der Richtlinie bezeichnet der Ausdruck „Saisonarbeitnehmer“ einen Drittstaatsangehörigen, der sich – unter Beibehaltung seines Hauptwohnsitzes in einem Drittstaat – rechtmäßig und vorübergehend im Hoheitsgebiet eines Mitgliedstaats aufhält, um im Rahmen eines oder mehrerer befristeter Arbeitsverträge, den bzw. die dieser Drittstaatsangehörige direkt mit dem in diesem Mitgliedstaat niedergelassenen Arbeitgeber geschlossen hat, eine

[18] Beispielsweise bei Sitzungen der Plattform für Arbeitsmigration im Oktober 2023 und Oktober 2025, einer Sitzung der Expertengruppe für die Ansichten von Migranten im Oktober 2025, einer Sitzung des Europäischen Migrationsforums im November 2024 und einer Ad-hoc-Sitzung mit den Sozialpartnern im Dezember 2025.

[19] Zum Beispiel Solidar, „Realising Fair and Just Working Conditions for Migrant Workers in Europe“ (Oktober 2025); Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD)/Regierung der Niederlande, Hybrid-Workshop zum Thema Arbeitsmigration in der Landwirtschaft (Dezember 2025); Seasonal and fair employment blueprints (SaFE)/International Centre for Migration Policy Development (ICMPD)/Migration Partnership Facility (MPF), Workshop, „Building functional pathways for seasonal work in agriculture and tourism“ (Januar 2026); European Policy Centre (EPC)/Dignity for migrant workers in farm to fork labour markets (DignityFirm), Runder Tisch zum Thema „Migrant workers in farm to fork sectors: What way forward for effective EU policies ensuring dignity?“ (Januar 2026).

saisonabhängige Tätigkeit auszuüben (Artikel 3 Buchstabe b). Innerhalb dieser Rahmenbedingungen müssen die Mitgliedstaaten die saisonabhängigen Wirtschaftszweige auflisten (Artikel 2 Absatz 2) und die maximale Aufenthaltsdauer für Saisonarbeitnehmer festlegen, die mindestens fünf und höchstens neun Monate innerhalb eines Zwölfmonatszeitraums betragen darf (Artikel 14). Alle Mitgliedstaaten haben die Landwirtschaft als saisonabhängigen Wirtschaftszweig eingestuft. Viele nennen den Gartenbau[20], die Forstwirtschaft[21] – einschließlich der Gewinnung wildwachsender Nicht-Holz-Erzeugnisse[22] – oder die Fischerei und die Meeresaquakultur[23]. Die meisten, jedoch nicht alle haben auch Beherbergungs-, Gastronomie- und/oder Tourismusdienstleistungen und damit verbundene Freizeitdienstleistungen als saisonabhängige Wirtschaftszweige ausgewiesen[24]. Einige schließen einen oder mehrere weitere Sektoren ein[25].

Die Zulassung von Saisonarbeitskräften aus Drittstaaten, die in den Anwendungsbereich der Richtlinie fallen, hat in den letzten Jahren stetig zugenommen. Eurostat-Daten[26] zeigen, dass die Genehmigungen für Saisonarbeit in der EU von 115 726 im Jahr 2019 auf 273 897[27] im Jahr 2024 gestiegen sind, wobei zwischen 2021 und 2024 ein besonders starker Anstieg zu verzeichnen war (von 154 915[28] auf 273 897; mehr als + 77 %), was auf die Erholung nach der COVID-19-Pandemie, eine höhere Nachfrage nach Saisonarbeitskräften aus Nicht-EU-Ländern und eine umfassendere Berichterstattung durch einige Mitgliedstaaten zurückzuführen ist[29]. In mehreren Mitgliedstaaten haben vereinfachte Verfahren[30] und höhere Zulassungsquoten für Saisonarbeitskräfte aus Drittstaaten[31] die Mobilitätswege attraktiver und zugänglicher gemacht.

---

20 Belgien, Deutschland, Frankreich, Lettland, Litauen, die Niederlande, Österreich und Rumänien.

21 Bulgarien, Deutschland, Estland, Finnland, Frankreich, Griechenland, Kroatien, Litauen, Österreich, Schweden, Slowakei, Slowenien, Tschechien und Ungarn.

22 Finnland und Litauen.

23 Bulgarien, Estland, Griechenland, Lettland, Malta, Portugal, Slowakei und Ungarn.

24 Belgien, Bulgarien, Deutschland, Estland, Finnland, Frankreich, Griechenland, Italien, Kroatien, Lettland, Litauen, Luxemburg, Malta, Österreich, Polen, Portugal, Rumänien, Schweden, Slowenien, Slowakei und Tschechien.

25 Deutschland, Estland, Finnland, Frankreich, Litauen, Luxemburg, Portugal, Schweden, die Slowakei und Tschechien nannten beispielsweise einen oder mehrere der folgenden Sektoren: Jagd, Lebensmittel-/Tabak-/Getränkeherstellung, Sägewerke, Bauwesen, Film-/Fernsehproduktion, Personenschifffahrt, Groß-/Einzelhandel, industrielle Tätigkeiten, Dienstleistungen zur Unterstützung der darstellenden Künste oder Bauingenieurwesen.

26 Sofern nicht anders angegeben, handelt es sich bei den genannten Zahlen um Eurostat-Daten. Bei den Zahlen für das Jahr 2019 fehlen Daten für Belgien und Frankreich, siehe: Genehmigungen für Saisonarbeit nach Status, Gültigkeitsdauer, Wirtschaftssektor und Staatsangehörigkeit [migr_ressw1_1].

27 Zuzüglich 22 079 „erneuerter“ Entscheidungen, vor allem in Österreich (19 805), Frankreich (1 183) und Kroatien (863). Österreich stellte gegenüber den Kommissionsdienststellen klar, dass die 19 805 Erneuerungen 15 397 saisonabhängige Aufenthaltstitel umfassten, die erstmals für bis zu sechs Monate für eine bestimmte Saison, jedoch nicht erstmals für einen bestimmten Arbeitnehmer ausgestellt wurden, und 4 408 Erneuerungen, um einen Aufenthalt für einen Gesamtaufenthalt von bis zu neun Monaten innerhalb des Zwölfmonatszeitraums zu verlängern.

28 Die Daten für Belgien fehlen.

29 Beispielsweise Belgien, Frankreich und Zypern.

30 Beispielsweise in Frankreich, Griechenland und Spanien.

31 Italien, Österreich, Rumänien und Spanien.

Eine verstärkte Arbeitsaufsicht und die Zahl festgestellter Unregelmäßigkeiten[32] im selben Zeitraum deuten darauf hin, dass die Zunahme der legalen Beschäftigung in einigen Mitgliedstaaten auf entschlossenere Maßnahmen gegen nicht angemeldete Erwerbstätigkeit und illegale Beschäftigung zurückzuführen sein könnte.

Im Jahr 2024 entfielen mehr als 90 % der Genehmigungen im Anwendungsbereich der Richtlinie auf sechs Mitgliedstaaten: Italien (146 099; 53 %), Frankreich (41 700; 15 %), Spanien (20 810; 8 %), Kroatien (16 555; 6 %), Griechenland (15 206; 6 %) und Bulgarien (9 542; 3 %). Fast 70 % der Genehmigungen wurden Personen aus den folgenden Nicht-EU-Ländern ausgestellt: Marokko (76 579; 28 %), Bangladesch (53 567; 20 %), Indien (39 137; 14 %), Tunesien (12 675; 5 %) und der Ukraine (7 524; 3 %). Mit Ausnahme der ukrainischen Arbeitskräfte, die vor allem in Polen beschäftigt wurden, waren andere oben genannte Staatsangehörige überwiegend in Südeuropa beschäftigt, insbesondere in Frankreich, Italien und Spanien.

Im Jahr 2024 waren die meisten gemäß der Richtlinie zugelassenen Saisonarbeitskräfte aus Drittstaaten Männer (mindestens 216 954), während rund ein Fünftel (mindestens 53 895 bzw. 20 %) Frauen waren[33]. Obgleich in den meisten Mitgliedstaaten Männer überwogen, machten Frauen in Polen mehr als 88 % (4 516) und in Spanien mehr als 80 % (16 677) der Saisonarbeitskräfte im Sinne der Richtlinie aus[34].

Eurostat-Daten für das Jahr 2024 zeigen, dass sich die Genehmigungen auf die Land- und Forstwirtschaft sowie die Fischerei (196 650; 72 %) und das Beherbergungs- und Gastronomiegewerbe (47 203; 17 %) konzentrieren. Mehrere Mitgliedstaaten nutzen parallele Zulassungswege, die nicht durch die Richtlinie geregelt werden, um ihren Bedarf an Saisonarbeitskräften zu decken. Sie setzen zudem Studierende[35] und Personen aus Nicht-EU-Ländern, die internationalen Schutz beantragt haben oder genießen[36], ein und nutzen

---

[32] Siehe Abschnitt III.2.b sowie für weitere Einzelheiten den Bericht über die Durchführung der Richtlinie über Sanktionen gegen Arbeitgeber.

[33] Die Gesamtzahlen wurden auf der Grundlage der verfügbaren Daten berechnet. Für Deutschland und Portugal fehlen im Jahr 2024 nach Geschlecht aufgeschlüsselte Daten.

[34] Auch in Finnland (2 714, 58 %), Kroatien (7 530, 45 %), Österreich (2 023, 35 %), Bulgarien (2 730, 29 %), Griechenland (3 804, 25 %) machten Frauen einen erheblichen Anteil im Bereich der Erstgenehmigungen aus. Italien stellte 9 142 Genehmigungen für Saisonarbeit für Frauen aus, was jedoch nur 6 % der Gesamtzahl des Landes entspricht.

[35] Deutschland wendet die Richtlinie für Saisonarbeitnehmer nur im Rahmen bilateraler Regelungen mit Moldau und Georgien für Aufenthalte von bis zu 90 Tagen an, die über die Bundesagentur für Arbeit verwaltet werden. Ferienbeschäftigung für Studierende – Auswärtiges Amt; Sachverständigenrat für Integration und Migration (SVR), prekäre Beschäftigung, prekäre Teilhabe, Bericht, 2023.

[36] Griechenland und Italien. Quellen: Eurispes, Agromafie, „8° rapporto sui crimini agroalimentari in Italia“, 2025; Hoque, Migration Policy Institute, „Trapped by Italy’s Policy Paradox, Asylum Seekers and Other Migrants Can Fall into Exploitative Farm Labor“, August 2024; Guidi/Berti, „Labor exploitation in the Italian agricultural sector: the case of vulnerable migrants in Toscany“, Frontiers in Sociology, 4. Oktober 2023; Piovesan, Della Puppa, „Da richiedenti asilo a lavoratori essenziali“, Jahrgang XIV, Nr. 1/2024, Rivista quadrimestrale dell’INAPP (Istituto Nazionale per l’Analisi delle Politiche Pubbliche). Blouchoutzi/Zaples/Manou/Papathanasiou, „Refugees‘ Settlement in Greece: Employment in Agriculture as a Criterion for an Alternative Dispersal Plan“, Growth and Change 2025, Band 56, Ausgabe 2, S. 1; Generation 2.0 RED, SolidarityNow, „Revealing the Unseen Migrant Workers“, Gemeinsame Forschungsstudie, 2025.

innerstaatliche Saisonarbeitsgenehmigungen für Personen, die sich bereits in ihrem Hoheitsgebiet aufhalten. Auch andere Drittstaatsangehörige, die über eine Arbeitserlaubnis oder das Recht, einer bezahlten Tätigkeit nachzugehen, verfügen, arbeiten in saisonabhängigen Wirtschaftszweigen. Der Anteil illegal beschäftigter Arbeitskräfte aus Nicht-EU-Ländern ist in vielen Mitgliedstaaten in saisonabhängigen Wirtschaftszweigen nach wie vor hoch[37].

Unterschiedliche nationale Begriffsbestimmungen für saisonabhängige Wirtschaftszweige, die auf den großen Ermessensspielraum der Mitgliedstaaten, den die Richtlinie einräumt, und parallele Zulassungswege für Saisonarbeit zurückzuführen sind, können zu einem ungleichen Schutz der Arbeitskräfte führen und die Überwachung, Planung von Kontrollen und Vergleichbarkeit der Daten in der EU erschweren.

b. Genehmigungen für Saisonarbeit, Zulassungskriterien, Verfahren und Gebühren

Gemäß Artikel 12 der Richtlinie sind die Mitgliedstaaten verpflichtet, eine Genehmigung zum Zwecke der Saisonarbeit auszustellen, wenn die Zulassungsvoraussetzungen erfüllt sind und keine Gründe für eine Ablehnung vorliegen, gegebenenfalls vorbehaltlich der Verfügbarkeit von Kontingenten. Fast alle Mitgliedstaaten haben diese Verpflichtung ordnungsgemäß umgesetzt.

Eurostat-Daten zufolge bezogen sich die meisten Genehmigungen zum Zwecke der Saisonarbeit im Jahr 2024 auf Aufenthalte von mehr als 90 Tagen. Nur 11 % (30 843) wurden für Aufenthalte von höchstens 90 Tagen ausgestellt. Solche Genehmigungen für einen kurzfristigen Aufenthalt wurden vor allem von Bulgarien und Finnland ausgestellt, wo sie 81 % (7 744) bzw. 74 % (3 463) der Gesamtzahl ausmachten[38].

Genehmigungen für einen Aufenthalt von nicht mehr als 90 Tagen – Artikel 5 und Artikel 12 Absatz 1

Für einen Aufenthalt von nicht mehr als 90 Tagen zum Zwecke der Saisonarbeit stellen die Mitgliedstaaten eine oder mehrere der drei Genehmigungen gemäß Artikel 12 Absatz 1 der Richtlinie aus: ein spezielles Visum für einen kurzfristigen Aufenthalt zum Zwecke der Saisonarbeit[39], eine Kombination aus einem Visum für einen kurzfristigen Aufenthalt und einer Arbeitserlaubnis zum Zwecke der Saisonarbeit[40] oder eine Arbeitserlaubnis zum Zwecke der Saisonarbeit für Personen, die von der Visumpflicht befreit sind[41]. Die Verfahren zur Erlangung einer Genehmigung umfassen in der Regel zwei Schritte, wobei Arbeitgeber häufig zunächst eine

---

37 Siehe Bericht der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat über die Anwendung der Richtlinie 2009/52/EG vom 18. Juni 2009 über Mindeststandards für Sanktionen und Maßnahmen gegen Arbeitgeber, die Drittstaatsangehörige ohne rechtmäßigen Aufenthalt beschäftigen.

38 Eine erhebliche Anzahl von Titeln für einen kurzfristigen Aufenthalt wurde auch in Kroatien (7 597, 46 %), Polen (1 729, 34 %), Österreich (1 944, 34 %) und Italien (6 199, obgleich dies nur 4 % der Gesamtzahl Italiens entspricht) ausgestellt.

39 Beispielsweise Bulgarien, Finnland, Griechenland, Italien, Lettland, Luxemburg, Portugal und Zypern.

40 Beispielsweise Belgien, Litauen, Malta, die Niederlande, Österreich, Polen, Rumänien, die Slowakei, Spanien, Tschechien und Ungarn.

41 Beispielsweise Deutschland, Estland, Finnland, Kroatien, Schweden, Slowenien und Zypern.

Genehmigung/Arbeitserlaubnis bei der zuständigen Arbeitsbehörde beantragen und anschließend, falls erforderlich, der Arbeitnehmer ein Visum beantragt.

Die Anforderungen an die Unterlagen für die Ausstellung einer Genehmigung wurden im Einklang mit der erschöpfenden Liste in Artikel 5 der Richtlinie weitgehend gestrafft und harmonisiert. Die Konformitätsbewertung ergab jedoch, dass die nationalen Rechtsvorschriften von 16 Mitgliedstaaten zunächst nicht mit der Richtlinie im Einklang standen. Sechs Mitgliedstaaten verlangten zusätzliche Unterlagen, z. B. eine Krankenversicherung für die gesamte Aufenthaltsdauer (anstatt sie nur für die Zeiträume zu verlangen, in denen die Saisonarbeitskraft nicht durch die Sozialversicherung des Mitgliedstaats abgesichert ist), einen Nachweis über die berufliche Qualifikation oder finanzielle Garantien für die Rückkehr. Neun Mitgliedstaaten verlangten einige der vorgeschriebenen Unterlagen nicht, wie z. B. einen Arbeitsvertrag oder ein verbindliches Angebot, als Saisonarbeitnehmer zu arbeiten, den Nachweis einer Krankenversicherung oder den Nachweis einer angemessenen Unterkunft. Durch spätere Umsetzungsmaßnahmen wurden diese Mängel behoben, aber die Anforderungen an die Nachweise unterscheiden sich nach wie vor von Mitgliedstaat zu Mitgliedstaat: So verlangen einige Mitgliedstaaten Erklärungen der Arbeitgeber[42], während andere den Nachweis eines formalen Vertrags[43] verlangen. Angemessene Kontrollen vor der Zulassung durch die zuständigen nationalen Behörden sind nach wie vor von entscheidender Bedeutung, um menschenwürdige Arbeits- und Lebensbedingungen zu gewährleisten, Arbeitskräfte zu schützen und Missbrauch und Betrug zu verhindern, wie die strengeren Kontrollen vor der Zulassung in einigen Mitgliedstaaten zeigen, die zu höheren Ablehnungsquoten bei Anträgen geführt haben[44].

Genehmigungen für einen Aufenthalt von mehr als 90 Tagen – Artikel 6 und Artikel 12 Absatz 2

Im Jahr 2024 stellten die Mitgliedstaaten 240 104 Genehmigungen zum Zwecke der Saisonarbeit für einen Aufenthalt von mehr als 90 Tagen aus, davon 65 942 für einen Aufenthalt von 91 Tagen bis fünf Monaten und 174 162 für einen Aufenthalt von 91 Tagen bis neun Monaten. Für diese Art der Genehmigung haben sich die Mitgliedstaaten für die Option nach Artikel 12 Absatz 2 der Richtlinie entschieden, die ihren bestehenden nationalen Migrationsregelungen und dem Arbeitsmarktmanagement am besten entspricht: Einige nutzen Visa für einen längerfristigen Aufenthalt[45], einige kombinierte Aufenthalts- und Arbeitserlaubnisse[46], für die, wenn überhaupt, ein Visum lediglich als Einreiseformalität verlangt wird, und die meisten kombinieren Visa für

---

42 Beispielsweise Deutschland, Lettland, Malta, die Niederlande und Österreich.

43 Beispielsweise Bulgarien, Finnland, Frankreich, Kroatien, Litauen, Luxemburg, Slowenien, Spanien, Tschechien und Zypern.

44 Schweden, (Was unternimmt die schwedische Migrationsbehörde, um Missbrauch und Kriminalität entgegenzuwirken?) – Schwedische Migrationsbehörde); Frankreich meldete während des OECD-Workshops für das Jahr 2024 eine Ablehnungsquote von rund 40 % der Anträge von Saisonarbeitskräften aus Marokko aufgrund von Betrug oder mangelnder Eignung für die Stellenprofile, Fußnote 19.

45 Beispielsweise Estland, Litauen und Österreich (alle mit vorheriger Arbeitserlaubnis), Griechenland, Lettland, Portugal und Tschechien.

46 Beispielsweise Finnland, Zypern (kein zusätzliches Visum erforderlich), Schweden, die Slowakei und Slowenien.

einen längerfristigen Aufenthalt mit Aufenthaltstiteln[47]. Dies hat dazu geführt, dass die Verfahren in der EU nach wie vor sehr unterschiedlich sind. Gleichzeitig werden auch die Anforderungen an die Unterlagen für die Ausstellung dieser Genehmigungen für den längerfristigen Aufenthalt im Einklang mit der erschöpfenden Liste in Artikel 6 gestrafft und harmonisiert. Die Mitgliedstaaten haben ihre Rechtsvorschriften, nachdem sie anfängliche Fälle nicht ordnungsgemäßer Umsetzung korrigiert hatten, weitgehend an Artikel 6 der Richtlinie angeglichen.

Verpflichtung zur Unterrichtung über die Entscheidung über einen Antrag innerhalb von 90 Tagen – Artikel 18 Absatz 1

Um mehr Rechtssicherheit zu schaffen und es Arbeitgebern und Arbeitnehmern zu ermöglichen, innerhalb des kurzen und zeitkritischen saisonabhängigen Zeitfensters zu planen, sind die Mitgliedstaaten nach Artikel 18 Absatz 1 der Richtlinie verpflichtet, die Antragsteller so rasch wie möglich, spätestens jedoch innerhalb von 90 Tagen nach Einreichung eines vollständigen Antrags, über die Entscheidung über ihren Antrag schriftlich zu unterrichten. Diese Bestimmung wird EU-weit weitgehend konform umgesetzt, wobei anfänglich in sechs Mitgliedstaaten einige Fälle nicht ordnungsgemäßer Umsetzung zu verzeichnen waren. Beispielsweise kam es vor, dass die Frist für die Bescheidung eines Antrags erst nach Mitteilung der Vollständigkeit des Antrags an den Antragsteller begann, dass anstelle einer fristgerechten Mitteilung an den Antragsteller eine fristgerechte Annahme einer Entscheidung vorgeschrieben war, dass Fristen ohne Begründung verlängert werden konnten oder dass keine Verpflichtung zur schriftlichen Unterrichtung über eine Ablehnung bestand.

In der Praxis unterscheiden sich die Bearbeitungszeiten zwischen den Mitgliedstaaten nach wie vor erheblich, was auf unterschiedliche Verwaltungsstrukturen, die Anzahl der beteiligten Behörden, den Einsatz von Arbeitsmarktprüfungen oder Quoten[48], regionalisierte Verfahren, den Grad der Digitalisierung und die verfügbaren Ressourcen zurückzuführen ist. Gestraffte Modelle für Online-Anträge, insbesondere für Aufenthalte von höchstens 90 Tagen, führen in der Regel zu den schnellsten Ergebnissen[49], während quotengebundene Genehmigungsverfahren, an denen mehrere Behörden beteiligt sind und die häufig zumindest teilweise lokal oder regional verwaltet werden, zeitaufwendiger sind[50]. Arbeitgeber und Vertreter der Mitgliedstaaten wiesen darauf hin, dass in einigen Mitgliedstaaten nach wie vor komplexe oder langwierige Verfahren die legale Einstellung von Saisonarbeitskräften aus Drittstaaten behindern können[51]. Die in Kürze

---

47 Beispielsweise Belgien, Bulgarien, Deutschland, Frankreich, Italien, Kroatien, Luxemburg, Malta, Polen, Rumänien und Spanien.

48 Beispielsweise Belgien, Italien, Luxemburg, Malta, Österreich, Polen, Rumänien, Slowenien, die Slowakei, Spanien, Tschechien und Ungarn. Auch Finnland für kombinierte Erlaubnisse für einen Aufenthalt von mehr als sechs Monaten.

49 Beispielsweise Estland, Finnland und Kroatien.

50 Beispielsweise Griechenland und Italien.

51 SMEUnited (Europäischer Dachverband des Handwerks und der Klein- und Mittelbetriebe), BusinessEurope (europäischer Arbeitgeber- und Lobbyismusverband), SGI Europe (Europäischer Zentralverband der Arbeitgeber und Unternehmen, die Dienstleistungen von allgemeinem Interesse erbringen), Stellungnahme der Arbeitgeber im Anschluss an die Anhörung der Sozialpartner zu den Richtlinie über Saisonarbeitnehmer und die Richtlinie über Sanktionen gegen Arbeitgeber, 19. Dezember 2025; gezielte Studie, Fußnote 7.

erscheinende Studie der Kommission und der OECD mit dem Titel „Making Migration Work: Admitting Labour Migrants“ (Migration zum Erfolg führen: Zulassung von Arbeitsmigranten) dürfte weitere Einblicke in die Zusammensetzung und die derzeitige Dauer der Zulassungsverfahren in den Mitgliedstaaten liefern.

Ablehnungsgründe und Entzug der Genehmigung – Artikel 8 und 9

Die Mitgliedstaaten mussten ihre nationalen Vorschriften über die Ablehnung und den Entzug der Genehmigung mit den in den Artikeln 8 und 9 der Richtlinie aufgeführten erschöpfenden Gründen in Einklang bringen. Anfänglich fügten elf Mitgliedstaaten Gründe hinzu oder behielten Gründe bei, die in der Richtlinie nicht vorgesehen sind, oder versäumten es, bestimmte zwingende Gründe umzusetzen, darunter Gründe im Zusammenhang mit der nicht ausgeübten Geschäftstätigkeit von Unternehmen oder früheren Sanktionen wegen nicht angemeldeter Erwerbstätigkeit oder Verstöße gegen die Richtlinie. Die meisten dieser Fälle nicht ordnungsgemäßer Umsetzung wurden inzwischen korrigiert.

Eurostat verzeichnet 11 101 Genehmigungen zum Zwecke der Saisonarbeit, die 2024 entzogen wurden. Nur zehn Mitgliedstaaten meldeten Fälle entzogener Genehmigungen, wobei sich fast 90 % aller in der EU gemeldeten Fälle auf zwei Länder konzentrierten: Griechenland (7 917, 71 % aller entzogenen Genehmigungen, was 52 % der von Griechenland ausgestellten Genehmigungen entspricht) und Kroatien (2 015, 18 % der entzogenen Genehmigungen, was 12 % der von Kroatien ausgestellten Genehmigungen entspricht[52]). Griechenland meldete zudem im Jahr 2023 den Entzug von 84 % der Genehmigungen. Italien (440) und Litauen (346) meldeten im Jahr 2024 ebenfalls eine erhebliche Zahl entzogener Genehmigungen, während es in den meisten anderen Mitgliedstaaten trotz des hohen Risikos saisonabhängiger Wirtschaftszweige nur wenige oder keine entzogenen Genehmigungen gab. Diese Abweichung könnte auf eine unvollständige Berichterstattung an Eurostat, die kurze Gültigkeitsdauer der Genehmigungen, die häufiger abliefen als entzogen wurden, sowie in einigen Fällen auf eine begrenzte Kontrolltätigkeit mit entsprechend niedrigen Quoten hinsichtlich der Aufdeckung, der Sanktionierung und des Entzugs von Genehmigungen zurückzuführen sein.

Verhältnismäßige Gebühren – Artikel 19

Gemäß Artikel 19 der Richtlinie können die Mitgliedstaaten für die Bearbeitung der Anträge auf Saisonarbeit Gebühren erheben, sofern diese nicht unverhältnismäßig oder übermäßig hoch sind. Die Gebühren erscheinen im Allgemeinen verhältnismäßig, jedoch erheben drei Mitgliedstaaten[53] vergleichsweise hohe Gebühren für Genehmigungen für Aufenthalte von mehr als 90 Tagen. Mehrere Mitgliedstaaten wälzen einen Teil der Kosten auf die Arbeitgeber ab[54]. Zugelassenen Vermittlern, die in den Mitgliedstaaten tätig sind, ist es häufig untersagt, von Arbeitnehmern Gebühren zu erheben. Es gibt jedoch nach wie vor dokumentierte Missbräuche, vor allem, wenn

[52] Kroatien berichtete, dass Genehmigungen entzogen wurden, wenn die Artikel 5 und 6 der Richtlinie nicht mehr eingehalten wurden.

[53] Finnland, Malta und die Niederlande.

[54] Zum Beispiel Griechenland und Litauen.

auch nicht ausschließlich, in den Herkunftsländern, durch nicht zugelassene Vermittler bei der Einstellung und Zulassung, gelegentlich auch während der Beschäftigung[55], was die Notwendigkeit unterstreicht, die Zusammenarbeit mit diesen Ländern zu intensivieren und die Aufsicht zu verstärken.

c. Verlängerung des Aufenthalts, Wechsel des Arbeitgebers und Erleichterung der zirkulären Migration

Verlängerung des Aufenthalts bei demselben oder einem anderen Arbeitgeber – Artikel 15

Gemäß Artikel 15 der Richtlinie müssen die Mitgliedstaaten sicherstellen, dass Saisonarbeitnehmer aus Drittstaaten innerhalb der in Artikel 14 festgelegten maximalen Aufenthaltsdauer von fünf bis neun Monaten ihren Aufenthalt mindestens einmal verlängern können, um bei demselben Arbeitgeber oder einem anderen Arbeitgeber tätig zu sein. Die Mitgliedstaaten können eine mehrmalige Verlängerung zulassen. Die Bestimmung zielt darauf ab, das Arbeitskräfteangebot zu sichern und die Gefährdung der Arbeitnehmer zu verringern, indem ihre Abhängigkeit von einem einzigen Arbeitgeber begrenzt wird.

Alle Mitgliedstaaten gestatten mindestens eine Verlängerung des Aufenthalts bei demselben Arbeitgeber und in den meisten Fällen eine mehrmalige Verlängerung[56]. In sechs Mitgliedstaaten wurden anfängliche Probleme im Zusammenhang mit der Einhaltung der Vorschriften, wie die Begrenzung von Verlängerungen auf Aufenthalte von mehr oder weniger als 90 Tagen, die Behandlung von Verlängerungen als fakultativ oder die Aufnahme von Bedingungen, die in Artikel 15 Absatz 1 der Richtlinie nicht vorgesehen sind, weitgehend behoben.

In allen Mitgliedstaaten ist auch mindestens ein Wechsel des Arbeitgebers zulässig, und in den meisten Mitgliedstaaten[57] sind mehrere Wechsel innerhalb der maximalen Aufenthaltsdauer zulässig. In den nationalen Rechtsvorschriften von acht Mitgliedstaaten wurden ähnliche anfängliche Verstöße festgestellt wie jene, die für Verlängerungen bei demselben Arbeitgeber gemeldet wurden, und diese wurden behoben.

In vielen Systemen erfordert jeder Wechsel des Arbeitgebers eine neue Genehmigung. Nur eine begrenzte Zahl von Mitgliedstaaten[58] gestattet Änderungen im Rahmen derselben Genehmigung, manchmal mittels eines vereinfachten Antrags auf Hinzufügung eines Arbeitgebers[59] oder eines Verfahrens zur Meldung einer Übernahme[60]. Die Digitalisierung, kürzere Entscheidungsfristen

---

55 Siehe beispielsweise Hooper et al., „Best Practices for Designing and Managing Labour Migration Corridors to Europe“, 2025; ELIAMEP, Strategiepapier164/2024, „Looking for seasonal workers: Greece’s search for migrant labour“, S. 19; Solidar, „Realising Fair and Just Working Conditions for Migrant Workers in Europe“, 2025, S. 23. Auf das Problem, dass Vermittler Saisonarbeitskräften hohe Gebühren für die Unterstützung bei der Einstellung in Rechnung stellen, wies auch Frankreich während des OECD/NL-Workshops hin (Fußnote 19).

56 Beispielsweise Belgien, Deutschland, Estland, Finnland, Frankreich, Italien, Lettland, Luxemburg, Malta, die Niederlande, Polen, Portugal, Rumänien, Schweden, die Slowakei, Spanien, Tschechien, Ungarn und Zypern.

57 Beispielsweise Belgien, Deutschland, Estland, Finnland, Frankreich, Italien, Lettland, Malta, die Niederlande, Österreich, Polen, Portugal, Rumänien, Schweden, Slowenien, Spanien, Tschechien, Ungarn und Zypern.

58 Beispielsweise Belgien, Finnland und Italien.

59 Finnland.

60 Belgien.

und in einigen Fällen die Abschaffung von Quotenprüfungen haben die Verlängerung in mehreren Mitgliedstaaten erleichtert[61].

Gemäß Artikel 18 Absatz 2 der Richtlinie treffen die Mitgliedstaaten alle angemessenen Maßnahmen, um sicherzustellen, dass der Saisonarbeitnehmer während der Bearbeitung seines Antrags auf Verlängerung des Aufenthalts oder auf Erneuerung der Genehmigung weiterhin bei demselben oder einem anderen Arbeitgeber beschäftigt sein kann. Drei Mitgliedstaaten waren zunächst nicht in der Lage, die vollständige Einhaltung der Vorschriften zu gewährleisten, haben sich nun aber mit der Angelegenheit befasst.

Verlängerungen und Arbeitgeberwechsel scheinen jedoch in der Praxis nach wie vor die Ausnahme zu sein. Im Jahr 2024 meldeten elf Mitgliedstaaten 6 682 verlängerte Genehmigungen zum Zwecke der Saisonarbeit, vor allem in Österreich (4 408)[62]. Diese begrenzte Inanspruchnahme deutet darauf hin, dass das Recht, den Arbeitgeber zu wechseln, bislang noch nicht sein volles Potenzial zur Bindung erfahrener Saisonarbeitskräfte ausgeschöpft hat, was darauf schließen lässt, dass praktische Hindernisse angegangen werden müssen, wie etwa die Unkenntnis der Möglichkeit, den Arbeitgeber zu wechseln, und zu komplexe Verlängerungsverfahren für kurze Saisonzeiten.

Förderung der zirkulären Migration – Artikel 16

Gemäß Artikel 16 der Richtlinie erleichtern die Mitgliedstaaten die Wiedereinreise von Saisonarbeitnehmern, die innerhalb der vorangegangenen fünf Jahre mindestens einmal zugelassen waren und die geltenden Bedingungen bei jedem ihrer Aufenthalte uneingeschränkt erfüllt haben. Die Bewertung der Einhaltung der Vorschriften ergab, dass sieben Mitgliedstaaten keine Erleichterungen vorsahen oder diese auf bestimmte Unterkategorien beschränkten (insbesondere Aufenthalte von mehr als 90 Tagen oder die wiederholte Beschäftigung bei demselben Arbeitgeber). In diesem Zusammenhang erfolgt die Erleichterung in der Regel in Form einer schnelleren Bearbeitung[63], einer vorrangigen Bearbeitung[64], von Erleichterungen bei der Dokumentation[65] und – in einer begrenzten Anzahl von Fällen – von Genehmigungen für mehrere Saisonzeiten[66]. Indem sie die Einhaltung der Vorschriften belohnen, können diese Regelungen die Zahl der geordneten Rückführungen erhöhen und eine vorhersehbare legale Wiedereinreise fördern. In Frankreich gibt es diesbezüglich bewährte Verfahren, bei denen eine Genehmigung für mehrere Saisonzeiten mit der Verpflichtung kombiniert wird, die Rückkehr in das Herkunftsland

---

61 Beispielsweise Frankreich, Österreich, Portugal und Spanien.

62 Österreich meldete an ESTAT zwar 19 805 ausgestellte Genehmigungen als erneuerte Genehmigungen, stellte jedoch klar, dass 15 397 dieser Genehmigungen für einen wiederholten Aufenthalt derselben Person während einer neuen maximalen Aufenthaltsdauer/Saisonzeit ausgestellt wurden, was nicht als Verlängerung gilt. Auch Frankreich (1 183) und Kroatien (863) meldeten die Ausstellung einer erheblichen Anzahl erneuerter Genehmigungen.

63 Belgien, Bulgarien, Italien, Lettland, Malta, Österreich (bei Visumverfahren), Portugal, Schweden, die Slowakei, Slowenien, Ungarn und Zypern.

64 Deutschland, Italien, Malta, Österreich (bei Visumverfahren), Polen, Portugal, Tschechien und Zypern.

65 Finnland, Kroatien, Luxemburg, Malta, Niederlande, Portugal und Rumänien.

66 Frankreich, Griechenland, Italien, Österreich, Polen, Spanien und Zypern für bestimmte Herkunftsländer.

innerhalb von 15 Tagen nach Ablauf des Arbeitsvertrags zu melden, um eine Überschreitung der zulässigen Aufenthaltsdauer zu verhindern[67].

Einige Mitgliedstaaten[68] haben zudem bilaterale Regelungen für Saisonarbeitskräfte mit bestimmten Nicht-EU-Ländern eingeführt. Solche Regelungen können sicherere und zuverlässigere zirkuläre Migrationswege bieten, indem Quoten festgelegt, Einstellungen standardisiert, die zirkuläre Migration unterstützt und Schutzvorkehrungen durch Musterverträge, Wohnraumzusagen und Sozialversicherungsvereinbarungen verankert werden. Fachkräftepartnerschaften mit Tunesien, Marokko, Ägypten, Bangladesch und Pakistan[69] ermöglichen ebenfalls eine zirkuläre saisonale Arbeitskräftemobilität in der Landwirtschaft und im Tourismus und tragen dazu bei, eine faire und nachhaltige zirkuläre Migration im Einklang mit der Richtlinie umzusetzen. Die Vereinbarung zwischen der EU und Indien über einen umfassenden Rahmen für die Zusammenarbeit im Bereich der Mobilität[70] zielt darauf ab, die zirkuläre Mobilität von Saisonarbeitskräften aus Indien in die EU im Einklang mit der Richtlinie zu erleichtern. Die Kommission unterstützt die Entwicklung und Umsetzung solcher Programme zur zirkulären Mobilität zum Zwecke der Saisonarbeit durch gezielte Finanzierung[71], unter anderem im Rahmen der Migrationspartnerschaftsfazilität. Derzeit werden zwei von der EU finanzierte sektorspezifische Konzepte für saisonabhängige und faire Beschäftigung in den Bereichen Landwirtschaft und Tourismus (SaFE) entwickelt, um den Mitgliedstaaten diesbezüglich praktische Leitlinien an die Hand zu geben[72].

2. Besserer Schutz für Saisonarbeitskräfte aus Drittstaaten

Mit der Richtlinie wird ein umfassender Rahmen zur Gewährleistung fairer Arbeits- und angemessener Lebensbedingungen für Saisonarbeitskräfte aus Drittstaaten geschaffen. Durch die Verpflichtung der Mitgliedstaaten, zugängliche Informationen über Rechte, Pflichten und Beschwerdemechanismen bereitzustellen, und durch verstärkte Überwachung, Inspektionen und Sanktionen zielt die Richtlinie auch darauf ab, die Arbeitnehmer in die Lage zu versetzen, ihre

---

67 Frankreich berichtete darüber während des OECD/Niederlande-Workshops (Fußnote 19).

68 Beispielsweise Spanien mit Marokko (das GECCO-Programm für die Beschäftigung von Migranten und zirkuläre Migration) sowie neue Absichtserklärungen (2024) mit Mauretanien, Gambia und dem Senegal; Frankreich mit Marokko und Tunesien; Deutschland mit Georgien und Moldau; Griechenland mit Ägypten und Bangladesch und derzeit verhandelte Vereinbarungen über Arbeitskräftemobilität, unter anderem in den Bereichen Tourismus und Landwirtschaft, mit Armenien, Georgien, Moldau, Indien, den Philippinen und Vietnam; Portugal hat allgemeine Abkommen über die Arbeitskräftemobilität mit Indien, Marokko und der Gemeinschaft portugiesischsprachiger Länder geschlossen, die auch Saisonarbeitskräfte umfassen; Italien mit Marokko.

69 Siehe Fachkräftepartnerschaften – Migration und Inneres – Europäische Kommission.

70 Siehe Auf dem Weg zu 2030:Eine gemeinsame umfassende strategische Agenda zwischen der Europäischen Union und Indien.

71 So werden beispielsweise durch die von der EU finanzierten Projekte WAFIRA (2021-2025) und WAFIRA II (2025-2028, auf Frankreich ausgeweitet), die im Rahmen des AMIF kofinanziert werden, die Anwerbung unter ethischen Gesichtspunkten, der Schutz der Arbeitnehmerrechte, die Rückkehr und die Kreislaufwirtschaft durch die Unterstützung der Wiedereingliederung marokkanischer Saisonarbeiterinnen gefördert.

72 2026 vorzulegende Konzepte für saisonabhängige und faire Beschäftigung – ICMPD.

Rechte durchzusetzen und sicherzustellen, dass Arbeitgeber die Richtlinie einhalten; gleichzeitig sollen missbräuchliche Praktiken verhindert werden.

Für Saisonarbeitskräfte aus Drittstaaten, die in den Anwendungsbereich der Richtlinie fallen, hat die Umsetzung und Anwendung der Richtlinie das Niveau des Rechtsschutzes im Vergleich zur Situation vor Inkrafttreten der Richtlinie erhöht. Dennoch bestehen in den Mitgliedstaaten nach wie vor erhebliche Mängel in Bezug auf die Ausbeutung von Arbeitskräften, die Arbeitnehmerrechte und angemessene Unterkünfte sowie den Zugang zur sozialen Sicherheit, über die in saisonabhängigen Wirtschaftszweigen weiterhin berichtet wird.

Aufgrund des Anwendungsbereichs der Richtlinie und fehlender aufgeschlüsselter und vergleichbarer Daten[73] ist es schwierig, Mängel, die Saisonarbeitskräfte betreffen, die unter die Richtlinie fallen, genau zu quantifizieren. Daten über Kontrollen und statistische Daten werden selten nach dem spezifischen Rechtsstatus der betroffenen Arbeitnehmer aufgeschlüsselt. Angesichts der nachgewiesenen Prävalenz von Risiken bei der Saisonarbeit und der konsequenten Hinweise der Mitgliedstaaten und Interessenträger kann der Schluss gezogen werden, dass auch Arbeitskräfte, die in den Anwendungsbereich der Richtlinie fallen, von solchen Risiken betroffen sind, selbst wenn sie aufgrund des durch die Richtlinie geschaffenen Schutzrahmens möglicherweise häufig nicht am stärksten betroffen sind[74]. In diesem Zusammenhang hat die Kommission die folgenden vier vorrangigen Bereiche ermittelt, in denen mehr getan werden muss, um faire Arbeits- und menschenwürdige Lebensbedingungen im Einklang mit den Zielen der Richtlinie zu gewährleisten.

a. Schaffen von Möglichkeiten für Saisonarbeitskräfte aus Drittstaaten, ihre Rechte durchzusetzen

Bereitstellung von Informationen (Artikel 11)

Gemäß Artikel 11 Absatz 1 der Richtlinie müssen die Mitgliedstaaten den Antragstellern die Informationen zu allen für die Antragstellung benötigten schriftlichen Nachweisen und die Informationen über Zulassung und Aufenthalt, einschließlich der Rechte und Pflichten und der Verfahrensgarantien in leicht zugänglicher Weise zur Verfügung stellen. Gemäß Artikel 11 Absatz 2 der Richtlinie müssen die Mitgliedstaaten, die eine Genehmigung zum Zwecke der Saisonarbeit ausstellen, die Arbeitnehmer schriftlich über ihre Rechte und Pflichten, einschließlich der jeweiligen Beschwerdeverfahren, unterrichten. Die meisten Mitgliedstaaten kommen diesen Verpflichtungen nach, obgleich einige von ihnen Artikel 11 Absatz 1 nicht ausdrücklich umgesetzt haben und 16 von ihnen den Artikel ursprünglich nicht ordnungsgemäß umgesetzt haben. Aufgrund der Durchsetzungsmaßnahmen hat sich die Lage in vielen Mitgliedstaaten verbessert. In der Praxis stellen alle Mitgliedstaaten den Antragstellern Online-Informationen zur Verfügung, deren Vollständigkeit und Zugänglichkeit jedoch unterschiedlich sind. Verfahrensaspekte sind in

[73] SafeHabitus, „Seasonal and migrant workers in agri-food value chains“, Strategiepapier, 2025, S. 1; Gezielte Studie, Fußnote 7.

[74] Siehe López-Sala/Molinero-Gerbeau, „Coming out of the shadows? Housing conditions of irregular migrant workers in Spanish agricultural enclaves“, Revista Calitatea Vieții 33(2), S. 1 ff.

der Regel gut dokumentiert, doch fehlen häufig Informationen über wesentliche Rechte, d. h. über das Recht auf Wechsel des Arbeitgebers (Artikel 15 Absatz 3), die Erleichterung der Wiedereinreise (Artikel 16), den Schutz vor einer Unterbrechung der Arbeit, wenn eine Entscheidung über eine Verlängerung anhängig ist oder bis ein Antrag auf Wechsel des Arbeitgebers beschieden ist (Artikel 18 Absatz 2), detaillierte Garantien bezüglich der Unterkunft (Artikel 20), eine Übersicht über sämtliche Rechte auf Gleichbehandlung (Artikel 23) und das Recht auf Entschädigung (Artikel 17 Absatz 2). Viele Mitgliedstaaten und Interessenträger haben eine bessere Bereitstellung von Informationen für Saisonarbeitskräfte als Priorität eingestuft[75].

Im Hinblick auf bewährte Verfahren stellen einige Mitgliedstaaten ein einziges, mehrsprachiges und benutzerfreundliches Portal zur Verfügung, auf dem Informationen über alle Rechte zusammengefasst und Beschwerde- und Rechtsbehelfsmechanismen erläutert werden[76].

In Bezug auf die Verpflichtung nach Artikel 11 Absatz 2 der Richtlinie verlangen einige Mitgliedstaaten, dass Entscheidungen eine schriftliche Mitteilung über Rechte und Beschwerdeverfahren beigefügt und gleichzeitig mit der Ausstellung eines Visums und/oder eines Aufenthaltstitels übermittelt und den Saisonarbeitskräften aus Drittstaaten direkt ausgehändigt wird[77]. Bei arbeitgeberorientierten Modellen, bei denen es den Arbeitgebern überlassen bleibt, die Arbeitnehmer über ihre Rechte zu informieren, ohne dass eine systematische Überprüfung oder Sanktionen vorgesehen sind, könnte es schwierig sein, sicherzustellen, dass die Informationen die Arbeitnehmer tatsächlich erreichen.

Wirksame Mechanismen zur Einreichung von Beschwerden und zur Inanspruchnahme von Rechtsmitteln – Artikel 25

Gemäß Artikel 25 der Richtlinie müssen die Mitgliedstaaten sicherstellen, dass Saisonarbeitnehmer aus Drittstaaten wirksam Beschwerde einreichen und Rechtsmittel in Anspruch nehmen können. Alle Mitgliedstaaten sehen förmlich Beschwerde- und Rechtsbehelfsmechanismen vor, gestatten die Vertretung durch Dritte, die gemäß den in ihrem nationalen Recht festgelegten Kriterien ein berechtigtes Interesse an der Einhaltung dieser Richtlinie haben, und bieten Schutzvorkehrungen gegen Vergeltungsmaßnahmen, die den für Staatsangehörige geltenden Schutzvorkehrungen gleichwertig sind. Die praktische Zugänglichkeit und Wirksamkeit dieser Systeme sind jedoch von Land zu Land unterschiedlich.

---

75 Im Rahmen der in den Fußnoten 18 und 19 aufgeführten Konsultationstätigkeiten. Siehe auch SMEUnited, BusinessEurope, SGI Europe, Fußnote 51; Europarat, Parlamentarische Versammlung, Entschließung 2536 (2024), „Precarious and irregular work situations of migrant seasonal and domestic workers“, Ziffer 24.6; Generation 2.0 RED, SolidarityNow, Fußnote 36, S. 37; ELIAMEP,Fußnote 55, S. 25. Finnische Regierung, Unterbringung und Überwachung ausländischer Arbeitskräfte (in finnischer Sprache), 2022, Abschnitt 4.4; gezielte Studie, Fußnote 7; ELA, Fußnote 6, S. 103. EFFAT, Schriftlicher Beitrag zur Anhörung der Sozialpartner zur Richtlinie über Sanktionen gegen Arbeitgeber und zur Richtlinie über Saisonarbeitnehmer, Dezember 2025.

76 Beispielsweise Lettland, Luxemburg, Malta, die Niederlande, Portugal und Schweden.

77 Beispielsweise Frankreich, Lettland, Luxemburg, Malta, Rumänien und Schweden.

In mehreren Mitgliedstaaten[78] sind Beschwerde- und Rechtsbehelfsmechanismen aufgrund sprachlicher und digitaler Hindernisse, der begrenzten Sichtbarkeit der verfügbaren Rechtsbehelfsmöglichkeiten und der Unterstützung bei deren Inanspruchnahme und/oder fehlender klarer Beschwerdekanäle im Falle unzureichender Vorkehrungen nach wie vor schwer zu nutzen. Im Gegensatz dazu haben andere Mitgliedstaaten[79] benutzerfreundliche Portale, mehrsprachige Hotlines, vereinfachte Mandate für die Vertretung, anonyme Meldemöglichkeiten, spezifische Beschwerdemechanismen im Zusammenhang mit der Unterkunft und/oder beschleunigte, kostengünstige Streitbeilegungsverfahren eingeführt, um den Zugang zu Beschwerde- und Rechtsbehelfsmechanismen zu verbessern.

Trotz dieser Vorkehrungen ist davon auszugehen, dass Verstöße gegen die Rechte von Saisonarbeitskräften auch weiterhin nicht ausreichend gemeldet werden. Die kurze Aufenthaltsdauer von Saisonarbeitskräften, das begrenzte Bewusstsein für ihre Rechte, ihre wahrgenommene Abhängigkeit von den Arbeitgebern, kulturelle und sprachliche Barrieren und die wahrgenommenen Risiken im Zusammenhang mit der Kontaktaufnahme mit Durchsetzungsstellen können Arbeitnehmer häufig davon abhalten, Beschwerden einzureichen. Die Schwierigkeit, aus ihrem Herkunftsland ein Gerichtsverfahren zu führen, Verstöße nachzuweisen, Entschädigungen oder Nachzahlungen zu erhalten, sowie die dafür benötigte Zeit und die damit verbundenen Kosten sind weitere abschreckende Faktoren[80]. Gewerkschaften und Nichtregierungsorganisationen stellen wichtige Informationen, Mediation und Vertretung zur Verfügung, doch ihre Kontakte zu Saisonarbeitskräften aus Drittstaaten sind uneinheitlich, und die Anzahl der Gewerkschaftsmitglieder ist in dieser Gruppe nach wie vor gering[81]. Wenn Arbeitnehmer davon absehen, Verstöße zu melden, verlieren die Aufsichtsbehörden eine wichtige Informationsquelle. Dies beeinträchtigt die Früherkennung und verlagert die Durchsetzung auf proaktive und risikobasierte Einzelprüfungen und alternative Datenquellen. Eine bessere Förderung und Unterstützung von Saisonarbeitskräften aus Drittstaaten bei der Einreichung von Beschwerden und der Inanspruchnahme von Rechtsmitteln wurde von den Mitgliedstaaten und Interessenträgern ebenfalls als wesentlich erachtet[82].

b. Stärkung von Überwachung, Kontrollen und Sanktionen

Kontrolle, Bewertung und Inspektionen – Artikel 24

Gemäß Artikel 24 der Richtlinie müssen die Mitgliedstaaten Maßnahmen zur Vermeidung und Aufdeckung von Missbrauch und zur Ahndung von Verstößen gegen die Richtlinie vorsehen, unter

---

78 Beispielsweise Bulgarien, Griechenland, Kroatien, Österreich, Polen, Rumänien, die Slowakei, Slowenien, Tschechien, Ungarn und Zypern.

79 Beispielsweise Belgien, Deutschland, Estland, Finnland, Frankreich, Italien, Lettland, Litauen, Luxemburg, Malta, die Niederlande, Portugal und Spanien.

80 ELA, Fußnote 6, S. 82 ff.; SVR, Fußnote 35; gezielte Studie, Fußnote 7; Solidar, Fußnote 55, S. 30 ff.

81 ELA, Fußnote 6, S. 82; Solidar, Fußnote 55, S. 43 ff.; Die finnische Gewerkschaft PAM bietet eine besondere Mitgliedschaft als Saisonarbeitskräfte an, Seasonal worker – PAM.

82 Europarat, Fußnote 75, Ziffer 24.6; Generation 2.0 RED, SolidarityNow, Fußnote 36, S. 37; Finnische Regierung, Fußnote 75, Abschnitt 4.4; EFFAT, Fußnote 75; Solidar, Fußnote 55, S. 30 ff., Oxfam, Fußnote 7, S. 44; Boletín de Igualdad en el Empleo, Fußnote 7.

anderem durch Kontrolle, Bewertung und gegebenenfalls Inspektionen mit wirksamem Zugang zum Arbeitsplatz und – mit Zustimmung des Arbeitnehmers – zur Unterkunft.

Alle Mitgliedstaaten sehen solche Maßnahmen formal vor, ihre praktische Wirksamkeit ist jedoch sehr unterschiedlich. Verschiedenen Mitgliedstaaten und Interessenträgern zufolge ist die Arbeitsaufsicht in saisonabhängigen Wirtschaftszweigen in Bezug auf Umfang und Häufigkeit häufig nach wie vor unzureichend, insbesondere in der Hauptsaison[83]. Die Wirksamkeit wird durch die verfügbaren Ressourcen, die Ausrichtung und das Gleichgewicht zwischen beschwerdebasierten und proaktiven risikobasierten Kontrollen, die Zusammenarbeit zwischen den zuständigen Stellen und die Einbeziehung von Dolmetschern, Kulturmittlern und Gewerkschaften bestimmt. Der Zugang zu Nachzahlungen, Entschädigungen und Unterstützung bei der Suche nach einer alternativen Beschäftigung kann sich auch auf die Bereitschaft der Arbeitnehmer auswirken, Beschwerden über Arbeitgeber einzureichen.

Einige Mitgliedstaaten haben ihren Ansatz durch eine strenge allgemeine Kontrolle[84], risikobasierte Systeme, unangekündigte Inspektionen, behördenübergreifende Einsätze und regelmäßige saisonale Inspektionskampagnen[85] gestärkt, andere werden jedoch nach wie vor durch Ressourcenknappheit, fragmentierte Mandate, eine unzureichende risikobasierte Ausrichtung der Inspektionen und eine ungleiche Abdeckung in den saisonabhängigen Wirtschaftszweigen behindert. Um die Ausbeutung von Arbeitskräften, einschließlich legal beschäftigter Saisonarbeitskräfte aus Drittstaaten, besser aufzudecken und zu bekämpfen sowie Unterstützung zu leisten, haben die Agentur der Europäischen Union für Grundrechte (FRA) und die Europäische

---

[83] ELA, Fußnote 6, S. 102 ff.; Der Europäische Gewerkschaftsverband für den öffentlichen Dienst (EGÖD), der die Arbeitsaufsichtsbeamten vertritt, wies darauf hin, dass die Arbeitsaufsichtsbeamten in der gesamten EU unterfinanziert, personell unterbesetzt und unzureichend ausgebildet seien, was zur Folge habe, dass die Rechte der Arbeitnehmer nicht geachtet würden. Laut EGÖD erfüllten die EU-Länder nicht die gemeinsamen Mindestverpflichtungen des Übereinkommens Nr. 81 der Internationalen Arbeitsorganisation (IAO), Beitrag zur strategischen Konsultation zur Umsetzung der Richtlinie über Sanktionen gegen Arbeitgeber und der Richtlinie über Saisonarbeitnehmer, Dezember 2025; EFFAT, Fußnote 75; gezielte Studie, Fußnote 7. Dies wurde auch von einer großen Zahl von Interessenträgern während der in den Fußnoten 18 und 19 genannten Konsultationstätigkeiten erwähnt.

[84] Im Falle Lettlands erfolgte dies in Form einer Überprüfung der Steuer- und Sozialversicherungsdaten jedes Arbeitnehmers, um Unregelmäßigkeiten aufzudecken, wenn ein Antrag auf Verlängerung einer Saisonarbeitserlaubnis bei der Arbeitsverwaltung gestellt wird. Die Staatliche Arbeitsaufsichtsbehörde analysiert, bewertet und nutzt zudem die von der Arbeitsverwaltung bereitgestellten Informationen über Arbeitserlaubnisse, die Saisonarbeitskräften erteilt werden, für gezielte Kontrollen.

[85] So meldete die italienische Arbeitsaufsichtsbehörde im Jahr 2024 8 847 Inspektionen in der Landwirtschaft, wobei in 68,4 % der Fälle Verstöße festgestellt wurden. Die Aufsichtsbehörde intensivierte zudem die Maßnahmen gegen „Caporalato“ (ein „Gangmaster“-System, bei dem skrupellose Vermittler schutzbedürftige Arbeitskräfte ausbeuten), darunter 763 Inspektionen durch behördenübergreifende Taskforces im Rahmen des Projekts „A.L.T. Caporalato D.U.E.“ – Maßnahmen für Rechtmäßigkeit und Arbeitsschutz: Würde, Gleichheit und Gerechtigkeit („Azioni per la Legalità e la Tutela del lavoro – Dignità, Uguaglianza ed Equità“ (A.L.T. Caporalato D.U.E.)), bei dem 73 Opfer von „Gangmastering“ und Arbeitsausbeutung ermittelt wurden. Die nationale Arbeitsaufsichtsbehörde erließ zudem 962 Anordnungen zur Betriebseinstellung in der Landwirtschaft, von denen 83 % nach Legalisierung und Zahlung der fälligen Beträge aufgehoben wurden. Im selben Zeitraum meldete Spanien 1 615 Maßnahmen, wobei 255 Verstöße im Gastgewerbe festgestellt wurden, ergänzt durch regionale Kampagnen in der Landwirtschaft. Bulgarien verzeichnete in den Jahren 2023 und 2024 fast 4 000 Inspektionen pro Jahr in der Landwirtschaft.

Arbeitsbehörde (ELA) praktische Leitlinien für Arbeitsaufsichtsbehörden entwickelt[86]. Die Leitlinien enthalten konkrete Instrumente für die Umsetzung arbeitnehmerorientierter Inspektionsverfahren.

Dagegen sind die Kontrolle und Inspektion der Unterkünfte von Saisonarbeitskräften sowie die Erfüllung der Verpflichtungen nach Artikel 20 Absatz 2 der Richtlinie durch die Arbeitgeber nach wie vor schwächer und fragmentierter. Die Kontrollen der Unterkünfte sind häufig auf mehrere Behörden aufgeteilt[87], manchmal ohne formalisierte Zusammenarbeit. Routinemäßige proaktive Inspektionen sind selten, und die Durchsetzung wird manchmal nur durch Beschwerden ausgelöst[88] (die Saisonarbeitskräfte jedoch kaum einreichen). Unklare Angemessenheitsstandards untergraben in einigen Mitgliedstaaten zudem die wirksame Durchsetzung. Einige Länder verfügen über bewährte Verfahren, wie die Einbeziehung von Unterkunftskontrollen in Arbeitsplatzinspektionen, die Durchführung systematischer Inspektionen bei der Ankunft oder die Nutzung innovativer Instrumente zur Aufdeckung verdächtiger Unterbringungsregelungen, doch scheinen die Kontrollen im Bereich der Unterbringung im Allgemeinen gegenüber den Arbeitsplatzinspektionen im Rückstand zu sein.

Die Intensivierung wirksamer risikobasierter Kontrollen und Inspektionen wurde von den Mitgliedstaaten und Interessenträgern als eines der wichtigsten Mittel zur Verhinderung und Bekämpfung von Ausbeutung und unangemessener Unterbringung in saisonabhängigen Wirtschaftszweigen anerkannt[89]. Die Europäische Föderation der Gewerkschaften für Ernährung, Landwirtschaft und Tourismus (EFFAT) und Solidar fordern eine Stärkung des Mandats der ELA in dieser Hinsicht[90].

Wirksame, verhältnismäßige und abschreckende Sanktionen, einschließlich Schadensersatz – Artikel 17

Die von den Mitgliedstaaten gesetzlich festgelegten Sanktionsrahmen entsprechen weitgehend den in Artikel 17 Absatz 1 der Richtlinie festgelegten Anforderungen, um wirksame, verhältnismäßige und abschreckende Sanktionen für die Nichteinhaltung der Verpflichtungen durch die Arbeitgeber sicherzustellen, einschließlich der Möglichkeit, die Genehmigung zum Zwecke der Saisonarbeit zu verweigern oder zu entziehen oder in schwerwiegenden Fällen Arbeitgebern die Beschäftigung von Saisonarbeitskräften zu untersagen. Einigen Interessenträgern zufolge scheint die abschreckende Wirkung von Sanktionen in einigen Mitgliedstaaten jedoch nach wie vor begrenzt zu sein[91]. In allen Mitgliedstaaten gibt es verwaltungsrechtliche oder strafrechtliche Sanktionen

---

86 FRA, „How workplace inspectors can protect third-country workers rights“, Schulungshandbuch, 2024; ELA/FRA, „Detecting and addressing labour exploitation, A guide for labour inspectors“, 2025.

87 Beispielsweise in Belgien, Deutschland, Finnland, Malta, Polen und Tschechien.

88 Beispielsweise in Slowenien und Zypern.

89 Die EGÖD fordert die EU-Länder nachdrücklich auf, angemessene Finanzmittel, Ressourcen und Schulungen für eine wirksame Arbeitsaufsicht sicherzustellen, Fußnote 83; ELA, Fußnote 6, S. 102 ff.; gezielte Studie, Fußnote 7; Europarat, Fußnote 75, Ziffer 24.3; Generation 2.0 RED, SolidarityNow, Fußnote 36, S. 36; EFFAT, Fußnote 4; EFFAT, Fußnote 75, Oxfam, Fußnote 7, S. 44; Boletín de Igualdad en el Empleo, Fußnote 7.

90 EFFAT, Fußnote 75; Solidar, Fußnote 55, S. 19 und S. 50.

91 EFFAT fordert harte Sanktionen für Arbeitgeber, die gegen die Richtlinie verstoßen, Fußnote 75.

für Arbeitgeber, die gegen ihre Verpflichtungen aus der Richtlinie verstoßen; diese werden häufig für jeden von den Verstößen betroffenen Arbeitnehmer gestaffelt und durch ergänzende Maßnahmen wie die Schließung unsicherer Räumlichkeiten oder den Ausschluss aus Zertifizierungssystemen ergänzt. Ihre abschreckende Wirkung kann jedoch aufgrund der unterschiedlichen Höhe der Geldbußen, der uneinheitlichen Sichtbarkeit der geltenden Vorschriften[92], der Komplexität und Dauer der Verfahren unter Berücksichtigung kurzer Saisonzeiten sowie der Zielgerichtetheit und Häufigkeit der Geldbußen variieren. Anfänglich verfügten acht Mitgliedstaaten nicht über Sanktionen für unangemessene vom Arbeitgeber bereitgestellte Unterkünfte, haben diese Verpflichtung aus der Richtlinie jedoch zwischenzeitlich umgesetzt. In einigen Mitgliedstaaten[93] sind die spezifischen Geldbußen für Verstöße gegen Unterbringungspflichten nach wie vor relativ niedrig und könnten daher keine abschreckende Wirkung haben.

Artikel 17 Absatz 2 der Richtlinie sieht einen Anspruch auf Entschädigung für Saisonarbeitnehmer aus Drittstaaten in Fällen vor, in denen eine Genehmigung aus bestimmten arbeitgeberbezogenen Gründen entzogen wird. In diesen Fällen muss der Arbeitgeber den Arbeitnehmer für alle ausstehenden Beträge entschädigen, die der Arbeitgeber zu leisten hätte, wenn die Genehmigung nicht entzogen worden wäre. Die Mitgliedstaaten haben dieses Recht auf unterschiedliche Weise umgesetzt, wobei einige ein ausdrückliches Recht vorsehen[94] und andere allgemeine arbeits- und/oder zivilrechtliche Bestimmungen anwenden[95]. Die praktische Relevanz des Rechts ist in den meisten Mitgliedstaaten nach wie vor gering, da die Aufenthalte von Saisonarbeitskräften kurz sind und Genehmigungen nur selten entzogen werden[96].

In der gesamten EU beeinträchtigt die begrenzte Verfügbarkeit aufgeschlüsselter und vergleichbarer Daten über Kontrollen, Sanktionen und Ergebnisse in Bezug auf Saisonarbeitskräfte aus Drittstaaten eine gründliche nationale Risikoanalyse und die Bewertung der Wirksamkeit und Effizienz der Richtlinie. Einige Mitgliedstaaten und Interessenträger nannten die Erhebung aufgeschlüsselter Daten als entscheidend für eine bessere Bewertung der Lage von Saisonarbeitskräften aus Drittstaaten[97].

c. Gewährleistung einer angemessenen Unterkunft – Artikel 20

---

92 Einige EU-Länder – z. B. Finnland, Griechenland, Kroatien, die Niederlande, Portugal, die Slowakei und Ungarn – knüpfen die Verpflichtungen der Arbeitgeber gemäß der Richtlinie ausdrücklich an spezifische Sanktionsklauseln, darunter Geldbußen für jeden ausgebeuteten Arbeitnehmer, Mietobergrenzen oder -schwellen sowie direkte Verweise auf die Verweigerung oder den Entzug einer Genehmigung, wodurch die Klarheit verbessert und die Abschreckungswirkung erhöht wird.

93 Beispielsweise Litauen, Polen und Rumänien.

94 Beispielsweise Belgien (Wallonien), Estland, Griechenland, Italien, Lettland, Luxemburg, Österreich, Portugal, Rumänien, Schweden und Tschechien.

95 Beispielsweise Deutschland, Finnland, Frankreich, Kroatien, Litauen, Malta, die Niederlande, Polen, die Slowakei, Slowenien, Spanien, Ungarn und Zypern.

96 Ausgenommen Griechenland und Kroatien.

97 Europarat, Fußnote 75, Ziffer 24.7; gezielte Studie, Fußnote 7.

In Artikel 20 der Richtlinie ist festgelegt, dass Saisonarbeitnehmer ein spezifisches Recht auf eine angemessene Unterkunft haben, das durch vor der Zulassung stattfindende Kontrollen durch die zuständigen Behörden gestärkt wird, um sicherzustellen, dass eine solche Unterkunft in der Praxis tatsächlich zur Verfügung stehen wird (siehe Artikel 5 Absatz 1 Buchstabe c und Artikel 6 Absatz 1 Buchstabe c sowie Erwägungsgrund 41). Eine Unterkunft, die einen angemessenen Lebensstandard gewährleistet, muss für die gesamte Dauer des Aufenthalts im Einklang mit dem nationalen Recht und den allgemeinen Gesundheits- und Sicherheitsnormen zur Verfügung stehen. Alle Mitgliedstaaten haben diese Anforderung umgesetzt. Viele haben den Begriff „angemessene Unterkunft“ in ihrem nationalen Recht definiert, allerdings mit sehr unterschiedlicher Genauigkeit: Einige legen verbindliche Normen mit konkreten Angaben in Bezug auf Wohnfläche, Sanitäranlagen, Versorgungseinrichtungen, Ausrüstung und in bestimmten Fällen die Verkehrsanbindung sowie Anforderungen an getrennte Einrichtungen für Männer und Frauen fest[98], während andere zu diesem Zweck allgemeine Rechtsvorschriften über Wohnraum oder Arbeitssicherheit anwenden[99].

Kontrollen vor der Zulassung erfolgen in erster Linie durch eine Überprüfung der Unterlagen[100], wenngleich einige Mitgliedstaaten strengere Verfahren eingeführt haben, darunter systematische Datenbankabgleiche, Befragungen und Routineinspektionen[101]. Die erforderlichen Nachweise reichen von Mietverträgen[102] bis hin zu einfachen Arbeitgeberbescheinigungen[103]. Sieben Mitgliedstaaten verlangten ursprünglich keinen Nachweis einer angemessenen Unterkunft, doch wurde die förmliche Einhaltung durch spätere Änderungen verbessert.

Trotz dieser rechtlichen Rahmenbedingungen bestehen nach wie vor erhebliche Mängel, insbesondere während saisonaler Spitzenzeiten in der Landwirtschaft und im Tourismus, in denen der Zustrom zunimmt und die lokalen Unterbringungskapazitäten nicht ausreichen[104]. Unangemessene Unterkünfte stehen häufig im Zusammenhang mit Formen der Ausbeutung der Arbeitskraft, wobei die Mitgliedstaaten und Interessenträger regelmäßig Verbesserungen fordern[105]. Einige Mitgliedstaaten haben damit begonnen, diese Probleme strukturell anzugehen. So umfasst beispielsweise der aus dem AMIF[106] unterstützte Mehrjahresplan Italiens gegen „Caporalato“ (ausbeuterische Vermittlung („Gangmastering“)) Maßnahmen zur Schaffung

[98] Beispielsweise Belgien, Bulgarien, Deutschland, Estland, Finnland, Frankreich, Italien, Kroatien, Lettland, Litauen, Luxemburg, Malta, Österreich, Portugal, Schweden, Slowakei, Slowenien, Spanien, Tschechien und Zypern.

[99] Beispielsweise Griechenland, Polen und Ungarn.

[100] Beispielsweise Bulgarien, Deutschland, Griechenland, die Niederlande und Slowenien; Hellenic Foundation for European and Foreign Policy (ELIAMEP), Fußnote 55, S. 19.

[101] Beispielsweise Belgien, Finnland, Kroatien, Malta und Tschechien.

[102] Beispielsweise Belgien und Malta.

[103] Beispielsweise Deutschland, Österreich.

[104] Beispielsweise in Griechenland, Italien, Portugal, Spanien und Zypern. Es wurden 10 000 Wanderarbeitnehmer gezählt, die in informellen Siedlungen in Italien lebten: Ministerium für Arbeit und Sozialpolitik und Nationaler Verband der italienischen Gemeinden, „Le condizioni abitative dei migranti che lavorano nel settore agro-alimentare“, 2022.

[105] Beispielsweise die finnische Regierung, Fußnote 75; ELIAMEP, Fußnote 55, S. 19 und 25, Eurispes, Fußnote 36.

[106] Siehe Fußnote 17 sowie „Programmazione integrata pluriennale in tema di politiche del lavoro, integrazione e inclusione 2021-2027“.

angemessener Unterkünfte für landwirtschaftliche Arbeitskräfte durch die Wiederverwendung eingezogener Vermögenswerte und durch integrierte Aufnahmesysteme und eine koordinierte territoriale Governance. Darüber hinaus unterstützen das italienische Nationale Programm für Inklusion und Armutsbekämpfung 2021-2027[107] und der Europäische Fonds für regionale Entwicklung (EFRE) die Integration von Arbeitskräften aus Drittstaaten und deren Zugang zu hochwertigem Wohnraum. Mit 200 Mio. EUR aus dem nationalen Aufbau- und Resilienzplan Italiens werden aus der Aufbau- und Resilienzfazilität Initiativen zur Bekämpfung illegaler Siedlungen und der Ausbeutung landwirtschaftlicher Arbeitskräfte in 37 betroffenen Gemeinden kofinanziert[108].

Die besonderen Unterbringungspflichten gemäß Artikel 20 für Arbeitgeber, die eine Unterkunft vermitteln, d. h. die Vorschriften, mit denen eine nicht übermäßig hohe Miete vorgeschrieben, automatische Lohnabzüge verboten und schriftliche Mietverträge verbindlich vorgeschrieben werden, wurden von acht Mitgliedstaaten zunächst entweder nicht oder nur teilweise umgesetzt. Einige Mitgliedstaaten haben diese Verpflichtungen in klar erkennbarer Weise umgesetzt[109], und einige[110] haben konkrete Schwellenwerte eingeführt, wie beispielsweise die Deckelung der Miete auf etwa ein Drittel des Lohns oder die Festlegung maximal zulässiger Abzüge, wodurch sowohl die Klarheit als auch die Durchsetzbarkeit erhöht werden. Dennoch melden die Interessenträger nach wie vor häufige Verstöße und führen diese auf einen Mangel an Informationen sowie unzureichende Überwachung, Kontrollen und Sanktionen zurück. Es wurden zudem Bedenken geäußert, dass Mietverträge häufig in einer Sprache abgefasst sind, die von den Beschäftigten nicht verstanden wird. Die Interessenträger betonen regelmäßig, dass die nationalen, regionalen und lokalen Behörden mehr tun müssen, um angemessene Unterkünfte für Saisonarbeitskräfte aus Drittstaaten sicherzustellen, insbesondere durch den Ausbau der Unterbringungskapazitäten (einschließlich des Baus neuer Einrichtungen und der Renovierung bestehender Gebäude) sowie durch eine verstärkte Überwachung[111].

d. Gleichberechtigter Zugang zu bestimmten Zweigen der sozialen Sicherheit – Artikel 23

Alle Mitgliedstaaten haben die Verpflichtung nach Artikel 23 Absatz 1 Buchstabe d der Richtlinie förmlich umgesetzt und stellen sicher, dass Saisonarbeitnehmer aus Drittstaaten in Bezug auf die

---

[107] Nationales Programm für Inklusion und Armutsbekämpfung 2021–2027, Prioritäten | MLPS - PN.

[108] PNRR, „200 milioni a 37 Comuni per superare gli insediamenti informali“.

[109] Beispielsweise Bulgarien, Italien, Kroatien, Litauen, Luxemburg, Malta, Polen, Portugal und Rumänien. Andere Länder wie Belgien, Deutschland, Estland, Finnland, Frankreich, Griechenland, Lettland, die Niederlande, Österreich, Schweden, die Slowakei, Slowenien, Spanien, Tschechien, Ungarn und Zypern haben sie uneinheitlicher umgesetzt.

[110] Beispielsweise Deutschland, Italien, Litauen und Malta.

[111] „Cour des Comptes“, „Le logement des travailleurs saisonniers“ (Unterbringung von Saisonarbeitskräften), Bericht, 2025; SMEUnited, BusinessEurope, SGI Europe, Fußnote 51; Generation 2.0 RED, SolidarityNow, Fußnote 36, S. 38; ELIAMEP,Fußnote 55, S. 25. gezielte Studie, Fußnote 7; IG Bau, Saisonarbeit in der Landwirtschaft, Bericht 2024; Oxfam, Fußnote 7, S. 45; Boletín de Igualdad en el Empleo, Fußnote 7.

in Artikel 3 der Verordnung (EG) Nr. 883/2004[112] aufgeführten Zweige der sozialen Sicherheit die gleiche Behandlung wie Unionsbürger erhalten, soweit diese Zweige im nationalen Recht bestehen, mit Ausnahme der Sozialhilfe. Viele Mitgliedstaaten haben die fakultativen Ausnahmeregelungen für Leistungen bei Arbeitslosigkeit[113] und/oder Familienleistungen[114] (Artikel 23 Absatz 2) in Anspruch genommen. In einigen Mitgliedstaaten ist der wirksame Zugang jedoch nach wie vor durch Anforderungen im Zusammenhang mit Sozialversicherungsbeitragszeiten, Aufenthaltsdauer und Verfügbarkeit auf dem Arbeitsmarkt eingeschränkt, die Saisonarbeitskräfte aus Drittstaaten in der Regel nicht erfüllen können.

Auch der Zugang zur gesetzlichen Krankenversicherung ist unterschiedlich. Die meisten Mitgliedstaaten sehen eine direkte Mitgliedschaft vor, wenn sich ein Arbeitnehmer bei der Sozialversicherung anmeldet oder angemeldet wird[115], andere Mitgliedstaaten schreiben jedoch Einkommensschwellen, Mindestbeiträge, Anmeldeschritte oder Mindestaufenthaltsanforderungen vor, die zumindest unmittelbar nach der Ankunft schwer zu erfüllen sein können[116]. Mehrere Mitgliedstaaten nutzen vereinfachte Regelungen für befristete Beschäftigungsverhältnisse, die nicht den vollen Krankenversicherungsstatus gewähren[117].

Arbeitsunfälle und Berufskrankheiten sind in der Regel ab dem ersten Arbeitstag versichert. Die Wartezeiten für Mutterschafts-, Vaterschafts-, Invaliditäts- und Geldleistungen bei Krankheit überschreiten jedoch häufig die Dauer eines saisonalen Arbeitsaufenthalts und sind zuweilen sogar an Aufenthaltsbedingungen geknüpft, wodurch die praktische Nutzbarkeit dieser Ansprüche eingeschränkt wird.

Alters- und Hinterbliebenenrenten[118] werden grundsätzlich zu denselben Bedingungen gewährt wie für Personen aus dem betreffenden EU-Land, einschließlich der Möglichkeit der Anrechnung und Übertragbarkeit. Ein wirksamer Zugang hängt jedoch vom Bestehen bilateraler Abkommen mit den Herkunftsländern sowie von Systemen zur Erfassung von Beiträgen, zur Anrechnung von Versicherungs- oder Beitragszeiten und zur Auszahlung von Renten an Saisonarbeitskräfte, die in ihre Herkunftsländer zurückgekehrt sind, oder an ihre Hinterbliebenen ab. In mehreren Mitgliedstaaten wird der praktische Zugang für Saisonarbeitskräfte und ihre Hinterbliebenen nach der Rückkehr durch das Fehlen oder die nur teilweise Abdeckung solcher Vereinbarungen, hohe Mindestbeitragsschwellen, aufwendige Verwaltungsformalitäten und umständliche

---

[112] Leistungen bei Krankheit, Mutterschaft und Vaterschaft, Invalidität, Alter sowie an Hinterbliebene, Leistungen bei Arbeitsunfällen und Berufskrankheiten, Sterbegeld.

[113] Beispielsweise Belgien, Bulgarien, Deutschland, Estland, Finnland, Frankreich, Griechenland, Italien, Kroatien, Luxemburg, Malta, Österreich, Polen, Spanien, Tschechien und Ungarn.

[114] Beispielsweise Belgien, Bulgarien, Deutschland, Estland, Finnland, Frankreich, Griechenland, Italien, Litauen, Luxemburg, Österreich, Polen, Tschechien und Ungarn.

[115] Beispielsweise Belgien, Frankreich, Griechenland, Kroatien, Luxemburg, Malta, Polen, Portugal, Rumänien, die Slowakei, Slowenien, Spanien, Tschechien und Zypern.

[116] Beispielsweise Finnland, die Niederlande, Österreich und Schweden.

[117] Beispielsweise Deutschland und Ungarn (für Saisonarbeitskräfte in der Landwirtschaft bei Aufenthalten von höchstens 210 Tagen); für Deutschland siehe SVR, Fußnote 35; IG Bau, Fußnote 111 2024, S. 8.

[118] Hinterbliebene von Saisonarbeitskräften mit Wohnsitz in einem Nicht-EU-Land, die Ansprüche von Saisonarbeitskräften erwerben.

Zahlungsverfahren behindert[119]. Einige Mitgliedstaaten verfügen über bewährte Verfahren und gewährleisten eine reibungslose Übertragung und Anrechnung von Ansprüchen, indem sie übersichtliche Websites zur Verfügung stellen, auf denen die geltenden Sozialversicherungsabkommen zwischen dem Mitgliedstaat und dem Herkunftsland erläutert werden, sowie über digitale Möglichkeiten der „Lebensbescheinigung“. Eine bevorstehende Studie, die vom Internationalen Zentrum für Migrationspolitikentwicklung (ICMPD) durchgeführt und im Rahmen der Migrationspartnerschaftsfazilität (MPF) finanziert wird, wird weitere Einblicke in die verbleibenden Herausforderungen im Zusammenhang mit dem Zugang zu Renten geben.

IV. SCHLUSSFOLGERUNGEN UND NÄCHSTE SCHRITTE

Angesichts der Bedeutung von Saisonarbeitskräften aus Drittländern in wichtigen Wirtschaftszweigen sowie vor dem Hintergrund des anhaltenden Arbeitskräftemangels und des demografischen Wandels ist die Richtlinie nach wie vor ein wichtiges Instrument, um sowohl einen geordneten Zulassungsrahmen als auch wirksame Schutzmaßnahmen in Wirtschaftszweigen zu gewährleisten, in denen es Risiken in Bezug auf Anfälligkeit, Ausbeutung und Durchsetzung gibt. Die Ergebnisse des Berichts zeigen, dass sich eine wirksame Anwerbung von Arbeitskräften und die Durchsetzung der Vorschriften gegenseitig verstärken. Wege der Arbeitskräftemobilität können dazu beitragen, strukturelle Engpässe zu beheben, wenn sie sowohl für Arbeitgeber als auch für Arbeitnehmer hinreichend schnell, vorhersehbar und glaubwürdig sind. Glaubwürdigkeit ergibt sich auch aus der sichtbaren Durchsetzung durch die nationalen Behörden, mit der verhindert wird, dass Arbeitgeber, die die Vorschriften nicht einhalten, durch illegale Beschäftigung, nicht angemeldete Erwerbstätigkeit oder unzureichende Arbeits- und Lebensbedingungen einen Vorteil erlangen.

Im Vergleich zur fragmentierten Situation vor 2014 haben die Richtlinie und ihre Umsetzung zu strafferen Wegen der Arbeitskräftemobilität geführt und dazu beigetragen, die Anreize für illegale Beschäftigung und nicht angemeldete Erwerbstätigkeit zu verringern. Die Richtlinie hat zudem die Rechtsstellung von Saisonarbeitskräften gestärkt, unter anderem durch das Recht, den Arbeitgeber zu wechseln, Bestimmungen zur Gleichbehandlung, Garantien für die Unterbringung, Informationspflichten, Beschwerde- und Rechtsbehelfsmechanismen, bessere Aufsicht und strengere Sanktionen.

Zwar haben die Mitgliedstaaten ihre nationalen Rechtsvorschriften nach der Einleitung der Vertragsverletzungsverfahren insgesamt mit der Richtlinie in Einklang gebracht, doch besteht in einigen Mitgliedstaaten weiterhin die Gefahr, dass Lücken bei der praktischen Umsetzung sowohl die Arbeitskräftemobilität als auch den wirksamen Schutz der Arbeitskräfte untergraben. Mängel

[119] Frankreich, Italien, Kroatien, Österreich, Polen und Spanien gewährleisten die Übertragung von Renten und die Anrechnung von Versicherungs- und Beitragszeiten durch bilaterale Abkommen mit den häufigsten oder allen Herkunftsländern ihrer Saisonarbeitskräfte aus Drittstaaten. In Bulgarien, Finnland, Lettland, Luxemburg, Portugal, Rumänien, Schweden und Zypern bestehen solche bilateralen Abkommen nur mit einem Teil der gängigen Herkunftsländer.

treten am deutlichsten bei den praktischen Schwierigkeiten eines schnellen Arbeitgeberwechsels vor Saisonende, der Qualität und Zugänglichkeit von Informationen, der Wirksamkeit von Inspektionen und Sanktionen, dem Zugang zu Beschwerde- und Rechtsbehelfsmechanismen (auch aus dem Herkunftsland), der Verfügbarkeit und Angemessenheit von Unterkünften, Entschädigungsmechanismen, dem Zugang zu bestimmten Arten der sozialen Sicherheit sowie der Übertragbarkeit von Ansprüchen zutage.

Insgesamt deuten die Ergebnisse dieses Berichts darauf hin, dass der derzeitige Rechtsrahmen seinen Zweck erfüllt und die Richtlinie zum gegenwärtigen Zeitpunkt nicht geändert werden muss. Die Priorität der Kommission besteht darin, die vollständige, kohärente und wirksame Anwendung und Durchsetzung bestehender Verpflichtungen sicherzustellen, unterstützt durch eine bessere Governance, operative Kapazitäten und vergleichbare Daten.

Um das Potenzial der Richtlinie voll auszuschöpfen, sollten die Bemühungen in zwei Richtungen gehen: i) die Attraktivität saisonaler Beschäftigungsmöglichkeiten zu steigern, indem zeitnahe, vorhersehbare und faire Einstellungs- und Zulassungsverfahren, auch für den Bedarf in der Hauptsaison, und die Bereitstellung klarer mehrsprachiger Informationen sichergestellt werden, Arbeitnehmern die Möglichkeit gegeben wird, den Arbeitgeber zu wechseln, angemessene Unterkünfte bereitgestellt und die Rechte der Arbeitnehmer geachtet werden; und ii) die Bekämpfung von illegaler Beschäftigung und nicht angemeldeter Erwerbstätigkeit durch wirksamere, risikobasierte Kontrollen und Sanktionen, eine engere Zusammenarbeit zwischen den zuständigen Behörden (auch grenzüberschreitend und entlang der Unterauftragsketten) sowie einen besseren Zugang zu Beschwerde- und Rechtsbehelfsmechanismen zu fördern. Neben der Umsetzung der Richtlinie über Sanktionen gegen Arbeitgeber ist dieser kombinierte Ansatz von entscheidender Bedeutung, um den saisonabhängigen Arbeitskräftebedarf in zentralen Wirtschaftszweigen zu decken und zugleich Anreize für Arbeitgeber, die Richtlinie nicht einzuhalten, zu beseitigen, Ausbeutung zu verhindern und zu den Prioritäten der EU in den Bereichen Wettbewerbsfähigkeit und Migrationssteuerung beizutragen. Zu diesem Zweck wird die Kommission in den kommenden Jahren

- laufende Vertragsverletzungsverfahren weiterverfolgen, um sicherzustellen, dass die Richtlinie von allen Mitgliedstaaten, die durch sie gebunden sind, ordnungsgemäß und vollständig umgesetzt wird;
- die Entwicklung und Umsetzung von Mobilitätsprogrammen für Saisonarbeitskräfte im Rahmen der Zusammenarbeit mit Nicht-EU-Ländern fördern, unter anderem durch Fachkräftepartnerschaften und den umfassenden Rahmen für die Zusammenarbeit zwischen der EU und Indien im Bereich Mobilität;
- die Mitgliedstaaten bei der Entwicklung und praktischen Umsetzung der bilateralen Zusammenarbeit mit Herkunftsländern im Bereich der zirkulären Saisonarbeit unterstützen, insbesondere durch Konzepte für saisonabhängige und faire Beschäftigung (SaFE) und die Bereitstellung technischer Hilfe und finanzieller Unterstützung;

- den Austausch bewährter Verfahren zwischen den Mitgliedstaaten zur Gewährleistung wirksamer Zulassungsverfahren für Saisonarbeitskräfte auf der Grundlage der Ergebnisse der bevorstehenden Studie der OECD und der Kommission mit dem Titel „Making Migration Work: Admitting Labour Migrants“ (Migration zum Erfolg führen: Zulassung von Arbeitsmigranten) fördern;
- die Mitgliedstaaten, auch durch die ELA und zweckgebundene Mittel aus dem AMIF, bei der Gestaltung gezielter Informations- und Sensibilisierungsmaßnahmen sowie zugänglicher Beschwerde- und Rechtsbehelfsmechanismen unterstützen;
- die Mitgliedstaaten, auch durch die ELA und zweckgebundene Mittel aus dem AMIF, bei der Einrichtung wirksamer Kontroll-, Bewertungs- und Sanktionsmechanismen zur Verhinderung, Aufdeckung und Ahndung von Verstößen durch Arbeitgeber, insbesondere durch Unterstützung von Inspektionskampagnen unterstützen. Dies sollte auch die Stärkung der systematischen Erhebung und Meldung aufgeschlüsselter und vergleichbarer Daten über Kontrollen, Sanktionen und Ergebnisse umfassen;
- im Rahmen der Überarbeitung des Mandats der ELA im Jahr 2026 überprüfen, wie die Behörde die Herausforderungen im Zusammenhang mit dem Missbrauch der Arbeitsbedingungen von Drittstaatsangehörigen, einschließlich Saisonarbeitskräften, besser bewältigen könnte.