



*Europäischer Wirtschafts- und Sozialausschuss*

**SOC/393**

**"Bedingungen für die Einreise  
und den Aufenthalt von  
Drittstaatsangehörigen im  
Rahmen einer konzerninternen  
Entsendung"**

Brüssel, den 4. Mai 2011

**STELLUNGNAHME**

des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses  
zu dem

**"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 endg. - 2010/0209 (COD)

---

Berichterstatter: **Oliver RÖPKE**

---

Der Rat beschloss am 29. September 2010, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss gemäß Artikel 304 AEUV um Stellungnahme zu folgender Vorlage zu ersuchen:

*"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 endg. - 2010/0209 (COD).

Die mit den Vorarbeiten beauftragte Fachgruppe der Fachgruppe Beschäftigung, Sozialfragen, Unionsbürgerschaft nahm ihre Stellungnahme am 24. März 2011 an.

Der Ausschuss verabschiedete auf seiner 471. Plenartagung am 4./5. Mai 2011 (Sitzung vom 4. Mai) mit 152 gegen 2 Stimmen bei 6 Stimmenthaltungen folgende Stellungnahme:

\*

\* \*

## 1. **Schlussfolgerungen und Empfehlungen**

- 1.1 Der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss begrüßt die Bemühungen der Europäischen Kommission, durch den Vorschlag für eine Richtlinie über die Bedingungen für die Einreise und den Aufenthalt von Drittstaatsangehörigen im Rahmen einer konzerninternen Entsendung transparente und harmonisierte Zulassungsvoraussetzungen für diese Gruppe von befristet entsandten ArbeitnehmerInnen zu schaffen.
- 1.2 Der EWSA hat jedoch ernsthafte Bedenken gegen Teile des Inhalts des Richtlinienvorschlags sowie die Vorgangsweise der Europäischen Kommission gegenüber den europäischen Sozialpartnern im Vorfeld des Vorschlags.
- 1.3 Der Ausschuss bedauert, dass Art. 79 AEUV als alleinige Rechtsgrundlage für die Richtlinie gewählt wurde, obwohl sie wichtige Vorschriften für die arbeitsrechtliche Stellung von Führungskräften, Fachkräften und Trainees enthält und deshalb erhebliche Auswirkungen auf die Arbeitsmärkte der Mitgliedstaaten haben wird. Eine solche Initiative sollte deshalb einer formellen Konsultation der Sozialpartner gemäß Art. 154 AEUV unterzogen werden, bevor die Kommission einen konkreten Richtlinienvorschlag unterbreitet. Eine solche Konsultation hätte nicht nur die Absicht des Vertrages von Lissabon unterstrichen, die Rolle des Sozialen Dialogs in der EU zu stärken. Sie hätte vielmehr auch die Chance geboten, einen Teil der nun aufgetretenen Kontroversen bereits im Vorfeld zwischen den Sozialpartnern zu klären.
- 1.4 Der Richtlinienvorschlag, der die Bedingungen für die Einreise von Drittstaatsangehörigen und ihrer Familienangehörigen im Rahmen einer konzerninternen Entsendung festlegt,

bezieht sich nicht nur auf eine zahlenmäßig relativ begrenzte Gruppe von Führungskräften, sondern auch auf Fachkräfte und Trainees. Allerdings hätte nach Ansicht des Ausschusses eine Richtlinie, die sich nur auf die Führungskräfte beschränkt, der besonderen Stellung und den Erfordernissen dieser Personengruppe besser gerecht werden können. Umso wichtiger ist es aber, dass für alle von der Richtlinie erfassten ArbeitnehmerInnen hinsichtlich des Gehaltes und der Arbeitsbedingungen das Prinzip der Gleichbehandlung und Nichtdiskriminierung gilt und eine missbräuchliche Anwendung der Richtlinie ausgeschlossen wird.

- 1.5 Der EWSA schlägt deshalb vor, dass für konzernintern entsandte ArbeitnehmerInnen nicht nur hinsichtlich des Gehalts, sondern bezüglich aller Beschäftigungsbedingungen eine Gleichbehandlung mit den ArbeitnehmerInnen des Aufnahmestaates bzw. der Stammebelegschaft vorzusehen ist. Diese Gleichstellung darf nicht auf allgemeinverbindliche Tarifverträge eingeschränkt werden, sondern muss hinsichtlich aller gesetzlichen und tarifvertraglichen Regelungen – einschließlich Betriebsvereinbarungen – gelten. Der Familiennachzug sollte nach Auffassung des EWSA ähnlich wie in der "Blue Card Richtlinie" (Richtlinie 2009/50/EG) geregelt werden.
- 1.6 Der Zeitpunkt der Veröffentlichung des Vorschlages fällt mitten in die größte Finanz- und Wirtschaftskrise in der Geschichte der EU. Einige Mitgliedstaaten sind von einer wirtschaftlichen Erholung nach wie vor weit entfernt und verzeichnen derart hohe Arbeitslosenraten, dass auch innerhalb der EU mit stärkeren Migrationsströmen zu rechnen ist. In ihrem Jahreswachstumsbericht 2011<sup>1</sup> weist die Europäische Kommission ausdrücklich auf die Gefahr hin, dass selbst ein einsetzendes Wirtschaftswachstum nicht mit der notwendigen Dynamik für die Schaffung von Arbeitsplätzen verbunden sein könnte und deshalb eine Steigerung der relativ geringen Nutzung des vorhandenen Arbeitskräftepotenzials innerhalb der EU notwendig ist. Andererseits und im Einklang mit dem Gemeinsamen Beschäftigungsbericht 2010 berücksichtigt der EWSA, dass in einigen Mitgliedstaaten und Beschäftigungskategorien ein Mangel an Arbeitskräften herrscht.
- 1.7 Die betreffenden ArbeitnehmerInnen werden auch aus solchen Drittstaaten entsandt werden, in denen die Lohn- und Sozialniveaus noch deutlich unter jenen in der EU liegen. Deshalb ist eine wirksame Kontrolle zur Einhaltung der Richtlinie notwendig, wobei unnötige bürokratische Belastungen der Unternehmen vermieden werden sollten. Die EU-Kommission entwickelt zu diesem Zweck gemeinsam mit den Mitgliedstaaten derzeit ein elektronisches Austauschsystem zur Vereinfachung der grenzüberschreitenden Verwaltungszusammenarbeit im Bereich der Entsenderichtlinie (Richtlinie 96/71/EG). Ein solches System sollte auch Fälle der konzerninternen Entsendung von Drittstaatsangehörigen umfassen.
- 1.8 Die Definitionen von "Führungskräften", "Fachkräften" und "Trainees" sollten nach Auffassung des EWSA klarer gefasst werden, um sowohl den betroffenen Unternehmen eine größere Rechtssicherheit zu bieten als auch zu gewährleisten, dass sie nicht über die Verpflichtungen

---

<sup>1</sup> KOM(2011) 11 endg., 12.1.2011.

im Rahmen des GATS-Abkommens und über bilaterale Vereinbarungen mit Drittstaaten hinausgehen. Die Definitionen sollten so formuliert werden, dass sie genau jene drei Kategorien von hochqualifizierten ArbeitnehmerInnen erfassen, deren Entsendung die Richtlinie regeln soll.

- 1.9 Wenn die Richtlinie den hier genannten Anforderungen gerecht wird, könnte sie nach Auffassung des EWSA tatsächlich einen Beitrag dazu leisten, den konzerninternen Transfer von Know-How in die EU zu erleichtern und die Wettbewerbsfähigkeit der EU zu stärken.

## 2. **Der Richtlinienvorschlag**

- 2.1 Mit dieser Richtlinie soll für Konzerne, die sowohl innerhalb als auch außerhalb der EU über Niederlassungen verfügen, die Entsendung von drittstaatsangehörigen ArbeitnehmerInnen aus einem Unternehmen mit Sitz außerhalb der EU in Tochtergesellschaften oder Zweigniederlassungen in EU-Mitgliedstaaten erleichtert werden. Eine solche Entsendung soll für Führungskräfte, Fachkräfte und Trainees möglich sein.

- 2.2 Als Führungskraft gilt eine in einer Schlüsselposition beschäftigte Person, die grundsätzlich die aufnehmende Niederlassung leitet und allgemeine Weisungen hauptsächlich vom Leitungsorgan oder Anteilseignern oder gleichwertigen Personen erhält.

- 2.3 Als Fachkraft gilt eine Person, die über in der aufnehmenden Niederlassung benötigte branchenspezifische Fachkenntnisse verfügt, wobei auch zu berücksichtigen ist, ob die betreffende Person über ein hohes Ausbildungsniveau für Arbeiten oder Handelstätigkeiten verfügt, die ein besonderes Fachwissen erfordern.

- 2.4 Als Trainee gilt eine Person nach dem erfolgreichen Abschluss eines mindestens dreijährigen Hochschul- oder Fachhochschulstudiums, die zwecks Erweiterung ihres Wissens und ihrer Erfahrung in Vorbereitung auf die Übernahme einer Führungsposition in ihrem Unternehmen in eine aufnehmende Niederlassung entsandt wird.

- 2.5 Auf Forscher soll die Richtlinie keine Anwendung finden, da für diese eine eigene Richtlinie existiert (RL 2005/71/EG).

- 2.6 Die Mitgliedstaaten können festlegen, dass vor der Entsendung ein Arbeitsvertrag im Konzern für zumindest 12 Monate vorgelegen haben muss, auch eine zahlenmäßige Beschränkung der solcherart zugelassenen Personen ist möglich. Die Dauer einer solchen Entsendung ist mit höchstens drei Jahren für Manager und Fachkräfte und einem Jahr für Trainees begrenzt.

- 2.7 Durch ein beschleunigtes Zulassungsverfahren und eine kombinierte Aufenthalts- und Arbeitslaubnis soll die Attraktivität gesteigert werden.

- 2.8 Die entsendeten ArbeitnehmerInnen dürfen auch in jeder Niederlassung, die in einem anderen Mitgliedstaat ansässig ist und zur gleichen Unternehmensgruppe gehört, sowie an Standorten von Kunden der aufnehmenden Niederlassung in anderen Mitgliedstaaten arbeiten, wobei die Dauer des Transfers in den anderen Mitgliedstaat grundsätzlich 12 Monate nicht überschreiten darf. Von dieser Regel bestehen jedoch Ausnahmen.
- 2.9 Die Mindestlohntarife bzw. Kollektivverträge des Zielstaates müssen eingehalten werden. Weiters werden Rechte wie Vereinigungsfreiheit, die Möglichkeit der Mitgliedschaft und Betätigung in Gewerkschaften oder Arbeitgeberverbänden, Anerkennung der Diplome gemäß den innerstaatlichen Verfahren und Zugang zu Waren und Dienstleistungen sowie Zugang zu Systemen der sozialen Sicherheit postuliert. Es soll aber nicht das gesamte Arbeits- und Sozialrecht des Zielstaates zur Anwendung kommen.

### 3. **Einleitung**

- 3.1 Seit dem Vertrag von Amsterdam fällt Migrationspolitik teilweise in den Zuständigkeitsbereich der EU. Die Entwicklung einer Migrationspolitik wurde mehrfach vom Europäischen Rat und auch vom Rat ausdrücklich gefordert (Schlussfolgerungen des Rates von Tampere 1999, Haager Programm 2004, das Stockholmer Programm 2009 sowie im Pakt zu Einwanderung und Asyl).
- 3.2 Nach einer öffentlichen Konsultation in Form eines Grünbuchs hat die Europäische Kommission 2005 einen "Strategischen Plan für legale Zuwanderung" vorgelegt, in dem die Kommission mehrere Richtlinienvorschläge zur Arbeitsmigration ankündigte. Eine Richtlinie<sup>2</sup> bezüglich der Zuwanderung von hochqualifizierten Arbeitnehmern ("Blue Card Richtlinie") wurde vom Rat bereits am 25. Mai 2009 verabschiedet, die "Single Permit-Richtlinie" wird noch im Rat und dem Europäischen Parlament verhandelt. Zeitgleich mit dem gegenständlichen Vorschlag wurde ein Richtlinien-Vorschlag zu Saisonarbeit von der Europäischen Kommission vorgelegt.
- 3.2.1 Ursprünglich hat die Kommission bereits 2001 einen Vorschlag für eine horizontale Richtlinie vorgelegt, die alle Formen der Zuwanderung zu Erwerbszwecken umfassen sollte. Nunmehr hat sich die Kommission entschlossen, einen sektoriellen Ansatz zu wählen, da sich ein horizontaler Rechtsakt als nicht verwirklichtbar erwiesen hat.
- 3.3 Die Europäische Kommission hat am 13. Juli 2010 einen Vorschlag für eine Richtlinie über konzerninterne Entsendung vorgelegt. Zweck dieses Vorschlages ist, die Regelungen über die Zulassung von drittstaatsangehörigen Arbeitskräften, die von einem Unternehmen mit Sitz außerhalb der EU in ein Unternehmen desselben Konzerns innerhalb der Union entsandt werden, EU-weit zu vereinheitlichen.

---

<sup>2</sup> KOM(2007) 637 und 638, 23.10.2007.

- 3.4 Der Richtlinienentwurf enthält Regelungen für solche Arbeitskräfte mit Wohnsitz und Staatsangehörigkeit außerhalb der EU, die bei einem dort niedergelassenen Konzernunternehmen einen Arbeitsvertrag haben und von diesem Unternehmen in ein verbundenes Unternehmen in einem EU-Mitgliedstaat entsandt werden sollen.
- 3.5 In der Begründung führt die Europäische Kommission aus, dass die geplante Richtlinie dazu beitragen soll, die Ziele der Strategie Europa 2020 zu erreichen. Durch Schaffung von transparenten und harmonisierten Zulassungsvoraussetzungen für die Gruppe von befristet entsandten Arbeitnehmern soll es möglich sein, rasch auf die Nachfrage multinationaler Unternehmen nach konzerninterner Entsendung von Führungs- und Fachkräften aus Drittstaaten zu reagieren. Trainees sollen durch eine Entsendung auf die Übernahme einer Führungsposition im Konzern vorbereitet werden können. Die Kommission ist der Überzeugung, dass die vorgeschlagene Richtlinie dem Abbau von überflüssigen Verwaltungshindernissen dient, gleichzeitig aber die Rechte der ArbeitnehmerInnen schützt und auch in wirtschaftlich schwierigen Zeiten ausreichende Garantien bietet.
- 3.6 Grundsätzlich sollte das Ziel einer europäischen Migrationspolitik darin liegen, auf der einen Seite für die "besten Köpfe" attraktiv zu sein, auf der anderen Seite aber sicherzustellen, dass die arbeits- und sozialrechtlichen Standards nicht unterlaufen werden können und dies auch durch geeignete begleitende Kontrollmaßnahmen sichergestellt ist. Wenngleich das Ziel dieser Richtlinie nicht vorwiegend nachhaltige Migration ist, sollte auf dieses Erfordernis Bedacht genommen werden.
- 3.7 Für die Förderung grenzüberschreitender Personalentsendungen sind ein Klima des fairen Wettbewerbs und die Wahrung der Arbeitnehmerrechte notwendig, wozu auch die Schaffung eines sicheren Rechtsstatus für konzernintern entsandte Mitarbeiter zählt. Im Vorschlag enthalten sind auch einige Rechte für die konzernintern versetzten ArbeitnehmerInnen wie etwa die Zahlung jenes Entgelts, das in Tarifverträgen des Zielstaates festgelegt ist. Allerdings soll nicht das ganze Spektrum des Arbeitsrechts zur Anwendung kommen. Führungskräfte erhalten zwar überwiegend ein höheres Entgelt als jenes Mindestentgelt, im Fall von Fachkräften und Trainees ist dies aber nicht die Regel.
- 3.8 In seiner Stellungnahme zu dem "Vorschlag für eine "Richtlinie des Rates über die Bedingungen für die Einreise und den Aufenthalt von Drittstaatsangehörigen zur Ausübung einer hochqualifizierten Beschäftigung"<sup>3</sup> hat der EWSA die Ansicht vertreten, dass die Rechtsvorschriften über die Zulassung von Arbeitsmigranten unter anderem von den Entwicklungen auf dem Arbeitsmarkt abhängen, weshalb die einzelstaatlichen Behörden darüber einen Dialog mit den Sozialpartnern führen sollten. Ebenso hat der EWSA seiner Stellungnahme zu dem "Vorschlag für eine Richtlinie des Rates über ein einheitliches Antragsverfahren für eine kombinierte Erlaubnis für Drittstaatsangehörige zum Aufenthalt und zur Arbeit im Gebiet eines Mitgliedstaates und über ein gemeinsames Bündel von Rechten für Drittstaatsangehörige, die

---

<sup>3</sup> ABl. C 27/108 vom 3.2.2009.

sich rechtmäßig in einem Mitgliedstaat aufhalten"<sup>4</sup> dargelegt, dass jeder Staat in Abstimmung mit den Sozialpartnern die Merkmale der Zuwanderung festlegen kann.

- 3.9 In seiner Stellungnahme zum Thema "Integration von Arbeitsmigranten"<sup>5</sup> hat der EWSA ausgesprochen, dass Integration am Arbeitsplatz zu Bedingungen der Chancengleichheit und Gleichbehandlung eine Herausforderung auch für die Sozialpartner ist und von diesen bei den Tarifverhandlungen und im Rahmen des sozialen Dialogs - auch auf europäischer Ebene - gefördert werden muss.
- 3.10 Aus den vorstehenden Absätzen wird ersichtlich, dass der EWSA überzeugt ist, dass die Sozialpartner sowohl auf Ebene der Mitgliedstaaten als auch auf europäischer Ebene in die Rechtsetzung einbezogen werden sollten.
- 3.11 In Zusammenhang mit der Entsendung im Konzern sollte bei der Frage der "outward mobility" bedacht werden, unter welchen Bedingungen Staatsbürger der EU-Mitgliedstaaten in Drittstaaten entsendet werden dürfen. Insbesondere sollte darauf geachtet werden, dass durch den Richtlinienvorschlag nicht die Fähigkeit der Union beeinträchtigt wird, wechselseitige Verpflichtungen unter Modus 4 des GATS-Abkommens einzugehen bzw. bilaterale Abkommen abzuschließen. Dies ist besonders wichtig für Branchen wie die Bauindustrie, die bisher nicht in das GATS-Abkommen "eingebunden" ist.

#### 4. **Allgemeine Erwägungen**

- 4.1 Die ersten Reaktionen der europäischen Sozialpartner auf den Richtlinienvorschlag waren äußerst unterschiedlich. So begrüßte BUSINESSEUROPE den Vorschlag grundsätzlich und sieht darin einen Beitrag für mehr Transparenz und für eine Vereinfachung der Zulassungsverfahren für konzernintern entsandte Arbeitskräfte. Dennoch kritisiert auch BUSINESS-EUROPE einige Bestimmungen der Vorschläge. Dies betrifft insbesondere die Möglichkeit, eine Vorbeschäftigung von bis zu 12 Monaten beim entsendenden Unternehmen vorzusehen. Darüber hinaus könnten die Beschränkungen für Mitgliedstaaten, günstigere Vorschriften anzuwenden, zu Verschlechterungen von derzeit gültigen nationalen Vorschriften führen.
- 4.2 Der Europäische Gewerkschaftsbund (EGB) äußert hingegen schwere Bedenken gegen den Richtlinienvorschlag und forderte die Kommission zu dessen Zurückziehung auf. Der EGB kritisiert die Wahl von Art. 79 AEUV als alleinige Rechtsgrundlage für die Richtlinie, obwohl sie (ebenso wie die "Saisoniers-Richtlinie") bedeutende Auswirkungen auf die Arbeitsmärkte in den Mitgliedstaaten haben wird. Solche Vorschläge müssten aber einer Konsultation der Sozialpartner nach Art. 154 AEUV unterzogen werden, fordert der EGB. Zudem sei durch den Vorschlag weder die Gleichbehandlung konzernintern entsandter Arbeitskräfte gewährleistet noch seien Kontrollmechanismen und Sanktionen bei Verstößen gegen die Bestimmungen vorgesehen.

---

<sup>4</sup> ABl. C 27/114 vom 3.2.2009.

<sup>5</sup> ABl. C 354/16 vom 28.12.2010.

- 4.3 Migrationspolitisch stellt dieser Ansatz zumindest teilweise eine Fortsetzung des Konzeptes der "zirkulären Migration" dar. In jedem Fall handelt es sich um ein Konzept zur vorübergehenden, temporären Migration. Dieses Konzept wird häufig als integrationspolitisch und arbeitsmarktpolitisch verfehlt beurteilt. Wenn in Europa in einigen Ländern, Branchen und Berufen langfristig tatsächlich ein Defizit an Fachkräften und jungen Einwohnern herrschen sollte, sollte dieses Defizit zunächst über eine innereuropäische Qualifizierungsoffensive und der Nutzung der Arbeitnehmerfreizügigkeit innerhalb der EU gelöst werden. Erst in weiterer Folge sollte über kontrollierte Arbeitsmigration mit im Zeitverlauf zunehmenden Rechten und Aufenthaltsverfestigung nachgedacht werden.
- 4.4 Andere sehen das Konzept der temporären bzw. zirkulären Migration hingegen als richtige Maßnahme, um zunächst den Zuzug hochqualifizierter ArbeitnehmerInnen nach Europa zu fördern, die anschließend die gemachten Erfahrungen in ihrem Herkunftsland umsetzen können. Gleichzeitig kann Europa damit auch im weltweiten Wettbewerb um die besten Köpfe gleiche Ausgangsbedingungen mit seinen Mitbewerbern schaffen.
- 4.5 Bestimmte Formen des Konzepts der temporären Migration sind in einigen Mitgliedstaaten bereits in der Vergangenheit gescheitert. Im Vertrauen auf die Kurzfristigkeit der Migration wurden Investitionen in Integrationsmaßnahmen unterlassen. Diese Versäumnisse konnten teilweise bis heute nicht wettgemacht werden.
- 4.6 2007 legte die Europäische Kommission eine wichtige Mitteilung über "Zirkuläre Migration und Mobilitätspartnerschaften zwischen der Europäischen Union und Drittstaaten"<sup>6</sup> vor, in der sie die Vorteile, aber auch die Besonderheiten dieses Konzepts, darlegte. Der EWSA leistete einen sachlichen Beitrag zu dieser Debatte mit einer Initiativstellungnahme<sup>7</sup>, in der er festhielt, dass Mechanismen für die befristete Aufnahme ebenfalls nützlich sein können und die gegenwärtige Inflexibilität der Rechtsvorschriften in Europa ein großes Hemmnis für die zirkuläre Migration ist.
- 4.7 Damit verbunden ist natürlich die Frage des Familiennachzugs, die umso relevanter wird, wenn sich die temporäre Migration auf mehrere Jahre erstreckt oder daraus eine dauerhafte Zuwanderung werden sollte. Daher sollte der Familiennachzug ähnlich wie in der sogenannten "Blue Card Richtlinie" (Richtlinie 2009/50/EG) geregelt werden.
- 4.8 Schließlich hebt der EWSA in vielen seiner Stellungnahmen die wichtige Bedeutung der Integration hervor<sup>8</sup>.

---

6 KOM(2007) 248 endg.

7 ABl. C 44/91 vom 16.2.2008.

8 Siehe folgende Stellungnahmen des EWSA: ABl. C 125/112 vom 27.5.2002, ABl. C 80/92 vom 30.3.2004, ABl. C 318/128 vom 23.12.2006, ABl. C 347/19 vom 18.12.2010, ABl. C 354/16 vom 28.12.2010, Stellungnahme des EWSA zum Thema "Die neuen Herausforderungen auf dem Gebiet der Integration" (Berichterstatter: Luis Miguel PARIZA CASTAÑOS).

- 4.9 Die EU und die einzelstaatlichen Behörden müssen bei der Förderung der Integrationspolitik zusammenarbeiten. Jüngst hat der EWSA betont<sup>9</sup>, dass zu einer gemeinsamen Einwanderungspolitik auch die Integration als gegenseitiger gesellschaftlicher Prozess der reziproken Anpassung zwischen Zuwanderern und Aufnahmegesellschaft gehört, der durch gute Verwaltungs- und Regierungspraktiken in der Europäischen Union, auf nationaler wie auf regionaler und lokaler Ebene unterstützt werden muss. In seiner Stellungnahme zum Thema "Integration und Sozialagenda"<sup>10</sup> schlägt der EWSA vor, einen Prozess der durchgängigen Berücksichtigung (Mainstreaming) von Integrationsfragen in den verschiedenen Politik-, Legislativ- und Finanzinstrumenten der EU anzustrengen, um Integration, Gleichbehandlung und Diskriminierungsfreiheit zu fördern.
- 4.10 Der vorliegende Richtlinienentwurf steht aber in einem Spannungsverhältnis zu diesen Integrationsbemühungen, da im Vertrauen auf den temporären Charakter Integrationsmaßnahmen unterlassen werden könnten.
- 4.11 Um unfairen Wettbewerb zu vermeiden, müssen die innerbetrieblich entsandten ArbeitnehmerInnen zumindest die gleichen Arbeitsbedingungen wie die Stammarbeitskräfte des Konzerns vorfinden. Das kann nicht nur das Mindestentgelt betreffen, sondern muss für alle Arbeitsrechtsnormen des Ziellandes gelten, es muss also flächendeckend das gesamte Arbeitsrecht des Aufnahmemitgliedstaates gelten.
- 4.12 In Bezug auf die Rechte hielt der EWSA bereits in der Stellungnahme zum "Grünbuch über ein EU-Konzept zur Verwaltung der Wirtschaftsmigration"<sup>11</sup> Folgendes fest: *"Der Ausgangspunkt in dieser Debatte muss das Diskriminierungsverbot sein. Der Arbeitsmigrant muss unabhängig von der Dauer seiner Aufenthalts- und Arbeitserlaubnis in wirtschaftlicher, arbeitsrechtlicher und sozialer Hinsicht die gleichen Rechte haben wie die übrigen Arbeitnehmer"*.
- 4.13 In der Stellungnahme zur "Single Permit-Richtlinie"<sup>12</sup> hat der EWSA auf die Rolle hingewiesen, die die Sozialpartner bei der Förderung der Gleichbehandlung am Arbeitsplatz in den verschiedenen Bereichen (Unternehmens- und Sektorebene, einzelstaatlich und europäisch) spielen. Auch die Europäischen Betriebsräte sind hier als wesentliche Akteure zu nennen, schließlich soll es im vorliegenden Entwurf weitgehend um große Konzerne mit vielen Niederlassungen gehen.
- 4.14 Besondere Bedeutung wird der Kontrolle der Einhaltung der Bestimmungen zukommen. Der EWSA hat in der Stellungnahme zu dem "Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen

---

<sup>9</sup> ABl. C 48/6 vom 15.2.2011.

<sup>10</sup> ABl. C 347/19 vom 18.12.2010.

<sup>11</sup> ABl. C 286/20 vom 17.11.2005.

<sup>12</sup> Siehe Fußnote 4.

Parlaments und des Rates über Sanktionen gegen Personen, die Drittstaatsangehörige ohne legalen Aufenthalt beschäftigen<sup>13</sup> dargelegt, dass Kontrolle wegen der zu geringen personellen Ausstattung der Kontrollbehörden, der unklaren Zuständigkeitsbereiche der einzelnen Behörden sowie der großen Zahl von Unternehmen, die überprüft werden sollen, keine leichte Aufgabe werden würde. Die Mitgliedstaaten müssen daher Sorge tragen, dass die Kontrollbehörden entsprechend ausgestattet werden, um ihren Aufgaben effektiv nachkommen zu können.

- 4.15 Der Anwendungsbereich der Richtlinie ist unklar definiert und zu weit gefasst: Insbesondere die Definition der Fachkräfte muss klar begrenzt werden, um zu verhindern, dass faktisch alle ArbeitnehmerInnen eines Konzerns für bis zu drei Jahre in der Niederlassung des jeweiligen Mitgliedstaats arbeiten können. Auch die Definition der Trainees sollte hinterfragt werden, sodass tatsächlich nur jene Personen als Trainees entsendet werden können, die auf ganz konkrete Führungsaufgaben vorbereitet werden sollen. Es sollte bei der Formulierung auf das GATS-Angebot der EU aus 2005 Bedacht genommen werden.
- 4.16 Die Herausnahme bestimmter Sektoren aus dem Anwendungsbereich der Richtlinie sollte dann erwogen werden, wenn dies sowohl von Arbeitgebern als auch Gewerkschaften des betroffenen Sektors einvernehmlich gefordert wird.
- 4.17 Bei Entsendungen, die aus einem Mitgliedstaat in einen anderen durchgeführt werden, gibt es hinsichtlich der Zahlungen des zustehenden Entgelts faktische Probleme. Die Bedenken, die regelmäßig bezüglich Lohndumping in Zusammenhang mit Entsendungen aus anderen Mitgliedstaaten (im Anwendungsbereich der Entsenderichtlinie) vorgebracht werden, haben auch im Anwendungsbereich dieses Vorschlags Gültigkeit. So wird insbesondere in der Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses bezüglich der Entsendung von Arbeitnehmern<sup>14</sup> betont, dass Defizite bei Kontrollmöglichkeiten Probleme mit sich bringen können.

## 5. **Besondere Bemerkungen**

- 5.1 Die Definition einer Fachkraft ist verwirrend und geeignet, nahezu alle Arbeitsverhältnisse zu umfassen, da lediglich "branchenspezifische Fachkenntnisse" gefordert werden. Diese Definition ("Person, die über in der aufnehmenden Niederlassung benötigte branchenspezifische Fachkenntnisse verfügt, wobei auch zu berücksichtigen ist, ob die betreffende Person über ein hohes Ausbildungsniveau für Arbeiten oder Handelstätigkeiten verfügt, die ein besonderes Fachwissen erfordern") ist viel weiter als die entsprechende Definition im EU-Verpflichtungsteil des GATS-Abkommens, da (in der deutschsprachigen Version) kein ungewöhnliches Wissen verlangt wird. Somit kann jeder Facharbeiter entsandt werden, womit die Gefahr des Lohndrucks stark ansteigt.

---

13 ABl. C 204/70 vom 9.8.2008.

14 ABl. C 224/95 vom 30.8.2008.

- 5.2 Auch wenn konzerninterne Entsendungen derzeit hauptsächlich von großen multinationalen Unternehmen genutzt werden, sollte ein Mindestanspruch an die aufnehmende Niederlassung gestellt werden, um Missbrauchsfälle zu verhindern. So sollte sie jedenfalls eine gewisse Größe, insbesondere eine bestimmte Mitarbeiteranzahl aufweisen, um Missbräuche dahingehend zu vermeiden, dass durch die konzerninterne Entsendung Einpersonunternehmen – bestehend aus der entsandten Fach-/Führungskraft - entstehen.
- 5.3 Es sollte auch sichergestellt werden, dass (konzerneigene) Leiharbeitsunternehmen keine Dienstnehmer in Niederlassungen entsenden dürfen.
- 5.4 Der Richtlinienvorschlag sieht vor, dass Mitgliedstaaten einen Antrag auf Zulassung einer konzerninternen Entsendung ablehnen, wenn gegen den Arbeitgeber oder die Niederlassung nach einzelstaatlichem Recht Sanktionen wegen nicht angemeldeter Erwerbstätigkeit oder illegaler Beschäftigung verhängt wurden. Dies sollte auf Fälle der Unterschreitung des tariflichen Mindestentgeltes ausgeweitet werden. Im Sinne der Verhältnismäßigkeit sollten Arbeitgeber nur temporär und nicht permanent, wie im Vorschlag vorgesehen, von der Antragstellung ausgeschlossen werden. Ebenso sollte nach der Schwere des Vergehens differenziert werden können.
- 5.5 Die bloße Möglichkeit der Rückkehr in die Niederlassung im Entsendestaat ist ebenso nicht ausreichend: Vielmehr sollte zumindest ein über das Ende der Entsendung gültiges Vertragsverhältnis vorgesehen werden, um sicherzustellen, dass ArbeitnehmerInnen nicht lediglich zum Zweck der Entsendung eingestellt werden.
- 5.6 Der Entwurf sieht nur die Einhaltung der innerstaatlichen Rechtsvorschriften hinsichtlich des Gehaltes vor. In sensiblen Bereichen wie der Entsendung innerhalb des Konzerns sollte jedoch in die Richtlinie aufgenommen werden, dass die gesamten arbeitsrechtlichen Bestimmungen (sowohl gesetzlicher als auch tarifvertraglicher Natur) des Ziellandes auch für konzernintern entsandte ArbeitnehmerInnen gelten und sich die entsendende Einrichtung bzw. die aufnehmende Niederlassung vor Beginn der Entsendung dazu verpflichten, diese Bestimmungen einzuhalten. Entscheidend ist, dass prekäre Arbeitsverhältnisse sowie Unterschiede zur Stammelegschaft vermieden werden.
- 5.7 Die Regelung des Art. 16 hat de facto zur Folge, dass ein Mitgliedstaat die Kompetenz erhält, Aufenthalts- und Arbeitserlaubnisse auch für das Hoheitsgebiet anderer Mitgliedstaaten zu erteilen. Die Behörden der einzelnen Mitgliedstaaten haben jedoch nicht die Kompetenz, entsprechende Erlaubnisse und Genehmigungen auszustellen. Auch die EU kann diese Kompetenz nicht übertragen, da die EU selbst nicht über eine Kompetenz verfügt, Aufenthalts- oder Arbeitserlaubnisse für einzelne Mitgliedstaaten zu erteilen. Zudem ist keine Möglichkeit für den zweiten Mitgliedstaat vorgesehen, die im ersten Mitgliedstaat gemeinsam mit der Aufenthaltbewilligung erfolgte Arbeitserlaubnis in irgendeiner Weise zu überprüfen. Es muss daher klargestellt werden, dass eine Bewilligung ausschließlich für jenen Mitgliedstaat gelten kann, der diese auch ausgestellt hat.

- 5.8 Derzeit ist auch ungeklärt, welches System bei Weiterentsendung in einen zweiten Mitgliedstaat gilt, da es sich dann um eine Entsendung von einem Mitgliedstaat in einen anderen handelt. In jedem Fall wird es notwendig sein, besondere Verfahren zur Verwaltungszusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten vorzusehen.
- 5.9 Der Vorschlag sieht die Einführung von vereinfachten Verfahren vor. Es ist unklar, worin die Erleichterungen für das Verfahren konkret bestehen sollen. Eine "Fast track procedure" darf daher nicht zulasten der Prüfgenaugigkeit gehen. Es sollte auf alle Fälle gewährleistet bleiben, dass die Behörden jeden Einzelfall insbesondere im Hinblick auf die Lohnzahlung genau und zügig prüfen können.
- 5.10 Entsendungen sollen für eine Gesamtdauer von bis zu drei Jahren möglich sein. Bei einer solchen Dauer der Entsendungen kann nicht mehr von konzernintern notwendigen kurzfristigen Beschäftigungen gesprochen werden. Die entsandten ArbeitnehmerInnen sollen normal in den Betrieb im Zielstaat eingegliedert werden. Daher muss auf jeden Fall das gesamte Spektrum des Arbeits- und Sozialrechts des Zielstaates gelten.
- 5.11 Entsendungen von drei Jahren übersteigen in vielen Branchen die übliche Dauer von Dienstverhältnissen. Für Arbeitsmigration von hochqualifizierten ArbeitnehmerInnen wurde jedoch bereits die Rahmenrichtlinie 2009/50/EG (Blue Card Richtlinie) verabschiedet.
- 5.12 Auch Mindestlöhne können Lohndumping nicht in jedem Fall verhindern. Denn bei einer "Weiterentsendung" in einen zweiten Mitgliedstaat sieht der Entwurf vor, dass die im Staat der Zulassung maßgeblichen Bedingungen angewandt werden. Bei Weiterentsendungen würde dies dazu führen, dass nicht die möglicherweise höheren Mindestlöhne des jeweiligen Arbeitslandes, sondern die Mindestlöhne des Staates der Zulassung gelten würden. Es muss daher auf jeden Fall klargestellt werden, dass die jeweiligen Mindestlöhne des Staates, in dem die tatsächliche Arbeitsleistung erbracht wird, bezahlt werden müssen. Hierbei sind sowohl die Geltung sämtlicher tarifvertraglicher Regelungen als auch das Prinzip der Gleichbehandlung sicherzustellen.
- 5.13 Der hier behandelte Richtlinienentwurf sieht keine Klagemöglichkeiten der entsandten Beschäftigten gegen ihren Arbeitgeber vor Gerichten innerhalb der Europäischen Union vor. Der Gerichtsstand bei aus Drittländern entsandten Beschäftigten, zum Beispiel wegen Lohnzahlungen in Höhe des Tarifes des Zielstaates, wäre in der Regel im Entsendestaat, nicht im jeweiligen Mitgliedstaat. Dies würde bei der Verfolgung berechtigter Ansprüche der konzernintern entsandten ArbeitnehmerInnen zu inakzeptablen Erschwernissen für den Kläger führen. Zugang zum Recht gehört aber zu den Grundprinzipien einer demokratischen Gesellschaft und muss daher im Zielstaat der Entsendung gegeben sein.
- 5.14 Der EWSA fordert das Europäische Parlament und den Rat auf, darauf hinzuwirken, die angeführten Defizite in diesem Richtlinienentwurf im weiteren Gesetzgebungsprozess zu

beseitigen, um zu gewährleisten, dass dieser tatsächlich einen positiven Beitrag dazu leisten kann, notwendigen konzerninternen Transfers von Know-How in die EU zu erleichtern.

Brüssel, den 4. Mai 2011

Der Präsident  
des Europäischen Wirtschafts- und  
Sozialausschusses

**Staffan NILSSON**

---