

DE

DE

DE



EUROPÄISCHE KOMMISSION

Brüssel, den 13.7.2010
SEK(2010) 885

ARBEITSDOKUMENT DER KOMMISSIONSDIENSTSTELLEN

Zusammenfassung der Folgenabschätzung

zum

Vorschlag 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**

{KOM(2010) 378 endgültig}
{SEK(2010) 884}

1. PROBLEMSTELLUNG

Angesichts der fortschreitenden Globalisierung der Wirtschaft und der Nachfrage nach Fachkräften ist es für multinationale Konzerne in den letzten Jahren immer wichtiger geworden, Führungs- und Fachkräfte für einen befristeten Zeitraum von ihren Zweigniederlassungen und Tochtergesellschaften aus in andere Unternehmensteile zu entsenden. Die Möglichkeiten international agierender Unternehmen, Drittstaatsangehörige konzernintern zu entsenden, werden derzeit jedoch durch eine Reihe von Faktoren eingeschränkt. So mangelt es an klaren, spezifischen Regelungen sowie an Flexibilität, und die Anforderungen in Bezug auf die Erteilung von Aufenthalts- und Arbeitserlaubnissen sind vielfältig und komplex. Darüber hinaus sind konzerninterne Entsendungen von Mitarbeitern aus Drittstaaten von einer europäischen Niederlassung in eine andere Niederlassung mit Kosten und Verzögerungen verbunden, und es ist schwierig, Familienzusammenführungen zu gewährleisten. In der Praxis herrscht unter den EU-Mitgliedstaaten allgemeines Einverständnis darüber, welche Arbeitnehmer als konzernintern entsandte Mitarbeiter zugelassen werden; in der Regel handelt es sich um in Schlüsselpositionen tätige Mitarbeiter. Die Bedingungen für eine Zulassung und die Geltungsdauer von Arbeitserlaubnissen unterscheiden sich jedoch innerhalb Europas stark voneinander. Zudem können sich die Zulassungsverfahren in einigen Fällen als äußerst langwierig oder schwierig erweisen. Zwischen den Mitgliedstaaten bestehen außerdem große Unterschiede hinsichtlich der Rechte, die konzernintern entsandten Arbeitnehmern gewährt werden. In Ermangelung entsprechender Daten ist es jedoch nicht möglich, ein vollständiges und objektives Bild der Situation zu zeichnen. Aus den vorliegenden Daten geht jedoch hervor, dass die Anzahl der konzernintern entsandten Arbeitnehmer aus Drittstaaten in einzelnen Mitgliedstaaten deutlich niedriger ausfällt (z. B. rund 4 500 in Deutschland, 3 000 in den Niederlanden, 2 000 in Frankreich und je 1 000 in Spanien, Italien und Slowenien) als in Nicht-EU-Staaten wie Kanada, Japan oder den Vereinigten Staaten.

Es ist davon auszugehen, dass die genannten Aspekte negative Auswirkungen darauf haben, wie viele konzernintern entsandte Arbeitnehmer in die Mitgliedstaaten einreisen. Dadurch können potenzielle Vorteile verloren gehen, die konzernintern entsandte Arbeitnehmer mit sich bringen (Innovation, Wettbewerb, Erweiterung von Tätigkeitsfeldern, Verbesserung der Stellung der EU in ihren Beziehungen zu internationalen Partnern, Schaffung von Wohlstand und Wachstum), und Nachteile für den Investitionsstandort entstehen.

Diese Hindernisse wirken sich außerdem negativ auf die wirksame Umsetzung der GATS-Verpflichtungen in Verbindung mit dem „Erbringungsmodus 4“ aus, die keine Einreise-, Aufenthalts- und Arbeitsbedingungen umfassen, und beeinträchtigen die Möglichkeit der Unternehmen, ihr Potenzial auszuschöpfen.

2. SUBSIDIARITÄTSPRINZIP

Folgende Aspekte sprechen für ein gemeinsames Vorgehen auf EU-Ebene:

- **Erhöhung der Mobilität innerhalb der EU:** Die Hindernisse, die im Zusammenhang mit konzerninternen Entsendungen von Arbeitnehmern aus Drittstaaten von einer europäischen Niederlassung in eine andere Niederlassung bestehen, sind insbesondere für multinationale Unternehmen von Bedeutung. Sie lassen sich nur durch Maßnahmen auf EU-Ebene beseitigen, und zwar indem die Mobilität innerhalb der EU (im Rahmen von konzerninternen Personalentsendungen) erhöht wird. Dies erfordert ein gemeinsames System für die Zulassung dieser Arbeitnehmer.
- **Förderung der Attraktivität der EU insgesamt:** Die Behandlung, die konzernintern entsandte Arbeitnehmer erfahren, und die Bedingungen und Verfahren zur Regelung derartiger Personalentsendungen haben Einfluss darauf, in welchem Umfang multinationale Unternehmen beschließen, Geschäfte zu tätigen oder in einen bestimmten Bereich zu investieren. Maßnahmen auf EU-Ebene könnten daher dazu beitragen, die Attraktivität der EU insgesamt für ausländische Investitionen zu steigern und ein klares Signal an konzernintern entsandte Drittstaatsangehörige zu senden.
- Für die Förderung grenzüberschreitender Personalentsendungen ist ein Klima des **fairen Wettbewerbs** notwendig. In diesem Zusammenhang ist es erforderlich, einheitliche Arbeitsbedingungen und weitere Rechte für konzernintern entsandte Mitarbeiter festzulegen.
- **Förderung der Anwendung der internationalen WTO-Verpflichtungen der EU:** Mit Hilfe von Maßnahmen auf EU-Ebene (anstatt auf einzelstaatlicher Ebene) könnte im Zusammenhang mit den Einreise- und Aufenthaltsbedingungen für konzernintern entsandte Arbeitnehmer besser gewährleistet werden, dass zwischen den Bereichen **Zuwanderungspolitik und gemeinsame Handelspolitik** vollständige **Kohärenz und Komplementarität** besteht.

Mehrwert durch die EU

Der Mehrwert liegt insbesondere in folgenden Aspekten:

- Konzernintern entsandte Drittstaatsangehörige und ausländische Unternehmen profitieren von einem einheitlichen, transparenten und attraktiven europäischen Rahmen für Mitarbeiter in Schlüsselpositionen, der die Förderung der wissensbasierten Wirtschaft in der EU stärkt, multinationalen Unternehmen ermöglicht, ihre Humanressourcen besser einzusetzen, und Investitionen fördert.
- Ein gemeinsamer Rechtsrahmen für die Festlegung der Zulassungs- und Aufenthaltsbedingungen für konzernintern entsandte Mitarbeiter würde für einen fairen Wettbewerb sorgen.

3. ZIELE

Das Hauptziel eines möglichen Tätigwerdens der EU sollte darin bestehen, die wirtschaftliche Entwicklung von Unternehmen in der EU zu fördern, indem den Bedürfnissen der Unternehmen im Zusammenhang mit dem konzerninternem Know-how-Transfer und der Gewährleistung eines fairen Wettbewerbs besser Rechnung getragen wird.

Dieses Ziel steht im Einklang mit der Strategie Europa 2020, die auf die Entwicklung einer auf Wissen und Innovation gestützten Wirtschaft, die Verringerung des Verwaltungsaufwands für Unternehmen und eine bessere Anpassung des Arbeitskräfteangebots an den Bedarf abstellt. Die Maßnahmen, die Führungs- und Fachkräften sowie Trainees aus Drittstaaten die Einreise nach Europa im Rahmen einer konzerninternen Entsendung erleichtern sollen, sind in diesem breiteren Kontext zu sehen.

Die spezifischen und unmittelbaren Ziele eines möglichen Tätigwerdens auf EU-Ebene sind:

1. Schaffung eines transparenten Rechtsrahmens, einschließlich einer Reihe einheitlicher Zulassungsbedingungen für Drittstaatsangehörige, die im Rahmen einer konzerninternen Entsendung in die EU einreisen;
2. Schaffung attraktiverer Aufenthaltsbedingungen für konzernintern entsandte Arbeitnehmer und ihre Familien;
3. Erhöhung der Mobilität von konzernintern entsandten Drittstaatsangehörigen (innerhalb der EU);
4. Gewährleistung eines fairen Wettbewerbs, u. a. sicherer Rechtsstatus für konzernintern entsandte Arbeitnehmer;
5. Förderung der Anwendung der internationalen Verpflichtungen der EU im Rahmen des GATS.

4. POLITISCHE OPTIONEN

Folgende Optionen wurden in Erwägung gezogen:

Option 1: Status quo. Die derzeitige Entwicklung in den Mitgliedstaaten würde sich vor dem Hintergrund des bestehenden Rechtsrahmens fortsetzen. Dies würde bedeuten, dass die EU insgesamt für Firmen und Unternehmen wenig attraktiv bleibt, da diese nach wie vor Schwierigkeiten hätten, ihre Personalressourcen optimal zu nutzen, obwohl der Bedarf an hoch qualifizierten Humanressourcen ansteigt.

Option 2: Richtlinie über die Bedingungen für die Einreise und den Aufenthalt von konzernintern entsandten Drittstaatsangehörigen. Die EU-Rechtsvorschriften würden eine einheitliche Begriffsbestimmung für konzernintern entsandte Arbeitnehmer

vorsehen, für die entweder bestimmte Funktionen innerhalb transnationaler Unternehmen (2A) als Kriterium herangezogen würden oder die auf Kriterien wie Entlohnung und Qualifikationen (siehe Blue-Card-Richtlinie) zurückgreift, um Personal in Schlüsselpositionen zu identifizieren. Darüber hinaus würden harmonisierte Kriterien für die Einreise, ein Bündel einheitlicher Rechte, darunter möglicherweise verschiedene soziale und wirtschaftliche Rechte (2C), grundlegende Arbeitsbedingungen (2D) und die Höchstdauer des Aufenthalts festgelegt. Diese Option würde transparentere rechtliche Rahmenbedingungen schaffen. Allerdings würden in den einzelnen Mitgliedstaaten weiterhin unterschiedliche Vorschriften für das Verfahren und die Rechte von Familienangehörigen gelten, und die Mobilität innerhalb der EU wäre nicht gewährleistet.

Option 3: Richtlinie über Mobilität innerhalb von Europa für konzernintern entsandte Arbeitnehmer. Zusätzlich zu den Punkten unter Option 2 würden Vorschriften festgelegt, die konzernintern entsandten Arbeitnehmern Freizügigkeit innerhalb der EU gewährleisten sowie das Recht, in mehreren Unternehmen, die in verschiedenen Mitgliedstaaten ansässig sind, erwerbstätig zu sein. Allerdings wäre die rasche und einfache Entsendung aus Drittstaaten in EU-Unternehmen nicht gewährleistet, und die Rechte von Familienangehörigen würden außer Acht gelassen.

Option 4: Richtlinie zur Erleichterung der Familienzusammenführung und des Zugangs der Ehepartner zum Arbeitsmarkt. Abweichend von der Richtlinie 2003/86/EG würde die Familienzusammenführung nicht von der Erlangung eines dauerhaften Aufenthaltsrechts und einer Mindestaufenthaltsdauer der konzernintern entsandten Mitarbeiter abhängig gemacht. Aufenthaltstitel für Familienmitglieder würden schneller ausgestellt. Darüber hinaus könnte in Bezug auf den Zugang zum Arbeitsmarkt möglicherweise die Zwölfmonatsfrist abgeschafft werden. Dies würde Unternehmen erleichtern, Mitarbeiter für eine konzerninterne Entsendung zu gewinnen. Das Recht auf Zugang zum Arbeitsmarkt für Ehepartner könnte jedoch dazu führen, dass die Lage für Familienangehörige eines konzernintern entsandten Mitarbeiters günstiger ist als für Familienangehörige von Staatsangehörigen eines neuen Mitgliedstaats, für die Übergangsmaßnahmen gelten.

Option 5: Richtlinie über gemeinsame Zulassungsverfahren. Es würde ein einziges Dokument ausgestellt, das den Inhaber berechtigt, als konzernintern entsandter Mitarbeiter zu arbeiten und sich im Hoheitsgebiet eines Mitgliedstaats aufzuhalten. Gleichzeitig würde die Höchstdauer für die Bearbeitung von Anträgen festgelegt (z. B. ein Monat). Diese Option würde die Möglichkeit, in Schlüsselpositionen beschäftigtes Personal rasch und unproblematisch zu entsenden, deutlich verbessern und den Zeit- und Kostenaufwand für die Gewinnung von Mitarbeitern für eine konzerninterne Entsendung reduzieren.

Option 6: Kommunikation, Koordination und Kooperation zwischen den Mitgliedstaaten. Diese Option trägt in gewissem Maße zur Annäherung der nationalen Praktiken in Bezug auf konzernintern entsandte Drittstaatsangehörige in der EU insgesamt und zur stärkeren Angleichung des Rechtsrahmens bei. Die Folgen werden jedoch sehr begrenzt sein, sofern die Maßnahmen nicht verpflichtend sind.

5. VERGLEICH DER OPTIONEN

Tabelle 1: Vergleich der politischen Optionen – konzernintern entsandte Mitarbeiter

Bewertungskriterien		PO 2A	PO 2B	PO 2C	PO 2D	PO 3	PO4	PO5	PO6
Relevanz für allgemeines Ziel		VVV	VVV	VV V	VV	VV V	VV V	VVV	V
Auswirkungen	Wirtschaftliche Auswirkungen auf EU-Ebene	VVV	VV	VV V	VV	VV V	VV V	VVV	0/V
	Soziale Auswirkungen auf EU-Ebene	VV	VV	VV	V	VV	V	VV	0/V
	Auswirkungen auf Drittländer	VVV	VV	VV	VV	VV	VV	VV	0
	Auswirkungen auf die Grundrechte	VV	VVV	VV V	VV	VV	VV V	VV	0
Machbarkeit	Verwaltungsaufwand	-V V	-V	VV	V	-VV	-VV	-V (Unternehmen) / - VV (Mitgliedsstaaten)	0
	Probleme/Risiken der Umsetzung	-VVV	-VV	- VV V	- VV V	-VV	-VV	-VVV	0
	Finanzielle Auswirkungen	-V	-VV	-VV	-V	-V	-V	-V (Unternehmen) / - VV (Mitgliedsstaaten)	-VVV

6. BEVORZUGTE OPTION

Werden die Optionen und ihre Folgen miteinander verglichen, besteht die bevorzugte Option in einer Kombination der Optionen 2, 3, 4 und 5. Eine harmonisierte Begriffsbestimmung für konzernintern entsandte Arbeitnehmer auf der Grundlage der spezifischen Positionen, die von konzernintern entsandten Mitarbeitern innerhalb einer Unternehmensgruppe besetzt werden können (Option 2A), erweiterte soziale und wirtschaftliche Rechte (Option 2C), Mobilität innerhalb der EU (Option 3), verbesserte Rechte von Familienangehörigen (Option 4, kein Zugang zum Arbeitsmarkt für Ehepartner) und beschleunigte Verfahren (Option 5) würden zur Verbesserung des Einsatzes konzernintern entsandter Arbeitnehmer in Drittstaaten und in Niederlassungen in der EU beitragen, die Attraktivität der EU für Schlüsselpersonal multinationaler Unternehmen aus Drittstaaten steigern und einen besseren Schutz vor unlauterem Wettbewerb bieten

Tabelle 2: Konzernintern entsandte Arbeitnehmer – bevorzugte politische Option

Bereich, in dem die EU tätig wird	Hauptmerkmal der bevorzugten politischen Option	Relevante politische Optionen und Unteroptionen
Begriffsbestimmung für konzernintern entsandte Arbeitnehmer	Einheitliche Begriffsbestimmungen auf der Grundlage der Positionen, die konzernintern entsandte Arbeitnehmer bekleiden können (Führungskräfte, Fachkräfte und Trainees)	PO 2A
Zulassungsbedingungen	Arbeitsvertrag mit einem Unternehmen in einem Drittstaat, das Teil eines multinationalen Konzerns ist	PO 2A
	Anforderungen bezüglich der Dauer der Vorbeschäftigung	
	Berufliche Qualifikationen, die der bekleideten Position entsprechen	
	Höherer Bildungsabschluss und Ausbildungsplan für Trainees	
Aufenthaltsbedingungen	Keine Arbeitsmarktprüfung	
	Einheitliche Rechte, u. a. hinsichtlich der Arbeitsbedingungen gemäß Richtlinie 96/71/EG, und weitere soziale und wirtschaftliche Rechte	PO 2C
	Mobilität innerhalb der EU	PO 3
Zulassungsverfahren	Familienzusammenführung	PO 4
	Kombinierte Aufenthalts-/Arbeitserlaubnis	PO 5
	Höchstdauer für die Bearbeitung von Anträgen	PO 5

Wichtigste Vorteile

Einheitliche Zulassungsbedingungen steigern die Wettbewerbsfähigkeit und Attraktivität von Unternehmen innerhalb der EU, die zu transnationalen Konzernen gehören, während die in der Richtlinie 96/71/EG festgelegten Anforderungen an die Arbeitsbedingungen und die

Anwendung des Grundsatzes der Gleichbehandlung im Zusammenhang mit verschiedenen Rechten einen fairen Wettbewerb zwischen Arbeitnehmern aus der EU und konzernintern entsandten Drittstaatsangehörigen gewährleisten.

Die Erleichterung von Familienzusammenführungen hinsichtlich der Ehepartner von konzernintern entsandten Arbeitnehmern (die keinen Zugang zum Arbeitsmarkt erhalten) sowie die Erhöhung der Mobilität innerhalb der EU steigern die Attraktivität der EU für konzernintern entsandte Arbeitnehmer.

Die kombinierte Arbeits- und Aufenthaltserlaubnis und die Höchstdauer für die Bearbeitung von Anträgen tragen zur schnellen Anwendung bei und vereinfachen die Entsendung von Schlüsselpersonal.

All diese Vorteile werden die konzerninterne Entsendung von Arbeitnehmern erleichtern und damit die Wettbewerbsfähigkeit der EU und ihre Attraktivität für Unternehmen und Investitionen steigern.

Wichtigste Nachteile

Der Hauptnachteil der bevorzugten Option ist in den damit verbundenen Kosten zu sehen – die Mitgliedstaaten müssen ihre Rechtsvorschriften anpassen, um sie in Einklang mit den Bestimmungen der bevorzugten politischen Option zu bringen, in erster Linie im Hinblick auf die einheitliche Begriffsbestimmung, die kombinierte Arbeits-/Aufenthaltserlaubnis und die Mobilität innerhalb der EU. Aus der Sicht der Arbeitgeber ist ein zusätzlicher Zeit- und Ressourcenaufwand notwendig, um die neuen Zulassungsbedingungen zu erfüllen, doch die aus der Vereinfachung durch einen gemeinsamen Rahmen erwachsenden Vorteile werden den Nachteil der notwendigen Investitionen deutlich überwiegen.

Verwaltungskosten

Jedes Jahr werden schätzungsweise 16 500 Arbeitnehmer konzernintern entsandt. Der Kostenaufwand für Verwaltungsmitarbeiter in den Mitgliedstaaten wird mit 23 EUR pro Stunde veranschlagt. Die Bearbeitung eines Antrags nimmt sechs Stunden in Anspruch.

Die bevorzugte Option bedeutet für die Behörden der Mitgliedstaaten folgende zusätzliche Verwaltungskosten: Anlaufkosten in den ersten beiden Jahren, die im Zuge der Einarbeitung hinsichtlich der Verpflichtungen entstehen (ein Arbeitstag und 50 Beamte pro Mitgliedstaat); Kosten für die Bearbeitung eines Antrags und die Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis (ein Großteil dieser Kosten für die Bearbeitung von Anträgen fällt bereits jetzt an); Kosten für die erforderliche Koordinierung der Mobilität innerhalb der EU; Verpflichtung, der Kommission und anderen Mitgliedstaaten Jahresstatistiken über die Anzahl der konzernintern entsandten Drittstaatsangehörigen erteilten Aufenthaltstitel oder Visa vorzulegen (zehn Stunden pro Mitgliedstaat).

7. ÜBERWACHUNG UND BEWERTUNG

Die Überwachung und Bewertung erfolgt in Form eines Bewertungsberichts der Kommission, der auf den Berichten der Mitgliedstaaten basiert und drei Jahre nach der Umsetzungsfrist für die Richtlinie erstellt wird. Die Mitgliedstaaten müssen der Kommission und den anderen Mitgliedstaaten außerdem Statistiken über die Anzahl der Drittstaatsangehörigen übermitteln,

denen eine Aufenthalts-/Arbeitserlaubnis erteilt wurde oder deren Erlaubnis im vorangehenden Kalenderjahr verlängert oder entzogen wurde. Hierbei sind Nationalität und Beruf der betreffenden Drittstaatsangehörigen anzugeben.