Amtsblatt
der Europäischen Union

DE
Reihe C

C/2026/5094

20.10.2026

Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses

Auf dem Weg zu einem klaren EU-Rahmen für die Entsendung von Drittstaatsangehörigen: Gewährleistung von echten Entsendungen, Rechtssicherheit und fairem Wettbewerb

(Initiativstellungnahme)

(C/2026/5094)

Berichterstatter: **David HAFNER**

Berater	Herwig VERSCHUEREN (für den Berichterstatter, Gruppe II) Jukka AHTELA (für Gruppe I)
Beschluss des Plenums	19.2.2026
Rechtsgrundlage	Artikel 52 Absatz 2 der Geschäftsordnung
Zuständiges Arbeitsorgan	Fachgruppe Beschäftigung, Sozialfragen, Unionsbürgerschaft
Annahme im Arbeitsorgan	25.6.2026
Verabschiedung im Plenum	15.7.2026
Plenartagung Nr.	607
Ergebnis der Abstimmung (Ja-Stimmen/Nein-Stimmen/ Enthaltungen)	196/6/13

1. Schlussfolgerungen und Empfehlungen

DER EUROPÄISCHE WIRTSCHAFTS- UND SOZIALAUSSCHUSS (EWSA)

1.1. stellt fest, dass die Entsendung von Drittstaatsangehörigen innerhalb des vertraglich verankerten Rahmens der Dienstleistungsfreiheit (Artikel 56 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV)) durch allgemeine Rechtsvorschriften der EU für die Entsendung von Arbeitnehmern geregelt ist und auch durch die Rechtsprechung des Gerichtshofs der Europäischen Union (EuGH) gestaltet wird. Unterschiede bei Auslegung und Umsetzung in den Mitgliedstaaten können zu Rechtsunsicherheit, Risiken von Missbrauch sowie Verzerrungen des fairen Wettbewerbs führen, die das Vertrauen in den Binnenmarkt und seine Legitimität untergraben könnten;

1.2. fordert mehr Klarheit in Bezug auf Auslegung und Umsetzung und eine konsequentere Anwendung des bestehenden EU-Rahmens, einschließlich klarerer und verständlicherer Leitlinien für die einschlägige Rechtsprechung, um Rechtssicherheit, gleiche Wettbewerbsbedingungen und einen wirksamen Schutz von Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern sowie Unternehmen sicherzustellen;

1.3. betont, dass es sich bei der Entsendung von Drittstaatsangehörigen um eine tatsächliche grenzüberschreitende Erbringung von Dienstleistungen handeln muss, und die Entsendung in keinem Fall dazu dienen darf, Zugang zum Arbeitsmarkt des Aufnahmemitgliedstaats zu gewähren oder Arbeitnehmer einem anderen Unternehmen zu überlassen;

1.4. stellt fest, dass die Mitgliedstaaten gemäß Artikel 79 Absatz 5 AEUV die Zuständigkeit dafür behalten, die Bedingungen für den Zugang zu ihren Arbeitsmärkten festzulegen, und betont, dass missbräuchliche Entsenderegelungen nicht dazu genutzt werden dürfen, diese Zuständigkeiten zu umgehen;

1.5. betont, dass die wichtigsten Bedingungen für die rechtmäßige Entsendung von Drittstaatsangehörigen, insbesondere im Hinblick auf den rechtmäßigen Aufenthalt, die gewöhnliche Beschäftigung im Entsendemitgliedstaat und die Auflage, keinen Zugang zum Arbeitsmarkt des Aufnahmemitgliedstaats zu verlangen, einer angemessenen Klärung im Hinblick auf ihre praktische Anwendung, Umsetzung und Durchsetzung bedürfen;

1.6. begrüßt die jüngst erzielte politische Einigung über die Überarbeitung der Verordnungen zur Koordinierung der Systeme der sozialen Sicherheit, der zufolge eine Person vor der Entsendung drei Monate im Sozialversicherungssystem des entsendenden Mitgliedstaats versichert sein muss;

1.7. unterstreicht, dass eine echte Entsendung eine tatsächliche und überprüfbare Verbindung zwischen dem Arbeitnehmer und dem Arbeitsmarkt des entsendenden Mitgliedstaats voraussetzt, und fordert klare und operative Kriterien für die Überprüfung einer solchen Verbindung, einschließlich Aspekten wie der tatsächlichen Beschäftigung, dem Sozialversicherungsschutz und gegebenenfalls der Einhaltung der steuerlichen Verpflichtungen und des Bestehens einer tatsächlichen wirtschaftlichen Tätigkeit des Arbeitgebers im entsendenden Mitgliedstaat, um Briefkastenfirmen zu verhindern. Die kürzlich vereinbarten Änderungen der Verordnungen zur Koordinierung der Systeme der sozialen Sicherheit dienen als wichtiger Bezugspunkt bei der Frage, wie die Verbindung zum Arbeitsmarkt des entsendenden Mitgliedstaats zu bewerten ist;

1.8. stellt fest, dass es Hinweise auf Fälle gibt, in denen Arbeitnehmer in einem Mitgliedstaat in erster Linie zum Zweck der Entsendung in einen anderen Mitgliedstaat eingestellt werden; hier kann sich die Frage stellen, ob die Anforderung einer gewöhnlichen Beschäftigung erfüllt ist;

1.9. hebt die zunehmende Rolle von Vermittlern, Rekrutierungsketten und Leiharbeitsunternehmen bei der Entsendung von Drittstaatsangehörigen hervor und fordert, Vorschriften besser durchzusetzen, damit im Rahmen solcher Vereinbarungen tatsächlich Dienstleistungen erbracht und Vereinbarungen nicht missbraucht werden, um irreguläre Migration zu erleichtern und lediglich Arbeitskräfte bereitzustellen; dies könnte unter anderem durch eine striktere Anwendung von Kriterien in Bezug auf wesentliche Tätigkeiten und die Verhinderung von Briefkastenfirmen geschehen;

1.10. stellt fest, dass die Nichteinhaltung der Bedingungen für die Entsendung von Drittstaatsangehörigen zu illegaler Beschäftigung und illegalem Aufenthalt führen und damit rechtliche Risiken sowohl für Arbeitnehmer als auch für Arbeitgeber mit sich bringen kann, und betont, dass eine wirksame Durchsetzung durch die Mitgliedstaaten geboten ist;

1.11. unterstreicht, dass die Europäische Arbeitsbehörde (ELA) gestärkt werden muss, unter anderem durch den Ausbau ihres Mandats und eine angemessene Mittelausstattung; dies gilt insbesondere für die Koordinierung konzertierter und gemeinsamer Kontrollen, die Vermittlung, den Informationsaustausch zwischen den Mitgliedstaaten und die Überwachung von Entsendemustern unter Beteiligung von Drittstaatsangehörigen, auch durch gemeinsame digitale Instrumente und unter stärkerer Einbeziehung der Sozialpartner; begrüßt in diesem Zusammenhang das anstehende Paket für eine faire Arbeitskräftemobilität als Gelegenheit, eine faire Arbeitskräftemobilität unter anderem durch die Entwicklung des Europäischen Sozialversicherungspasses (ESSPASS) weiter zu stärken, um die Digitalisierung und grenzüberschreitende Überprüfung von Sozialversicherungsbescheinigungen, insbesondere PD A1-Bescheinigungen, zu unterstützen;

1.12. hebt die besondere Schutzbedürftigkeit entsandter Arbeitnehmer aus Drittstaaten hervor, die durch Probleme in Verbindung mit der Auslegung und Umsetzung des Rechtsrahmens und eine unzureichende Durchsetzung verschärft wird, und fordert einen besseren Zugang zu Informationen über Rechte und Pflichten, unter anderem durch gezielte Informationsmaßnahmen und Zusammenarbeit mit den Sozialpartnern; fordert ferner eine angemessene Unterstützung durch die EU, auch durch Finanzmittel und Programme, um wirksame und zugängliche Informationen und Leitlinien für entsandte Arbeitnehmer aus Drittstaaten unter aktiver Einbeziehung der Sozialpartner bereitzustellen und geeignete Unterstützungsmaßnahmen vorzusehen, die die tatsächliche Ausübung dieser Arbeitnehmerrechte erleichtern.

2. **Allgemeine Bemerkungen**

Mobilität der Arbeitskräfte und Dienstleistungsfreiheit im Binnenmarkt: Rechtsrahmen

2.1. Im Letta-Bericht wird zu Recht betont, dass sich der europäische Binnenmarkt als Eckpfeiler eines beispiellosen Wirtschaftswachstums, der Konvergenz, des sozialen Fortschritts und der Verbesserung des Lebensstandards auf dem gesamten Kontinent erwiesen hat ([1]). Die Mobilität der Arbeitskräfte innerhalb der EU hat wesentlich zum Erfolg des Binnenmarkts beigetragen. Sie schließt die Freizügigkeit natürlicher Personen innerhalb der EU zum Zwecke der Beschäftigung oder der Erbringung von Dienstleistungen ein und ist Ausdruck der Möglichkeit, auf der Grundlage der Freizügigkeit der Arbeitnehmer (Artikel 45 AEUV) und des freien Dienstleistungsverkehrs (Artikel 56 AEUV) in einem anderen Mitgliedstaat zu arbeiten. Letzteres bezieht sich auf die Tätigkeit eines Unternehmens, das Arbeitnehmer für einen begrenzten Zeitraum von einem Mitgliedstaat in einen anderen entsendet.

([1]) Letta E. (2024), *Much more than a market*, S. 14.

2.2. Arbeitnehmer, die von der Freizügigkeit der Arbeitnehmer Gebrauch machen, sind in den Arbeitsmarkt des Aufnahmemitgliedstaats integriert, wohingegen entsandte Arbeitnehmer sich im Rahmen der vorübergehenden Dienstleistungsfreiheit ihrer Arbeitgeber bewegen und in den Arbeitsmarkt des Entsendestaats integriert bleiben. Drittstaatsangehörige, die rechtmäßig in einem Mitgliedstaat arbeiten und aufhältig sind, haben — außer unter bestimmten Bedingungen für langfristig Aufenthaltsberechtigte — kein Recht auf Freizügigkeit als Arbeitnehmer, können aber von ihrem Arbeitgeber entsandt werden.

2.3. Im Zuge der Entwicklung des Binnenmarkts haben immer mehr Unternehmen die Entsendung von Arbeitnehmern, einschließlich Drittstaatsangehörige, rechtmäßig genutzt, um grenzüberschreitende Dienstleistungen zu erbringen, und so zum Funktionieren des Binnenmarkts und zur Wettbewerbsfähigkeit der europäischen Wirtschaft beigetragen. Die Arbeitnehmerrechte entsandter Arbeitnehmer sind durch die Richtlinie 96/71/EG ([2]) über die Entsendung von Arbeitnehmern [in der durch die Richtlinie (EU) Nr. 2018/957 ([3]) geänderten Fassung], die Durchsetzungsrichtlinie 2014/67/EU ([4]) und die Richtlinie (EU) Nr. 2020/1057 ([5]) über die Entsendung von Arbeitnehmern im Straßenverkehrssektor garantiert. Die Sozialversicherungsansprüche entsandter Arbeitnehmer sind in den Verordnungen (EG) Nr. 883/2004 ([6]) und (EG) Nr. 987/2009 ([7]) zur Koordinierung der Systeme der sozialen Sicherheit geregelt. Diese Instrumente gelten unabhängig von der Staatsangehörigkeit des entsandten Arbeitnehmers und schließen daher Drittstaatsangehörige ein ([8]). Sofern erforderlich, wurde dieser Rechtsrahmen durch die Rechtsprechung des EuGH, auch zur Entsendung von Drittstaatsangehörigen, in gewissem Umfang präzisiert und ergänzt.

2.4. Die Entsendung von Drittstaatsangehörigen zum Zwecke der grenzüberschreitenden Erbringung von Dienstleistungen fällt unter die allgemeinen Rechtsvorschriften der EU über die Entsendung, da sie nicht durch spezifische EU-Rechtsvorschriften geregelt ist. Sie ist jedoch von der Vander Elst-Rechtsprechung des EuGH geprägt, die auf der Freiheit des Arbeitgebers zur Erbringung einer Dienstleistung ([9]) beruht. Der EuGH hat klargestellt, dass der aufnehmende Mitgliedstaat von entsandten Drittstaatsangehörigen nicht verlangen darf, eine vorherige Genehmigung, z. B. eine Arbeitserlaubnis, zu besitzen, da diese Arbeitnehmer bereits rechtmäßig im entsendenden Mitgliedstaat beschäftigt sind. Der EuGH ist der Auffassung, dass diese Arbeitnehmer nicht die Absicht haben, in den Arbeitsmarkt des Aufnahmemitgliedstaats einzutreten, da sie nach Erfüllung ihrer Aufgaben in ihren Herkunfts- oder Wohnsitzstaat zurückkehren werden. Der aufnehmende Mitgliedstaat kann den Dienstleistungserbringer jedoch auffordern, nachzuweisen, dass der entsandte Drittstaatsangehörige im entsendenden Mitgliedstaat in Bezug auf Fragen wie Aufenthalt, Arbeitserlaubnis und Sozialversicherungsschutz den Vorschriften entspricht, und dass diese Arbeitnehmer ihre Haupttätigkeit in dem Mitgliedstaat ausüben, in dem der Dienstleistungserbringer seinen Sitz hat. Sie sollten keinen Zutritt zum Arbeitsmarkt des Aufnahmemitgliedstaats verlangen.

2.5. Darüber hinaus stellte der EuGH fest, dass von der Dienstleistungsfreiheit nicht für andere Zwecke als die Erbringung der betreffenden Dienstleistung Gebrauch gemacht werden darf ([10]). Dies gilt, wenn diese Arbeitnehmer Aufgaben unter der Aufsicht und Weisungsbefugnis des im Aufnahmemitgliedstaat niedergelassenen Unternehmens wahrnehmen. Der Aufnahmemitgliedstaat kann von diesen Arbeitnehmern auch verlangen, dass sie nach den ersten drei

([2]) 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, ELI: http://data.europa.eu/eli/dir/1996/71/oj).

([3]) Richtlinie (EU) 2018/957 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 28. Juni 2018 zur Änderung der Richtlinie 96/71/EG über die Entsendung von Arbeitnehmern im Rahmen der Erbringung von Dienstleistungen (ABl. L 173 vom 9.7.2018, S. 16, ELI: http://data.europa.eu/eli/dir/2018/957/oj).

([4]) Richtlinie 2014/67/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 15. Mai 2014 zur Durchsetzung der Richtlinie 96/71/EG über die Entsendung von Arbeitnehmern im Rahmen der Erbringung von Dienstleistungen und zur Änderung der Verordnung (EU) Nr. 1024/2012 über die Verwaltungszusammenarbeit mit Hilfe des Binnenmarkt-Informationssystems („IMI-Verordnung") (ABl. L, 2024/159, 28.5.2024, S. 11, ELI: http://data.europa.eu/eli/dir/2014/67/oj).

([5]) Richtlinie (EU) 2020/1057 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 15. Juli 2020 zur Festlegung besonderer Regeln im Zusammenhang mit der Richtlinie 96/71/EG und der Richtlinie 2014/67/EU für die Entsendung von Kraftfahrern im Straßenverkehrssektor und zur Änderung der Richtlinie 2006/22/EG bezüglich der Durchsetzungsanforderungen und der Verordnung (EU) Nr. 1024/2012 (ABl. L 249 vom 31.7.2020, S. 49, ELI: http://data.europa.eu/eli/dir/2020/1057/oj).

([6]) Verordnung (EG) Nr. 883/2004 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 29. April 2004 zur Koordinierung der Systeme der sozialen Sicherheit (ABl. L 166 vom 30.4.2004, S. 1, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2004/883/oj).

([7]) Verordnung (EG) Nr. 987/2009 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16. September 2009 zur Festlegung der Modalitäten für die Durchführung der Verordnung (EG) Nr. 883/2004 über die Koordinierung der Systeme der sozialen Sicherheit (ABl. L 284 vom 30.10.2009, S. 1, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2009/987/oj).

([8]) Mit der Verordnung (EU) Nr. 1231/2010 (ABl. L 344 vom 29.12.2010, S. 1, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2010/1231/oj) wurde der Anwendungsbereich der Verordnungen zur Koordinierung der Systeme der sozialen Sicherheit auf Drittstaatsangehörige ausgeweitet, die sich rechtmäßig in einem Mitgliedstaat aufhalten und sich in einer Lage befinden, die nicht ausschließlich einen einzigen Mitgliedstaat betrifft. Der EuGH hat die Bedingungen für einen rechtmäßigen Aufenthalt in einem Mitgliedstaat weit ausgelegt, dies gilt auch für Drittstaatsangehörige, die sich auf der Grundlage eines befristeten Visums vorübergehend in einem Mitgliedstaat aufhalten: EuGH, Rechtssache C-477/17, *Balandin*.

([9]) Siehe die Rechtsprechung des EuGH in den Rechtssachen C-43/93 Vander Elst, C-445/03 Kommission/Luxemburg, C-244/04 Kommission/Deutschland, C-168/04 Kommission/Österreich, C-91/13 Essent, C-18/17 Danieli, C-540/22 SN u. a.

([10]) Siehe die Rechtsprechung des EuGH in der Rechtssache C-445/03 Kommission/Luxemburg, C-244/04 Kommission/Deutschland, C-540/22 SN u. a.

Monaten, für die ein Schengen-Visum vorliegt, einen Aufenthaltstitel erwerben, damit er überprüfen kann, ob sie sich gesetzeskonform verhalten, insbesondere in Bezug auf die Bedingungen für den Aufenthalt, die Arbeitserlaubnis und den Sozialversicherungsschutz in dem Mitgliedstaat, in dem das betreffende Unternehmen diese Arbeitnehmer beschäftigt, und ob sie keine Gefahr für die öffentliche Ordnung darstellen.

Erfordernis gleicher Bedingungen im Binnenmarkt

2.6. Die Umsetzung dieser Rechtsprechung sowie der geltenden EU- und nationalen Vorschriften hängt jedoch davon ab, wie die Mitgliedstaaten sie anwenden. Den Erkenntnissen der Europäischen Arbeitsbehörde (ELA) aus dem Jahr 2023 zufolge wenden die zuständigen Behörden in zahlreichen Mitgliedstaaten die Vorschriften über die Entsendung von Drittstaatsangehörigen, einschließlich der einschlägigen Rechtsprechung des EuGH zur Wechselwirkung zwischen Dienstleistungsfreiheit, Entsendevorschriften und nationalen Rechtsvorschriften zur Arbeitsmigration, auf unterschiedliche Weise an und legen sie auf unterschiedliche Weise aus ([11]). Infolgedessen besteht nach wie vor eine gewisse Unsicherheit angesichts der uneinheitlichen Umsetzung und Durchsetzung der Kriterien, nach denen die Entsendung von Drittstaatsangehörigen im Rahmen der Dienstleistungsfreiheit zulässig ist. Diese Kriterien müssen geklärt und ihre ordnungsgemäße Um- und Durchsetzung erleichtert werden, um einen fairen Wettbewerb, die wirksame Durchsetzung von Arbeitsnormen und das reibungslose Funktionieren des Binnenmarkts zu gewährleisten. Durch Unsicherheit bei Arbeitgebern, die sich an die Rechtsvorschriften halten wollen, werden die Wettbewerbsbedingungen im Binnenmarkt möglicherweise verzerrt und Arbeitnehmer können einem höheren Risiko missbräuchlicher Praktiken ausgesetzt sein.

2.7. Die wenig klare Anwendung der Vorschriften und der Rechtsprechung des EuGH kann insbesondere bei Entsendevereinbarungen zum Zwecke der Einstellung und bei komplexen Unterauftragsstrukturen, an denen Arbeitsvermittler oder Leiharbeitsunternehmen beteiligt sind, zum Problem werden. In diesen Fällen kann es sich für Durchsetzungsbehörden und Arbeitsmarktakteure als schwierig erweisen, zwischen einer echten grenzüberschreitenden Erbringung von Dienstleistungen und missbräuchlichen Vereinbarungen zu unterscheiden, mit denen nationale Vorschriften zur Arbeitsmigration umgangen werden.

2.8. Gleichzeitig steigt die Zahl der entsandten Drittstaatsangehörigen in den Mitgliedstaaten, für die Daten vorliegen ([12]). Interne Ergebnisse von der ELA koordinierter, konzertierter und gemeinsamer Kontrollen zeigen, dass Fälle, an denen entsandte Drittstaatsangehörige beteiligt sind, häufig mit erheblichen und schwerwiegenderen Verstößen, auch gegen die Entsendevorschriften, verbunden sind. Dies könnte bedeuten, dass Arbeitnehmer aus Drittstaaten unter Bedingungen entsandt werden, die nicht unter diese Rechtsprechung oder die Vertragsbestimmungen zum freien Dienstleistungsverkehr fallen. In diesen Fällen besteht die Gefahr, dass sich diese Arbeitnehmer illegal im Aufnahmemitgliedstaat aufhalten und dort illegal beschäftigt sind. Folglich kann der Arbeitgeber für die Beschäftigung von Drittstaatsangehörigen ohne erforderliche Erlaubnis bestraft werden ([13]), während der betreffende Arbeitnehmer Gefahr läuft, wegen illegaler Beschäftigung und illegalen Aufenthalts ([14]) verurteilt zu werden. Diese Situation bringt für alle Beteiligten erhebliche rechtliche Probleme mit sich und sollte im Hinblick auf geeignete Lösungen angegangen werden. In einigen Fällen könnte dies als Infragestellung der in Artikel 79 Absatz 5 AEUV anerkannten Zuständigkeit der Mitgliedstaaten betrachtet werden, festzulegen, wie viele Drittstaatsangehörige aus Drittländern in ihr Hoheitsgebiet einreisen dürfen, um dort Arbeit zu suchen.

2.9. Eine gezielte Klärung der Umsetzung des geltenden Rechtsrahmens würde daher einen fairen Wettbewerb fördern, Vertrauen in das Entsendesystem schaffen und es den Behörden ermöglichen, kohärenter und mit größerer Rechtssicherheit zu beurteilen, ob die Entsendung eines Drittstaatsangehörigen eine echte grenzüberschreitende Erbringung von Dienstleistungen oder einen Fall von unlauterem Wettbewerb und Missbrauch der Binnenmarktvorschriften darstellt. Eine Präzisierung der Bedingungen für die Entsendung und Leitlinien für die Durchsetzung und Anwendung würde zum Schutz der Arbeitnehmer beitragen. Gleichzeitig bestünde für Unternehmen die Planungssicherheit, die sie benötigen, um vertrauensvoll im Binnenmarkt tätig zu sein, ohne unlauterem Wettbewerb ausgesetzt zu sein.

([11]) ELA (2023), *Report on the cooperation practices, possibilities and challenges between Member States — specifically in relation to the posting of third-country nationals*.

([12]) De Wispelaere, F., De Smedt L. & Pacolet, J. (2025), *Posting of workers — Collection of data from the prior declaration tools — Reference year 2023*, Amt für Veröffentlichungen der Europäischen Union.

([13]) Richtlinie 2009/52/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 18. Juni 2009 über Mindeststandards für Sanktionen und Maßnahmen gegen Arbeitgeber, die Drittstaatsangehörige ohne rechtmäßigen Aufenthalt beschäftigen (ABl. L 168 vom 30.6.2009, S. 24, ELI: http://data.europa.eu/eli/dir/2009/52/oj).

([14]) Richtlinie 2008/115/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16. Dezember 2008 über gemeinsame Normen und Verfahren in den Mitgliedstaaten zur Rückführung illegal aufhältiger Drittstaatsangehöriger (ABl. L 348 vom 24.12.2008, S. 98, ELI: http://data.europa.eu/eli/dir/2008/115/oj).

Grundsätzliche Gefährdung entsandter Drittstaatsangehöriger

2.10. Drittstaatsangehörige sind unverhältnismäßig stark von missbräuchlichen Entsenderegelungen betroffen ([15]). Ihre Gefährdung kann in einigen Fällen dadurch bedingt sein, dass sie rechtlich und wirtschaftlich von ihren Arbeitgebern abhängig sind. Die Abhängigkeit dieser Arbeitnehmer kann durch ihre begrenzte Kenntnis ihrer Rechte, Sprachbarrieren und prekäre Lebensbedingungen weiter verstärkt werden und es ihnen möglicherweise erschweren, ihre Rechte geltend zu machen oder missbräuchliche Praktiken zu melden. Durch die Einbindung von Mitgliedstaaten und Sozialpartnern kann das Wissen über die Rechte entsandter Arbeitnehmer verbessert werden, indem geeignete Informationen bereitgestellt werden, für die Arbeitnehmerrechte sensibilisiert wird und Arbeitgeber mit gezielten Informationskampagnen über ihre Pflichten aufgeklärt werden. Missbräuchliche Praktiken sind in Hochrisikobranchen wie Bauwesen, Landwirtschaft und Verkehr besonders verbreitet ([16]). Dies führt zu Wettbewerbsverzerrungen und benachteiligt Unternehmen, die sich an die Vorschriften halten.

Umfang und Muster

2.11. Die Entsendung von Arbeitnehmern hat sich zu einem festen Bestandteil der Erbringung von Dienstleistungen im Binnenmarkt entwickelt. Jüngste Studien, die sich auf Verwaltungsdaten aus den Mitgliedstaaten stützen, zeigen, dass diesem Phänomen klare Muster zugrunde liegen und es sich nicht um Einzelfälle handelt ([17]). Jährlich werden rund zwei Millionen Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer innerhalb des Binnenmarkts entsandt. Im Rahmen dieser allgemeineren Entwicklung werden auch immer mehr Drittstaatsangehörige entsandt. Die Zahl der für entsandte Arbeitnehmer ausgestellten PD A1-Bescheinigungen ist in den letzten zehn Jahren erheblich gestiegen; mehrere Mitgliedstaaten melden einen wachsenden Anteil entsandter Arbeitnehmer, bei denen es sich um Drittstaatsangehörige handelt ([18]).

2.12. Aus Quellen nationaler Verwaltungen und Analysen der ELA geht ferner hervor, dass die Entsendung von Drittstaatsangehörigen in der EU in unterschiedlichem Umfang praktiziert wird ([19]). Sie ist in einem engen Zusammenhang mit spezifischen Rekrutierungs- und Migrationsketten zu sehen, die Drittländer, entsendende Mitgliedstaaten und aufnehmende Arbeitsmärkte in der Europäischen Union miteinander verknüpfen.

2.13. Auch die Verteilung der Entsendungen nach Branchen weist klare Muster auf. Die Zahl der entsandten Drittstaatsangehörigen ist besonders hoch in arbeitsintensiven Branchen, in denen ein Arbeitskräftemangel besteht, und die durch Unterauftragsketten und komplexe Vereinbarungen für die Bereitstellung von Arbeitskräften gekennzeichnet sind, insbesondere im Baugewerbe, in der Landwirtschaft, in der Logistikbranche und in bestimmten Segmenten des verarbeitenden Gewerbes und des Dienstleistungssektors ([20]).

2.14. Insgesamt zeigen die verfügbaren Daten, dass es sich bei der Entsendung von Drittstaatsangehörigen nicht um eine Randerscheinung oder ein isoliertes Phänomen handelt, sondern dass sie zum Funktionieren des Binnenmarkts gehört. Dabei kommt häufig die Anwerbung von Arbeitskräften in Nicht-EU-Staaten für den entsendenden Mitgliedstaat mit der Erteilung von Aufenthalts- und Arbeitstiteln im entsendenden Mitgliedstaat und der anschließenden Entsendung von Arbeitnehmern in einen anderen (Aufnahme-) Mitgliedstaat zusammen. Infolgedessen kann es bei der Entsendung von Arbeitnehmern aus Drittstaaten zu irregulärer Arbeitsmigration von Drittstaatsangehörigen in den Aufnahmemitgliedstaat kommen, was allgemeinere Fragen hinsichtlich der wirksamen Anwendung der EU-Vorschriften über die Entsendung von Arbeitnehmern sowie der Vorschriften über die Arbeitsmigration aus Drittstaaten aufwerfen könnte.

3. **Besondere Bemerkungen**

Verbindung zwischen Arbeitnehmer und Entsendemitgliedstaat

3.1. In der Praxis ist häufig schwer feststellbar, ob ein Arbeitnehmer als gewöhnlich im Entsendemitgliedstaat beschäftigt angesehen werden kann. Es kann vorkommen, dass Drittstaatsangehörige in einem Mitgliedstaat eingestellt und kurz danach in einen anderen Mitgliedstaat entsandt werden, z. B. wenn das entsendende Unternehmen im Rahmen eines Vergabeverfahrens einen Auftrag erhält. In solchen Fällen besteht das Arbeitsverhältnis im Entsendemitgliedstaat möglicherweise erst seit einem Zeitpunkt kurz vor der Entsendung. Hier stellt sich die Frage, ob der Arbeitnehmer tatsächlich als Teil des Arbeitsmarkts dieses Mitgliedstaats angesehen werden kann. Weitere Hinweise finden sich in Artikel 4 Absatz 3 der Durchsetzungsrichtlinie 2014/67/EU, in dem Kriterien festgelegt sind, anhand derer bestimmt wird,

([15]) Letta E. (2024), S. 104; Europäische Kommission, Bericht über die Anwendung und Umsetzung der Richtlinie (EU) 2018/957 zur Änderung der Richtlinie 96/71/EG über die Entsendung von Arbeitnehmern im Rahmen der Erbringung von Dienstleistungen, COM(2024) 320 final; Europäische Arbeitsbehörde (2023); Europäische Arbeitsbehörde (2025).
([16]) ELA (2023).
([17]) De Wispelaere et al. (2025).
([18]) Ebd.
([19]) ELA (2025).
([20]) ELA (2023), ELA (2025).

ob ein Arbeitnehmer vorübergehend eine Tätigkeit in einem anderen Mitgliedstaat als dem ausübt, in dem er normalerweise arbeitet. Darüber hinaus erfordern die kürzlich vereinbarten Änderungen der Verordnungen zur Koordinierung der Systeme der sozialen Sicherheit, dass eine Person zuvor drei Monate im Sozialversicherungssystem des entsendenden Mitgliedstaats versichert sein muss. Artikel 4 Absatz 2 der Durchsetzungsrichtlinie 2014/67/EU enthält zudem Kriterien für die Entscheidung darüber, ob das entsendende Unternehmen im Entsendemitgliedstaat wesentliche Tätigkeiten ausübt, die über rein interne Management- und/oder Verwaltungstätigkeiten hinausgehen ([21]).

3.2. Klarere Leitlinien für die Anwendung der Rechtsprechung zur Entsendung von Drittstaatsangehörigen und ihr Zusammenwirken mit bestehenden Vorschriften zur Feststellung der gewöhnlichen Beschäftigung im Entsendemitgliedstaat könnten zu mehr Kohärenz bei der Bewertung der Frage beitragen, ob es sich im Falle der beteiligten Drittstaatsangehörigen tatsächlich um eine Entsendung handelt, sowie sicherstellen, dass der Entsenderahmen entsprechend seinem beabsichtigten Zweck angewandt und ordnungsgemäß durchgesetzt wird. Gemäß Artikel 4 Absatz 4 der Durchsetzungsrichtlinie 2014/67/EU ist die Bewertung dieser Umstände an den jeweiligen Einzelfall anzupassen und muss den Besonderheiten des Sachverhalts Rechnung tragen.

Leiharbeitsunternehmen und Arbeitskräfte in Lieferketten

3.3. In einer aktuellen Analyse der ELA wird die immer größere Rolle strukturierter Rekrutierungsketten bei der Entsendung von Drittstaatsangehörigen in der gesamten EU hervorgehoben ([22]). Häufig werden Drittstaatsangehörige als Teil komplexer transnationaler Strukturen für die Bereitstellung von Arbeitskräften entsandt, an denen mehrere Vermittler und Unterauftragnehmer beteiligt sind.

3.4. In vielen Fällen treten Arbeitnehmer zunächst in den Arbeitsmarkt eines Mitgliedstaats ein und werden anschließend in andere Mitgliedstaaten entsandt. An diesen Mobilitätswegen können Personalvermittlungsagenturen, Arbeitsvermittler oder Unterauftragnehmer beteiligt sein, die die grenzüberschreitende Entsendung von Arbeitnehmern koordinieren.

3.5. Bei Lieferketten im Zusammenhang mit der Entsendung bestehen häufig mehrere Ebenen vertraglicher Beziehungen zwischen dem aufnehmenden Unternehmen im Aufnahmemitgliedstaat, Vermittlern, die die Bereitstellung von Arbeitskräften organisieren, und dem Unternehmen, das formal als entsendendes Unternehmen im Entsendemitgliedstaat fungiert. Unter diesen Umständen kann der Arbeitgeber mit Sitz im Entsendemitgliedstaat in erster Linie als organisatorischer Knotenpunkt innerhalb einer umfassenderen Arbeitskräftelieferkette statt als Unternehmen fungieren, das Arbeitnehmer für Tätigkeiten in diesem Mitgliedstaat beschäftigt. Dadurch können sich in einigen Fällen Bedenken ergeben, ob das entsendende Unternehmen nach wie vor als Unternehmen betrachtet werden kann, das wesentliche Tätigkeiten im Hoheitsgebiet des entsendenden Mitgliedstaats ausübt.

3.6. Darüber hinaus kann die zunehmende Bedeutung von Leiharbeitsunternehmen und anderen Vermittlern bei diesen Vereinbarungen auch grundlegende Fragen hinsichtlich des Zusammenhangs zwischen der grenzüberschreitenden Erbringung von Dienstleistungen und der nationalen Arbeitsmigrationspolitik aufwerfen. Wenn Agenturen Drittstaatsangehörige aus Drittstaaten einstellen, ihre Einreise über einen Mitgliedstaat organisieren und sie anschließend in einen anderen Mitgliedstaat entsenden, scheinen private Vermittler den Zugang zum nationalen Arbeitsmarkt des Aufnahmemitgliedstaats zu prägen. Wie mehrere Mitgliedstaaten erklärt haben, wird dadurch ihr in Artikel 79 Absatz 5 AEUV anerkanntes Recht untergraben, festzulegen, wie viele Drittstaatsangehörige aus Drittländern in ihr Hoheitsgebiet einreisen dürfen, um dort Arbeit zu suchen ([23]). Es besteht die Gefahr, dass die Arbeitsmigrationspolitik des Aufnahmemitgliedstaats durch die (missbräuchliche) Inanspruchnahme der Dienstleistungsfreiheit umgangen wird.

Brüssel, den 15. Juli 2026

Der Präsident
des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses
Séamus BOLAND

([21]) Siehe auch EuGH Rechtssache C-784/19 *Team Power Europe* zur Anwendung der Entsendevorschriften der Verordnung (EG) Nr. 883/2004.
([22]) ELA (2025).
([23]) Position paper from the Netherlands, Belgium, Denmark, Germany, Italy, Latvia and Luxembourg — EU policy priorities for the Commission period 2024-2029: Foster genuine and fair posting of third country nationals (TCNs).