

Unterrichtung
durch die Bundesregierung

Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über die Bedingungen für die Entsendung von Arbeitnehmern mit Staatsangehörigkeit eines dritten Landes im Rahmen der grenzüberschreitenden Erbringung von Dienstleistungen

Vorschlag für eine Richtlinie des Rates zur Ausdehnung der grenzüberschreitenden Dienstleistungsfreiheit auf in der Gemeinschaft niedergelassene Staatsangehörige dritter Länder
KOM(99) 3 endg.; Ratsdok. 6079/99

Übermittelt vom Bundesministerium der Finanzen am 2. März 1999 gemäß § 2 des Gesetzes über die Zusammenarbeit von Bund und Ländern in Angelegenheiten der Europäischen Union (BGBl. I 1993 S. 313 ff.).

Die Vorlage ist von der Kommission der Europäischen Gemeinschaften am 12. Februar 1999 dem Herrn Präsidenten des Rates der Europäischen Union übermittelt worden.

Die Vorlage wird voraussichtlich von der Gruppe "Sozialfragen" beraten.

Da sich der Vorschlag auf Artikel 57 Abs. 2 EGV stützt, findet das Mitentscheidungsverfahren Anwendung. Der Wirtschafts- und Sozialausschuß wird an den Beratungen beteiligt.

Hinweis: vgl. Drucksache 547/91 = AE-Nr. 912243 und
Drucksache 647/93 = AE-Nr. 932546.

BEGRÜNDUNG

Inhaltsverzeichnis

EINLEITUNG

ANALYSE DER GEGENWÄRTIGEN SITUATION

- A. Der Kontext
- B. Der rechtliche Rahmen gemäß dem EG-Vertrag und dem EWR-Abkommen
- C. Die Regelung in den Mitgliedstaaten

DIE NOTWENDIGKEIT EINES GEMEINSCHAFTLICHEN VORGEHENS

- A. Entsendung von Arbeitnehmern, die Staatsangehörige von - dritten Ländern sind
- B. Ausdehnung des freien Dienstleistungsverkehrs auf Selbständige, die Staatsangehörige dritter Länder sind

VORSCHLAG FÜR EINE RICHTLINIE DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS UND DES RATES ÜBER DIE BEDINGUNGEN FÜR DIE ENTSENDUNG VON ARBEITNEHMERN MIT STAATSANGEHÖRIGKEIT EINES DRITTEN LANDES IM RAHMEN DER GRENZÜBERSCHREITENDEN ERBRINGUNG VON DIENSTLEISTUNGEN

- A. Rechtsgrundlage
- B. Ziel und Reichweite
- C. Die Vorschriften im einzelnen

VORSCHLAG FÜR EINE RICHTLINIE DES RATES ZUR AUSDEHNUNG DER GRENZÜBERSCHREITENDEN DIENSTLEISTUNGSFREIHEIT AUF IN DER GEMEINSCHAFT NIEDERGELASSENE STAATSANGEHÖRIGE DRITTER LÄNDER

- A. Rechtsgrundlage
- B. Ziel und Reichweite
- C. Die Vorschriften im einzelnen

SUBSIDIARITÄT

Anhang: STATISTISCHE DATEN

EINLEITUNG

1. Die beiden vorgelegten Richtlinienvorschläge fallen in den Rahmen der Dienstleistungsfreiheit im Binnenmarkt und sehen die Einführung des EG-Dienstleistungsausweises vor. Dabei handelt es sich um ein Instrument, das die Situation erfaßt, in der Drittstaatsangehörige, die rechtmäßig in einem Mitgliedstaat sich aufhalten und als Arbeitnehmer oder Selbständige zugelassen sind, sich zur Erbringung von Dienstleistungen in einen anderen Mitgliedstaat begeben müssen, und diese grenzüberschreitende Dienstleistungserbringung durch Probleme bei der Erteilung von Visa sowie einer Aufenthalts- oder Arbeitserlaubnis behindert wird.
2. **Der erste Richtlinienvorschlag gilt für Unternehmen mit Sitz in einem Mitgliedstaat.** Ziel des Vorschlags ist es, einem Dienstleistungserbringer, einem innerhalb des Binnenmarkts ansässigen Unternehmen, zu gewährleisten, daß drittstaatsangehörige Arbeitnehmer „jederzeit“ entsandt werden können, und zwar mit Hilfe einer einfachen vorherigen Anzeige, die an die Behörden des Mitgliedstaats zu richten ist, in dem die Leistung erbracht werden soll. Damit diese Form der Entsendung nicht zu einer unbegrenzten Freizügigkeit von Arbeitnehmern aus Drittländern führt, ist die Anzeigeregulation an bestimmte Garantien seitens des Landes geknüpft, in dem der Dienstleistungserbringer ansässig ist. Zu diesem Zweck muß der Mitgliedstaat, in dem der Leistungserbringer seinen Sitz hat, ein Dokument ausstellen: den EG-Dienstleistungsausweis.
3. **Der zweite Richtlinienvorschlag ist darauf ausgerichtet, die Dienstleistungsfreiheit auf Drittstaatsangehörige auszudehnen,** die innerhalb der Gemeinschaft als **Selbständige** niedergelassen sind. Ziel des Vorschlags ist es sicherzustellen, daß Staatsangehörige dritter Länder, die rechtmäßig innerhalb der Gemeinschaft ansässig sind, vorübergehend Dienstleistungen erbringen können, ohne sich dafür in einem zweiten Mitgliedstaat niederlassen zu müssen. Eine Initiative auf Gemeinschaftsebene – wie sie im übrigen in Artikel 59 Absatz 2 EG-Vertrag seit über 40 Jahren ausdrücklich vorgesehen ist – ist erst recht geboten, wenn die Gemeinschaft gleichzeitig im Hinblick auf die Entsendung von Arbeitnehmern handelt. Diese Richtlinie sieht ebenfalls die Ausstellung eines EG-Dienstleistungsausweises vor.

ANALYSE DER GEGENWÄRTIGEN SITUATION

A. Der Kontext

1. Die Erbringung von Dienstleistungen im Wege der Entsendung eines Unternehmers und/oder seines Personals in ein anderes Land als das, in dem der Unternehmer seinen Sitz hat, ist innerhalb des Binnenmarkts eine ganz alltägliche Erscheinung. Die Entsendung knüpft an einen bestimmten Zweck an (eine Dienstleistung), bei der von vornherein feststeht, daß der Aufenthalt in einem Mitgliedstaat von begrenzter Dauer ist (bis zum Abschluß der Dienstleistung). Im vorliegenden Fall handelt es sich um die Entsendung von Drittstaatsangehörigen zum Zwecke einer Dienstleistungserbringung innerhalb der Gemeinschaft.
2. Die vorliegende Initiative, die auf den vorstehend beschriebenen Kontext ausgerichtet ist, betrifft also folgende Fälle nicht:

- a) Unternehmen, die ihren Sitz außerhalb der Gemeinschaft haben, und deren entsandtes Personal;
 - b) Arbeitslose, die sich in einem Mitgliedstaat aufhalten dürfen, aber nicht in einem Beschäftigungsverhältnis stehen;
 - c) Familienangehörige von Drittstaatsangehörigen, die zur Erbringung von Dienstleistungen in einen anderen Mitgliedstaat entsandt worden sind.
3. Vielmehr trifft die vorliegende Initiative auf Unternehmen, die ihren Sitz in der Gemeinschaft haben, und auf drittstaatsangehörige Arbeitskräfte zu, die sich rechtmäßig in einem Mitgliedstaat zum Zwecke einer unselbständigen oder selbständigen Tätigkeit im Rahmen der länderübergreifenden Erbringung von Dienstleistungen aufhalten. Was die statistische Daten hierzu anbetrifft, so wird auf den Anhang der Begründung verwiesen. Dabei ist es zweckmäßig, zwei Fälle zu unterscheiden:
- a) die Entsendung von Personal, das auch Drittstaatsangehörige mitumfaßt; diese Erscheinung ist unter der Bezeichnung „Arbeitnehmerentsendung“ bekannt;
 - b) die grenzüberschreitende Leistungserbringung eines Selbständigen, der Staatsangehöriger eines Drittlands und in einem Mitgliedstaat niedergelassen ist, und sich gegebenenfalls persönlich zum Zweck der Leistungserbringung in einen anderen Mitgliedstaat begibt.
4. Für die Fälle, die mit der vorliegenden Initiative geregelt werden sollen, gibt es bislang keinerlei Koordinierung auf Gemeinschaftsebene. Eine Maßnahme, die die Bedingungen für die Gewährung von Visa, Aufenthalts- und Arbeitserlaubnissen zum Gegenstand hat, ergänzt allerdings eine bereits existierende Koordinierung sozioökonomischer Faktoren, die mit einer Entsendung im Rahmen der Erbringung von Dienstleistungen untrennbar verbunden sind. In den folgenden Bereichen findet bereits eine Koordinierung statt (oder ist Gegenstand eines Vorschlags der Kommission):
- a) **Beschäftigungs- und Arbeitsbedingungen:** In diesem Bereich verfügt die Gemeinschaft bereits über ein Koordinierungsinstrument, das darauf ausgerichtet ist, den entsandten Arbeitnehmern Arbeitsbedingungen zu gewährleisten, die mit einem Mindestmaß an Schutz verbunden sind – und zwar unabhängig davon, nach welchem Recht der Arbeitsvertrag abgeschlossen wurde. Nach Maßgabe der Richtlinie 96/71/EG¹ hat jedes Unternehmen, das als Dienstleistungserbringer im Hoheitsgebiet eines anderen als des Mitgliedstaats auftritt, in dem das Unternehmen ansässig ist, und das zu diesem Zweck Arbeitnehmer entsendet, einen „harten Kern“ zwingender Vorschriften über die Arbeitsbedingungen (insbesondere über Mindestlöhne) einzuhalten, die in dem Mitgliedstaat gelten, in dem die Arbeitsleistung erbracht wird.

Die Richtlinie berührt nicht die Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten, die die Einreise und den Aufenthalt von Arbeitnehmern aus Drittländern sowie deren

¹ Richtlinie 96/71/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16. Dezember 1996 über die Entsendung von Arbeitnehmern im Rahmen der Erbringung von Dienstleistungen (ABl. L 18 vom 21.1.1997, S.1); siehe auch Vorschlag für eine Richtlinie des Rates über die Besatzungsvorschriften für den Linienverkehr mit Fahrgastschiffen und Fahrgastfährschiffen im Betrieb zwischen den Mitgliedstaaten (ABl. C 213 vom 9.7.1998, S. 17).

Zugang zur Beschäftigung regeln². Dennoch ist in diesem Zusammenhang darauf hinzuweisen, daß in Artikel 1 Absatz 3 verschiedene Formen der Entsendung aufgeführt werden, von denen die folgenden hier besonders relevant sind:

- i) Entsendung im Rahmen eines Vertrags, der zwischen dem Dienstleistungserbringer und dem Dienstleistungsempfänger geschlossen wurde;
 - ii) Entsendung in eine Niederlassung oder ein der Unternehmensgruppe angehörendes Unternehmen.
- b) **Soziale Sicherheit:** Das gemeinschaftliche Koordinierungsinstrument ist die Verordnung (EWG) Nr. 1408/71, insbesondere deren Artikel 14 ff.³. Ein Arbeitnehmer, der von dem Unternehmen, „dem er gewöhnlich angehört“ in einen anderen Mitgliedstaat „zur Ausführung einer Tätigkeit für dessen Rechnung“ entsandt wird, unterliegt weiterhin dem System der sozialen Sicherheit des Landes, in dem sein Arbeitgeber niedergelassen ist, wenn die Dauer seiner Entsendung zwölf Monate nicht überschreitet. Das gleiche gilt für Selbständige. Die Kommission hat vor kurzem die Ausdehnung der gesamten Verordnung (EWG) Nr. 1408/71 auf die Drittstaatsangehörigen vorgeschlagen⁴, worunter somit auch die Vorschriften für die Entsendung von Arbeitnehmern und die Einreise von Selbständigen in einen anderen Mitgliedstaat fallen. Derzeit gelten hier noch hinsichtlich der sozialen Sicherheit komplexe Systeme bilateraler Übereinkommen.
5. Die Entsendung ist bereits auf internationaler Ebene eine Erscheinung, die nicht an die Bedingungen für den Zugang zur Beschäftigung geknüpft ist. Aus diesem Grund findet die Entschließung des Rates vom 20. Juni 1994⁵, in der festgestellt wird, daß die „Zulassung zum Zweck einer vorübergehenden Beschäftigung nur als strikte Ausnahme in Aussicht genommen werden“ kann, im vorliegenden Fall keine Anwendung. Die Unterscheidung zwischen der Entsendung und dem Zugang zur Beschäftigung zeigt sich beispielsweise deutlich in den Verpflichtungen der Gemeinschaft und ihrer Mitgliedstaaten bezüglich des grenzüberschreitenden Verkehrs des Personals von Unternehmen im Rahmen des Allgemeinen Übereinkommens über den Handel mit Dienstleistungen (GATS)^{6 7}.
6. Die von Selbständigen erbrachten Dienstleistungen fallen ebenfalls in den Anwendungsbereich des Allgemeinen Übereinkommens über den Handel mit Dienstleistungen; diese sind hier als "Dienstleistungserbringer" zu betrachten. Die Liberalisierung der Dienst-

² Siehe Erwägungsgrund Nr. 20 der Richtlinie.

³ Verordnung (EWG) Nr. 1408/71 zur Anwendung der Systeme der sozialen Sicherheit auf Arbeitnehmer und Selbständige sowie deren Familienangehörige, die innerhalb der Gemeinschaft zu- und abwandern (konsolidierte Fassung, ABl. L 28 vom 30.1.1997).

⁴ Vorschlag für eine Verordnung (EG) des Rates zur Änderung der Verordnung (EWG) Nr. 1408/71 in bezug auf deren Ausdehnung auf Staatsangehörige von Drittländern (ABl. C 6 vom 10.1.1998, S. 15).

⁵ Vgl. Entschließung des Rates vom 20. Juni 1994 über die Beschränkungen für die Einreise von Staatsangehörigen dritter Länder in die Mitgliedstaaten zur Ausübung einer Beschäftigung (ABl. C 274 vom 19.9.1996, S. 3).

⁶ Vgl. Drittes Protokoll zum Allgemeinen Übereinkommen über den Handel mit Dienstleistungen (ABl. L 167 vom 6.7.1996, S. 43).

⁷ Es wird davon ausgegangen, daß eine Änderung des Gemeinschaftsrechts aufgrund der vorliegenden Initiative nicht automatisch eine Änderung der im GATS-Vertrag eingegangenen Verpflichtungen der Gemeinschaft und seiner Mitgliedstaaten mit sich bringt.

leistungen schließt daher nicht nur Dienstleistungen ein, die von juristischen Personen erbracht werden, sondern auch von natürlichen Personen.

7. Soweit internationale Abkommen nicht anwendbar sind, nimmt die Gemeinschaft eine einheitliche Position gegenüber Drittstaatsangehörigen ein: Ein Selbständiger aus einem Drittstaat, der sich in der Gemeinschaft niederlassen oder eine grenzüberschreitende Dienstleistung erbringen möchte, kann in einem Mitgliedstaat nicht zugelassen werden, "wenn diese Tätigkeit von keinem wirtschaftlichen Nutzen für diesen Staat oder eine seiner Regionen ist".⁸ Vorausgesetzt also, ein Mitgliedstaat erkennt einen solchen Nutzen für seine eigene Wirtschaft an und weiter vorausgesetzt, dieser Nutzen bestätigt sich aufgrund einer tatsächlichen und dauerhaften Bindung an die Wirtschaft dieses Mitgliedstaates, so läßt sich nur schwer bestreiten, daß dieser Nutzen nicht auch für den Binnenmarkt einen Gewinn darstellt⁹.
8. Im übrigen muß sich die Union in Anbetracht der Drittstaatsangehörigen, die sich rechtmäßig in den Mitgliedstaaten aufhalten, um die Festlegung einer gemeinsamen Haltung bemühen, durch die geregelt wird, inwieweit Drittstaatsangehörige und Unionsbürger gleichzubehandeln sind¹⁰. Eine Initiative wie die Ausdehnung des freien Dienstleistungsverkehrs auf Selbständige, die Staatsangehörige von Drittländern sind, wie sie bereits im Vertrag von Rom aus dem Jahre 1957 vorgesehen war, ist - wie die anderen Vorschläge der Kommission - ein Beitrag¹¹ zur Definition einer gemeinsamen Position. Auf jeden Fall berührt die vorliegende Initiative nicht die Kompetenz der Mitgliedstaaten festlegen zu können, welche Drittstaatsangehörigen sich dauerhaft niederlassen dürfen, um eine selbständige Tätigkeit auszuüben.

B. Der rechtliche Rahmen gemäß dem EG-Vertrag und dem EWR-Abkommen

1. Wenn der Erbringer von Dienstleistungen seinen Arbeitnehmer, der Staatsangehöriger eines Drittlands ist, in einen anderen Mitgliedstaat entsendet, wirken sich die dort geltenden Vorschriften für Visa, Aufenthalts- und Arbeitserlaubnis direkt auf die Handlungsfähigkeit des Dienstleistungserbringers aus. Sofern keine Koordinierung auf Gemeinschaftsebene vorliegt, handelt es sich um die Bedingungen für die Erbringung von Dienstleistungen, die nur auf der Grundlage einer Auslegung des Artikels 59 EG-Vertrag festgelegt werden können.

⁸ Vgl. auch Entschließung des Rates vom 30. November 1994 in bezug auf die Beschränkungen für die Zulassung von Staatsangehörigen dritter Länder in das Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten zur Ausübung einer selbständigen Erwerbstätigkeit, insbesondere Punkt 5 (ABl. C 274 vom 19.9.1996, S. 7).

⁹ Es wird davon ausgegangen, daß eine Änderung des Gemeinschaftsrechts aufgrund der vorliegenden Initiative nicht automatisch eine Änderung der im GATS-Vertrag eingegangenen Verpflichtungen der Gemeinschaft und seiner Mitgliedstaaten mit sich bringt.

¹⁰ Vgl. Mitteilung der Kommission vom 14. Juli 1998 „Auf dem Weg zu einem Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts“ KOM(1998) 459 endg., S. 6.

¹¹ Vgl. auch Vorschlag zur Ausdehnung der Verordnung (EWG) Nr. 1408/71 über die Koordinierung der Systeme der sozialen Sicherheit auf Staatsangehörige von Drittländern (s. o.), und Vorschlag betreffend den rechtlichen Status von Staatsangehörigen dritter Länder, die in einem Mitgliedstaat auf Dauer aufhältig sind, im Rahmen des Vorschlags für einen Rechtsakt des Rates über die Ausarbeitung des Übereinkommens zur Regelung der Zulassung von Staatsangehörigen dritter Länder in das Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten (ABl. C 337 vom 7.11.1997, S. 9).

2. Daher fallen die Bedingungen für die Erbringung von Dienstleistungen nicht unter die Einwanderungspolitik¹². Der Geltungsbereich des freien Dienstleistungsverkehrs läßt sich auch nicht durch den „Schengen-Besitzstand“ bestimmen, denn dieser gilt nicht für die Ausübung einer Wirtschaftstätigkeit (und den grenzüberschreitenden Verkehr zu diesem Zweck), wenn diese in einem anderen Mitgliedstaat als dem erbracht wird, in dem der Drittstaatsangehörige seinen rechtmäßigen Wohnsitz hat.
3. Nach Artikel 59 EG-Vertrag darf ein Mitgliedstaat die Erbringung von Dienstleistungen in seinem Hoheitsgebiet nicht von der Einhaltung aller Voraussetzungen abhängig machen, die für eine Niederlassung gelten, und damit der Dienstleistungsfreiheit jede praktische Wirksamkeit nehmen¹³. Generell gilt dieser Grundsatz für jede Regelung, die die Ausübung einer Dienstleistung von der Erteilung einer behördlichen Erlaubnis abhängig macht, es sei denn, dies ist durch die in Artikel 56 EG-Vertrag genannten Gründe (öffentliche Ordnung, Sicherheit oder Gesundheit), auf den in Artikel 66 verwiesen wird, oder durch zwingende Gründe des Allgemeininteresses gerechtfertigt, wobei die Anforderungen nicht über das hinausgehen dürfen, was zur Erreichung der Ziele erforderlich ist¹⁴. Demnach darf ein Mitgliedstaat im Falle einer Entsendung nicht die Bedingungen geltend machen, die für den Zugang der Arbeitnehmer zur Beschäftigung bei einem in diesem Mitgliedstaat niedergelassenen Unternehmen angewendet werden, d.h. er darf keine Arbeitserlaubnis verlangen. Als unabdingbare logische Folge des freien Dienstleistungsverkehrs gilt das gleiche für die Einreisevorschriften (Visa) und die Aufenthaltsbedingungen der betreffenden Personen. Dieser freie Dienstleistungsverkehr schreibt die Verpflichtung zu einem ganz präzisen Ergebnis vor: Maßnahmen, die auf nationaler und gemeinschaftlicher Ebene im Hinblick auf die Ausübung der Dienstleistungsfreiheit getroffen werden, einschließlich der Maßnahmen im Zusammenhang mit der Anerkennung von Diplomen und beruflichen Befähigungsnachweisen müssen die Ausübung dieser Freiheit erleichtern, nicht aber deren Vorbedingung sein¹⁵.
4. Die Bedingungen für die Entsendung richten sich nach dem freien Dienstleistungsverkehr, und zwar auch dann, wenn der betreffende Arbeitnehmer nicht das Recht auf Freizügigkeit gemäß Artikel 48 des EG-Vertrags genießt. Dies gilt für die Entsendung von:
 - a) Drittstaatsangehörigen durch Dienstleistungserbringer, die ihren Sitz in der Gemeinschaft haben;
 - b) Staatsangehörigen von Mitgliedstaaten, die während einer Übergangszeit keinen Anspruch auf Freizügigkeit der Arbeitnehmer gemäß Artikel 48 des Vertrags haben¹⁶, deren Arbeitgeber hingegen Dienstleistungsfreiheit genießen.

Diese Grundsätze wurden in Urteilen des Gerichtshofs¹⁷ aus den Jahren 1994 (Fall a) und 1990 (Fall b) hinsichtlich der Pflicht zur Einholung einer Arbeitserlaubnis bestätigt. Die Visa- und Aufenthaltsbedingungen waren sodann 1995 Gegenstand

¹² Der Rat hat dies in seiner Empfehlung vom 27. September 1996 zur Bekämpfung der illegalen Beschäftigung von Drittstaatsangehörigen ausdrücklich bekräftigt (ABl. C 304 vom 14.10.1996, S. 1, Ziffer I „Anwendungsbereich“).

¹³ Urteil „Säger/Dennemeyer“ (C-76/90, 25.7.1991, EuGH, Slg. 1991, S. I-4221).

¹⁴ Urteil „Säger/Dennemeyer“ (s. o.), Urteil „Vander Elst“ (C-43/93, 9.8.1994, EuGH, Slg. 1994, S. I-3803).

¹⁵ Urteil „Vlassopoulou“ (C-340/89, 7.5.1991, EuGH, Slg. 1991, S. I-2357).

¹⁶ Vgl. auch Artikel 55 bis 59, bzw. 215 bis 219 der Akte über den Beitritt des Königreich Spanien und der Portugiesischen Republik (ABl. L 302 vom 15.11.1985, S. 23ff).

¹⁷ Urteile „Rush Portuguesa“ (C-113/89, 27.3.1990, EuGH, Slg. I-1417) und „Vander Elst“ (s. o.).

(ergebnisloser) Diskussionen der Mitgliedstaaten über die aus der Rechtsprechung zu ziehenden Konsequenzen¹⁸.

5. Zum gegenwärtigen Zeitpunkt läßt der gemeinschaftliche Besitzstand die **Dienstleistungserbringung durch einen Selbständigen, der Staatsangehöriger eines Drittlands ist**, jedoch innerhalb der Gemeinschaft niedergelassen ist, nicht zu, und demnach auch nicht dessen Einreise in einen anderen Mitgliedstaat zum Zwecke der Dienstleistungserbringung. Nach dem EG-Vertrag kann diese Freiheit nur durch einen entsprechenden Beschluß des Rates auf Selbständige ausgedehnt werden.
6. Was den Europäischen Wirtschaftsraum anbelangt, gilt der freie Dienstleistungsverkehr gemäß Artikel 36 EWR-Abkommen nur für die Staatsangehörigen der Mitgliedstaaten und der EFTA-Staaten, die in einem Mitgliedstaat oder einem EFTA-Staat niedergelassen sind. Daher ist nur die erste der beiden Richtlinien für den EWR von Bedeutung.

C. Die Regelungen in den Mitgliedstaaten

1. Was die **Entsendung von drittstaatsangehörigen Arbeitnehmern** anbelangt, unterscheiden die Mitgliedstaaten zwischen zwei Fällen:
 - a) **Die Entsendung im Rahmen der Erfüllung eines Vertrags mit einem Dienstleistungsempfänger:**
 - i) Drei Mitgliedstaaten (EL, I, LUX) haben auf die Rechtsprechung des Gerichtshofes (insbesondere das vorgenannte Urteil überhaupt nicht reagiert. Ein Mitgliedstaat (S) hat sich für eine begrenzte Berücksichtigung entschieden, soweit es sich um Entsendungen von weniger als 3 Monaten handelt beabsichtigt aber, diese Befristung jetzt abzuschaffen.
 - ii) Drei Mitgliedstaaten betrachten die Entsendung nicht mehr als Antrag auf Zugang zur Beschäftigung bei einem in diesen Staaten niedergelassenen Arbeitgeber, aber halten dennoch entweder formell an der Einholung einer Arbeitserlaubnis fest (DK und NL) oder verlangen statt dessen ein anderes, speziell auf die Entsendung abgestelltes Papier (AUT). Diese Genehmigungen sind nach wie vor bei den Behörden der Region einzuholen, in der die Dienstleistung erbracht wird.
 - iii) Acht Mitgliedstaaten (B, D, E, F, FIN, IRL, P und UK) haben die Arbeitserlaubnis wie auch die Pflicht zur Einholung einer Genehmigung bei den Behörden der Region, in der die Dienstleistung erbracht wird, abgeschafft. Die konsularischen Vertretungen in den Ländern, in denen der Dienstleistungserbringer niedergelassen ist, stellen im Rahmen der Erteilung eines Visums oder einer Aufenthaltsgenehmigung eine Zusatzgenehmigung aus, die der Kontrolle der Bedingungen für die Entsendung dient. Zwei Mitgliedstaaten (D und UK) verlangen diese Genehmigung in jedem Fall. Sechs Mitgliedstaaten (B, ES, F, FIN, IRL und P) verlangen sie nur entsprechend den geltenden Bestimmungen für die Erteilung eines Visums: die betreffende Person kann je nach

¹⁸ Unterlage des Rates der Europäischen Union vom 11. Oktober 1995, 7710/1/95 Rev 1, beschränkte Verwendung.

Nationalität oder gemäß einer internationalen Übereinkunft¹⁹ von dieser Auflage befreit werden.

- b) **Entsendung eines drittstaatsangehörigen Arbeitnehmers in eine Niederlassung oder ein derselben Unternehmensgruppe angehörendes Unternehmen, wobei die einzelnen Unternehmen der Gruppe in verschiedenen Mitgliedstaaten niedergelassen sind:** Viele Mitgliedstaaten verzichten ganz auf die Pflicht zur Einholung einer Arbeitsgenehmigung oder stellen diese automatisch aus, ohne daß der betreffende Dienstleistungserbringer verpflichtet wird, ausschließlich Arbeitnehmer aus den Mitgliedstaaten einzusetzen. Dies betrifft insbesondere das Personal, dessen Tätigkeit für die Volkswirtschaft mit einer Wertschöpfung verbunden ist. Diese Regelung ist häufig auf Führungskräfte (z. B. B, F, FIN und S) oder aber ganz allgemein auf das im Zusammenhang mit Investitionen tätige Personal (z. B. UK und D) beschränkt.
 - c) Im übrigen verlangen einige Mitgliedstaaten, daß der Arbeitnehmer vor einer Entsendung mindestens ein Jahr bei dem Dienstleistungserbringer beschäftigt ist. Diese Vorschrift findet in DK, F, und NL strikte und in A (wo ein unbefristeter Arbeitsvertrag ausreicht), in B (wo der Arbeitnehmer nicht seit einem Jahr bei ein und demselben Dienstleistungserbringer beschäftigt gewesen sein muß) und in UK (nicht immer unbedingt ein volles Jahr) eine lockerere Anwendung. In FIN, E, P und S (angestrebte Lösung) gilt diese Anforderung nicht. Erstaunlich ist, daß in den Ländern, die die Einjahresregel anwenden, diese Regelung nur für die Entsendung im Rahmen eines Vertrags mit einem Dienstleistungsempfänger gilt, wohingegen
 - i) diese Beschränkung im Rahmen der Entsendung in ein Unternehmen derselben Unternehmensgruppe keine Anwendung findet,
 - ii) das außerhalb der Gemeinschaft niedergelassene Unternehmen entweder in dieser Hinsicht gleichgestellt wird²⁰ (z. B. in L, wo eine Sammelgenehmigung für das entsandte und seit 6 Monaten beschäftigte Personal ausgestellt wird), oder von dieser Regelung vollends unberührt bleibt (z. B. in D bei Werkvertragsabkommen mit den MOEL und der Türkei).
2. **Selbständige**, die ihre Tätigkeit vorübergehend in einem anderen Mitgliedstaat als dem ihrer Niederlassung ausüben wollen, werden von den Mitgliedstaaten so behandelt, als wollten sie sich niederlassen. Diese Personen müssen nach wie vor eine Genehmigung für die Ausübung einer selbständigen Tätigkeit einholen, wie den Gewerbeausweis für Ausländer (z. B. in F), die Legitimationskarte (z. B. in B) oder eine Arbeitserlaubnis (z. B. in DK). Dieser Zugang wird von einer Prüfung des wirtschaftlichen Bedarfs des betreffenden Mitgliedstaats abhängig gemacht.

DIE NOTWENDIGKEIT EINES GEMEINSCHAFTLICHEN VORGEHENS

A. Entsendung von Arbeitnehmern, die Staatsangehörige von dritten Ländern sind

¹⁹ Vgl. Artikel 21 des Übereinkommens zur Anwendung des Abkommens von Schengen auf Ausländer, die Inhaber eines von einer der Vertragsparteien ausgestellten Aufenthaltstitels sind.

²⁰ Vgl. auch die spezifischen Verpflichtungen der Mitgliedstaaten im Rahmen des Dritten Protokolls zum Allgemeinen Übereinkommen über den Handel mit Dienstleistungen, s. o.

Notwendigkeit für die Unternehmen

1. Die Bedingungen für die Entsendung bezüglich der Visa, des Aufenthaltsrechts und des Zugangs zur Beschäftigung wirken sich unmittelbar auf die Handlungsfähigkeit der Unternehmen aus, Dienstleistungen zu erbringen. Trotz der eindeutigen Präzedenzfälle in der Rechtsprechung konzentrieren sich die einzelstaatlichen Behörden weiterhin auf die Drittstaatsangehörigen als alleinige Adressaten der nationalen Instrumente (Visa, Aufenthalts- und Arbeitserlaubnis), ohne die unmittelbaren Rechte der Dienstleistungserbringer zu berücksichtigen. Diese Situation war für die Kommission Anlaß, gegen verschiedene Mitgliedstaaten Vertragsverletzungsverfahren einzuleiten.
2. Die Handlungsfähigkeit wird insbesondere durch vorbeugende Kontrollen beeinträchtigt, die einige Behörden bevorzugt anwenden. Diese Kontrollen sind insbesondere auf die Furcht vor Mißbräuchen zurückzuführen, ohne daß dieser Mißbrauch quantifiziert werden könnte, und benachteiligen ausländische Dienstleistungserbringer, denn:
 - a) die Dauer der Verfahren, einschließlich der Notwendigkeit, bei den Behörden des Landes, in dem die Dienstleistung erbracht wird, eine besondere Genehmigung einzuholen, ist mit Schwierigkeiten verbunden, so daß die Unternehmen häufig gezwungen sind, auf die Dienstleistung zu verzichten, oder aber es entstehen für die Durchführung nachteilige Verzögerungen;
 - b) die vorbeugenden Kontrollen führen zu Wiederholungen: es geht dabei um Einzelangaben zur Tätigkeit des Unternehmens und zum Arbeitsverhältnis mit dem entsandten Arbeitnehmer, während diese Angaben bereits von den Behörden des Landes, in dem das Unternehmen ansässig ist, überprüft wurden. Ferner werden sie zusätzlich zu nachträglichen Kontrollen vorgenommen, die die Behörden bei der Leistungserbringung vor Ort durchführen.
3. Die Bedingung, daß der Arbeitnehmer seit mindestens einem Jahr bei demselben Dienstleistungserbringer beschäftigt sein muß, ist sehr umstritten²¹. Diese Bedingung wird häufig unter Verweis auf das Urteil „Vander Elst“ verteidigt, dessen Tenor darauf abstellt, daß die Arbeitnehmer bei dem Dienstleistungserbringer „ordnungsgemäß und dauerhaft beschäftigt sind“²². Es sollte allerdings ausreichen, festzustellen, daß ein Arbeitnehmer den wesentlichen Teil seiner Arbeitszeit in dem Staat zubringt, in dem der Dienstleistungserbringer ansässig ist²³, damit eine Entsendung „jederzeit“ möglich ist. Die Einjahresregel berücksichtigt nicht die Dauer der Entsendung an sich: es ist nicht einsichtig, warum eine Frist von mehreren Monaten, in denen der betreffende Arbeitnehmer seiner Arbeit in dem Land nachgegangen ist, in dem sein Arbeitgeber ansässig ist, nicht ausreicht, um eine ein- oder zweimonatige Entsendung in das Hoheitsgebiet eines anderen Mitgliedstaats zu ermöglichen.

²¹ Dieses Kriterium war ebenfalls 1995 Diskussionsgegenstand zwischen den Mitgliedstaaten (s.o.).

²² Urteil „Vander Elst“ (C-43/93, 9.8.1994, EuGH, Slg. 1994, S. I-3803), während im Urteil „Rush Portuguesa“ (C-113/89, 27.3.1990, EuGH, Slg. I 1417) dieser Bezug nicht hergestellt wird.

²³ Vgl. Urteile „Rutten“ (C-383/95, 9.1.1997, EuGH, Slg. 1997, S. I-57) und „Mulockx“ (C-125/92, 13.7.1993, EuGH, Slg. 1993, S. I-4075).

4. Die Entsendung von Arbeitnehmern im Rahmen einer innerhalb des Binnenmarktes ansässigen Unternehmensgruppe gilt in den Mitgliedstaaten nicht als eine dem Binnenmarkt zuzurechnendes Phänomen, sondern fällt in den Rahmen der internationalen Verpflichtungen. Daher sind die Möglichkeiten einer Entsendung von Land zu Land sehr unterschiedlich, insbesondere, was die zulässige Dauer der Entsendung (oftmals nur drei Monate) und die Gründe angeht, die eine Entsendung rechtfertigen, und die in jedem einzelnen Mitgliedstaat in unterschiedlicher, aber limitativer Form festgelegt sind.

Notwendigkeit für die einzelstaatlichen Verwaltungen

5. Es läßt sich nicht leugnen, daß es schwierig ist, eine Entsendung auf der Grundlage der Prinzipien des „Herkunftslands“ – das ja untrennbar mit dem Binnenmarkt verknüpft ist – zu akzeptieren, ohne daß Garantien seitens dieses Herkunftslands und eine ausdrückliche Zusammenarbeit zwischen den Verwaltungen festgeschrieben werden. Derzeit sieht die Situation so aus, daß die Behörden des Mitgliedstaats, in dem die Erbringung einer Dienstleistung stattfindet:
 - a) sich damit begnügen, bei der Einreise und dem Aufenthalt des Drittstaatsangehörigen in ihrem Hoheitsgebiet die Ordnungsgemässheit einer Situation zu kontrollieren, bei der alle Elemente von dem Mitgliedstaat abhängen, in dem der Leistungserbringer ansässig ist;
 - b) keine Garantien seitens des Mitgliedsstaats, in dem der Leistungserbringer ansässig ist, dahingehend erhalten, daß der Drittstaatsangehörige nach Beendigung seiner Leistungserbringung in diesen Staat zurückkehrt und dort problemlos wieder zugelassen wird. Die Behörden des Landes, in dem die Leistungserbringung stattfindet, müssen sich in diesem Zusammenhang auf die Annahme stützen, daß der Staatsangehörige eines dritten Landes „bereit“ ist, dorthin zurückzukehren.
6. Vor allem aber verfügen die einzelstaatlichen Behörden nicht über Unterlagen, die auf die besondere Situation einer Entsendung zum Zwecke der Erbringung einer Dienstleistung zugeschnitten sind. Ebenso wenig gibt es auf Gemeinschaftsebene einheitliche Muster für derartige Dokumente: weder im Rahmen der einheitlichen Gestaltung der Aufenthaltstitel²⁴ noch der Visa²⁵ sind Angaben zur Entsendung von Arbeitskräften, insbesondere Angaben zum Dienstleistungserbringer, vorgesehen.

Notwendigkeit für das reibungslose Funktionieren des Binnenmarkts

7. Eines der besonderen Merkmale des Binnenmarktes ist der freie Dienstleistungsverkehr, in dessen Rahmen ein Leistungserbringer einen Drittstaatsangehörigen entsenden kann. Die Unionsbürger haben das Recht frei zu entscheiden, wo und wann sie in welchem Mitgliedstaat arbeiten, sich niederlassen oder sich entsenden lassen wollen. Die Staatsangehörigen dritter Länder befinden sich nicht in einer vergleichbaren Lage. Aus diesem Grund ist es vorzuziehen, anstatt an den Besitzstand für die Unionsbürger²⁶

²⁴ Gemeinsame Maßnahme des Rates vom 16. Dezember 1996 zur einheitlichen Gestaltung der Aufenthaltstitel (ABl. L 7 vom 10.1.1997, S. 1).

²⁵ Verordnung (EG) Nr. 1683/95 des Rates vom 29. Mai 1995 über eine einheitliche Visagegestaltung (ABl. L 164 vom 14.7.1995, S. 1).

²⁶ Nämlich die Richtlinie 68/360/EWG vom 15. Oktober 1968 (ABl. L 257 vom 19.10.1968, S. 13) hinsichtlich der Einreise und des Aufenthalts von entsandten Arbeitnehmern, die Verordnung (EWG) Nr. 1612/68 vom 15.10.1968 (ABl. L 257 vom 19.10.1968, S. 2) hinsichtlich der Abschaffung der

anzuknüpfen, vielmehr die vorübergehende Anwesenheit von Staatsangehörigen dritter Länder, die zum Zwecke der Erbringung einer Dienstleistung entsandt werden, zu klären. Die nationalen Instrumente (Aufenthalts- und Arbeitserlaubnis) weichen nicht nur zwischen den einzelnen Mitgliedstaaten ganz erheblich voneinander ab, sondern sind überdies nicht auf die spezifische Situation der Entsendung zugeschnitten. Daher die Notwendigkeit, ein spezifisches Instrument einzuführen: den EG-Dienstleistungsausweis.

8. Das Erfordernis eines Einreisevisums ist nicht mehr zu rechtfertigen, wenn mit dem EG-Dienstleistungsausweis die ordnungsgemäße Niederlassung des Dienstleistungserbringers in dem Mitgliedstaat bescheinigt wird. Mit einer solchen Bescheinigung würde nämlich eine ausdrückliche Garantie gewährt werden, die von Anfang an alle Fälle illegaler und heimlicher Zuwanderung ausschließt, und die Verpflichtung des ausstellenden Mitgliedstaates, den entsandten Drittstaatsangehörigen unter allen Umständen wieder zuzulassen, bekräftigt werden. Im übrigen ermöglicht eine Pflicht zur vorherigen Anzeige von Entsendungen es dem Mitgliedstaat, in dem die Dienstleistung erbracht wird, im konkreten Einzelfall eine Prüfung aus Gründen der öffentlichen Ordnung, Sicherheit und Gesundheit vorzunehmen. In diesem Zusammenhang sei auf die in der Richtlinie 64/221/EWG²⁷ vorgesehene Koordinierung verwiesen. Diese Koordinierung gilt derzeit nur für entsandte Personen, die Staatsangehörige der Mitgliedstaaten sind und nicht für Drittstaatsangehörige, deren ordnungsgemäße Situation bereits durch den EG-Dienstleistungsausweis bestätigt wird.
9. Insoweit als der gemeinschaftliche Bestand betreffend die Außengrenzen des Binnenmarktes weiterhin Unterschiede bei der Visapolitik der Mitgliedstaaten zuläßt, können die möglichen legitimen Hindernisse, die hieraus für die Dienstleistungserbringung erwachsen, durch einen Gemeinschaftsakt, der auf Artikel 57 Absatz 2 i.V.m. Artikel 66 EG-Vertrag beseitigt werden. Ein solcher Gemeinschaftsakt beschränkt sich auf das unabweisbar notwendige, um den freien Dienstleistungsverkehr innerhalb des Binnenmarktes zu verwirklichen, selbst wenn hierbei ein Drittstaatsangehöriger, der von einem Unternehmen als Dienstleistungserbringer entsendet wird, mitbetroffen ist und hat keine weitere Harmonisierung der Visapolitik der Mitgliedstaaten zum Ziel. Artikel 57 Absatz 2 (i.V.m. Artikel 66) stellt daher die korrekte Rechtsgrundlage dar.
10. Die Erbringung von Dienstleistungen wird nicht nur durch Vorschriften für Visa, Aufenthalts- und Arbeitsgenehmigungen beeinträchtigt, sondern auch durch Anforderungen an die berufliche Qualifikation, die dem Schutz des Leistungsempfängers dienen. Muß der entsandte Arbeitnehmer (und nicht der Leistungserbringer selbst) bestimmten beruflichen Anforderungen genügen, dann geht es auch um die Anerkennung der innerhalb der Gemeinschaft erworbenen Diplome, Prüfungszeugnisse und sonstiger Befähigungsnachweise. Denn der Binnenmarkt zeichnet sich auch durch den freien Verkehr von Dienstleistungen aus, die von „qualifiziertem“ Personal erbracht werden.

B. Ausdehnung des freien Dienstleistungsverkehrs auf Selbständige, die Staatsangehörige dritter Länder sind

Arbeitserlaubnis und die Richtlinie 73/148/EWG vom 21.5.1973 (ABl. L 172 vom 28.6.1973, S. 49) hinsichtlich der Einreise und des Aufenthalts der Leistungserbringer selbst.

²⁷ Richtlinie 64/221/EWG des Rates vom 25. Februar 1964 zur Koordinierung der Sondervorschriften für die Einreise und den Aufenthalt von Ausländern, soweit sie aus Gründen der öffentlichen Ordnung, Sicherheit oder Gesundheit gerechtfertigt sind (ABl. 56 vom 4.4.1964, S. 850/64).

Notwendigkeit für die Unternehmen

1. Unternehmen treten häufig als Leistungsempfänger im Rahmen von Subunternehmeraufträgen auf. Bei diesen Subunternehmern handelt es sich oftmals um natürliche Personen, d.h. um Selbständige. Innerhalb dieser Gruppe befinden sich auch Selbständige, die die Staatsangehörigkeit eines Drittlands besitzen, jedoch in der Gemeinschaft niedergelassen sind. Die Ausdehnung der Dienstleistungsfreiheit auf diese Gruppe wäre für die Unternehmen in der Gemeinschaft von Vorteil.
2. Im EG-Vertrag wird der Schwerpunkt darauf gelegt, daß die Tätigkeit der Wirtschaftsteilnehmer in tatsächlicher und dauerhafter Verbindung mit dem Binnenmarkt steht²⁸, nicht jedoch von dessen Nationalität abhängt. Wer außerhalb der Gemeinschaft niedergelassen ist, kann also nicht in den Genuß der Vorteile des Binnenmarkts kommen, selbst wenn er Staatsangehöriger eines Mitgliedstaates ist. Wenn die Mitgliedstaaten zu der Ansicht neigen, daß die Zulassung von Selbständigen aus Drittländern für ihre Wirtschaft von Nutzen ist, dann muß dies erst recht für Selbständige gelten, die zwar die Staatsangehörigkeit eines Drittlands besitzen, aber bereits rechtmäßig in einem Mitgliedstaat niedergelassen sind und eine tatsächliche und dauerhafte Verbindung mit der Wirtschaft dieses Mitgliedstaats unterhalten.

Notwendigkeit für das reibungslose Funktionieren des Binnenmarktes

3. Der EG-Vertrag sieht bereits seit über 40 Jahren die Möglichkeit vor, den freien Dienstleistungsverkehr auf Selbständige auszudehnen, die Staatsangehörige dritter Länder sind, doch hat die Gemeinschaft von dieser Möglichkeit nie Gebrauch gemacht. Heute bringt diese Ausdehnung nicht nur für die Wirtschaft eines jeden Mitgliedstaats Vorteile, sondern auch für den gesamten Binnenmarkt. In Anbetracht des ersten Richtlinienvorschlags über die Entsendung von Arbeitnehmern gilt es im Hinblick auf das reibungslose Funktionieren des Binnenmarkts zu vermeiden, daß einem Selbständigen das Recht auf Einreise zum Zwecke der Erbringung einer Dienstleistung abgesprochen wird, während ein Arbeitnehmer entsandt werden kann.
4. Wenn eine natürliche Person in der Wirtschaft eines Mitgliedstaats den Status des Selbständigen besitzt, so hat dies keinerlei Auswirkungen auf den Arbeitsmarkt eines anderen Mitgliedstaats. Desgleichen rechtfertigt dies nicht eine ungleiche Behandlung von Selbständigen und Arbeitnehmern. Unbeschadet des sozialen Schutzes, dem einige Mitgliedstaaten bestimmte Kategorien von Selbständigen unterstellen, sollte der Status des Selbständigen nicht mit Beschränkungen für die Erbringung von Dienstleistungen verbunden sein²⁹.
5. Ferner ist es nicht gerechtfertigt, daß ein Drittstaatsangehöriger eine Gesellschaft in einem Mitgliedstaat gründen muß, um in den Genuß des freien Dienstleistungsverkehrs zu kommen, während Alleinunternehmer, die als natürliche Personen unbeschränkt haften, aber vergleichbare Umsatzzahlen „schreiben“, sich von dieser Freiheit ausgenommen sehen müssen.

²⁸ Bereits enthalten im Allgemeinen Programm der Mitgliedstaaten zur Aufhebung der Beschränkungen des freien Dienstleistungsverkehrs vom 18. Dezember 1961 (ABl. 32 vom 15.1.1962, S. 32/62).

²⁹ Vgl. z. B. Urteil „Syndesmos/Ergasias“ (C-398/95, 5.6.1997, EuGH, Slg. 1997, S. I-3091).

6. Die Gemeinschaft verfügt nach der Rechtsprechung des Gerichtshofs³⁰ über einen ausgedehnten Besitzstand in bezug auf die Umsetzung der Dienstleistungsfreiheit, insbesondere was den mit dieser Freiheit untrennbar verbundenen Grundsatz der Gleichbehandlung anbelangt, der von dem der Artikel 48 und 52 EG-Vertrag abweicht. Die Mitgliedstaaten konnten eigene Vorschriften für die Erbringung von Dienstleistungen aufstellen, die gegebenenfalls auf die Selbständigen im Sinne von Artikel 59 Absatz 2 anwendbar sein würden. Die Erfahrungen der Mitgliedstaaten gehen auf einen Besitzstand zurück, der bereits nach Maßgabe der Artikel 66 und 58 des EG-Vertrags Gesellschaften einschließt, die von Staatsangehörigen dritter Länder gegründet wurden³¹.
7. Was die praktische Umsetzung dieser Freiheit anbelangt, ist daran zu erinnern, daß jede fundamentale Freiheit im Zusammenhang mit dem Binnenmarkt an eine Verpflichtung zu einem präzisen Ergebnis anknüpft, und daß die einschlägigen Maßnahmen, einschließlich derer im Zusammenhang mit grenzüberschreitenden Bewegungen zum Zwecke der Dienstleistungen (Visa und Aufenthalt) sowie mit Diplomen, Prüfungszeugnissen und sonstigen Befähigungsnachweisen, die innerhalb der Gemeinschaft erworben wurden, die Ausübung dieser Freiheiten erleichtern zu haben und nicht Vorbedingung hierfür sein dürfen³².

³⁰ Vgl. auch Erläuternde Mitteilung der Kommission über die Freiheit des grenzüberschreitenden Dienstleistungsverkehrs (ABl. C 334 vom 9.12.1993, S. 3).

³¹ Allgemeines Programm des Rates zur Aufhebung der Beschränkungen des freien Dienstleistungsverkehrs vom 18.12.1961 (ABl. 32 vom 15.1.1962, S. 32/62).

³² Urteil „Vlassopoulou“ (C-340/89, 7.5.1991, EuGH, Slg. 1991, S. I-2357).

Vorschlag für eine

RICHTLINIE DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS UND DES RATES

über die Bedingungen für die Entsendung von Arbeitnehmern
mit Staatsangehörigkeit eines dritten Landes im Rahmen der
grenzüberschreitenden Erbringung von Dienstleistungen

A. Rechtsgrundlage

Rechtsgrundlage des Richtlinienvorschlags ist Artikel 57 Absatz 2 EG-Vertrag, auf den in Artikel 66 in bezug auf die Erbringung von Dienstleistungen verwiesen wird (Mitentscheidungsverfahren). Der Vorschlag ist auf eine Koordinierung der einzelstaatlichen Bestimmungen im Wege eines einheitlichen Dokuments, dem EG-Dienstleistungsausweis, ausgerichtet, der von dem Mitgliedstaat, in dem der Dienstleistungserbringer ansässig ist, ausgestellt wird, und von dem Mitgliedstaat, in dem die Dienstleistung erbracht wird, anerkannt werden muß. Für diese Form der Koordinierung gibt es zahlreiche Präzedenzfälle, wie die Anwendung der Systeme der sozialen Sicherheit³³ oder den „europäische Paß“ für Wertpapierfirmen, bei denen es sich nicht um Kreditinstitute handelt³⁴.

B. Ziel und Reichweite

1. Der Vorschlag ist darauf ausgerichtet, einem Dienstleistungserbringer zu gewährleisten, daß er sein Personal „jederzeit“ mit Hilfe einer einfachen Anzeige entsenden kann, die er den Behörden des Mitgliedstaats, in dem die Leistung erbracht wird, im voraus zuleitet. Dabei gilt es sicherzustellen, daß die Entsendung an die Erbringung von Dienstleistungen stets anknüpft. In diesem Zusammenhang müssen die Mitgliedstaaten ihren Beitrag zum reibungslosen Funktionieren des Binnenmarkts leisten.
2. Der Mitgliedstaat, in dem der Leistungserbringer niedergelassen ist, trägt in der Form zum reibungslosen Funktionieren des Binnenmarkts bei, daß er die Ordnungsmäßigkeit des Unternehmers als solchem und seines Arbeitnehmers, der Staatsangehöriger eines Drittlands ist, gegenüber allen anderen Mitgliedstaaten bestätigt, in denen möglicherweise eine Leistungserbringung stattfinden könnte. Zu diesem Zweck ist von diesem Staat ein Dokument auszustellen: der EG-Dienstleistungsausweis. Er wird dem Dienstleistungserbringer ausgestellt und gestattet diesem die Entsendung des betreffenden Arbeitnehmers in jeden anderen Mitgliedstaat, in dem eine Leistungserbringung unter bestimmten Voraussetzungen und innerhalb einer befristeten Gültigkeitsdauer stattfinden kann. Daher wird ein einfaches System der vorherigen Anzeige der Leistungserbringung in dem betreffenden Land ausreichen und insbesondere dann funktionieren, wenn diesem System der EG-

³³ Vgl. Artikel 2 Absatz 1 der Verordnung (EWG) Nr. 574/72 des Rates vom 21. März 1972 über die Durchführung der Verordnung (EWG) Nr. 1408/71 (ABl. L 28 vom 30.1.1977, S. 102).

³⁴ Vgl. Artikel 3 und 14 der Richtlinie 93/22/EWG des Rates vom 10. Mai 1993 über Wertpapierdienstleistungen (ABl. L 141 vom 11.6.1993, S. 27).

Dienstleistungsausweis zugrundeliegt. Dieses Instrument eignet sich insbesondere aufgrund seiner begrenzten Gültigkeitsdauer dazu, dem Umstand, daß der EG-Vertrag Arbeitnehmern, die Staatsangehörige von Drittländern sind, weder das Recht auf Freizügigkeit in der Gemeinschaft noch auf freien Zugang zur Beschäftigung in einem Mitgliedstaat zubilligt, Rechnung zu tragen.

3. Der Mitgliedstaat, in dem die Leistung erbracht wird, ist seinerseits gehalten, im Laufe einer oder mehrerer Leistungserbringungen zu überprüfen, ob der drittstaatsangehörigen Arbeitnehmer sich „noch“ in einer Situation befindet, in der er zur Erbringung einer oder mehrerer Dienstleistungen entsandt ist. Dies kann in Form nachträglicher Kontrollen überprüft werden, die sich insbesondere auf den vorübergehenden Charakter der Tätigkeit unter Berücksichtigung der Kontinuität, der Häufigkeit und der Dauer der Leistung beziehen³⁵.
4. Daraus ergibt sich, daß mit dem vorliegenden Vorschlag vermieden wird, daß der Dienstleistungserbringer, wie dies früher der Fall war, gezwungen ist, in jedem Land, in dem er Leistungen erbringt, Verwaltungsformalitäten zu erfüllen. Er beantragt lediglich den EG-Dienstleistungsausweis, der ihm gewährleistet, daß er die betreffende Person „jederzeit“ im Rahmen seiner üblichen Tätigkeiten entsenden kann, wobei allerdings die Gültigkeitsdauer des Dokuments beachtet werden muß. Auf der anderen Seite ist dieser Vorschlag nicht mit einer völligen Abschaffung der Kontrollen verbunden: nachträgliche Kontrollen können nach wie vor durchgeführt werden; der EG-Dienstleistungsausweis ist in diesem Zusammenhang ein nützliches Instrument zur Erleichterung der Kontrollen vor Ort.
5. Diese Regelung steht im übrigen für jede Form der Dienstleistungserbringung zur Verfügung, sieht allerdings eine wesentliche Ausnahme im Zusammenhang mit der Beschäftigungspolitik der Mitgliedstaaten vor: Leiharbeitsunternehmen sind von der vorliegenden Richtlinie ausgeschlossen. Ein Leiharbeitsunternehmen, das einem anderen Unternehmen Arbeitskräfte zur Verfügung stellt, bringt seine Arbeitnehmer in das aufnehmende Unternehmen mit der Folge ein, daß dieses kein eigenes Personal einstellt. In diesem Zusammenhang ist an die Rechtsprechung des Gerichtshofes zu erinnern, der eine vorherige Genehmigung für diese spezielle Form der Tätigkeit ausnahmsweise als gerechtfertigt erklärt hat, derart daß „die Genehmigung versagt werden kann, wenn die begründete Befürchtung besteht, daß die Überlassung von Arbeitnehmern durch den Antragsteller gedeihliche Verhältnisse auf dem Arbeitsmarkt beeinträchtigen würde...“³⁶.

C. Die Vorschriften im einzelnen

1. Artikel 1 legt den Anwendungsbereich der Richtlinie fest.
2. Artikel 2 befaßt sich mit den Verpflichtungen des Mitgliedstaats, in dem der Dienstleistungserbringer seinen Sitz hat, bzw. sein Arbeitnehmer seinen Wohnsitz hat. Dieser Staat stellt den EG-Dienstleistungsausweis aus:

³⁵ Urteil vom 30.11.1995, „Gebhard“ (C-55/94, EuGH, Slg. 1995 I S. 4165).

³⁶ Urteil vom 17.12.1981, „Webb“ (279/80, EuGH, Slg. 1981, S. 3305).

Artikel 2 Absatz 1 sieht vor, daß die Behörden dieses Staates festzustellen haben, daß der Leistungserbringer entweder Geschäftsbeziehungen mit einem in einem anderen Mitgliedstaat ansässigen Leistungsempfänger unterhält oder im Hinblick auf eine Entsendung im Rahmen einer in verschiedenen Mitgliedstaaten niedergelassenen Unternehmensgruppe anstrebt. Die Regelung kann daher im Grundsatz für alle wirtschaftlichen Tätigkeiten eines Unternehmens in Anspruch genommen werden, bei denen Entsendungen vorkommen können. Die Verweisung auf Artikel 1 Absatz 3 a und b der Richtlinie 96/71/EG, die das Unternehmen des Binnenmarkts und seine Arbeitnehmer (Staatsangehörige der Mitgliedstaaten und, was im vorliegenden Fall von Belang ist, Drittstaatsangehörige) betrifft, verpflichtet jedoch den Mitgliedstaat nachzuprüfen, daß es sich hierbei um keine Leiharbeitsunternehmen im Sinne von Artikel 1 Absatz 3c) handelt.

Die Behörden dieses Staates haben ferner festzustellen, daß sich der betreffende Arbeitnehmer rechtmäßig im Lande aufhält; diese Bedingung fällt auch unter die Koordinierung im Rahmen bilateraler Übereinkommen auf dem Gebiet der sozialen Sicherheit und der Doppelbesteuerung zwischen den Mitgliedstaaten, die für Personen mit Wohnsitz in den Mitgliedstaaten gelten.

Der EG-Dienstleistungsausweis kann überdies nur dann ausgestellt werden, wenn der zu entsendende Arbeitnehmer gegen Krankheit und Arbeitsunfälle versichert ist.

Artikel 2 Absatz 2 ist vor allem auf folgendes Ziel ausgerichtet: Der EG-Dienstleistungsausweis dient der Gewährleistung des freien Dienstleistungsverkehrs, wobei gleichzeitig vermieden werden soll, daß dies auf eine unbegrenzte Freizügigkeit der Arbeitnehmer hinausläuft. Diese doppelte Zielsetzung wird im wesentlichen im Wege der Gültigkeitsdauer des EG-Dienstleistungsausweises erreicht, mit der die Dauer der Entsendung des Arbeitnehmers begrenzt wird. Diese Gültigkeitsdauer kann nach Maßgabe des Antrags des betreffenden Dienstleistungserbringers und der Dauer der regelmäßigen und tatsächlichen Beschäftigung des Arbeitnehmers im Hoheitsgebiet des Mitgliedstaats 6 oder 12 Monate betragen.

Gemäß **Artikel 2 Absatz 3** kann, wenn der EG-Dienstleistungsausweis abgelaufen ist, der Dienstleistungserbringer nur dann einen neuen beantragen, wenn alle Voraussetzungen für die Ausstellung des Ausweises und die Gültigkeitsdauer weiterhin erfüllt sind. Mit anderen Worten: der Dienstleistungserbringer kann den Ausweis nicht für einen Arbeitnehmer beantragen, der aufgrund einer Entsendung hauptsächlich Aufgaben in anderen Mitgliedstaaten erfüllt hat. Die einfache Tatsache hingegen, daß ein EG-Dienstleistungsausweis verfällt, ohne daß der betreffende Arbeitnehmer entsandt worden ist, steht der Ausstellung eines zweiten EG-Dienstleistungsausweises nicht entgegen.

Artikel 2 Absatz 4 gewährleistet, daß der EG-Dienstleistungsausweis auf Antrag des Dienstleistungserbringers ausgestellt wird, und zwar jeweils für einen einzelnen Arbeitnehmer und nicht für mehrere. Im Hinblick auf die Gewährleistung eines einheitlichen und eines Sicherheitsstandards des Dokuments hält die Kommission die Verabschiedung einer

Durchführungsverordnung entsprechend der in der Verordnung (EG) Nr. 1683/95 über eine einheitliche Visagegestaltung festgelegten Komitologie (Verfahren 3 b – das sog. „contrefilet“-Verfahren) für unverzichtbar.

Artikel 2 Absatz 5 enthält ferner die Zusicherung, daß derjenige Mitgliedstaat, der den EG-Dienstleistungsausweis ausgestellt hat, für die Anwesenheit des entsandten Arbeitnehmers im Hoheitsgebiet der Gemeinschaft haftbar ist:

- a) Im Falle einer Entsendung ist er nicht befugt, die Verlängerung der Aufenthalts- oder Arbeitserlaubnis abzulehnen; vielmehr ist die Entsendung einem genehmigten Aufenthalt oder einer ausgeübten beruflichen Tätigkeit in diesem Staat gleichzustellen.
- b) Dieser Staat muß die betreffende Person unter allen Umständen wieder in sein Hoheitsgebiet einreisen lassen, insbesondere wenn die Leistungserbringung oder der Arbeitsvertrag mit dem Leistungserbringer beendet sind, wenn der EG-Dienstleistungsausweis verfallen ist, die Aufenthaltserlaubnis des entsandten Arbeitnehmers abgelaufen ist oder der Mitgliedstaat, in dem die Leistung erbracht wird, die betreffende Person aus Gründen der öffentlichen Ordnung von seinem Hoheitsgebiet entfernen möchte.

3. **Artikel 3** enthält die Verpflichtungen jedes anderen Mitgliedstaates, in dem die Dienstleistung erbracht wird. Dieser Mitgliedstaat ist zur Anerkennung des EG-Dienstleistungsausweises verpflichtet und muß daher die Einreise, den Aufenthalt und die Entsendung der betreffenden Personen in sein Hoheitsgebiet zum Zwecke der Leistungserbringung zulassen. Diese Anerkennung schließt selbstverständlich den gesamten Aufenthalt während und aus Anlaß der Entsendung in einen Mitgliedstaat ein³⁷.

Artikel 3 Absatz 2 stellt eine wesentliche Verringerung der bisherigen zahlreichen verschiedenen Genehmigungsverfahren vor einer jeden Entsendung (Visa, Aufenthalts- und Arbeitserlaubnis) sicher.

Artikel 3 Absatz 3 garantiert diesem Mitgliedstaat gleichzeitig, daß er über alle notwendigen Mittel verfügt, dafür zu sorgen, daß die Entsendung der betreffenden Person in sein Hoheitsgebiet nicht zu einem Zustand von Dauer wird. Aus diesem Grund werden an dieser Stelle nicht die Vorschriften für den freien Personenverkehr übernommen, sondern die Vorschriften, die sich eigens auf den freien Dienstleistungsverkehr beziehen. Dabei handelt es sich um eine Bestimmung „*sui generis*“, die folgendes festlegt:

- a) die Verpflichtung des Leistungserbringers, die Anwesenheit des betreffenden Arbeitnehmers und die Umstände seines Aufenthalts vor dessen Einreise anzuzeigen, so daß die Behörden dieses Staates nachträgliche Kontrollen am geeigneten Ort durchführen können;
- b) die Ausstellung eines Aufenthaltstitels, der die Zulassung des Aufenthalts zum Zwecke der Erbringung einer Leistung feststellt (nicht genehmigt), sofern diese Leistungserbringung eine Dauer von 6 Monaten

³⁷ Arbeitszeiten, Ruhezeiten, Wochenenden.

überschreitet. Dieser Titel kann „jederzeit“ verlangt werden, frühestens jedoch nach der Einreise der betreffenden Person.

Wenn der Mitgliedstaat die Zulassung des Aufenthalts zum Zwecke einer Leistungserbringung im Rahmen eines befristeten Aufenthaltstitels feststellt, sind seine Behörden befugt zu überprüfen, ob es sich um einen Aufenthalt zum Zwecke einer Leistungserbringung im Sinne des Artikels 59 des EG-Vertrags handelt, insbesondere ob die Tätigkeit des Unternehmens, für die die betreffende Person entsandt wurde, „noch“ vorübergehenden Charakter hat. Diese Frage muß jeweils im Einzelfall unter Berücksichtigung der Kontinuität, der Häufigkeit und der Dauer einer Leistungserbringung beurteilt werden³⁸. Der Wortlaut von Artikel 3 Absatz 3 läßt folgende Bewertung des Einzelfalls anhand der Rechtsprechung des Gerichtshofs zu:

- Das Kriterium der Kontinuität ist nach Maßgabe der betreffenden Leistungserbringung zu beurteilen. Denn eine Bewertung auf der Grundlage der Dauer der Entsendung (des Aufenthalts) des Arbeitnehmers erweist sich in dem Fall als zwecklos, wenn eine kontinuierliche Entsendung von Arbeitnehmern in der Form erfolgt, daß die entsandten Arbeitnehmer sich jeweils gegenseitig ablösen. Die Befristung auf **sechs Monate** erfolgt vor allem aus steuerlichen Gründen in Anbetracht der Übereinkommen über die Doppelbesteuerung (183-Tage-Regel)³⁹.
- Das Kriterium der Häufigkeit ist nach Maßgabe eines **Referenzzeitraums von 12 Monaten** zu beurteilen, einer Regelung, die sich auf den steuerlichen Bereich wie auch auf andere Gebiete bezieht⁴⁰. Nach Artikel 3 Absatz 3 kann die Gesamtheit mehrerer Leistungserbringungen von jeweils kurzer Dauer, deren Gesamtdauer jedoch 6 Monate überschreitet, einer einzigen Leistungserbringung gleichgestellt werden.
- Das Kriterium der Dauer der Leistungserbringung wird dann berücksichtigt, wenn diese **die Gültigkeitsdauer des EG-Dienstleistungsausweises übersteigt**. Die Sechsmonatsfrist für die Verpflichtung zur Einholung eines befristeten Aufenthaltstitels ist daher für den Fall geboten, daß die Gültigkeitsdauer des EG-Dienstleistungsausweises auf sechs Monate beschränkt wird. Wenn die betreffende Leistungserbringung zwölf Monate, d.h. gemäß dieser Richtlinie die Höchstdauer für die Entsendung, überschreitet, kann der Staat, in dem die Leistung erbracht wird, in jedem Fall entsprechend seinen eigenen nationalen Anforderungen, die in Einklang mit Artikel 59 des Vertrags sein müssen, frei über die Bedingungen für die Entsendung entscheiden.

³⁸ Urteil vom 30.11.1995, „Gebhard“ (C-55/94, EuGH, Slg. 1995 I, S. 4165).

³⁹ Vgl. Artikel 15 Absatz 2 des Musterübereinkommens über Doppelbesteuerung der OECD.

⁴⁰ Vgl. Artikel 15 Absatz 2 des Musterübereinkommens über Doppelbesteuerung der OECD sowie die Verpflichtungen der Gemeinschaft und ihrer Mitgliedstaaten im Rahmen des Personenverkehrs nach dem Allgemeinen Übereinkommen über den Handel mit Dienstleistungen (GATS) (s. o.).

Artikel 3 Absatz 4 enthält die Gewähr, daß die Anforderungen in bezug auf die **beruflichen** Befähigungsnachweise nicht für den freien Dienstleistungsverkehr und die Tätigkeiten des Leistungserbringers, der den entsandten Arbeitnehmer beschäftigt, gelten. Sofern ein Mitgliedstaat verlangt, daß der entsandte Arbeitnehmer und nicht der Leistungserbringer die Erfordernisse eines reglementierten Berufs erfüllt, muß er die in der Gemeinschaft erworbenen beruflichen Befähigungsnachweise (mit Ausnahme derer, die in einem Drittland erworben wurden und nur in einem Mitgliedstaat anerkannt werden) berücksichtigen. In diesem Rahmen zielt diese Richtlinie auf die Gleichbehandlung mit den Unionsbürgern ab, insbesondere in bezug auf die Richtlinien 89/48/EWG⁴¹, 92/51/EWG⁴² und auf das künftige Verfahren zur Anerkennung der Befähigungsnachweise für die unter die Liberalisierungs- und Übergangsrichtlinien fallenden Berufstätigkeiten⁴³. Der Mitgliedstaat, in dem die Leistung erbracht wird, hat sich zu vergewissern, daß der Arbeitgeber, dessen Rechte als Leistungserbringer hiervon betroffen sind, über die innerstaatlichen Rechtsbehelfe verfügt.

4. **Artikel 4** enthält die Zusicherung, daß der vorliegende Richtlinienentwurf, der Rahmenbedingungen für ein reibungsloses Funktionieren des Binnenmarkts aufstellt, einerseits nicht im Wege von Vereinbarungen eines Mitgliedstaats mit einem Drittland umgangen werden kann, und andererseits einzelstaatlichen Maßnahmen, die aufgrund einer Bedrohung der öffentlichen Ordnung, Sicherheit oder Gesundheit getroffen werden, nicht entgegensteht.
5. In den **Artikeln 5 und 6** werden insbesondere die Modalitäten für eine Zusammenarbeit zwischen den Behörden der Mitgliedstaaten festgelegt, aber auch die Verpflichtungen hinsichtlich der Rechtsfolgen, die sich generell aus Artikel 5 des EG-Vertrags herleiten.

⁴¹ Richtlinie 89/48/EWG des Rates vom 21. Dezember 1988 über eine allgemeine Regelung zur Anerkennung der Hochschuldiplome, die eine mindestens dreijährige Berufsausbildung abschließen (ABl. L 19 vom 24.1.1989).

⁴² Richtlinie 92/51/EWG des Rates vom 18. Juni 1992 über eine zweite allgemeine Regelung zur Anerkennung beruflicher Befähigungsnachweise in Ergänzung der Richtlinie 89/48/EWG (ABl. L 209 vom 24.7.1992).

⁴³ Vgl. Gemeinsamer Standpunkt (EG) Nr. 42/98 des Rates vom 29. Juni 1998 (ABl. C 262 vom 19.8.1998, S. 12) auf Vorschlag der Kommission (ABl. C 115 vom 19.4.1996, S. 16 und ABl. C 264 vom 30.8.1997, S. 5).

Vorschlag für eine

RICHTLINIE DES RATES

zur Ausdehnung der grenzüberschreitenden Dienstleistungsfreiheit auf in der Gemeinschaft niedergelassene Staatsangehörige dritter Länder

A. Rechtsgrundlage

Die Rechtsgrundlage wird in Artikel 59 Absatz 2 EG-Vertrag ausdrücklich genannt (Konsultationsverfahren).

B. Ziel und Reichweite

1. Neben den Bedingungen für den Reiseverkehr Selbständiger anlässlich grenzüberschreitender Dienstleistungen von Selbständigen hat der zweite Vorschlag eine ganz eigene Dimension: er erkennt den Staatsangehörigen dritter Länder, die in der Gemeinschaft niedergelassen sind, eigene Rechte zu.
2. Eine genaue Festlegung der Bedingungen, unter denen ein Selbständiger als „niedergelassen“ im Sinne des Artikels 59 Absatz 2 EG-Vertrag zu betrachten ist, ist unerlässlich. Insbesondere muß dabei sichergestellt werden, daß die Haupttätigkeit der Selbständigen nicht außerhalb der Gemeinschaft stattfindet.
3. Im übrigen wird auf die Anmerkungen zum ersten Richtlinienvorschlag verwiesen, insbesondere was die Berufsqualifikationen anbelangt.

C. Die Vorschriften im einzelnen

1. Artikel 1 legt den Anwendungsbereich fest; die Richtlinie gilt für natürliche Personen, die als Selbständige tätig sind. Die Ausdehnung erfaßt nicht den Verkehrsbereich, der unter die in Artikel 75 ff. EG-Vertrag gemeinsame Verkehrspolitik fällt. Diese Bestimmung schließt die durch Artikel 61 Absatz 1 und 74 ff. EG-Vertrag erfaßten Dienstleistungen auf dem Gebiet des Verkehrs aus⁴⁴. Der Ausschluß des Transportsektors ändert nichts an der praktischen Wirksamkeit der vorliegenden Richtlinie, da praktisch keine grenzüberschreitenden Dienstleistungen durch Unternehmer, die als natürliche Person auftreten, in diesem Bereich erbracht werden.

In Artikel 1 Absatz 3 wird der persönliche Anwendungsbereich der Richtlinie festgelegt, d. h. welche Selbständige als in der Gemeinschaft niedergelassen gelten:

- a) Die Voraussetzung einer tatsächlichen und dauerhaften Verbindung mit der Wirtschaft eines Mitgliedstaats greift die Grundsätze auf, die bereits im Allgemeinen Programm des Rates vom 18. Dezember 1961⁴⁵ für die Gesellschaften, die von Staatsangehörigen aus Drittländern geschaffen wurden, festgeschrieben wurden. Damit der freie Dienstleistungsverkehr zur Anwendung kommt, muß die Tätigkeit einer solchen Gesellschaft „in

⁴⁴ Siehe vor allem die Rechtssache in „Parlament/Rat“, Rs. 13/83, Urteil vom 27.5.1985 (Slg. 1985, S. 1513)

⁴⁵ Allgemeines Programm des Rates vom 18. Dezember 1961 zur Aufhebung der Beschränkungen des freien Dienstleistungsverkehrs (ABl. 32 vom 15.1.1962, S. 32/62).

tatsächlicher und dauerhafter Verbindung mit der Wirtschaft eines Mitgliedstaats stehen; diese Verbindung darf aber nicht von der Staatsangehörigkeit, insbesondere derjenigen der Gesellschafter, der Mitglieder der Leitungs- und Überwachungsorgane oder der Inhaber des Gesellschaftskapitals, abhängig gemacht werden“ (siehe Abschnitt I). Dieser Fall muß von den einzelstaatlichen Regelungen für die Erstzulassung eines Selbständigen getrennt werden, beispielsweise auf der Grundlage des Übereinkommens zur Regelung der Zulassung der Staatsangehörigen dritter Länder in die Mitgliedstaaten⁴⁶. Die Zwölfmonatsregelung ist ein präziser Anhaltspunkt für eine „dauerhafte Verbindung“.

- b) Die Voraussetzung eines Wohnsitzes bietet die Gewähr, daß sich der Selbständige rechtmäßig innerhalb der Gemeinschaft aufhält, und zwar in einer Situation, in der die Koordinierung zwischen den Mitgliedstaaten im Rahmen der bilateralen Übereinkommen auf dem Gebiet der sozialen Sicherheit und der Doppelbesteuerung zum Tragen kommt.
- c) Durch den Ausschluß der Beschäftigung im Lohn- oder Gehaltsverhältnis auf dem Arbeitsmarkt werden Überschneidungen mit selbständigen Tätigkeiten vermieden. Dieser Grundsatz kommt auch in den Europa-Abkommen im Hinblick auf die Assoziation mit den MOEL im Rahmen des Niederlassungsrechts für Selbständige zum Ausdruck⁴⁷.

- 2. In den Artikeln 2 bis 10 werden die Lösungen übernommen, die bereits im Rahmen der Entsendung von Arbeitnehmern vorgeschlagen worden sind, allerdings mit gewissen Abweichungen, die darin begründet sind, daß dieser Richtlinienvorschlag den Staatsbürgern dritter Länder eigene Rechte einräumt. Die Ausdehnung des freien Dienstleistungsverkehrs wird sich für den Binnenmarkt vorteilhaft auswirken. Insbesondere, wenn ein Selbständiger nachgewiesen hat, daß er die in Artikel 1 Absatz 3 verlangten Voraussetzungen erfüllt, wäre es willkürlich, die Gültigkeitsdauer des EG-Dienstleistungsausweises auf eine Dauer von weniger als zwölf Monaten zu begrenzen.

SUBSIDIARITÄT

- 1. Welche Ziele werden mit den beiden geplanten Aktionen im Rahmen der Verpflichtungen der Gemeinschaft angestrebt?

Die beiden Vorschläge stehen mit dem Prinzip der Subsidiarität in Einklang, als sie nur Maßnahmen vorsehen, die strikt auf länderübergreifende Dienstleistungen beschränkt sind. Das Instrument des EG-Dienstleistungsausweises setzt einen gemeinschaftlichen Rahmen, der die uneingeschränkte Verwirklichung des freien Dienstleistungsverkehrs gestattet, da auch die Staatsangehörigen dritter Länder berücksichtigt werden, die rechtmäßig innerhalb der Gemeinschaft niedergelassen sind. Dieser gemeinschaftliche Rahmen verleiht dem freien Dienstleistungsverkehr eine präzisere Bedeutung, und zwar in jedem Fall einer grenzüberschreitenden Dienstleistung, die mit einer Entsendung

⁴⁶ Vgl. Vorschlag für einen Rechtsakt des Rates über die Ausarbeitung des Übereinkommens zur Regelung der Zulassung von Staatsangehörigen dritter Länder in das Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten (ABl. C 337 vom 7.11.1997, S. 9).

⁴⁷ Z. B. Artikel 44 Absatz 4a)i) des Abkommens mit Polen (ABl. L 348 vom 31.12.1993, S. 11).

oder einer grenzüberschreitenden Ortsveränderung verbunden ist, dessen Dauer 12 Monate nicht überschreitet.

2. Fällt die geplante Aktion in die ausschließliche Zuständigkeit der Gemeinschaft oder in die gemeinsame Zuständigkeit mit den Mitgliedstaaten?

Für die geplanten Aktionen ist ausschließlich die Gemeinschaft zuständig. Während in Artikel 59 Absatz 2 des EG-Vertrags diese Zuständigkeit in bezug auf die Selbständigen festgeschrieben ist, ergibt sich die gleiche ausschließliche Zuständigkeit hinsichtlich der Entsendung von Arbeitnehmern aus den Artikeln 57 und 66 des EG-Vertrags.

Die geplanten Aktionen bleiben auf die Festlegung der Bedingungen für den freien Dienstleistungsverkehr beschränkt. Sie beeinträchtigen nicht die Zuständigkeit der Mitgliedstaaten im einzelnen festlegen zu können, welche Drittstaatsangehörigen sie zum Zwecke der Aufnahme einer selbständigen oder unselbständigen Tätigkeit zulassen, unter welchen Voraussetzungen diese Zulassung verlängert werden kann, und welche beruflichen Tätigkeiten in einem Mitgliedstaat reglementiert sind oder nicht.

3. Stehen die Mittel für eine Einschaltung der Gemeinschaft in einem angemessenen Verhältnis zu den zu erreichenden Zielen?

Die Einführung des EG-Dienstleistungsausweises stellt ausschließlich auf die Kontrollen vor der grenzüberschreitenden Erbringung von Dienstleistungen ab, wirkt sich jedoch nicht auf die nachträglichen Kontrollen aus, die in einem Mitgliedstaat, in dem die Leistungserbringung erfolgt, durchgeführt werden.

In Ermangelung eines nationalen Dokuments, das die verschiedenen Aspekte im Zusammenhang mit der Entsendung abdeckt und als hinreichende Grundlage für eine Anerkennung im Land der Niederlassung dienen könnte, ist die Schaffung dieses Dokuments, des EG-Dienstleistungsausweises, unerlässlich, zum einen zur Erleichterung der länderübergreifenden Erbringung von Dienstleistungen, und zum anderen zur Klärung der Situation von Drittstaatsangehörigen, die innerhalb der Europäischen Union entsandt werden/grenzüberschreitend tätig sind. Dieses Dokument, das in Anlehnung an bereits vorhandene Titel (einheitliche Gestaltung von Visa und Aufenthaltstiteln) konzipiert werden kann, steht mit dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit in Einklang.

Die Einschaltung der Gemeinschaft bleibt ferner auf Entsendungen beschränkt, die eine Höchstdauer von 12 Monaten nicht überschreiten. Für Entsendungen von längerer Dauer legen die Mitgliedstaaten unter Einhaltung der Vorschriften des Artikels 59 des EG-Vertrags die Voraussetzungen selbst fest.

Der zweite Richtlinienvorschlag ist auf die Ausdehnung des freien Dienstleistungsverkehrs auf die Staatsangehörigen dritter Länder ausgerichtet und schließt auch den Fall ein, daß der Staatsangehörige eines dritten Landes nicht in den Mitgliedstaat einreist, in dem die Leistungserbringung erfolgt. Dieser Mitgliedstaat hat sodann die gleichen einzelstaatlichen Vorschriften anzuwenden, die auch gegenüber Gesellschaften und Unionsbürgern zur Anwendung kommen, die derzeit in den Genuß des freien Dienstleistungsverkehrs kommen. So läßt der zweite Richtlinienvorschlag den betreffenden Mitgliedstaaten die Möglichkeit offen, auf ihre eigenen Vorschriften zurückzugreifen um festzustellen, ob ein Drittstaatsangehöriger vorübergehend einer selbständigen Tätigkeit in einem anderen

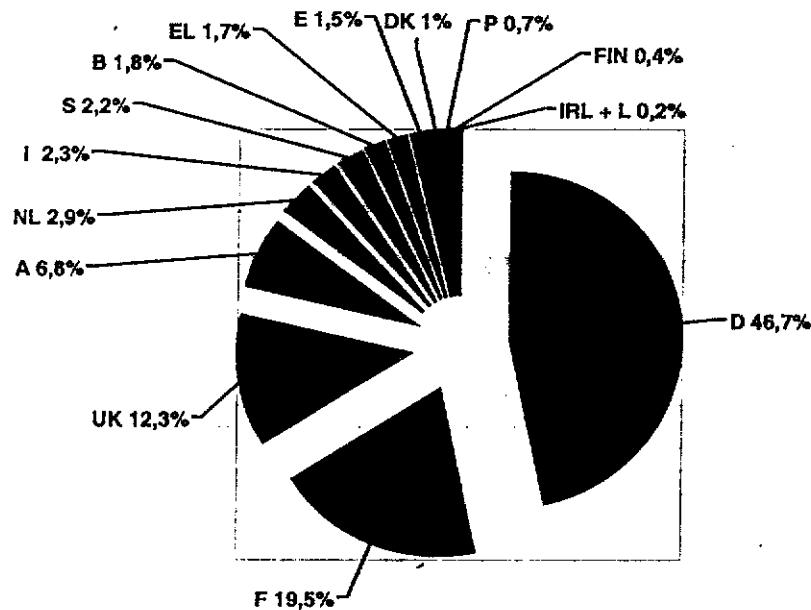
Mitgliedstaat als dem nachgeht, in dem er seine Hauptniederlassung hat. Im übrigen ist dieser Vorschlag auf die beruflichen Befähigungsnachweise beschränkt, die innerhalb der Gemeinschaft erworben wurden und anerkannt sind, während die in einem Drittland erworbenen Qualifikationen nicht berücksichtigt werden.

Anhang: STATISTISCHE DATEN

1. Zwei Faktoren vermitteln einen Einblick in die Größenordnung dieses Phänomens:

- a) die Zahl der drittstaatsangehörigen Arbeitskräfte, die rechtmäßig innerhalb der Gemeinschaft sich aufhalten;
- b) der Umfang der grenzüberschreitenden Erbringung von Dienstleistungen in den am stärksten betroffenen Sektoren.

2. 1997 belief sich die Zahl der **Arbeitnehmer und Selbständigen, die Staatsangehörige von Drittländern** sind, auf 4,982 Millionen Personen (d. h. 3,0 % der gesamten Erwerbsbevölkerung)⁴⁸, die sich wie folgt aufteilen:



3. Der grenzüberschreitende Handel mit Dienstleistungen, der mit der Entsendung von Arbeitskräften/der Ortsveränderung von Selbständigen innerhalb des Binnenmarkts verbunden ist, findet zwischen Unternehmen statt, die ihren Sitz in verschiedenen Mitgliedstaaten haben. Ein Unternehmen, der Dienstleistungsanbieter, liefert eine Dienstleistung an ein anderes Unternehmen, den Leistungsempfänger. Die betreffende Geschäftsbeziehung kann entweder zwischen unabhängigen Unternehmen in Form einer Vergabe von Subunternehmeraufträgen bestehen, mit denen ein Unternehmen ein bestimmte Dienstleistungen von einem anderen Unternehmen erbringen läßt⁴⁹, oder aber zwischen Unternehmen einer Gruppe, innerhalb derer diese jeweils als Dienstleistungserbringer und -empfänger handeln.

⁴⁸ EUROSTAT, Erhebung über Arbeitskräfte, Ergebnisse 1997.

⁴⁹ Bei einer 1995 durchgeführten Erhebung stellte sich heraus, daß 60 % bis 90 % der befragten Unternehmen Unteraufträge vergeben; vgl. den Bericht „Working Time and Contract Flexibility in the European Union“ (Brewster, C. Mayne u. a.), veröffentlicht 1997 von der Kommission (GD V), S. 187.

4. Die Entsendung von Arbeitnehmern/die Ortsveränderung von Selbständigen betrifft direkt oder indirekt alle Dienstleistungssektoren. 1995 fanden innerhalb des Binnenmarkts⁵⁰ Geschäftsvorgänge in Form des grenzüberschreitenden Handels mit Dienstleistungen im Werte von 176 746 Mio. ECU statt; dies entspricht 11,2 % aller Mittel, die für Geschäftsvorgänge im Bereich des Handels mit Waren und Dienstleistungen zwischen den 15 Mitgliedstaaten (1 572 554 Mio. ECU) aufgewendet wurden, bzw. 77,6 % der Mittel im Bereich der grenzüberschreitenden Erbringung von Dienstleistungen (227 756 Mio. ECU). Die am stärksten betroffenen Sektoren lassen sich wie folgt zusammenfassen:
 - a) Im Zusammenhang mit den spezifischen Verpflichtungen der Mitgliedstaaten auf dem Gebiet des grenzüberschreitenden Verkehrs natürlicher Personen im Rahmen des Allgemeinen Übereinkommens über den Handel mit Dienstleistungen (GATS)⁵¹ werden zahlreiche dieser Sektoren aufgeführt⁵². Jeder der dort aufgeführten Sektoren ist umso mehr von Entsendungen innerhalb des Binnenmarkts betroffen. Dabei handelt es sich um die Bereiche Architektur und Ingenieurstätigkeit, Bauwesen/öffentliches Auftragswesen, Forschung und Entwicklung, Werbung einschließlich Marktstudien, Messen, Dienstleistungen im Zusammenhang mit Rechts-, Steuer- und Unternehmensberatung, Dienstleistungen im Bereich Informatik sowie in den Bereichen Kultur, Sport, Bildung und Übersetzung.
 - b) Innerhalb des Binnenmarktes sind auch andere Sektoren betroffen, wie der Fremdenverkehr (Reisebüros, Fremdenführer), Reinigungsdienste, private Sicherheitsdienste. Ferner sind hier die Dienstleistungen im Zusammenhang mit der Bearbeitung von Warengütern am Ausfuhrbestimmungsort zu nennen: das klassische Beispiel hierfür ist die Montage und/oder Installation einer Ware. Land- und Forstwirtschaft sind ebenfalls betroffen, wenn beispielsweise Unternehmen Ernte-/ Holzfällerarbeiten im Auftrag von Land- oder Forstwirten ausführen.
 - c) Auf den Handel mit Dienstleistungen innerhalb einer Unternehmensgruppe entfielen 1 % der Mittel, die im Geschäftsverkehr mit Waren und Dienstleistungen aufgewendet wurden (bzw. 6,25 % der grenzüberschreitenden Erbringung von Dienstleistungen). Daher ist dieser Sektor an sich wichtiger als jeder einzelne der vorstehend unter a) und b) genannten Sektoren.
5. Was die Entsendung von Arbeitnehmern anbelangt, die die Staatsangehörigkeit eines Mitgliedstaats besitzen, haben die Sozialversicherungsanstalten 1994 539 169 Entsendungen von Gemeinschaftsbürgern registriert, deren Dauer ein Jahr nicht überstieg⁵³. Dabei wurden allerdings nur die Entsendungen berücksichtigt, die von 9 Mitgliedstaaten ausgingen (DK, EL, F, IRL, L, NL, P, S, UK); de facto ist die Zahl der Entsendungen mit

⁵⁰ EUROSTAT, Internationaler Handel mit Dienstleistungen in der EU 1985-1995, EUR 15; die ausgewiesenen Mittel spiegeln die Zahl der Ausfuhren von Dienstleistungen wider, die im Rahmen der Zahlungsbilanz registriert worden sind.

⁵¹ ABl. L 336 vom 23.12.1994, S. 190.

⁵² Vgl. Drittes Protokoll zum Allgemeinen Übereinkommen über den Handel mit Dienstleistungen (ABl. L 167 vom 6.7.1996, S. 43).

⁵³ BMT, Utrecht, „Temporary employment across borders, posting in accordance with regulation 1408/71 in practice“, P. Donders in Second European Conference on social security in Europe, Kreta, Oktober 1995.

Sicherheit höher und auch zahlenmäßig bedeutender als die grenzüberschreitende Bewegung von Selbständigen⁵⁴.

6. Vor diesem Hintergrund ist es schwierig, präzise quantitative Indikatoren für den grenzüberschreitenden Verkehr von Drittstaatsangehörigen zum Zwecke der Erbringung von Dienstleistungen aufzustellen. Die Mitgliedstaaten verfügen nicht über repräsentative Statistiken über die Entsendung von Drittstaatsangehörigen: entweder treffen sie keine Unterscheidung zwischen der Entsendung und einer Arbeitserlaubnis, die einen Zugang zum Arbeitsmarkt gewährt, oder sie unterscheiden nicht zwischen Entsendungen zwischen Mitgliedstaaten untereinander und zwischen einem Mitgliedstaat und einem Drittstaat, oder aber es handelt sich um Statistiken über Entsendungen, die auf der Grundlage einfacher Verwaltungspraktiken genehmigt worden sind, und in denen aber Entsendungen zwischen Unternehmen innerhalb einer Unternehmensgruppe ebenfalls nicht erfaßt sind⁵⁵.

⁵⁴ In der EU gibt es 19,9 Millionen Unternehmer und Selbständige (Staatsangehörige von Mitgliedstaaten und Drittländern), während sich die Zahl der Arbeitnehmer auf 102,5 Millionen beläuft (EUROSTAT, 1998 □ 5 (Arbeitskräfte, 1997)).

⁵⁵ Auf eine Anfrage der Dienststellen der Kommission im Jahre 1997 hin hat beispielsweise D mitgeteilt, daß innerhalb von 18 Monaten in den Jahren 1996 und 1997 243 Entsendungen von Drittstaatsangehörigen stattgefunden haben, doch gelten für diese Entsendungen nach wie vor Weisungen, die nicht bekannt sind, und nach denen Entsendungen innerhalb einer Unternehmensgruppe nicht gemeldet werden.

Vorschlag für eine

RICHTLINIE DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS UND DES RATES

über die Bedingungen für die Entsendung von Arbeitnehmern
mit Staatsangehörigkeit eines dritten Landes im Rahmen der
grenzüberschreitenden Erbringung von Dienstleistungen

99/0012

(COD)

(Text von Bedeutung für den EWR)

DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT UND DER RAT DER EUROPÄISCHEN UNION –

gestützt auf den Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft, insbesondere auf
Artikel 57 Absatz 2 und Artikel 66,

auf Vorschlag der Kommission,⁵⁶

nach Stellungnahme des Wirtschafts- und Sozialausschusses,⁵⁷

gemäß dem Verfahren des Artikels 189b EG-Vertrag,⁵⁸

in Erwägung nachstehender Gründe:

- (1) Die Beseitigung der Hindernisse für den freien Dienstleistungsverkehr zwischen den Mitgliedstaaten gehört gemäß Artikel 3 Buchstabe c) EG-Vertrag zu den Zielen der Gemeinschaft.
- (2) Der freie Dienstleistungsverkehr schließt das Recht der Dienstleistungserbringer ein, ihr Personal in einen anderen Mitgliedstaat zu entsenden, selbst wenn es sich dabei um Personen handelt, die nicht Unionsbürger sind, sondern die Staatsangehörigkeit eines dritten Landes besitzen und sich rechtmäßig innerhalb der Gemeinschaft aufhalten. Zum Personal zählen auch die Geschäftsführer von Gesellschaften.
- (3) Der freie Dienstleistungsverkehr schafft keine unmittelbaren Rechte zugunsten der betreffenden Arbeitnehmer, berührt aber auch keinesfalls solche Rechte, die auf der Ebene der Gemeinschaft, der einzelnen Mitgliedstaaten oder kraft internationaler Abkommen bereits anerkannt sind, einschließlich der im Rahmen der Europäischen Menschenrechtskonvention garantierten Rechte, insbesondere in bezug auf das Familienleben.
- (4) Die Dienstleistungserbringer, die einen drittstaatsangehörigen Arbeitnehmer entsenden müssen, werden in einem Maße mit Problemen konfrontiert, daß die Unternehmen häufig gezwungen sind, auf die betreffenden Aufträge zu verzichten, oder es entstehen nachteilige Verzögerungen; ferner führen die vorbeugenden Kontrollen, die die Mitgliedstaaten, in denen die betreffenden Dienstleistungen erbracht werden, vor jeder Entsendung durchführen, zu unnützen Wiederholungen gegenüber den nachträglichen

⁵⁶ ABl. C

⁵⁷ ABl. C

⁵⁸ ABl. C

Kontrollen und den Kontrollen in dem Land, in dem der Leistungserbringer niedergelassen ist.

- (5) Die Behörden des Mitgliedstaats, in dem die Leistung erbracht wird, verfügen über keine Garantien hinsichtlich der Ordnungsmäßigkeit der Situation des Dienstleistungserbringers und seines zu entsendenden Arbeitnehmers in dem Mitgliedstaat, in dem der Leistungserbringer ansässig ist. Ferner haben die Mitgliedstaaten nicht die Gewähr, daß die entsandten Arbeitnehmer bei Beendigung der Leistungserbringung in den Mitgliedstaat zurückkehren, in dem sie hauptsächlich tätig sind.
- (6) Ein „EG-Dienstleistungsausweis“ genanntes Dokument, das von dem Mitgliedstaat ausgestellt wird, in dem der Leistungserbringer niedergelassen ist, sollte das Instrument darstellen, das die Entsendung erleichtert, so daß ein Leistungserbringer mit Blick auf gegenwärtige oder mögliche Entsendungen im Rahmen seiner üblichen Tätigkeit reagieren kann, selbst wenn er einen oder mehrere Angehörige dritter Länder beschäftigt. Es muß von der Entscheidung des Dienstleistungserbringers abhängen, ob er den EG-Dienstleistungsausweis beantragt. Die vorliegende Richtlinie berührt im übrigen nicht die Verpflichtungen der Gemeinschaft und ihrer Mitgliedstaaten im Rahmen des Allgemeinen Übereinkommens über den Handel mit Dienstleistungen (GATS)⁵⁹. Der EG-Dienstleistungsausweis darf nur Daten enthalten, die nach Maßgabe der Richtlinie 95/46/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 24. Oktober 1995 zum Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten und zum freien Datenverkehr⁶⁰ erforderlich sind.
- (7) Der den EG-Dienstleistungsausweis ausstellende Mitgliedstaat berücksichtigt Erwägungen aus Gründen der öffentlichen Ordnung zwecks Bekämpfung der illegalen Zuwanderung, indem die Ordnungsgemäßheit der Situation in dem Mitgliedstaat, in dem der Leistungserbringer den Drittstaatsangehörigen beschäftigt, bescheinigt wird. Damit wird gewährleistet, daß der entsandte Arbeitnehmer seine Haupttätigkeit in dem Mitgliedstaat ausübt, in dem der Dienstleistungserbringer niedergelassen ist. Daher muß der Ausweis fälschungssicher sein. Das Erfordernis eines Einreisevisums ist damit nicht mehr notwendig.
- (8) Der von einem Mitgliedstaat ausgestellte EG-Dienstleistungsausweis sollte auf diese Weise die Gewähr bieten, daß jeder andere Mitgliedstaat, in dem eine Leistung erbracht wird, die Einreise und den Aufenthalt der betreffenden Person zum Zwecke der Erbringung einer oder mehrerer Dienstleistungen zuläßt, d.h. den Aufenthalt während und gelegentlich der Erbringung der Dienstleistung. Diese Garantie sollte mit der Verpflichtung verbunden sein, die Entsendung nicht als Unterbrechung des Aufenthalts und der zugelassenen Beschäftigung im Lohn- oder Gehaltsverhältnis zu betrachten, und insbesondere die entsandte Person unter allen Umständen wieder in das Hoheitsgebiet zuzulassen. Der Mitgliedstaat, in dem die Leistung erbracht wird, sollte daher auf seine eigenen Anforderungen hinsichtlich der Einreise, des Aufenthalts und des Zugangs zu einer vorübergehenden Beschäftigung im Lohn- oder Gehaltsverhältnis verzichten. Die vorliegende Richtlinie läßt die in dem Mitgliedstaat, in dem die Leistung erbracht wird, geltenden durch die Richtlinie 96/71/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16. Dezember 1996 über die Entsendung

⁵⁹ ABl. L 336 vom 23.12.1994, S. 190.

⁶⁰ ABl. L 281 vom 23.11.1995, S. 31.

von Arbeitnehmern im Rahmen der Erbringung von Dienstleistungen⁶¹ vorgesehenen Vorschriften über Arbeits- und Beschäftigungsbedingungen, unberührt.

- (9) Jeder Mitgliedstaat, in dem eine Dienstleistung erbracht wird, muß verlangen können, daß vor Einreise des entsandten Arbeitnehmers in sein Hoheitsgebiet dessen Anwesenheit und die von ihm zu erbringende(n) Dienstleistung(en) angezeigt werden. Die Verpflichtung zur vorherigen Anzeige muß es diesem Mitgliedstaat gestatten, im konkreten Einzelfall die aus Gründen der öffentlichen Ordnung, Sicherheit und Gesundheit erforderlichen Maßnahmen innerhalb der in dieser Richtlinie vorgesehenen Grenzen zu treffen. Jeder Mitgliedstaat, in dem eine Dienstleistung erbracht wird, muß außerdem verlangen können, daß der betreffende Arbeitnehmer nach seiner Einreise einen befristeten Aufenthaltstitel einholt, wenn die Dienstleistung(en), zu deren Erbringung er in diesen Mitgliedstaat entsandt wird, während eines Zeitraums von zwölf Monaten eine Frist von sechs Monaten überschreitet.
- (10) Jeder Mitgliedstaat sollte somit – insbesondere im Falle der Ausstellung eines befristeten Aufenthaltstitels – in der Lage sein zu kontrollieren, daß der Aufenthalt des entsandten Arbeitnehmers im einzelnen Fall tatsächlich der Erbringung einer Dienstleistung in diesem Mitgliedstaat dient. Der vorübergehende Charakter des freien Dienstleistungsverkehrs ist unter Berücksichtigung der Kontinuität, der Häufigkeit und der Dauer der betreffenden Dienstleistung zu beurteilen. Die Gültigkeitsdauer des befristeten Aufenthaltstitels muß auf die Gültigkeitsdauer des EG-Dienstleistungsausweises beschränkt werden können, wenn der betreffende Mitgliedstaat im Falle von Entsendungen, die eine Dauer von sechs bzw. zwölf Monaten überschreiten, in Übereinstimmung mit den Regeln des freien Dienstleistungsverkehrs einen Aufenthaltstitel nach den innerstaatlichen Vorschriften ausstellen will.
- (11) Die praktische Wirksamkeit dieser Richtlinie setzt auch voraus, daß Staatsangehörige dritter Länder und Unionsbürger, die als Arbeitnehmer entsandt werden, in bezug auf die Anerkennung der Diplome, Prüfungszeugnisse und sonstigen Befähigungsnachweise, die innerhalb der Gemeinschaft erworben wurden, gleichbehandelt werden. Die Gleichbehandlung auf der Grundlage dieser Richtlinie sollte nur von dem Dienstleistungserbringer geltend gemacht werden können, der Arbeitnehmer beschäftigt, die Staatsangehörige dritter Länder sind. Diese Gleichbehandlung sollte nicht für Diplome, Prüfungszeugnisse und sonstige Befähigungsnachweise gelten, die in einem Drittland erworben und lediglich durch einen Mitgliedstaat anerkannt wurden.
- (12) Die Mitgliedstaaten dürfen Dienstleistungserbringern, die außerhalb der Gemeinschaft niedergelassen sind, keine günstigere Behandlung zuteil werden lassen können als Dienstleistungserbringern, die innerhalb der Gemeinschaft ansässig sind. Die Mitgliedstaaten sollten aus Gründen der öffentlichen Ordnung, Sicherheit oder Gesundheit Ausnahmen von dieser Richtlinie vorsehen können. Die Grenzen dieser Ausnahmen sind gegenüber den Dienstleistungserbringern in ihrer Funktion als Arbeitgeber und gegenüber Arbeitnehmern, die Staatsangehörige dritter Länder sind, entsprechend der in der Richtlinie 64/221/EWG des Rates vom 25. Februar 1964 zur Koordinierung der Sondervorschriften für die Einreise und den Aufenthalt von Ausländern, soweit sie aus Gründen der öffentlichen Ordnung, Sicherheit oder Gesundheit gerechtfertigt sind⁶², zuletzt geändert durch die Richtlinie 75/35/EWG⁶³,

⁶¹ ABl. L 18 vom 21.1.1997, S. 1.

⁶² ABl. 56 vom 4.4.1964, S. 850/64.

vorgesehenen Koordinierung festzulegen, damit sich der Dienstleistungserbringer auf einen einheitlichen Rahmen, ungeachtet der Staatsangehörigkeit seiner Beschäftigten, stützen kann.

- (13) Für die Durchführung dieser Richtlinie ist eine enge Zusammenarbeit zwischen den zuständigen Behörden der Mitgliedstaaten unerlässlich. Es ist weiterhin für die Behörden der Mitgliedstaaten von Nutzen, daß der EG-Dienstleistungsausweis aus Gründen der Zweckmäßigkeit einheitlich gestaltet wird. Die Befugnis für den Erlass des einheitlichen Vordrucks und der sonstigen Modalitäten des EG-Dienstleistungsausweises sollte der Kommission entsprechend dem in der Verordnung (EG) Nr. 1683/95 des Rates vom 29. Mai 1995 über eine einheitliche Visagegestaltung⁶⁴ vorgesehenen Verfahren übertragen werden.
- (14) Die Richtlinie berührt nicht die Zuständigkeit der Mitgliedstaaten in der Frage, welche Staatsangehörigen dritter Länder zur Aufnahme einer Beschäftigung im Lohn- oder Gehaltsverhältnis zugelassen werden, unter welchen Voraussetzungen diese Zulassung verlängert werden kann, und welche beruflichen Tätigkeiten in einem Mitgliedstaat reglementiert sind oder nicht.
- (15) Gemäß dem in Artikel 3b Absatz 3 EG-Vertrag festgeschriebenen Grundsatz der Verhältnismäßigkeit geht diese Richtlinie nicht über das für die Verwirklichung des freien Dienstleistungsverkehrs erforderliche Maß hinaus. Sie beschränkt sich auf die Kontrollen, die der grenzüberschreitenden Erbringung von Dienstleistungen vorausgehen und berührt nicht die nachträglichen Kontrollen in dem Mitgliedstaat, in dem die betreffenden Leistungen erbracht werden. Sie bleibt ferner auf die Entsendung von Arbeitnehmern beschränkt, die eine Höchstdauer von zwölf Monaten keinesfalls überschreitet, sowie auf die Anerkennung von Diplomen, Prüfungszeugnissen und sonstigen Befähigungsnachweisen, die innerhalb der Gemeinschaft erworben wurden.
- (16) Zur Anwendung dieser Richtlinie sollten die Mitgliedstaaten ein System geeigneter Sanktionen vorsehen.
- (17) Spätestens vier Jahre nach dem Zeitpunkt der Umsetzung dieser Richtlinie hat die Kommission die Anwendungsmodalitäten dieser Richtlinie zu überprüfen und, falls erforderlich, Änderungsvorschläge zu unterbreiten.

HABEN FOLGENDE RICHTLINIE ERLASSEN:

Artikel 1

Diese Richtlinie gilt für Dienstleistungserbringer mit Sitz in einem Mitgliedstaat, die im Rahmen der grenzüberschreitenden Erbringung von Dienstleistungen Arbeitnehmer, die Staatsangehörige dritter Länder sind, in das Hoheitsgebiet eines anderen Mitgliedstaats entsenden.

Artikel 2

⁶³ ABl. L 14 vom 20.1.1975, S. 14.

⁶⁴ ABl. L 164 vom 14.7.1995, S. 1.

1. Beabsichtigt ein Dienstleistungserbringer im Rahmen seiner üblichen Tätigkeiten einen Arbeitnehmer, der Staatsangehöriger eines dritten Landes ist, in einen oder in mehrere andere Mitgliedstaaten mit Blick auf einer der in Artikel 1 Absatz 3 Buchstaben a) und b) der Richtlinie 96/71/EG aufgeführten Situationen zu entsenden, so stellt der Mitgliedstaat, in dem ein Dienstleistungserbringer ansässig ist, diesem ein „EG-Dienstleistungsausweis“ genanntes Dokument aus.

Der EG-Dienstleistungsausweis wird ausgestellt, wenn festgestellt worden ist, daß

- a) der Arbeitnehmer entsprechend den in diesem Staat geltenden gesetzlichen Vorschriften seinen Aufenthalt in diesem Staat hat;
- b) der Arbeitnehmer dem sozialen Sicherungssystem des zuständigen Mitgliedstaats gegen die Risiken Krankheit und Arbeitsunfälle angegliedert ist oder, in Ermangelung einer solchen Angliederung, während der Dauer der Entsendung in einen oder mehrere andere Mitgliedstaaten gegen Krankheit und Unfall versichert ist.

2. Der EG-Dienstleistungsausweis wird für eine bestimmte Gültigkeitsdauer erteilt, während deren der Arbeitnehmer eine ordnungsgemäße und tatsächliche Beschäftigung ausübt und die folgende Zeiträume nicht übersteigt:

- a) zwölf Monate bei ordnungsgemäßer und tatsächlicher Beschäftigung von nicht weniger als zwölf Monaten vor der Ausstellung des Ausweises;
- b) sechs Monate bei ordnungsgemäßer und tatsächlicher Beschäftigung von nicht weniger als sechs Monaten vor der Ausstellung des Ausweises.

Als ordnungsgemäße Beschäftigung gilt eine Tätigkeit, die im Rahmen einer gemeinschaftlichen oder einzelstaatlichen Regelung oder einer Genehmigung des Mitgliedstaats ausgeübt wird, der den EG-Dienstleistungsausweis ausstellt, die entweder den Zugang zur Beschäftigung bei dem antragstellenden Dienstleistungserbringer oder bei einem anderen in diesem Mitgliedstaat niedergelassenen Arbeitgeber zuläßt.

Als tatsächliche Beschäftigung gilt eine Tätigkeit, die im Hoheitsgebiet des Mitgliedstaats ausgeübt wird, der den EG-Dienstleistungsausweis ausstellt.

3. Der EG-Dienstleistungsausweis kann nur dann erneuert werden, wenn die in den Absätzen 1 und 2 genannten Voraussetzungen für die Erteilung erneut erfüllt sind.
4. Der EG-Dienstleistungsausweis ist ein eigenständiges Dokument, dessen Inhaber der Dienstleistungserbringer ist, das der Dienstleistungserbringer dem in dem Ausweis aufgeführten Arbeitnehmer zur Verfügung stellt und in dem folgende Angaben ausgewiesen sind:

- a) die Angaben zum Dienstleistungserbringer und zum entsandten Arbeitnehmer,
- b) die Gültigkeitsdauer,
- c) die ausstellende Behörde und der ausstellende Mitgliedstaat.

Die genauen Modalitäten für diese Angaben, ein einheitlicher Vordruck des auszustellenden Dokuments und die technischen Spezifikationen für den Schutz vor

Fälschungen werden in einer Durchführungsverordnung nach dem in Artikel 6 der Verordnung (EG) Nr. 1683/95 vorgesehenen Verfahren festgelegt.

5. Der Mitgliedstaat, der den EG-Dienstleistungsausweis ausstellt, darf die Entsendung zum Zwecke der Leistungserbringung in einem anderen Mitgliedstaat nicht als Unterbrechung des Aufenthalts oder der Beschäftigung des entsandten Arbeitnehmers in einem Lohn- oder Gehaltsverhältnis ansehen.

Der Mitgliedstaat, der den EG-Dienstleistungsausweis ausstellt, darf die Wiedereinreise des entsandten Arbeitnehmers in sein Hoheitsgebiet nach seinen innerstaatlichen Regeln nicht verweigern, ganz gleich welches die Gründe für eine solche Verweigerung sein könnten.

Artikel 3

1. Jeder Mitgliedstaat, in dem eine Dienstleistung erbracht wird, gestattet einem Arbeitnehmer, der Staatsangehöriger eines dritten Landes ist, die Einreise und den Aufenthalt in seinem Hoheitsgebiet zum Zwecke der Erbringung einer oder mehrerer Dienstleistungen, wenn der Betreffende während der gesamten Dauer der Dienstleistung im Besitz des EG-Dienstleistungsausweises und eines gültigen Personalausweises oder Reisepasses ist.
2. Jeder Mitgliedstaat, in dem eine Dienstleistung erbracht wird, verlangt weder von dem entsandten Arbeitnehmer noch von dem Leistungserbringer als dessen Arbeitgeber
 - a) ein Einreise- oder Ausreisevisum,
 - b) einen Aufenthaltstitel oder eine Aufenthaltserlaubnis außer dem in Absatz 3 vorgesehenen Titel,
 - c) eine Genehmigung oder Arbeitserlaubnis für den Zugang zur Beschäftigung,
 - d) irgendein sonstiges Dokument, das den unter den Buchstaben a), b) und c) genannten gleichwertig ist.
3. Jeder Mitgliedstaat, in dem eine Dienstleistung erbracht wird, kann dem Leistungserbringer auferlegen, die Anwesenheit des entsandten Arbeitnehmers, die voraussichtliche Dauer seiner Anwesenheit und die Dienstleistung(en), zu deren Erbringung er entsandt wird, vor dessen Einreise in sein Hoheitsgebiet anzuzeigen. Wenn die Gesamtdauer der betreffenden Dienstleistungserbringung(en) innerhalb eines Zeitraums von zwölf Monaten die Dauer von sechs Monaten überschreitet, stellt dieser Mitgliedstaat nach der Einreise des entsandten Arbeitnehmers zur Feststellung der Zulassung des Aufenthalts einen befristeten Aufenthaltstitel aus.
4. Um die Erbringung einer Dienstleistung zu erleichtern, gewährleistet der Mitgliedstaat, in dem die Leistung erbracht wird, daß Staatsangehörige dritter Länder und Unionsbürger, die zum Zwecke einer Leistungserbringung als Arbeitnehmer entsandt werden, in bezug auf die Anerkennung der Diplome, Prüfungszeugnisse und sonstigen Befähigungsnachweise, die innerhalb der Gemeinschaft erworben und von einer zuständigen Behörde eines Mitgliedstaats ausgestellt wurden, gleichbehandelt werden. Der Mitgliedstaat gewährleistet, daß der Arbeitgeber, dessen Rechte als

Leistungserbringer hiervon betroffen sind, im Falle der Nichteinhaltung dieser Gleichbehandlung einen Rechtsbehelf nach innerstaatlichem Recht einlegen kann.

Artikel 4

1. Die Mitgliedstaaten lassen Dienstleistungserbringern, die außerhalb der Gemeinschaft niedergelassen sind, keine günstigere Behandlung zuteil werden als solchen, die innerhalb der Gemeinschaft niedergelassen sind.
2. Ausnahmen von den Bestimmungen dieser Richtlinie sind nur aus Gründen der öffentlichen Ordnung, Sicherheit und Gesundheit zulässig. In diesem Fall gilt die Richtlinie 64/221/EWG entsprechend.

Artikel 5

1. Die Mitgliedstaaten bestimmen die für die Ausstellung des EG-Dienstleistungsausweises und der befristeten Aufenthaltstitel sowie für die Entgegennahme der in Artikel 3 Absatz 3 aufgeführten Angaben zuständigen Behörden. Sie teilen diese der Kommission und den anderen Mitgliedstaaten mit. Sie treffen die erforderlichen Maßnahmen, um die Förmlichkeiten, Fristen und Verfahren für die Einholung dieser Titel soweit wie möglich zu vereinfachen. Die Ausstellung der betreffenden Titel erfolgt unentgeltlich oder gegen Entrichtung eines Betrags, der die Ausstellungsgebühr von Personalausweisen für Inländer nicht übersteigen darf.
2. Die Mitgliedstaaten sehen die Zusammenarbeit der Behörden vor, die entsprechend den einzelstaatlichen Rechtsvorschriften für Fragen im Zusammenhang mit der Durchführung dieser Richtlinie zuständig sind.

Die Zusammenarbeit besteht insbesondere darin, begründete Auskunftersuchen zu beantworten. Die gegenseitige Amtshilfe erfolgt unentgeltlich und unverzüglich.

Artikel 6

Die Mitgliedstaaten legen die Sanktionen fest, die bei einem Verstoß gegen die einzelstaatlichen Vorschriften zur Umsetzung dieser Richtlinie zu verhängen sind, und treffen alle geeigneten Maßnahmen, um deren Durchsetzung zu gewährleisten. Die Sanktionen müssen wirksam, verhältnismäßig und abschreckend sein. Die Mitgliedstaaten teilen diese Bestimmungen der Kommission spätestens an dem in Artikel 8 genannten Tag mit und melden alle sie betreffenden Änderungen unverzüglich.

Artikel 7

Spätestens vier Jahre nach dem in Artikel 8 genannten Zeitpunkt erstattet die Kommission dem Europäischen Parlament und dem Rat über die Anwendung dieser Richtlinie Bericht und schlägt erforderlichenfalls die notwendigen Änderungen vor.

Artikel 8

Die Mitgliedstaaten erlassen und veröffentlichen spätestens am 30. Juni 2002 die notwendigen Rechts- und Verwaltungsvorschriften, um dieser Richtlinie nachzukommen. Sie setzen die Kommission hiervon unverzüglich in Kenntnis.

Bei dem Erlass dieser Vorschriften nehmen die Mitgliedstaaten in den Vorschriften selbst oder durch einen Hinweis bei der amtlichen Veröffentlichung auf diese Richtlinie Bezug. Sie regeln die Einzelheiten dieser Bezugnahme.

Artikel 9

Diese Richtlinie tritt am zwanzigsten Tag nach ihrer Veröffentlichung im Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften in Kraft.

Artikel 10

Diese Richtlinie ist an die Mitgliedstaaten gerichtet.

Geschehen zu Brüssel am

*Im Namen des Europäischen Parlaments
Der Präsident*

*Im Namen des Rates
Der Präsident*

FINANZBOGEN

1. BEZEICHNUNG DER MASSNAHME

Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über die Bedingungen für die Entsendung von Arbeitnehmern mit Staatsangehörigkeit eines dritten Landes im Rahmen der grenzüberschreitenden Erbringung von Dienstleistungen

2. BETROFFENE HAUSALTSLINIE

3. RECHTSGRUNDLAGE

Artikel 57 Absatz 2 und Artikel 66 EG-Vertrag

4. BESCHREIBUNG DER MASSNAHME

4.1 Allgemeines Ziel der Maßnahme

Der Richtlinienvorschlag ist auf die Einführung des EG-Dienstleistungsausweises ausgerichtet. Dieses Dokument wird von dem Mitgliedstaat ausgestellt, in dem ein Dienstleistungserbringer ansässig ist, und von dem aus dieser seine drittstaatsanhörigen Arbeitnehmer zum Zwecke der Erbringung von Dienstleistungen entsenden will. Jeder andere Mitgliedstaat, in dem diese Dienstleistungen erbracht werden, ist verpflichtet, dieses Dokument anzuerkennen und sowohl gegenüber dem entsandten Arbeitnehmer als auch dem betreffenden Dienstleistungserbringer auf seine eigenen Anforderungen in bezug auf Visa, Aufenthalt und Zugang zur Beschäftigung zu verzichten.

4.2 Von der Maßnahme betroffener Zeitraum und Modalitäten für die Verlängerung

Der in Artikel 6 der Verordnung Nr. 1683/95 vorgesehene Ausschuß, auf den in Artikel 2 Absatz 4 des Vorschlags verwiesen wird, könnte seine Tätigkeit unmittelbar nach der Annahme des Vorschlags (möglicherweise ab dem Jahr 2000) aufnehmen. Er hat die Aufgabe, die Umsetzung der Richtlinie, insbesondere die Zusammenarbeit der Verwaltungen durch die Annahme eines einheitlichen Vordrucks des EG-Dienstleistungsausweises zu erleichtern. Ab dem Zeitpunkt der Annahme (möglicherweise im Jahre 2001) braucht der Ausschuß nur noch tätig zu werden, wenn ein Änderungsbedarf an diesem Vordruck besteht.

5. AUSGABENKATEGORIE

entfällt

6. **ART DER AUSGABE**

entfällt

7. **FINANZIELLE AUSWIRKUNGEN AUF TEIL B**

entfällt

8. **GEPLANTE MASSNAHMEN ZUR BETRUGSBEKÄMPFUNG**

entfällt

9. **UNTERSUCHUNG DER KOSTENWIRKSAMKEIT**

9.1 Quantifizierbare spezifische Ziele, betroffene Bevölkerung

Ziel des Vorschlags ist es, einem Dienstleistungserbringer, einem innerhalb des Binnenmarkts ansässigen Unternehmen, zu gewährleisten, daß drittstaatsangehörige Arbeitnehmer „jederzeit“ entsandt werden können, und zwar mit Hilfe einer einfachen vorherigen Anzeige, die an die Behörden des Mitgliedstaats zu richten ist, in dem die Leistung erbracht werden soll. Damit diese Form der Entsendung nicht zu einer unbegrenzten Freizügigkeit von Arbeitnehmern aus Drittländern führt, ist die Anzeigeregulation an bestimmte Garantien seitens des Landes geknüpft, in dem der Dienstleistungserbringer ansässig ist. Zu diesem Zweck muß der Mitgliedstaat, in dem der Leistungserbringer seinen Sitz hat, ein Dokument ausstellen: den EG-Dienstleistungsausweis.

1997 belief sich die Zahl der drittstaatsangehörigen Arbeitnehmer und Selbständigen, die sich rechtmäßig in der Gemeinschaft aufhielten, auf 4,98 Millionen (d. h. 3 % der gesamten Erwerbsbevölkerung), wobei das Verhältnis zwischen Selbständigen und Arbeitnehmern 1:5 betrug.

9.2 Begründung der Maßnahme

Die Initiative fällt in den Rahmen des reibungslosen Funktionierens des Binnenmarkts und somit in die ausschließliche Zuständigkeit der Gemeinschaft (freier Dienstleistungsverkehr innerhalb des Binnenmarktes). Der Vorschlag sieht weder eine Harmonisierung im Bereich der Vorschriften für die Zulassung zur Beschäftigung bei einem Arbeitgeber in einem Mitgliedstaat vor, noch eine Ausdehnung des gemeinschaftlichen Besitzstands im Bereich der Anerkennung beruflicher Befähigungsnachweise auf drittstaatsangehörige Arbeitnehmer.

Der EG-Dienstleistungsausweis bietet die Gewähr, daß der Dienstleistungserbringer die betreffende Person jederzeit entsenden kann. Dies ist auch mit einer wesentlichen Reduzierung der zahlreichen verschiedenen Genehmigungsverfahren vor jeder Entsendung (Visa, Aufenthalts- und Arbeitserlaubnis) in dem Mitgliedstaat verbunden, in dem eine Leistungserbringung erfolgt. Somit wird die Durchführung dieser Richtlinie eine enge Zusammenarbeit der Verwaltungen erfordern. Eine einheitliche Gestaltung des EG-Dienstleistungsausweises ist daher wichtig.

9.3 Folgemaßnahmen und Evaluierung

Gemäß Artikel 7 dieses Richtlinienvorschlags hat die Kommission dem Europäischen Parlament und dem Rat spätestens vier Jahre nach der Umsetzung der Richtlinie Bericht über ihre Anwendung zu erstatten, insbesondere in bezug auf die einzelstaatlichen Regelungen zur Anerkennung der beruflichen Befähigungsnachweise, die entsandte Drittstaatsangehörige innerhalb der Gemeinschaft erworben haben.

10. VERWALTUNGS-AUSGABEN (TEIL A DES EINZELPLANS III DES GESAMTHAUSHALTSPLANS)

Die tatsächliche Bereitstellung der benötigten Verwaltungsmittel wird entsprechend dem jährlichen Beschluß der Kommission über die Mittelzuweisung an die GD XV unter besonderer Berücksichtigung der von der Haushaltsbehörde genehmigten Planstellen und der zusätzlichen Mittel erfolgen.

10.1 Auswirkungen auf die Zahl der Planstellen

Art der Planstellen		Für die Verwaltung der Maßnahme einzusetzendes Personal		Davon		Dauer
		Dauerplanstellen	Zeitplanstellen	Durch Einsatz von innerhalb der GD oder der betreffenden Dienststelle verfügbaren Mitteln	Durch Inanspruchnahme zusätzlicher Mittel	
Beamte oder Bedienstete auf Zeit	A	0,5		0,5		Für die Jahre 2000 et 2003
	B	-		-		
	C	0,5		0,5		
Sonstige Mittel						
Insgesamt		1,0		1,0		

10.2 Globale finanzielle Auswirkungen der Humanressourcen

Art der Planstellen		Für die Verwaltung der Maßnahme einzusetzendes Personal		Kosten pro Jahr
		Dauerplanstellen jährlicher Betrag	Zeitplanstellen	
Beamte oder Bedienstete auf Zeit	A	54 000 Euro		
	B			
	C	54 000 Euro		
Sonstige Mittel				-
Insgesamt		108 000 Euro		

10.3 Erhöhung sonstiger Verwaltungsausgaben infolge der Maßnahme

(in 1000 Euro)

Haushaltslinie (Nr. und Titel)	Beträge					Berechnungsmodul
	2000	2001	2002	2003	2004	
A – 7031 Vorgeschriebener Ausschuß	19,5	-	-	-	-	2 Sitzungen mit 15 Sachverständigen als Vertreter der Mitgliedstaaten: 2 x 9,750 Euro = 19,500 Euro
A – 7050 Studien und Konsultationen	-	-	-	30	-	Studien für die Erstellung des Berichts über die Anwendung der Richtlinie
Insgesamt	19,5	-	-	30	-	

Diese Ausgaben werden durch die Verwendung der Ressourcen in der betroffenen Generaldirektion gedeckt.

Vorschlag für eine

RICHTLINIE DES RATES

zur Ausdehnung der grenzüberschreitenden Dienstleistungsfreiheit auf in der Gemeinschaft
niedergelassene Staatsangehörige dritter Länder 99/0013 (CNS)

DER RAT DER EUROPÄISCHEN UNION -

gestützt auf den Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft, insbesondere auf
Artikel 59 Absatz 2,

auf Vorschlag der Kommission,⁶⁵

nach Stellungnahme des Europäischen Parlaments,⁶⁶

nach Stellungnahme des Wirtschafts- und Sozialausschusses,⁶⁷

in Erwägung nachstehender Gründe:

- (1) Die Beseitigung der Hindernisse für den freien Dienstleistungsverkehr zwischen den Mitgliedstaaten gehört gemäß Artikel 3 Buchstabe c) EG-Vertrag zu den Zielen der Gemeinschaft. Der freie Dienstleistungsverkehr kann auf Selbständige ausgedehnt werden, die nicht Unionsbürger sind, sondern die Staatsangehörigkeit eines dritten Landes besitzen und rechtmäßig in der Gemeinschaft niedergelassen sind.
- (2) Diese Ausdehnung ist bereits seit mehr als vierzig Jahren im EG-Vertrag vorgesehen. Es ist nicht zu rechtfertigen, daß ein Staatsangehöriger eines Drittlands, der in dauerhafter und tatsächlicher Verbindung mit der Wirtschaft eines Mitgliedstaats steht, eine Gesellschaft im Sinne von Artikel 58 EG-Vertrag gründen muß, um in den Genuß des freien Dienstleistungsverkehrs zu gelangen, während sie als selbständige natürliche Person mit Staatsangehörigkeit dritter Länder von diesem Recht ausgenommen sind.
- (3) Arbeitnehmer, die Staatsangehörige dritter Länder sind, können entsandt werden, wohingegen Selbständige, deren Tätigkeit für die Wirtschaft eines Mitgliedstaats von Nutzen ist, kein Recht auf eine grenzüberschreitende Erbringung von Dienstleistungen im gesamten Binnenmarkt haben. Die Ausdehnung des freien Dienstleistungsverkehrs auf Selbständige, die Staatsangehörige dritter Länder sind, berührt nicht die Anwendung der einzelstaatlichen Vorschriften über einen gewissen sozialen Schutz dieser Personen, wie er auch für die Arbeitnehmer gilt.
- (4) Es ist daher zweckmäßig, diese Ausdehnung zu dem Zeitpunkt einzuleiten, zu dem die Gemeinschaft durch die Richtlinie .../.../EG des Europäischen Parlaments und des Rates⁶⁸ eine Klarstellung der Bedingungen für die Entsendung von Arbeitnehmern, die Staatsangehörige dritter Länder sind, im Rahmen der grenzübergreifenden Erbringung

⁶⁵ ABI. C

⁶⁶ ABI. C

⁶⁷ ABI. C

⁶⁸ ABI. L

von Dienstleistungen vornimmt. Aufgrund von Artikel 61 Absatz 1 EG-Vertrag kann der persönliche Anwendungsbereich der vorliegenden Richtlinie nur durch einen besonderen, aufgrund der Bestimmungen des EG-Vertrags über den Verkehrssektor erlassenen Rechtsakt auf die Erbringung von Dienstleistungen auf dem Gebiet des Verkehrs ausgedehnt werden.

- (5) Ein Selbständiger, der Staatsangehöriger eines Drittlands ist, darf in dem Mitgliedstaat, in dem er seine Dienstleistungen erbringt, kein Niederlassungsrecht besitzen. Diese Richtlinie stellt jedoch im übrigen keine Beeinträchtigung der Rechte dar, die auf der Ebene der Gemeinschaft, der einzelnen Mitgliedstaaten oder kraft internationaler Abkommen bereits anerkannt sind, einschließlich der im Rahmen der Europäischen Menschenrechtskonvention garantierten Rechte, insbesondere in bezug auf das Familienleben.
- (6) Der vorübergehende Charakter einer Dienstleistungserbringung ist nicht nur unter Berücksichtigung der Dauer der Leistung, sondern auch ihrer Häufigkeit, regelmäßigen Wiederkehr und Kontinuität zu beurteilen. Dies schließt nicht die Möglichkeit für den Dienstleistungserbringer aus, sich mit einer bestimmten Infrastruktur auszustatten, soweit diese für die Erbringung der betreffenden Leistung erforderlich ist.
- (7) Unmittelbar verbunden mit dem freien Dienstleistungsverkehr ist das Recht auf Einreise und Aufenthalt im Hoheitsgebiet des Mitgliedstaats, in dem die Leistung erbracht wird. In Ermangelung einheitlicher einzelstaatlicher Dokumente, die alle Aspekte im Zusammenhang mit der länderübergreifenden Leistungserbringung abdecken, sollte ein „EG-Dienstleistungsausweis“ genanntes Dokument das Instrument sein, das die grenzüberschreitende Leistungserbringung im Hinblick auf tatsächliche oder mögliche Ortsveränderungen im Rahmen der normalen Tätigkeit erleichtert. Es hängt von der Entscheidung des Dienstleistungserbringers ab, ob er den EG-Dienstleistungsausweis beantragt. Die Richtlinie berührt im übrigen nicht die Verpflichtungen der Gemeinschaft und ihrer Mitgliedstaaten im Rahmen des Allgemeinen Übereinkommens über den Handel mit Dienstleistungen (GATS)⁶⁹. Der EG-Dienstleistungsausweis darf nur die Daten enthalten, die nach Maßgabe der Richtlinie 95/46/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 24. Oktober 1995 zum Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten und zum freien Datenverkehr⁷⁰ erforderlich sind.
- (8) Der den EG-Dienstleistungsausweis ausstellende Mitgliedstaat berücksichtigt Erwägungen aus Gründen der öffentlichen Ordnung zwecks Bekämpfung der illegalen Zuwanderung, indem die Ordnungsgemäßheit der Situation in dem Mitgliedstaat, in dem der Dienstleistungserbringer niedergelassen ist, bescheinigt wird. Damit wird gewährleistet, daß der Selbständige seine Haupttätigkeit in dem Mitgliedstaat ausübt, in dem er niedergelassen ist. Der EG-Dienstleistungsausweis muß daher fälschungssicher sein. Das Erfordernis eines Einreisevisums ist folglich nicht mehr notwendig.
- (9) Der von dem Mitgliedstaat, in dem der Selbständige niedergelassen ist, ausgestellte EG-Dienstleistungsausweis sollte auf diese Weise die Gewähr bieten, daß jeder andere Mitgliedstaat, in dem eine Leistung erbracht wird, die Einreise und den Aufenthalt der betreffenden Person zum Zwecke der Erbringung einer oder mehrerer Dienstleistungen

⁶⁹ ABl. L 336 vom 23.12.1994, S. 190.

⁷⁰ ABl. L 281, 23.11.1995, S. 31.

zuläßt, d. h. den Aufenthalt während und gelegentlich der Erbringung der Dienstleistung. Diese Garantie ist mit der Verpflichtung verbunden, die grenzüberschreitende Leistungserbringung nicht als Unterbrechung des Aufenthalts und der ursprünglich zugelassenen selbständigen Tätigkeit zu betrachten, und insbesondere die entsandte Person unter allen Umständen wieder in das Hoheitsgebiet zuzulassen. Der Mitgliedstaat, in dem die Leistung erbracht wird, verzichtet daher auf seine eigenen Anforderungen hinsichtlich der Einreise, des Aufenthalts und des Zugangs zu einer selbständigen Tätigkeit.

- (10) Jeder Mitgliedstaat muß verlangen können, daß der betreffende Dienstleistungserbringer vor der Einreise in das Hoheitsgebiet dieses Landes seine Anwesenheit und die von ihm zu erbringende(n) Dienstleistung(en) anzeigt. Die Verpflichtung zur vorherigen Anzeige soll es diesem Mitgliedstaat ermöglichen, im konkreten Einzelfall die aus Gründen der öffentlichen Ordnung, Sicherheit und Gesundheit erforderlichen Maßnahmen innerhalb der in der Richtlinie vorgegebenen Grenzen zu treffen. Jeder Mitgliedstaat, in dem eine Dienstleistung erbracht wird, muß außerdem verlangen können, daß nach der Einreise ein befristeter Aufenthaltstitel eingeholt wird, wenn die Dienstleistung(en), zu deren Erbringung sich der Selbständige in diesem Mitgliedstaat aufhält, innerhalb eines Zeitraums von zwölf Monaten eine Frist von sechs Monaten überschreitet. Die Gültigkeitsdauer des befristeten Aufenthaltstitels kann auf die Gültigkeitsdauer des EG-Dienstleistungsausweises beschränkt werden, wenn der betreffende Mitgliedstaat bei Aufenthalten von über zwölf Monaten einen Aufenthaltstitel nach seinen innerstaatlichen Vorschriften ausstellen will.
- (11) Die praktische Wirksamkeit einer solchen Ausdehnung setzt auch voraus, daß Staatsangehörige dritter Länder und Unionsbürger in ihrer Eigenschaft als Leistungserbringer in bezug auf die Anerkennung der Diplome, Prüfungszeugnisse und sonstigen Befähigungsnachweise, die innerhalb der Gemeinschaft erworben wurden, gleichbehandelt werden. Diese Gleichbehandlung sollte auf die Erbringung von Dienstleistungen beschränkt werden. Sie sollte nicht für Diplome, Prüfungszeugnisse und sonstige Befähigungsnachweise gelten, die in einem Drittland erworben und lediglich von einem Mitgliedstaat anerkannt wurden.
- (12) Die Mitgliedstaaten dürfen Selbständigen, die in einem Drittland niedergelassen sind, keine günstigere Behandlung zuteil werden lassen als denjenigen, die innerhalb der Gemeinschaft niedergelassen sind. Die Mitgliedstaaten sollten aus Gründen der öffentlichen Ordnung, Sicherheit oder Gesundheit Ausnahmen von dieser Richtlinie beschließen können. Die Grenzen dieser Ausnahmen sind gegenüber Leistungserbringern, die Staatsangehörige dritter Länder sind, entsprechend der in der Richtlinie 64/221/EWG des Rates vom 25. Februar 1964 zur Koordinierung der Sondervorschriften für die Einreise und den Aufenthalt von Ausländern, soweit sie aus Gründen der öffentlichen Ordnung, Sicherheit oder Gesundheit gerechtfertigt sind⁷¹, zuletzt geändert durch die Richtlinie 75/35/EWG⁷², vorgesehenen Koordinierung festzulegen.
- (13) Für die Durchführung dieser Richtlinie ist eine enge Zusammenarbeit zwischen den zuständigen Behörden der Mitgliedstaaten unerläßlich. Es ist weiterhin für die Behörden der Mitgliedstaaten von Nutzen, den EG-Dienstleistungsausweis einheitlich

⁷¹ ABl. 56 vom 4.4.1964, S. 850/64.

⁷² ABl. L 14 vom 20.1.1975, S. 14.

zu gestalten. Die Befugnis für den Erlaß des einheitlichen Vordrucks und der sonstigen Modalitäten des EG-Dienstleistungsausweises sollte der Kommission entsprechend dem in der Verordnung (EG) Nr. 1683/95 des Rates vom 29. Mai 1995 über eine einheitliche Visagegestaltung⁷³ vorgesehenen Verfahren übertragen werden.

- (14) Die Richtlinie berührt nicht die Zuständigkeit der Mitgliedstaaten in der Frage, welche Drittstaatsangehörigen sie zur Ausübung einer selbständigen Tätigkeit zulassen, unter welchen Voraussetzungen diese Zulassung verlängert werden kann, und welche beruflichen Tätigkeiten in einem Mitgliedstaat reglementiert sind oder nicht.
- (15) Nach dem in Artikel 3b Absatz 3 EG-Vertrag festgeschriebenen Grundsatz der Verhältnismäßigkeit geht diese Richtlinie nicht über das für die Verwirklichung des freien Dienstleistungsverkehrs erforderliche Maß hinaus. Sie gestattet den Mitgliedstaaten die Anwendung ihrer Kontrollen, um festzustellen, ob ein Drittstaatsangehöriger grenzüberschreitend Leistungen erbringt, die vorübergehenden Charakter besitzen, oder ob er im Hoheitsgebiet eines anderen Mitgliedstaates als dem seiner Hauptniederlassung dauerhaft einer selbständigen Tätigkeit nachgeht. Die Richtlinie bleibt ferner auf die Erbringung von Leistungen in einem anderen Mitgliedstaat beschränkt, die eine Höchstdauer von zwölf Monaten nicht überschreiten, sowie auf die Anerkennung von Diplomen, Prüfungszeugnissen und sonstigen Befähigungsnachweisen, die innerhalb der Gemeinschaft erworben wurden.
- (16) Zur Anwendung dieser Richtlinie sollten die Mitgliedstaaten ein System geeigneter Sanktionen einrichten.
- (17) Spätestens vier Jahre nach dem Zeitpunkt der Umsetzung dieser Richtlinie hat die Kommission die Anwendungsmodalitäten dieser Richtlinie zu überprüfen um, falls erforderlich, Änderungsvorschläge zu unterbreiten -

HAT FOLGENDE RICHTLINIE ERLASSEN:

Artikel 1

- 1. Die Mitgliedstaaten sorgen dafür, daß Staatsangehörige dritter Länder, die innerhalb der Gemeinschaft ansässig sind, im Rahmen der in dieser Richtlinie vorgesehenen Grenzen in den Genuß des freien Dienstleistungsverkehrs kommen.
- 2. Diese Richtlinie gilt weder für Staatsangehörige dritter Länder, die Empfänger grenzüberschreitender Dienstleistungen sind, noch für Dienstleistungen auf dem Gebiet des Verkehrs.
- 3. Als Dienstleistungserbringer im Sinne dieser Richtlinie gilt jede natürlich Person, die die Staatsangehörigkeit eines Drittlands besitzt und in dem Mitgliedstaat, in dem sie niedergelassen ist
 - a) ordnungsgemäß ihre Hauptniederlassung errichtet hat, von der aus sie als Selbständiger seit mindestens zwölf Monaten in tatsächlicher und dauerhafter Verbindung mit der Wirtschaft dieses Mitgliedstaats steht;

⁷³ ABl. L 164 vom 14.7.1995, S. 1.

- b) in Übereinstimmung mit den Rechtsvorschriften dieses Staates ihren Wohnsitz unterhält;
- c) nicht auch gleichzeitig als Arbeitnehmer tätig ist.

Artikel 2

1. Beabsichtigt ein Dienstleistungserbringer, der im Rahmen seiner üblichen Tätigkeiten in einen oder mehrere andere Mitgliedstaaten einzureisen und sich dort zum Zwecke der Erbringung von Dienstleistungen aufzuhalten, so stellt der Mitgliedstaat, in dem er niedergelassen ist, ihm ein „EG-Dienstleistungsausweis“ genanntes Dokument aus.

Im Hinblick auf Unterabsatz 1. muß festgestellt werden, daß der Dienstleistungserbringer dem sozialen Sicherungssystem des zuständigen Mitgliedstaates gegen die Risiken Krankheit und Arbeitsunfälle angegliedert ist, oder, in Ermangelung einer solchen Angliederung, während der Dauer der Leistungserbringung in einen oder mehreren anderen Mitgliedstaaten gegen Krankheit und Arbeitsunfälle versichert ist.

2. Der EG-Dienstleistungsausweis wird für eine Gültigkeitsdauer von zwölf Monaten erteilt. Er kann nur erneuert werden, wenn die für die Erteilung geltenden Voraussetzungen erneut erfüllt sind.
3. Der EG-Dienstleistungsausweis ist ein eigenständiges Dokument, dessen Inhaber der Dienstleistungserbringer ist, und in dem folgende Angaben ausgewiesen sind:
 - a) die Angaben zum Dienstleistungserbringer,
 - b) die Gültigkeitsdauer,
 - c) die ausstellende Behörde und der ausstellender Mitgliedstaat.

Die genauen Modalitäten für diese Angaben, ein einheitlicher Vordruck des auszustellenden Dokuments und die technischen Spezifikationen für den Schutz vor Fälschungen werden in einer Durchführungsverordnung nach dem in Artikel 6 der Verordnung (EG) Nr. 1683/95 vorgesehenen Verfahren festgelegt.

4. Der Mitgliedstaat, der den EG-Dienstleistungsausweis ausstellt, darf die grenzüberschreitende Leistungserbringung nicht als Unterbrechung des Aufenthalts oder der selbständigen Tätigkeit des Leistungserbringers in seinem Hoheitsgebiet ansehen.

Der Mitgliedstaat, der den EG-Dienstleistungsausweis ausstellt, darf die Wiedereinreise des Leistungserbringers in sein Hoheitsgebiet nach innerstaatlichen Vorschriften nicht verweigern, ganz gleich welches die Gründe für eine solche Weigerung sein könnten.

Artikel 3

1. Jeder Mitgliedstaat, in dem eine Dienstleistung erbracht wird, läßt die Einreise und den Aufenthalt eines Selbständigen, der Staatsangehöriger eines dritten Landes ist, in sein Hoheitsgebiet zum Zwecke der Erbringung einer oder mehrerer Dienstleistungen zu, wenn die betreffende Person während der gesamten Dauer der Leistungserbringung im

Besitz des *EG-Dienstleistungsausweises* und eines gültigen Personalausweises oder Reisepasses ist.

2. Jeder Mitgliedstaat, in dem eine Dienstleistung erbracht wird, verlangt vom Leistungserbringer
 - a) weder ein Einreise- oder Ausreisevisum,
 - b) noch einen Aufenthaltstitel oder eine Aufenthaltserlaubnis außer dem in Absatz 3 vorgesehenen Titel,
 - c) noch eine Genehmigung zum Zwecke der Leistungserbringung wie Arbeitserlaubnis, Gewerbeausweis für Ausländer oder Legitimationskarte,
 - d) noch irgendein sonstiges Dokument, das den unter Buchstaben a), b) und c) genannten gleichwertig ist.
3. Jeder Mitgliedstaat, in dem eine Dienstleistung erbracht wird, kann vom Leistungserbringer verlangen, seine Anwesenheit, die voraussichtliche Dauer seines Aufenthalts und die Dienstleistung(en), zu deren Erbringung er einreist, vor seiner Einreise in sein Hoheitsgebiet anzuzeigen. Wenn die Gesamtdauer der betreffenden Dienstleistungserbringung(en) innerhalb eines Zeitraums von zwölf Monaten die Dauer von sechs Monaten überschreitet, stellt dieser Mitgliedstaat nach Einreise zur Feststellung der Zulassung des Aufenthalts einen befristeten Aufenthaltstitel aus.
4. Um die Erbringung einer Dienstleistung zu erleichtern, gewährleistet der Mitgliedstaat, in dem die Leistung erbracht wird, daß Staatsangehörige dritter Länder und Unionsbürger in ihrer Eigenschaft als Leistungserbringer in bezug auf die Anerkennung der Diplome, Prüfungszeugnisse und sonstigen Befähigungsnachweise, die sie im Hinblick auf die Ausübung der betreffenden Tätigkeit innerhalb der Gemeinschaft erworben haben und die von einer zuständigen Behörde eines Mitgliedstaat ausgestellt wurden, gleichbehandelt werden.

Artikel 4

1. Die Mitgliedstaaten lassen Selbständigen, die außerhalb der Gemeinschaft niedergelassen sind, keine günstigere Behandlung zuteil werden als denjenigen, die in der Gemeinschaft niedergelassen sind.
2. Ausnahmen von dieser Richtlinie sind nur aus Gründen der öffentlichen Ordnung, Sicherheit und Gesundheit zulässig. In diesem Fall gilt die Richtlinie 64/221/EWG entsprechend.

Artikel 5

1. Die Mitgliedstaaten bestimmen die für die Ausstellung des *EG-Dienstleistungsausweises* und der befristeten Aufenthaltstitel sowie für die Entgegennahme der in Artikel 3 Absatz 3 aufgeführten Angaben zuständigen Behörden. Sie teilen diese der Kommission und den anderen Mitgliedstaaten mit. Sie treffen die erforderlichen Maßnahmen, um die Förmlichkeiten, Fristen und Verfahren für die Einholung dieser Titel soweit wie möglich zu vereinfachen. Die Ausstellung der

betreffenden Titel erfolgt unentgeltlich oder gegen Entrichtung eines Betrags, der die Ausstellungsgebühr von Personalausweisen für Inländer nicht übersteigen darf.

2. Die Mitgliedstaaten sehen die Zusammenarbeit der Behörden vor, die entsprechend den einzelstaatlichen Rechtsvorschriften für Fragen im Zusammenhang mit der Durchführung dieser Richtlinie zuständig sind.

Die Zusammenarbeit besteht insbesondere darin, begründete Auskunftersuchen zu beantworten. Sie erfolgt unentgeltlich und unverzüglich.

Artikel 6

Die Mitgliedstaaten legen die Sanktionen fest, die bei einem Verstoß gegen die einzelstaatlichen Vorschriften zur Umsetzung dieser Richtlinie zu verhängen sind, und treffen alle geeigneten Maßnahmen, um deren Durchsetzung zu gewährleisten. Die Sanktionen müssen wirksam, verhältnismäßig und abschreckend sein. Die Mitgliedstaaten teilen diese Bestimmungen der Kommission spätestens an dem in Artikel 8 genannten Tag mit und melden alle sie betreffenden Änderungen unverzüglich.

Artikel 7

Spätestens vier Jahre nach dem in Artikel 8 genannten Zeitpunkt erstattet die Kommission dem Europäischen Parlament und dem Rat über die Anwendung dieser Richtlinie Bericht und schlägt erforderlichenfalls die notwendigen Änderungen vor.

Artikel 8

Die Mitgliedstaaten erlassen und veröffentlichen spätestens am 30. Juni 2002 die erforderlichen Rechts- und Verwaltungsvorschriften, um dieser Richtlinie nachzukommen. Sie setzen die Kommission hiervon unverzüglich in Kenntnis.

Bei Erlass dieser Vorschriften nehmen die Mitgliedstaaten in den Vorschriften selbst oder durch einen Hinweis bei der amtlichen Veröffentlichung auf diese Richtlinie Bezug. Die Mitgliedstaaten regeln die Einzelheiten dieser Bezugnahme.

Artikel 9

Diese Richtlinie tritt am zwanzigsten Tag nach ihrer Veröffentlichung im Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften in Kraft.

Artikel 10

Diese Richtlinie ist an die Mitgliedstaaten gerichtet.

Geschehen zu Brüssel am

*Im Namen des Rates
Der Präsident*

FINANZBOGEN

1. BEZEICHNUNG DER MASSNAHME

Vorschlag für eine Richtlinie des Rates zur Ausdehnung der grenzüberschreitenden Dienstleistungsfreiheit auf in der Gemeinschaft niedergelassene Staatsangehörige dritter Länder

2. BETROFFENE HAUSALTSLINIE

3. RECHTSGRUNDLAGE

Artikel 59 Absatz 2 EG-Vertrag

4. BESCHREIBUNG DER MASSNAHME

4.1 Allgemeines Ziel der Maßnahme

Der Richtlinienvorschlag dehnt die grenzüberschreitende Erbringung von Dienstleistungen auf Staatsangehörige von Drittländern aus, die in der Gemeinschaft niedergelassen sind. Damit kommen künftig nicht nur Drittstaatsangehörige in den Genuß des freien Dienstleistungsverkehrs, die Gesellschafter einer gemäß den Artikeln 58 und 66 EG-Vertrag gegründeten Gesellschaft sind, sondern auch natürliche Personen, die als Alleinunternehmer tätig sind.

Hinsichtlich der Bedingungen für die Einreise und den Aufenthalt der betreffenden Personen ist der Richtlinienvorschlag auf die Einführung des EG-Dienstleistungsausweises unter ähnlichen Bedingungen ausgerichtet, wie sie für die Entsendung von Arbeitnehmern gelten. Überdies sieht der Richtlinienvorschlag Erleichterungen bei der Ausübung des freien Dienstleistungsverkehrs vor, indem es innerhalb der Gemeinschaft erworbene beruflichen Befähigungsnachweise anerkennt. Allerdings ist diese Anerkennung nicht automatisch mit einer Ausdehnung des für die Unionsbürger geltenden gemeinschaftlichen Besitzstands auf die betreffenden Personen verbunden.

4.2 Von der Maßnahme betroffener Zeitraum und Modalitäten für die Verlängerung

Der in Artikel 6 der Verordnung Nr. 1683/95 vorgesehene Ausschuß, auf den in Artikel 2 Absatz 3 des Vorschlags verwiesen wird, könnte seine Tätigkeit unmittelbar nach der Annahme des Vorschlags (möglicherweise ab dem Jahr 2000) aufnehmen. Er hat die Aufgabe, die Umsetzung der Richtlinie, insbesondere die Zusammenarbeit der Verwaltungen durch die Annahme eines einheitlichen Vordrucks des EG-Dienstleistungsausweises zu erleichtern. Ab dem Zeitpunkt der Annahme (möglicherweise im Jahre 2001) braucht der Ausschuß nur noch tätig zu werden, wenn ein Änderungsbedarf an diesem Vordruck besteht.

5. AUSGABENKATEGORIE

entfällt

6. ART DER AUSGABE

6.1 Art der Ausgabe

entfällt

7. FINANZIELLE AUSWIRKUNGEN AUF TEIL B

entfällt

8. GEPLANTE MASSNAHMEN ZUR BETRUGSBEKÄMPFUNG

entfällt

9. UNTERSUCHUNG DER KOSTENWIRKSAMKEIT

9.1 Quantifizierbare spezifische Ziele, betroffene Bevölkerung

Ziel des Vorschlags ist es sicherzustellen, daß Staatsangehörige dritter Länder, die rechtmäßig innerhalb der Gemeinschaft ansässig sind, vorübergehend Dienstleistungen erbringen können, ohne sich dafür in einem zweiten Mitgliedstaat niederlassen zu müssen, ganz gleich, welchen wirtschaftlichen Status sie in dem Mitgliedstaat ihrer Niederlassung innehaben (Gesellschafter eines Unternehmens oder Selbständiger).

1997 belief sich die Zahl der drittstaatsangehörigen Arbeitnehmer und Selbständigen, die sich rechtmäßig innerhalb der Gemeinschaft aufhielten, auf 4,98 Millionen (d. h. 3 % der gesamten Erwerbsbevölkerung), wobei das zahlenmäßige Verhältnis zwischen Selbständigen und Arbeitnehmern 1:5 betrug.

9.2 Begründung der Maßnahme

Die Initiative fällt in den Rahmen des reibungslosen Funktionierens des Binnenmarkts und somit in die ausschließliche Zuständigkeit der Gemeinschaft. Das Subsidiaritätsprinzip findet in diesem Fall keine Anwendung, denn der Vorschlag sieht weder eine Harmonisierung im Bereich der Vorschriften für die Zulassung Selbständiger in einem Mitgliedstaat vor, noch eine Ausdehnung des gemeinschaftlichen Besitzstands im Bereich der Anerkennung beruflicher Befähigungsnachweise.

In Anbetracht des ersten Richtlinienvorschlags ist es nicht zu rechtfertigen, daß ein Arbeitnehmer im Rahmen der Erbringung von Dienstleistungen entsandt werden kann, ein Selbständiger hingegen nicht berechtigt sein soll, für eigene Rechnung und in eigener Verantwortung eine Dienstleistung zu erbringen, ohne zuvor in einem Mitgliedstaat eine Gesellschaft gegründet zu haben.

Zu diesem Zweck bietet der EG-Dienstleistungsausweis die Gewähr, daß der Selbständige ab dem Zeitpunkt der Ausstellung dieses Dokuments jederzeit in einem anderen Mitgliedstaat tätig werden kann. Somit wird die Durchführung dieser Richtlinie eine enge Zusammenarbeit der Verwaltungen erfordern. Eine einheitliche Gestal-

tung des EG-Dienstleistungsausweises ist daher wichtig. Die Kommission kann diesen erst dann beschließen, wenn sie die Mitgliedstaaten über den durch die Verordnung (EG) Nr. 1683/95 eingesetzten Ausschuß konsultiert hat.

9.3 Folgemaßnahmen und Evaluierung

Gemäß Artikel 7 dieses Richtlinienvorschlags hat die Kommission dem Europäischen Parlament und dem Rat spätestens vier Jahre nach der Umsetzung der Richtlinie Bericht über ihre Anwendung zu erstatten, insbesondere in bezug auf die einzelstaatlichen Regelungen zur Anerkennung beruflicher Befähigungsnachweise, die Drittstaatsangehörige innerhalb der Gemeinschaft erworben haben.

10. VERWALTUNGS-AUSGABEN (TEIL A DES EINZELPLANS III DES GESAMTHAUSHALTSPLANS)

Die tatsächliche Bereitstellung der benötigten Verwaltungsmittel wird entsprechend dem jährlichen Beschluß der Kommission über die Mittelzuweisung an die GD XV unter besonderer Berücksichtigung der von der Haushaltsbehörde genehmigten Planstellen und der zusätzlichen Mittel erfolgen.

10.1 Auswirkungen auf die Zahl der Planstellen

Art der Planstellen		Für die Verwaltung der Maßnahme einzusetzendes Personal		Davon		Dauer
		Dauerplanstellen	Zeitplanstellen	Durch Einsatz von innerhalb der GD oder der betreffenden Dienststelle verfügbaren Mitteln	Durch Inanspruchnahme zusätzlicher Mittel	
Beamte oder Bedienstete auf Zeit	A	0,5		0,5		Für die Jahre 2000 et 2003
	B	-		-		
	C	0,5		0,5		
Sonstige Mittel						
Insgesamt		1,0		1,0		

10.2 Globale finanzielle Auswirkungen der Humanressourcen

Art der Planstellen		Für die Verwaltung der Maßnahme einzusetzendes Personal		Kosten pro Jahr
		Dauerplanstellen jährlicher Betrag	Zeitplanstellen	
Beamte oder Bedienstete auf Zeit	A	54 000 Euro		
	B			
	C	54 000 Euro		
Sonstige Mittel				-
Insgesamt		108 000 Euro		

10.3 Erhöhung sonstiger Verwaltungsausgaben infolge der Maßnahme

(in 1000 Euro)

Haushaltslinie (Nr. und Titel)	Beträge					Berechnungsmodul
	2000	2001	2002	2003	2004	
A – 7031 Vorgeschriebener Ausschuß	19,5	-	-	-	-	2 Sitzungen mit 15 Sachverständigen als Vertreter der Mitgliedstaaten: 2 x 9,750 Euro = 19,500 Euro Studien für die Erstellung des Berichts über die Anwendung der Richtlinie
A – 7050 Studien und Konsultationen	-	-	-	30	-	
Insgesamt	19,5	-	-	30	-	

Diese Ausgaben werden durch die Verwendung der Ressourcen in der betroffenen Generaldirektion gedeckt.

WIRKUNGSANALYSE

AUSWIRKUNGEN DER VORSCHLÄGE AUF DIE UNTERNEHMEN, INSBESONDERE AUF DIE KLEINEN UND MITTLEREN UNTERNEHMEN

Titel:

Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über die Bedingungen für die Entsendung von Arbeitnehmern mit Staatsangehörigkeit eines dritten Landes im Rahmen der grenzüberschreitenden Erbringung von Dienstleistungen

Vorschlag für eine Richtlinie des Rates zur Ausdehnung der grenzüberschreitenden Dienstleistungsfreiheit auf in der Gemeinschaft niedergelassene Staatsangehörige dritter Länder

Warum ist unter Berücksichtigung des Subsidiaritätsprinzips in diesem Bereich eine Gesetzgebung auf der Ebene der Gemeinschaft erforderlich und worin bestehen die wichtigsten Ziele?

Der erste Vorschlag ist auf die Situation der Gemeinschaftsunternehmen ausgerichtet, die im Rahmen der länderübergreifenden Erbringung von Dienstleistungen ihr Personal entsenden, zu dem auch Drittstaatsangehörige gehören, die sich rechtmäßig innerhalb der Gemeinschaft aufhalten und zur Ausübung einer Beschäftigung im Lohn- oder Gehaltsverhältnis zugelassen sind. Dieser Vorschlag geht per definitionem über den Rahmen der territorialen Zuständigkeiten der Mitgliedstaaten hinaus. Er stellt auf die Ausstellung eines Dokuments durch den Mitgliedstaat ab, in dem der Dienstleistungserbringer niedergelassen ist und der Drittstaatsangehörige seinen Wohnsitz unterhält. In diesem Dokument wird die Ordnungsgemässheit der Situation in diesem Staat festgestellt. Auf Vorlage dieses Dokuments und auf der Grundlage einer Anwesenheitsanzeige wird der vorübergehende Aufenthalt von Drittstaatsangehörigen im Hoheitsgebiet anderer Mitgliedstaaten zugelassen.

Der zweite Vorschlag ist ohne Frage auf die gleichen Ziele in bezug auf den vorübergehenden Aufenthalt Selbständiger zum Zwecke einer Leistungserbringung ausgerichtet, stellt jedoch vor allem auf die Ausdehnung des freien Dienstleistungsverkehrs auf Drittstaatsangehörige ab.

Die Auswirkungen auf die Unternehmen

Wer ist von den Vorschlägen betroffen?

Betroffen sind alle Dienstleistungssektoren, insbesondere die Bereiche Handel und Informatik, Architektur/Engineering, Bauwesen, Werbung, Dienstleistungen in den Bereichen Kultur und Sport, aber auch die Metallindustrie und die Landwirtschaft.

Welche Maßnahmen müssen die Unternehmen treffen, um den Vorschlägen nachzukommen?

Durch die Vorschläge werden die abzuwickelnden Förmlichkeiten darauf reduziert, die Anwesenheit eines Drittstaatsangehörigen und den Grund für seine Anwesenheit im voraus anzuzeigen. Da es hier um Staatsangehörige dritter Länder geht, ist es unvermeidbar, daß das

Unternehmen im Hinblick auf die Einholung einer Genehmigung bei den Behörden des Landes, in dem es seinen Sitz hat, bestimmte Schritte einleitet. Diese Genehmigung bestätigt die Ordnungsgemässheit der Situation des Dienstleistungserbringers und ist in allen anderen Mitgliedstaaten zum Zwecke einer Leistungserbringung gültig. Somit wird eine Wiederholung der gleichen Förmlichkeiten in jedem Mitgliedstaat, in dem derartige Leistungen erbracht werden sollen, vermieden.

Was die Ausdehnung des freien Dienstleistungsverkehrs auf Drittstaatsangehörige anbelangt, so werden diese von nun an grundsätzlich mit Dienstleistungserbringern gleichgestellt, die die Staatsangehörigkeit eines Mitgliedstaats besitzen, d.h. es gelten für sie die gleichen Erfordernisse, die bislang gegenüber den Leistungserbringern des Binnenmarktes zur Anwendung kommen.

Welche wirtschaftlichen Folgen werden die Vorschläge voraussichtlich haben?

Für die Beschäftigung: Die Entsendung eines Drittstaatsangehörigen im Rahmen der Erbringung einer Dienstleistung wirkt sich nicht auf die Regelung des Arbeitsmarktes aus. Die betreffenden Arbeitnehmer suchen in dem Land, in dem die Leistung erbracht wird, keinen Arbeitsplatz, sondern kehren nach Beendigung der Leistungserbringung in den Mitgliedstaat zurück, in dem sie rechtmäßig ihren ständigen Aufenthalt haben.

Für die Investitionstätigkeit und die Gründung neuer Unternehmen: Die Erbringung von Dienstleistungen ist ein Recht, das die Gründung neuer Unternehmen in anderen Mitgliedstaaten unberührt läßt, das aber gleichwohl der Investitionstätigkeit im Binnenmarkt förderlich ist. Hinsichtlich der Arbeits- und Beschäftigungsbedingungen fügen diese beiden Vorschläge der Richtlinie 96/71/EG nichts hinzu.

Für die Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen: Die Mobilität der Dauerbeschäftigten eines Unternehmens gewinnt immer größere Bedeutung, da sich die Unternehmen auf immer höhere Marktanforderungen in Bezug auf Qualität und Schnelligkeit der Leistungserbringung einstellen müssen. Überdies stellen die Vorschläge auf den Abbau der vorhandenen Abweichungen zwischen den einzelstaatlichen Rechtsvorschriften ab, indem sie Arbeitnehmer und Selbständige gleichermaßen einschließen.

Enthalten die Vorschläge Maßnahmen zur Berücksichtigung der spezifischen Situation der kleinen und mittleren Unternehmen (geringere oder andere Erfordernisse?)

Die vielen verschiedenen Förmlichkeiten, mit denen die Dienstleistungserbringer bislang bei der Entsendung ihres Personals belastet werden, sind effektiv für die KMU schwerer zu bewältigen. Die zweite Richtlinie betrifft de facto überwiegend natürliche Personen und damit eher Kleinunternehmen.

Konsultation

Die hochrangige Arbeitsgruppe zu Fragen der Freizügigkeit (die Gruppe „Veil“) hat in ihrem Bericht vom 18. März 1997 der Kommission empfohlen, im Zusammenhang mit der ersten Richtlinie „eine Gemeinschaftsaktion einzuleiten“.

Im Juni 1997 sind die Mitgliedstaaten zu dieser Empfehlung und ihrem eventuellen Anwendungsbereich konsultiert worden. 13 Mitgliedstaaten haben geantwortet.

Im Juli 1997 haben die Dienststellen der Kommission 22 Organisationen konsultiert, von denen 11 geantwortet haben: CEC (Führungskräfte), EGB, EUROCADRES, EURO-FIET, FETBB, FIEC, GEOPA-COPA, HOTRECA, UNICE, ORGALIME-WEM, UEPAME/EUROPMI.

Die Reaktion war überwiegend positiv. Einige Gewerkschaften haben im Hinblick auf einen Vorschlag der Kommission eine abwartende Haltung eingenommen. Eine Organisation (FIEC) hat sich mit Nachdruck gegen einen Vorschlag ausgesprochen, auf der anderen Seite aber betont, daß die geltenden einzelstaatlichen Bestimmungen vereinfacht werden müßten. Eine deutliche Mehrheit hat sich gegen die Ausdehnung einer Gemeinschaftsaktion auf Leiharbeitsunternehmen ausgesprochen.

In Anbetracht der Zustimmung zu einer Aktion in bezug auf die Entsendung von Arbeitnehmern hält die Kommission es für unerlässlich, auch eine Maßnahme einzuleiten, die bereits seit 1957 ausdrücklich im EG-Vertrag vorgesehen ist: die Ausdehnung des freien Dienstleistungsverkehrs auf Drittstaatsangehörige, die innerhalb der Gemeinschaft ansässig sind.

11.06.99**Beschluß
des Bundesrates**

Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über die Bedingungen für die Entsendung von Arbeitnehmern mit Staatsangehörigkeit eines dritten Landes im Rahmen der grenzüberschreitenden Erbringung von Dienstleistungen

Vorschlag für eine Richtlinie des Rates zur Ausdehnung der grenzüberschreitenden Dienstleistungsfreiheit auf in der Gemeinschaft niedergelassene Staatsangehörige dritter Länder

KOM(99) 3 endg.; Ratsdok. 6079/99

Der Bundesrat hat in seiner 739. Sitzung am 11. Juni 1999 gemäß §§ 3 und 5 EUZBLG die folgende Stellungnahme beschlossen:

Einführung eines EG-Dienstleistungsausweises für entsandte Arbeitnehmer mit Drittstaatsangehörigkeit:

1. Der Bundesrat begrüßt die Absicht der Kommission, mit der Einführung eines EG-Dienstleistungsausweises für entsandte Arbeitnehmer aus Drittstaaten einen Beitrag zur Vereinheitlichung der Praxis in den Mitgliedstaaten zu leisten und die Schwierigkeiten bei der Anwendung der EuGH-Rechtsprechung zu beenden. Er hält eine Verbesserung der Rechtssicherheit und eine Erleichterung der Kontrolle durch die Schaffung eines fälschungssicheren, einheitlichen Dokuments grundsätzlich für sinnvoll. Ein Fortschritt ist nach Auffassung des Bundesrates auch die unbedingte Wiedereinreisegarantie für den Drittstaater, die mit der Ausstellung des EG-Dienstleistungsausweises vom ausstellenden Staat übernommen wird.

...

2. Problematisch ist jedoch, daß die geplante Regelung insofern über die Rechtsprechung Vander Elst (C-43/93; Slg. 1994, I-3803) und die von den Mitgliedstaaten im Jahr 1995 hierzu erarbeiteten Leitlinien (vgl. Ratsdok. 7710/1/95 REV 1) hinausgeht, als nicht eine Vorbeschäftigung bei dem dienstleistenden Arbeitgeber vorausgesetzt wird, sondern irgendeine Vorbeschäftigung im Entsendestaat ausreicht. Somit besteht die Gefahr des Mißbrauchs durch die Schaffung von Scheinfirmen oder durch die von der Richtlinie zwar ausdrücklich ausgenommene, faktisch aber stattfindende Arbeitnehmerüberlassung.

Der Bundesrat hält es deshalb für erforderlich, daß zumindest eine gewisse Dauer der Vorbeschäftigung bei dem die Dienstleistung erbringenden Arbeitgeber vorausgesetzt wird. Die Dauer muß so angelegt sein, daß sie zwar nicht eine grenzüberschreitende Dienstleistung behindert oder unterbindet, aber gleichzeitig geeignet ist, wirksam einem Mißbrauch vorzubeugen.

3. Der Bundesrat bittet die Bundesregierung darüber hinaus, im Rahmen der weiteren Verhandlungen auf folgendes hinzuwirken:

- Zur Vermeidung von Wettbewerbsverzerrungen sollte - über den in Artikel 2 Absatz 1 b) vorgesehenen Nachweis der Absicherung des entsandten Arbeitnehmers gegen Krankheit und Arbeitsunfälle hinaus - darauf hingewirkt werden, daß der ausstellenden Behörde die vollständige Eingliederung des entsandten Arbeitnehmers in das soziale Sicherungssystem dieses Mitgliedstaates nachzuweisen ist.
- Die Prüfung auf bestehende Einreiseverbote gegen den zu entsendenden Arbeitnehmer durch die zuständigen Behörden des Staates, in dem die Dienstleistung erbracht werden soll, muß weiterhin vor der Einreise gewährleistet sein.

Ausdehnung der Dienstleistungsfreiheit auf Drittstaatsangehörige:

4. Die Ausdehnung der Dienstleistungsfreiheit auf in einem Mitgliedstaat der EU niedergelassene Selbständige aus Drittstaaten lehnt der Bundesrat in der vorgesehenen Form ab. Da Gesellschaften mit Sitz in der EU gemäß Artikel 58 EGV bereits unabhängig von der Staatsangehörigkeit des Gründers das Recht auf Dienstleistungsfreiheit zusteht, bezieht sich die Regelung erklärtermaßen nur auf natürliche Personen mit Drittstaatsangehörigkeit.

5. Der Bundesrat stimmt mit der Kommission darin überein, daß Dienstleistungen durch diesen Personenkreis hauptsächlich in Form von Subunternehmeraufträgen erbracht werden dürften. Diese werden sich in der Praxis voraussichtlich auf wenige Sektoren, insbesondere die Bauwirtschaft, konzentrieren.
6. Nach Ansicht des Bundesrates besteht bei einer Ausdehnung der Dienstleistungsfreiheit auf in einem Mitgliedstaat ansässige Drittstaater die Gefahr, daß sich das bereits jetzt insbesondere im Bausektor bestehende Problem der Scheinselbständigkeit bei Dienstleistungserbringern aus anderen Mitgliedstaaten der EU durch die Einräumung der Dienstleistungsfreiheit für Drittstaater verschärft, zumal damit die nicht bestehende Freizügigkeit von Drittstaatern innerhalb der EU durch die Wahl des Status als Selbständiger unterlaufen werden kann. Dies gilt insbesondere für Drittstaater, die in Mitgliedstaaten ansässig sind, in denen ein Statuswechsel bei Beibehaltung der Tätigkeit ohne weiteres möglich ist. Insoweit sind Verdrängungswirkungen zu Lasten des deutschen Arbeitsmarktes in ohnehin belasteten Sektoren zu befürchten.
7. Der Bundesrat hält es deshalb für unverzichtbar, daß der Mitgliedstaat, in dem die Dienstleistung erbracht werden soll, nicht daran gehindert ist zu prüfen, ob nach seinem Recht tatsächlich Selbständigkeit vorliegt, um Wettbewerbsverzerrungen durch Scheinselbständigkeit zu vermeiden. Andernfalls bestünde eine ungerechtfertigte Besserstellung von Drittstaatern gegenüber Staatsangehörigen der EU, die zu einer unerwünschten Präjudizwirkung führen könnte. Eine Pflicht zur Anerkennung des in einem anderen Mitgliedstaat bestehenden Selbständigkeitsstatus wird deshalb strikt abgelehnt.
8. Den potentiellen Zuwachs an Wertschöpfung im Binnenmarkt durch die Einräumung der Dienstleistungsfreiheit für nach deutschem Recht tatsächlich selbständige natürliche Personen hält der Bundesrat demgegenüber für nachrangig, da deren Betätigung aufgrund des mit der Erbringung einer grenzüberschreitenden Dienstleistung verbundenen zusätzlichen Aufwands in der Regel regional oder national beschränkt sein dürfte und im übrigen die Möglichkeit der Gründung einer Gesellschaft besteht.