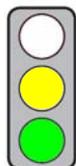


Stand: 29.11.2010

KERNPUNKTE

Ziel der Richtlinie: Führungs- und Fachkräfte sowie Trainees, die bei Unternehmen aus Drittstaaten beschäftigt sind, sollen leichter in Niederlassungen in der EU entsendet werden können.

Betroffene: Arbeitnehmer und Konzerne in Drittstaaten sowie deren Unternehmenstöchter in der EU.



Pro: (1) Die protektionistischen Beschränkungen der Arbeitnehmer-Freizügigkeit werden reduziert, wodurch auch die gesamtwirtschaftliche Effizienz in der EU verbessert wird.

(2) Die Arbeitnehmerentsendung aus Drittstaaten entfaltet positive Wachstums- und Beschäftigungseffekt, wenngleich in geringerem Umfang, als es möglich wäre.

Contra: (1) Die Richtlinie erschwert entsandten Arbeitnehmer den direkten Zugang zum EU-Arbeitsmarkt und benachteiligt sie dadurch gegenüber Inhabern einer EU-Blue-Card.

(2) Getrennte Verfahren zur Erteilung der Aufenthaltserlaubnis des Arbeitnehmers und seiner Familie führen zu unnötiger Bürokratie und zu Verzögerungen beim Einsatz des Arbeitnehmers.

INHALT

Titel

Vorschlag KOM(2010) 378 vom 13. Juli 2010 für eine **Richtlinie** des Europäischen Parlaments und des Rates über die Bedingungen für die Einreise und den **Aufenthalt von Drittstaatsangehörigen im Rahmen einer konzerninternen Entsendung**

Kurzdarstellung

► Allgemein

- Die Kommission möchte einheitliche Vorschriften schaffen, die es in Drittstaaten niedergelassenen Unternehmen erleichtern, Führungs- und Fachkräfte sowie Trainees für einen befristeten Zeitraum in Tochterunternehmen oder Niederlassungen innerhalb der EU zu entsenden.
- Zudem sollen die Bedingungen geregelt werden, zu denen
 - eine Weiterentsendung in einen anderen Mitgliedstaat möglich ist und
 - die Familienangehörigen den Arbeitnehmer begleiten können.

► Anwendungsbereich und Definitionen

- Die Richtlinie gilt nur für Führungs- und Fachkräfte sowie Trainees.
 - Führungskraft ist, wer zumindest eine Unterabteilung der aufnehmenden Niederlassung leitet und „die Arbeit des sonstigen aufsichtführenden Personals“ kontrolliert (Art. 3 lit. e).
 - Fachkraft ist, wer über branchenspezifische Fachkenntnisse und ein hohes Ausbildungsniveau verfügt (Art. 3 lit. f).
 - Trainee ist, wer über einen Hochschulabschluss verfügt und auf die Übernahme einer Führungsposition im Unternehmen vorbereitet wird (Art. 3 lit. g und h).
- Die Richtlinie gilt nicht für Drittstaatsangehörige, die
 - einen Forschungsaufenthalt in der EU absolvieren,
 - aufgrund eines Abkommens zwischen dem Drittstaat und der EU oder einem Mitgliedstaat entsandt werden oder
 - aufgrund der Richtlinie über die Entsendung von Arbeitnehmern im Rahmen der Erbringung von Dienstleistungen (96/71/EWG) entsandt werden. (Art. 2 Abs. 2)

► Zulassungsbedingungen und -verfahren

- Die Aufenthalts- und Arbeitserlaubnis ist zu beantragen. Die Mitgliedstaaten bestimmen, ob der Arbeitnehmer oder die aufnehmende Niederlassung den Antrag stellen muss. (Art. 10 Abs. 1)
- Der Antrag muss enthalten (Art. 5 Abs. 1):
 - den Nachweis, dass die aufnehmende Niederlassung und das entsendende Unternehmen zu demselben Konzern gehören;
 - ein Arbeitsangebot mit Angaben darüber,
 - ob der Arbeitnehmer als Führungs- oder Fachkraft oder als Trainee entsandt werden soll,
 - an welchen Standort in der EU er entsandt werden soll,
 - wie lange die Entsendung dauert und
 - wie hoch das Einkommen sein wird;

- einen Nachweis, dass der Arbeitnehmer über die in dem Mitgliedstaat für die Position geforderte Qualifikation verfügt;
 - ein gültiges Reisedokument oder einen Visumsantrag;
 - den Nachweis, dass der Arbeitnehmer und alle mit ihm eingereisten Familienangehörigen in „Zeiten ohne Beschäftigung“ krankenversichert sind.
 - Bei Trainees müssen zusätzlich ein Traineevertrag, eine Beschreibung des Traineeprogramms und die Ausbildungsbedingungen vorgelegt werden (Art. 5 Abs. 3).
 - Die Mitgliedstaaten können zusätzlich den Nachweis verlangen, dass der Arbeitnehmer vor der Entsendung mindestens zwölf Monate im Unternehmen beschäftigt war (Art. 5 Abs. 1 lit. b).
 - Der Arbeitnehmer darf keine Bedrohung für die öffentliche Sicherheit, Ordnung oder Gesundheit darstellen (Art. 5 Abs. 1 lit. h).
 - Das Gehalt muss den gesetzlichen und tarifvertraglichen Bedingungen entsprechen, die im aufnehmenden Mitgliedstaat für „vergleichbare Arbeitnehmer“ gelten (Art. 5 Abs. 2).
 - Die Mitgliedstaaten können vereinfachte Verfahren für Konzerne vorsehen, von denen erwartet wird, dass sie zuverlässig sind oder die sich in der Vergangenheit als verlässlich erwiesen haben. Die Verlässlichkeit wird insbesondere anhand der Einhaltung steuerlicher und arbeitsrechtlicher Vorschriften beurteilt. (Art. 10 Abs. 7)
 - Über den Antrag muss in der Regel innerhalb von 30 Tagen entschieden werden. Diese Frist kann bei Bedarf um bis zu 60 Tage verlängert werden (Art. 12 Abs. 1).
- **Aufenthalts- und Arbeitserlaubnis**
- Die Erlaubnis ist grundsätzlich zu erteilen, wenn die Zulassungsbedingungen erfüllt sind (Art. 6 Abs. 1), es sei denn, eine vom aufnehmenden Mitgliedstaat festgelegte Quote für die Zuwanderung aus Drittstaaten würde überschritten (Art 79 Abs. 5 AEUV).
 - Sie gilt für die Dauer der Entsendung, wenn die Entsendung weniger als ein Jahr dauern soll. Bei einer längeren Entsendung gilt die Erlaubnis mindestens ein Jahr. Sie kann bei Führungs- und Fachkräften um bis zu drei Jahre, bei Trainees um ein Jahr verlängert werden. (Art. 11 Abs. 2)
 - Die Erlaubnis gilt für alle Niederlassungen in diesem Mitgliedstaat und für alle Aufenthalte bei Kunden dieser Niederlassungen, sofern die Tätigkeit dies erfordert (Art. 13 Abs. 3 und 4).
 - Der Aufenthalts- und Arbeitserlaubnis ist eine Auflistung derjenigen Mitgliedstaaten beizufügen, in denen es Niederlassungen des Konzerns gibt (Art. 11 Abs. 4).
 - Für den entsandten Arbeitnehmer gelten dieselben Arbeits- und Beschäftigungsbedingungen wie für die Arbeitnehmer in der aufnehmenden Niederlassung (Art. 14 Abs. 1 und Abs. 2 lit. a und b).
 - Der entsandte Arbeitnehmer hat „Anspruch auf Sozialschutz“ gemäß den Bestimmungen des aufnehmenden Mitgliedstaates. Ausgeschlossen ist aber der Zugang zu Sozialwohnungen und zu den Beratungsleistungen der Arbeitsagenturen. (Art. 14 Abs. 2 lit. c-e)
- **Familienzusammenführung**
- Die Familienzusammenführung richtet sich grundsätzlich nach den Bestimmungen der Richtlinie 2003/86/EG betreffend das Recht auf Familienzusammenführung (Art. 15 Abs. 1).
 - Die Aufenthaltserlaubnis ist für Ehepartner und – nicht notwendigerweise gemeinsame – minderjährige Kinder zu erteilen (Art. 4 Abs. 1 der Richtlinie 2003/86/EG).
 - Die Minderjährigkeit richtet sich nach den Bestimmungen des Drittstaates.
 - Bei nicht gemeinsamen Kindern muss der aufenthaltsberechtigte Elternteil das Sorgerecht haben. Bei einem geteilten Sorgerecht können die Mitgliedstaaten das Einverständnis des anderen Sorgerechtsinhabers als Einreisebedingung verlangen.
 - Die Mitgliedstaaten können im Einzelfall die Erlaubnis auf folgende Familienangehörige ausdehnen:
 - die Eltern des Arbeitnehmers und die Eltern seiner Ehefrau, wenn sie keinerlei sonstige familiäre Bindungen im Drittstaat haben und der Arbeitnehmer für ihren Unterhalt aufkommt, sowie
 - die volljährigen unverheirateten Kinder, wenn sie aus gesundheitlichen Gründen nicht für ihren Unterhalt aufkommen können. (Art. 4 Abs. 2 der Richtlinie 2003/86/EG)
 - Abweichend von der Richtlinie 2003/86/EG gilt:
 - Die Mitgliedstaaten dürfen die Erteilung der Aufenthaltserlaubnis für die Familienangehörigen weder davon abhängig machen, dass diese sich vor der Einreise Maßnahmen zur Integrationsförderung unterzogen haben (Art. 15 Abs. 3), noch davon, dass der Arbeitnehmer eine Aussicht auf eine dauerhafte Aufenthaltserlaubnis hat (Art. 15 Abs. 2).
 - Der Mitgliedstaat muss über die Aufenthaltserlaubnis für Familienangehörige innerhalb von zwei Monaten nach Antragstellung entscheiden (Art. 15 Abs. 4).
 - Die Aufenthaltserlaubnis der Familienangehörigen hat die gleiche Gültigkeitsdauer wie die des Arbeitnehmers (Art. 15 Abs. 5).
- **Wechsel in einen anderen Mitgliedstaat**
- Will ein entsandter Arbeitnehmer in eine Niederlassung in einem in der Aufenthalts- und Arbeitserlaubnis genannten Mitgliedstaat wechseln, muss er dies bei der dort zuständigen Behörde beantragen, die dort geforderten Antragsunterlagen vorlegen und belegen, dass er den Wechsel auch im ersten Mitgliedstaat angezeigt hat. (Art. 16 Abs. 1 lit. b; deutscher Text insoweit ungenau)
 - Der Einsatz in einem anderen Mitgliedstaat ist auf zwölf Monate beschränkt (Art. 16 Abs. 1 lit. a).

Änderung zum Status quo

- ▶ Bisher gibt es für die Anstellung von Führungs- und Fachkräften aus Drittstaaten nur die EU-Blue-Card (s. [CEP-Themenseite](#)). Sie ist allerdings für den Fall gedacht, dass ein unternehmensfremder Arbeitnehmer eingestellt werden soll.
- ▶ Die Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis für Familienangehörige kann bisher davon abhängig gemacht werden, dass diese sich Integrationsmaßnahmen unterzogen haben.

Subsidiaritätsbegründung der Kommission

Die Kommission begründet EU-Handeln insbesondere mit der Vermeidung von drohenden Wettbewerbsverzerrungen durch unterschiedliche nationale Regelungen und mit der Verhinderung von Beschränkungen beim grenzüberschreitenden Einsatz der Betroffenen. Beides ist wichtig für die Attraktivität der EU als Standort.

Politischer Kontext

Die Richtlinie geht zurück auf das Haager Programm vom November 2004, in dem der Europäische Rat feststellte, dass „legale Zuwanderung [...] eine wichtige Rolle beim Ausbau der wissensbestimmten Wirtschaft in Europa und bei der Förderung der wirtschaftlichen Entwicklung spielen“ wird. Die Kommission wurde aufgefordert, ein Konzept zur legalen Zuwanderung zu entwickeln. Dieser Aufforderung kam die Kommission 2005 mit ihrem „Strategischen Plan zur legalen Zuwanderung“ [Mitteilung KOM(2005) 669] nach. Sie kündigte vier Richtlinien an: für die Zuwanderung Hochqualifizierter [EU-Blue-Card (RL 2009/50/EG); s. [CEP-Themenseite](#)], für den Aufenthalt von Saisonarbeitern (Vorschlag KOM(2010) 379; vgl. CEP-Analyse), für die konzerninterne Entsendung aus Drittstaaten (vorliegend) und für den Aufenthalt von Auszubildenden (noch nicht erschienen).

Stand der Gesetzgebung

13.07.10 Annahme durch Kommission
Offen Annahme durch Europäisches Parlament und Rat, Veröffentlichung im Amtsblatt, Inkrafttreten

Politische Einflussmöglichkeiten

Federführende Generaldirektion: GD Inneres
Ausschüsse des Europäischen Parlaments: Bürgerliche Freiheiten, Justiz und Inneres (federführend), Berichterstatter Salvatore Iacolino (EVP-Fraktion, I); Beschäftigung; Rechte der Frau
Ausschüsse des Deutschen Bundestags: Innenausschuss (federführend); Arbeit; Wirtschaft; EU-Angelegenheiten
Entscheidungsmodus im Rat: Qualifizierte Mehrheit (Annahme durch Mehrheit der Mitgliedstaaten und mit 255 von 345 Stimmen; Deutschland: 29 Stimmen)

Formalien

Kompetenznorm: Art. 79 Abs. 2 lit. a und b AEUV (Einwanderungspolitik)
Art der Gesetzgebungszuständigkeit: Geteilte Zuständigkeit (Art. 4 Abs. 2 lit. j AEUV)
Verfahrensart: Ordentliches Gesetzgebungsverfahren (Art. 294 AEUV)

BEWERTUNG

Ökonomische Folgenabschätzung

Ordnungspolitische Beurteilung

Die Richtlinie verringert die protektionistischen Beschränkungen der Arbeitnehmer-Freizügigkeit. Allerdings geht der Vorschlag nicht weit genug. Die Beschränkung auf Führungs- und Fachkräfte sowie Trainees sollte abgeschafft werden: Die Abgrenzung zu anderen Qualifikationen ist zwangsläufig unscharf, was protektionistischen Spielraum zulässt. Gleiches gilt für die Möglichkeit der Mitgliedstaaten, die Entsendung nur dann zuzulassen, wenn der Arbeitnehmer bereits seit mindestens einem Jahr im Konzern arbeitet. Zudem fehlt für entsandte Arbeitnehmer die Möglichkeit des freien Zugangs zum Arbeitsmarkt.

Einige der Defizite bei der Regulierung der Zuwanderung von Hochqualifizierten („EU-Blue-Card“) wurden freilich nicht wiederholt: Die Kommission verzichtet auf staatlich vorgegebene Lohnuntergrenzen und Arbeitsmarktprüfungen; beides trägt zur Abschottung der Arbeitsmärkte bei.

Folgen für Effizienz und individuelle Wahlmöglichkeiten

Die Richtlinie erleichtert es den außereuropäischen Konzernen, ihre Führungs- und Fachkräfte dort einzusetzen, wo sie am stärksten nachgefragt werden, und ermöglicht es gleichzeitig, dass sich diese Arbeitnehmer um einen Einsatz in einer Niederlassung in der EU bemühen können. Dies erhöht die Arbeitnehmer-Mobilität und **verbessert** damit **die gesamtwirtschaftliche Effizienz, auch in der EU.**

Folgen für Wachstum und Beschäftigung

Ab 2011 wird in der EU der Anteil der Menschen im erwerbsfähigen Alter an der gesamten Bevölkerung abnehmen. Der sich entsprechend abzeichnende Mangel an qualifizierten Arbeitskräften und die damit

einhergehende Gefährdung des Wachstumspotentials können durch die Einwanderung von Führungs- und Fachkräften aus Drittstaaten abgemildert werden. Dieser Möglichkeit wird die Kommission zumindest bei der konzerninternen Versetzung von Führungs- und Fachkräften in die EU gerecht.

Allerdings bleibt die Richtlinie hinter den Möglichkeiten zurück. Denn die entsandten Führungs- und Fachkräfte erhalten nur eine befristete Arbeitserlaubnis. Auch können sie allenfalls nach den engen Bestimmungen der EU-Blue-Card-Richtlinie [(2009/50/EG); s. [CEP-Themenseite](#)] auf den freien Arbeitsmarkt gelangen. **Der Wachstumseffekt – und damit auch die Beschäftigungswirkungen in anderen Bereichen der Volkswirtschaft – sind daher geringer als möglich.**

Folgen für die Standortqualität Europas

Die bessere Verfügbarkeit qualifizierten Personals ist für Konzerne aus Drittstaaten ein wichtiges Kriterium bei Standortentscheidungen und stärkt daher die Standortqualität Europas. Die Anforderungen an das Gehalt – Einhaltung gesetzlicher und tariflicher Bestimmungen – werden diesen Effekt kaum abschwächen, da Führungs- und Fachkräfte in der Regel ohnehin außerhalb der tariflichen Bestimmungen vergütet werden.

Juristische Bewertung

Kompetenz

Unproblematisch: Die EU kann Einreise- und Aufenthaltsbedingungen für Drittstaatsangehörige festlegen, einschließlich der Bedingungen zur Familienzusammenführung und zur Freizügigkeit innerhalb der EU (Art. 79 Abs. 2 lit. a und b AEUV).

Subsidiarität

Die Mitgliedstaaten könnten die Bedingungen für die Arbeitnehmerentsendung in ihr Hoheitsgebiet auch selbst festlegen. Allerdings drohen dann unterschiedliche nationale Bestimmungen, die die grenzüberschreitende Anschlussentsendung behindern, wenn die Kriterien untereinander nicht anerkannt werden. Aus diesem Grund ist eine EU-weite Regelung sachgerecht.

Verhältnismäßigkeit

Die in der Richtlinie vorgesehenen **getrennten Verfahren zur Erteilung der Aufenthaltserlaubnis des Arbeitnehmers und seiner Familienangehörigen ziehen unnötige Bürokratie nach sich und** benachteiligen die Familienangehörigen wegen der mit 60 Tagen doppelt so langen Dauer ihres Verfahrens. In der Praxis **führen** diese Unterschiede **dazu, dass der Arbeitnehmer später als möglich in die EU umziehen wird:** erst dann, wenn er die Gewissheit hat, dass seine Familienangehörigen ebenfalls in die EU einreisen dürfen. **Allein sinnvoll wäre daher ein einheitliches Verfahren** mit einer Regelfrist von 30 Tagen, die bei Bedarf um bis zu 60 Tage verlängert werden kann, z.B. wenn Zweifel an den Angaben zu Familienangehörigen bestehen.

Die Möglichkeit der Mitgliedstaaten, neben Ehepartner und minderjährigen Kindern auch erwerbsunfähige volljährige Kinder und wirtschaftlich abhängige Eltern einzubeziehen, verbessert zwar die Mobilität zwischen Drittstaaten und dem einzelnen EU-Mitgliedstaat. Allerdings behindern die daraus resultierenden Unterschiede zwischen den mitgliedstaatlichen Regelungen den Familienzusammenhalt bei einem Wechsel des Arbeitnehmers in einen anderen Mitgliedstaat, was sich nachteilig auf die Mobilität innerhalb der EU auswirkt. Die Entscheidung eines Mitgliedstaates über die Ausweitung des Kreises der aufenthaltsberechtigten Familienangehörigen sollte dann von allen Mitgliedstaaten anerkannt werden müssen.

Vereinbarkeit mit EU-Recht

Die vorgeschlagene **Richtlinie** enthält eine wesentliche Regelungslücke: Sie sieht für entsandte Arbeitnehmer keinen direkten Zugang zum Arbeitsmarkt vor und **benachteiligt** dadurch **entsandte Arbeitnehmer** aus Drittstaaten **gegenüber Inhabern einer EU-Blue-Card**. Wenn ein entsandter Arbeitnehmer zu einem in der EU ansässigen Unternehmen wechseln wollte, müsste er derzeit eine EU-Blue-Card beantragen, und dazu den Wohnsitz in einen Drittstaat verlegen, um nach Wechsel des Status wieder zurückzuziehen. Dieser Umstand bleibt Inhabern einer EU-Blue-Card erspart.

Vereinbarkeit mit deutschem Recht

Geändert werden müssen zumindest das Aufenthaltsgesetz, das Sozialgesetzbuch VI - Gesetzliche Rentenversicherung, das Sozialgesetzbuch X - Sozialverfahrensverfahren und Sozialdatenschutz, die Aufenthaltsverordnung, die Verordnung zur Durchführung des Gesetzes über das Ausländerzentralregister und die Verordnung über das Verfahren und die Zulassung von im Inland lebenden Ausländern zur Ausübung einer Beschäftigung.

Zusammenfassung der Bewertung

Der Vorschlag befördert die internationale Freizügigkeit der Arbeitnehmer, erhöht die gesamtwirtschaftliche Effizienz und führt zu positiven Wachstums- und Beschäftigungseffekten in der EU, wenngleich diese geringer ausfallen, als möglich wäre. Es sollte die Möglichkeit des direkten Zugangs zum Arbeitsmarkt vorgesehen werden, damit eine entsandte Führungs- oder Fachkraft zu einem Unternehmen mit Sitz in der EU wechseln kann. Zudem sollte ein einheitliches Verfahren für die Erteilung der Arbeits- und Aufenthaltserlaubnis für den Arbeitnehmer sowie die Aufenthaltserlaubnis für die Familienangehörigen vorgesehen werden, dessen Ergebnis dann von allen Mitgliedstaaten anerkannt wird.