

EMN INFORM

Aufnahme von Drittstaatsangehörigen für geschäftliche Zwecke

1. EINLEITUNG

Die vorliegende Ausgabe des EMN Inform ist eine Zusammenfassung der wesentlichen Ergebnisse der im Mai 2015 erschienenen EMN-Studie *Admitting third-country nationals for business purposes*. Die Studie basierte auf den Beiträgen der EMN-Kontaktpunkte aus 24 Mitgliedsländern¹, die zur Erreichung der Vergleichbarkeit nach einheitlichen Vorgaben erstellt wurden. Die wichtigsten hieraus gewonnenen Erkenntnisse werden nachstehend dargestellt.

2. WESENTLICHE ERKENNTNISSE

- ★ In den Mitgliedsstaaten werden **zunehmend** Strategien/Programme erarbeitet und umgesetzt, um Drittstaatsangehörige anzuziehen und ihnen den Aufenthalt zu Geschäftszwecken zu erleichtern. Über die Hälfte der EU-Mitgliedsstaaten will **aktiv Investoren und Selbständige gewinnen** und dabei die internationale Mobilität fördern: dazu dienen Sonderprogramme, **die Anreize** schaffen und die **Anforderungen** für die Gestattung der Einreise und/oder des Aufenthalts **lockern**.
- ★ Die Zulassung von Drittstaatsangehörigen als Investoren und Selbständige ist nicht EU-weit harmonisiert. Die von den Mitgliedsstaaten entwickelten und durchgeführten **Sonderprogramme** für diese Zielgruppe richten sich nach den nationalen Prioritäten und Bedürfnissen. Hinsichtlich der ‚Anreize‘ zu ihrer Gewinnung, der Definitionen und **Kategorien** der zugelassenen Drittstaatsangehörigen unterscheiden sich die jeweiligen gesetzlichen Rahmenbedingungen erheblich. Häufig sind die na-

tionalen Initiativen **relativ neu** und als Reaktion auf die Wirtschaftskrise zu sehen. Damit lässt sich teilweise die beschränkte Verfügbarkeit von entsprechenden Statistiken und Auswertungen erklären, die zum besseren Verständnis dieser Entwicklung beitragen könnten.

- ★ Kategorien von Wirtschaftsvertretern sind u.a. die sechs vordefinierten Kategorien von **"natürlichen Personen"**, die nach den speziellen Verpflichtungen des Allgemeinen Abkommens über den Handel mit Dienstleistungen (**GATS**) und die **EU-Freihandelsabkommen** Dienstleistungen erbringen. Diese Kategorien werden jedoch nicht von allen Mitgliedsstaaten anerkannt und in der Praxis auch nicht von den jeweils eigenen nationalen Definitionen unterschieden.
- ★ Bei der **Ausgestaltung der Migrationspolitik** versuchen die Mitgliedsstaaten ein **ausgewogenes Verhältnis** zwischen Anreizen und Rechten für Drittstaatsangehörige einerseits und Aufnahmekriterien mit wirksamen Kontrollmöglichkeiten und Grenzsicherung andererseits, zu erzielen. Die Mitgliedsstaaten nutzen ihre Befugnisse zur Ausgestaltung einer Politik zur Förderung der Wirtschaftsmigration durch die **Auswahl und Bestimmung von Maßnahmen und Kriterien**, die nach ihrem Ermessen ihren eigenen nationalen Bedürfnissen und gleichzeitig den Bedürfnissen der Wirtschaftsvertreter am ehesten entgegenkommen und diesen entsprechende Anreize bietet.
- ★ Mitgliedsstaaten mit **stärkerer Zuwanderung** und speziellen Programmen für Wirtschaftsvertreter haben diese entwickelt und/oder angepasst, um den Anforderungen der nationalen Märkte besser gerecht zu werden und einen größeren wirtschaftlichen Nutzen zu erreichen. Es werden ganz bewusst zielgerichtete Zulassungskriterien vorgegeben, um bestimmte Gruppen von Drittstaatsan-

¹ Belgien, Deutschland, Estland, Finnland, Frankreich, Griechenland, Irland, Italien, Lettland, Litauen, Luxemburg, Niederlande, Österreich, Polen, Portugal, Schweden, Slowakei, Slowenien, Spanien, Tschechische Republik, Ungarn, Vereinigtes Königreich, Zypern

gehörigen anzusprechen, nämlich solche, deren Zuwanderung einen Wertgewinn für das Gastland, eine Region oder einen Wirtschaftssektor darstellen würde.

- ★ In Mitgliedsstaaten mit **geringeren Zuwanderungsraten** sind die Programme für ausländische Investoren häufig erst kürzlich zur wirtschaftlichen Wiederbelebung entwickelt worden oder – mit dem noch anspruchsvolleren Ziel – um ein (regionaler) Knotenpunkt für Investitionen zu werden. In anderen Mitgliedsstaaten hingegen scheint die Zuwanderung von Wirtschaftsvertretern keinerlei Priorität zu genießen oder überhaupt größere Beachtung zu finden.
- ★ Die Mitgliedsstaaten verlassen sich bei der Zuwanderung zu Geschäftszwecken auf ihre **Standardmethoden zur Erkennung von Missbrauch/Fehlentwicklung**. Meist versucht man durch Kontrollen bei der Zulassung *potenzielle* Missbrauchsfälle zu erkennen, wobei sich *tatsächlicher* Missbrauch üblicherweise bei der Erneuerung der Aufenthaltsgenehmigung oder bei gezielten Prüfungen zeigt.
- ★ Es wurden bisher nur **wenige Missbrauchsfälle bei der Wahrnehmung der Anlegeroption** durch Drittstaatsangehörige berichtet. Im **Unternehmerbereich wurden einige Fälle in bestimmten Branchen festgestellt**, u.a. im Bau-sektor, Gaststättengewerbe, Verkehr, Beherbergungsgewerbe, Einzelhandel, in der Landwirtschaft, bei IT-Dienstleistungen, Handels- und Finanzdienstleistungen und Reinigungsdiensten.
- ★ Obwohl nur wenige **Evaluierungen** des volkswirtschaftlichen Beitrags solcher Programme vorliegen, zeigt die Studie doch, dass einige Mitgliedsstaaten ihre Programme **im Laufe der Zeit angepasst** haben, um sich erneut auf bestimmte Prioritäten zu konzentrieren. Gleichzeitig sollen die Verfahren verbessert werden um die Effizienz zu steigern und um Missbrauch zu bekämpfen.

WAS WAR DAS ZIEL DER EMN-STUDIE?

Ziel der EMN-Studie war die Untersuchung und Darstellung der von den EU-Mitgliedsstaaten entwickelten **Strategien und konkreten Bedingungen**, um die Aufnahme folgender Personengruppen als Investoren oder Unternehmer zu regeln:

- ★ **Investoren aus Nicht-EU-Staaten**, die noch in keinem Mitgliedsstaat aufhältig/wohnhaft sind (Einreise mit einem Visum zum Langzeitaufenthalt oder einer Aufenthaltserlaubnis, damit sie eine (signifikante) finanzielle Investition entweder in Finanzprodukte oder in ein Unternehmen tätigen, ohne jedoch im Tagesgeschäft oder der Geschäftsführung des Unternehmens aktiv zu sein);
- ★ **Selbständige aus Nicht-EU-Staaten**, die noch in keinem Mitgliedsstaat aufhältig/wohnhaft sind (Einreise in den Mitgliedstaat mit einem Visum

zum Langzeitaufenthalt oder einer Aufenthaltserlaubnis, um i) ein Unternehmen zu gründen und in dessen Geschäftsführung aktiv zu sein); ii) die Betriebsleitung eines oder mehrerer Unternehmen zu übernehmen und in deren Geschäftsführung aktiv zu sein; iii) als Selbständiger tätig zu werden;

- ★ Andere Drittstaatsangehörige, die aus geschäftlichen Gründen in die EU einreisen, sog. "**andere Wirtschaftstätige**", u.a. die sechs vordefinierten Kategorien von "**natürlichen Personen**", die nach dem Allgemeinen Abkommen über den Handel mit Dienstleistungen (**GATS**) und die **EU-Freihandelsabkommen** Dienstleistungen erbringen.

Ferner wollte die Studie vergleichen, wie und in welchem Ausmaß die EU-Mitgliedsstaaten bestehende **rechtliche und politische Maßnahmen einsetzen, um die Aufnahme und den Aufenthalt von** Drittstaatsangehörigen zum Zwecke einer unternehmerischen Tätigkeit **zu erleichtern** und gleichzeitig einem Missbrauch vorzubeugen.

Die Studie leistet einen Beitrag zu einer **breiteren Debatte über die Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit der EU**, der Attraktivität für Selbständige/Unternehmer und der Mobilität der internationalen Arbeiterschaft.

WELCHE DIMENSIONEN ERREICHT DIESES PHÄNOMEN?

21 Mitgliedsstaaten lieferten statistische Angaben über **zugewanderte Investoren, Selbständige und sonstige Wirtschaftstätige** für die Jahre 2009-2013. Diese Daten werden jedoch **nicht systematisch** für jede der in der Studie behandelten Kategorien **erhoben**, da diese in den nationalen Systemen nicht so definiert oder die Maßnahmen noch nicht lang genug implementiert sind, um aussagekräftige Statistiken zu liefern. Das gilt auch für die Statistiken über die Ausstellung von Typ-C-Visa², die meist einen größeren Kreis von Drittstaatsangehörigen umfassen; dies macht es schwierig, die unterschiedlichen, für diese Studie definierten Kategorien genau zu identifizieren.

Die verfügbaren statistischen Daten weisen darauf hin, dass diese Kategorien nur einen sehr geringen Anteil der gesamten Migrantenbevölkerung umfassen. Die Anzahl der Aufenthaltstitel, die **2013** für zugewanderte Investoren ausgestellt wurde, reichte von **94 in Lettland** bis zu **753 in Portugal**, für selbständige Drittstaatsangehörige lag die Spanne zwischen **54 in Estland** und **4.279 in Litauen**. Die Mitgliedsstaaten mit **vielen Anträgen** (für beide Kategorien von zugewanderten Investoren und Selbständigen) meldeten den **geringsten Anteil an Ablehnungen**.

² Das Visum für einen kurzen Aufenthalt (Typ C) wird für eine, zwei oder mehrere Einreisen erteilt. Die Gültigkeitsdauer ist unterschiedlich, erlaubt ist der Aufenthalt von höchstens drei Monaten innerhalb eines Zeitraums von sechs Monaten. Nach Verordnung Nr. 539/2001 sind Staatsangehörige bestimmter Drittländer vom Visazwang bei der Einreise an den EU-Außengrenzen befreit.

LÄSST SICH AUS DER PRAXIS DER MITGLIEDSSTAATEN EINE TYPOLOGIE DER PROGRAMME ABLEITEN?

Die rechtlichen Rahmenbedingungen in den einzelnen Ländern **variieren** erheblich bei der Definition und den Kategorien der Drittstaatsangehörigen, die zu Geschäftszwecken einreisen dürfen, sowie bei den dabei angebotenen Erleichterungen. Wenngleich die meisten Mitgliedsstaaten, die eine Politik zur Förderung des Zuzugs von Investoren und Selbständigen aus Nicht-EU-Ländern verfolgen, zu diesem Zweck **spezielle Maßnahmen und/oder Kriterien als Anreize definiert** haben, lässt sich nicht automatisch ein Zusammenhang zwischen beiden herstellen.

Die bestehenden Programme lassen sich anhand der folgenden vier Elemente kategorisieren:

- ★ **Anreizprogramme**, d.h. auf ausländische Investoren zielende Strategien, wie Marketingkampagnen, spezielle Informationsportale, Steuervorteile;
- ★ **Verfahrensvereinfachung**, d.h. bevorzugte Bearbeitung, Reduzierung der Zugangsanforderungen wie kürzere Bearbeitungsdauer oder Befreiung vom Abschluss einer "Integrationsvereinbarung";
- ★ **Zulassungskriterien**, d.h. Einreiseanforderungen wie Mindestinvestitionshöhe, Kapitalnachweis, volkswirtschaftliche Effekte oder Nachweis bestimmter unternehmerischer bzw. Sprachkenntnisse;
- ★ **Privilegien**, d.h. schnellere Familienzusammenführung, sofortige Erteilung einer langfristigen Aufenthaltserlaubnis und mitunter ein schnellerer Erwerb der Staatsangehörigkeit.

Die Kombination dieser Faktoren kann Hinweise darauf geben, wie groß die Bereitschaft zur Aufnahme der anvisierten Gruppen von Drittstaatsangehörigen ist, sowie darauf, wie breit die Zielgruppen definiert sind, die die Mitgliedsstaaten ansprechen wollen.

Die unten stehenden Abbildungen 1 und 2 vermitteln eine Übersicht über die im jeweiligen Mitgliedsstaat vorhandenen Programme zur Erleichterung der Zuwanderung von Investoren (Abb. 1) und Selbständigen (Abb. 2). In den dann folgenden Abschnitten werden die Angaben erläutert.

Abbildung 1 Mitgliedsstaaten mit Programmen zur erleichterten Zuwanderung von Investoren

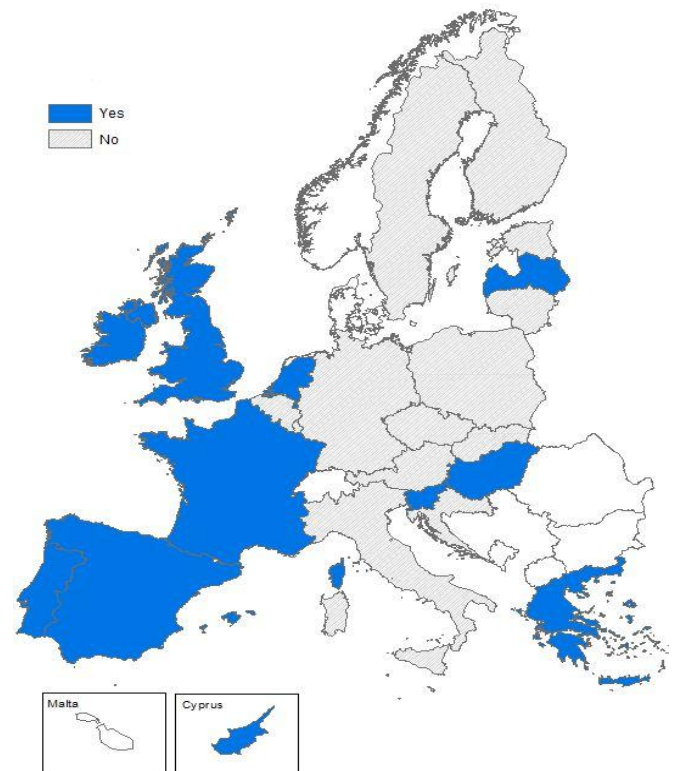
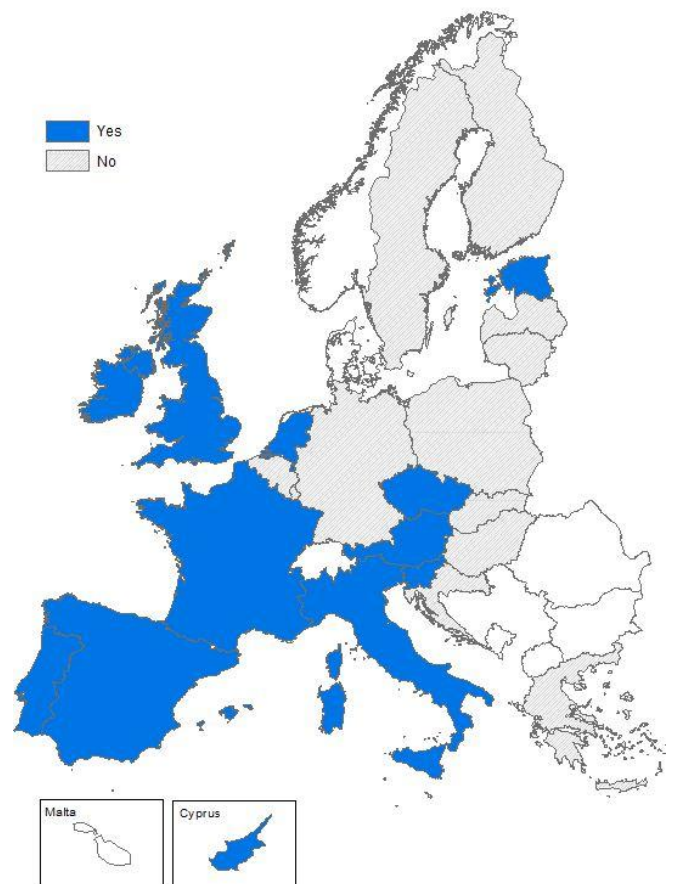


Abbildung 2 Mitgliedsstaaten mit Programmen zur erleichterten Zuwanderung von Selbständigen



WELCHE MASSNAHMEN HABEN DIE MITGLIEDSSTAATEN UNTERNOMMEN, UM DEN MISSBRAUCH DER ZUWANDERUNGSMÖGLICHKEITEN FÜR UNTERNEHMERISCHE TÄTIGKEITEN ZU VERHINDERN?

Die Maßnahmen zur **Überwachung, Erkennung und Verhinderung** von **Missbrauch** der Zuwanderungsmöglichkeit für unternehmerische Tätigkeiten unterscheiden sich in den Mitgliedsstaaten je nach behördlicher Zuständigkeit, dem Umfang der angestrebten Untersuchungen und nach Art und Häufigkeit der Kontrollen.

Einige Mitgliedsstaaten geben an, dass die für die Einreise von Drittstaatsangehörigen zuständigen Behörden intensive Kontrollen/Überprüfungen sicherstellen (**BE, EL, ES, FR, IE, IT, LT, LU, LV, NL, PL, PT, SE, SK, UK**), u.a. auch in den Auslandsmissionen (**CZ, FR, IT, LT, PL, SE, SK**). In anderen Ländern wurden besondere Behörden mit dieser Aufgabe betraut.

In der Studie wurden nur wenige Missbrauchsfälle bei der Wahrnehmung der Anlegeroption durch Drittstaatsangehörige berichtet (Immobilien in **Litauen**). Bei den anderen Zielgruppen wurden Missbrauchsfälle vor allem aus den folgenden **Branchen** und Geschäftsbereichen gemeldet: Baugewerbe (**AT, BE, DE, FR, PL**), Gaststättengewerbe (**BE, FR, PL, UK**), IT Dienstleistungen (**AT, UK**), Verkehr (**AT, PL**), Beherbergungsgewerbe (**FR, PL**), Handelsdienstleistungen (**FR, LT**), Finanzdienstleistungen (**HU, LV**), Einzelhandel (**PL, UK**), Landwirtschaft (**BE, PL**) und Reinigungsdienste (**AT**). Gelegentlich wurde bei Freiberuflern **Scheinselbständigkeit** festgestellt.

WIE HABEN DIE MITGLIEDSSTAATEN DEN ERFOLG UND DIE WIRKSAMKEIT IHRER PROGRAMME EVALUIERT?

Für vier Länder lässt sich beispielhaft der Erfolg in Form des **erwarteten oder erreichten Investitionsvolumens** darstellen (**ES, HU, LV, UK**). Der Erfolg der Unternehmerförderung ist jedoch für mehr Länder nachweisbar (**AT, FR, ES, NL, PL, SK**). Die von Unternehmen aus Drittstaaten in den Mitgliedsstaaten, getätigten Investitionen belaufen sich auf knapp **8 Milliarden EUR** und haben zur Schaffung von knapp **53.000 Arbeitsplätzen** geführt – soweit Daten vorliegen.

Evaluierungsstudien wurden als Hilfestellung für die (Planung der) **Änderung der bestehenden nationalen Ansätze** herangezogen: So wurden beispielsweise zur besseren Regelung des Zustroms von Drittstaatsangehörigen die Zulassungskriterien (meist durch die Anhebung der Mindestinvestitionshöhe) angepasst (**HU, LV, NL, UK**).

WELCHEN PROBLEMEN SEHEN SICH DIE MITGLIEDSSTAATEN UND DIE ANTRAGSTELLER AUS DRITTLÄNDERN HAUPTSÄCHLICH GEGENÜBER?

Die meisten Mitgliedsstaaten (**AT, BE, DE, ES, FR, HU, IE, LT, LU, LV, NL, PL, SE, SK, UK**) berichteten über Probleme bei der Ausgestaltung und Durchführung von Maßnahmen, die das Interesse von Drittstaatsangehörigen

an einer Einreise zum Zwecke der unternehmerischen Tätigkeit fördern sollen. Einige Mitgliedsstaaten berichteten von der Schwierigkeit, **Scheinunternehmertum** zu verhindern, wenn also Drittstaatsangehörige lediglich vorgeben unternehmerisch tätig zu sein, um in den Mitgliedsstaat einzureisen und sich dort aufzuhalten (**AT, CZ, HU, LT, PL**), oder um illegale Aktivitäten zu verfolgen (**SE**), was verschiedene Formen des Missbrauchs der vorhandenen Programme darstellt.

Eine der größten Herausforderungen ist die Erreichung eines **ausgewogenen Verhältnisses** zwischen einerseits selektiven Zugangskriterien, die geeignet sind, Missbrauch zu verhindern bzw. zu minimieren, und attraktiven Optionen andererseits für die echten Investoren und Selbständigen aus Drittländern (**AT, CZ, LT, LV**). Als weitere Hindernisse bei der Förderung der Zuwanderung von Investoren und Selbständigen werden die **Komplexität der Verwaltungsverfahren** und die mangelnde Koordination zwischen den für die Umsetzung der Programme zuständigen Behörden genannt (**BE, FI, FR, LT, LU, PL**).

Manche Mitgliedsstaaten berichten, dass sich betroffene Antragsteller hinsichtlich der **Einreise und des Aufenthalts** über die Komplexität des Antragsverfahrens beklagten. Diese Art von Kritik wird oft – ohne direkten Bezug zu den speziellen Aufnahmeverfahren – generell über die Standardverfahren nach den Zuwanderungsvorschriften der EU geäußert. In einigen Fällen werden diese Verfahren als zu rigide und zu langsam erachtet; auch werden zu viele Unterlagen als Nachweise verlangt (**DE, FI, FR, HU, LT, PL, SE**); durch die Vielzahl der Genehmigungen und Visa werden die Antragsteller eher verwirrt (**FI, FR, LU, PL, SE**) oder diese erscheinen nicht klar genug (**AT, BE, LT**).

Probleme mit den aufenthaltsrechtlichen Anforderungen schrecken am ehesten **Investoren** ab, die Anträge auf Zuwanderung stellen (**EE, NL, SK, UK**). Die beschränkten **Möglichkeiten zur Gewinnung von Investitionen** mögen auch mit der **geringen Akzeptanz** bestimmter Formen ausländischer Direktinvestitionen (z.B. Hedge-Fonds) bei der Bevölkerung zusammenhängen (**DE**). Schließlich werden auch die Schwierigkeiten bei der Beantragung von Aufenthaltstiteln für Familienangehörige (**LU**) und die beschränkte Auswahl an zulässigen Investitionsformen (**UK**) als Hinderungsgründe angesehen. Hinsichtlich der **Zuwanderer, die sich selbständig machen wollen**, werden hauptsächlich Probleme in der Startphase berichtet: Bei der Absicht eine Firma zu gründen, werden ihnen mangelnde Landeskenntnisse zum Hindernis (**DE, FI, IE, PL**), ebenso wie mangelnde Sprachkenntnisse (**BE, DE, FI, PL, SK**) und hohe bürokratische Hürden (**BE, FR, LT, LU, PL, SK**) u.ä. Es wurden nur wenige Probleme erwähnt, die sich speziell auf **andere Wirtschaftstätige** beziehen, es gilt teilweise das Gleiche wie für andere Personengruppen und Mitgliedsstaaten.

IDENTIFIZIEREN DIE MITGLIEDSTAATEN BEWÄHRTE PRAKTIKEN UND LERNEN SIE AUS DEN ERFAHRUNGEN MIT IHREN NATIONALEN ANSÄTZEN?

Die Mitgliedsstaaten haben in dieser Studie eine Reihe von bewährten Praktiken und Erfahrungswerten zur Gewinnung und Zulassung von Drittstaatsangehörigen, die eine eigene wirtschaftliche Tätigkeit entfalten wollen, vorgestellt. Diese spiegeln die Herausforderung der Mitgliedsstaaten wieder, **Flexibilität und Sicherheit in Einklang zu bringen** und den Forderungen der Investoren und Selbständigen nach längerfristigen Visa und Aufenthaltstiteln gerecht zu werden. Diese lassen sich wie folgt thematisch zusammenfassen:

- ★ **Bewerbung der Programme** (u.a. gezielte und gut strukturierte Informationen) für Migranten als Investoren und Selbständige (**BE, DE, EE, ES, HU, IE, LU, NL, PL, SE**);
- ★ **Vereinfachung der Zulassungsvorschriften** für Migranten als Investoren und Selbständige (**CZ, EE, ES, FR, IE, LT, LV**);
- ★ **Verhinderung von Missbrauch** (**EE, LT, NL**).

3. WEITERE INFORMATIONEN

Weitere Angaben über dieses EMN Inform und/oder andere Aspekte des EMN finden Sie hier:
HOME-EMN@ec.europa.eu

Erstellt Mai 2015



Haftungsausschluss:

Dieses EMN Inform wurde vom Europäischen Migrationsnetzwerk (EMN) erstellt, das die Europäische Kommission, ihren Dienstleister (ICF) sowie die Nationale Kontaktpunkte im EMN (EMN NKP) umfasst. Es reflektiert nicht unbedingt die Meinungen und Positionen der Europäischen Kommission, des ICF oder der EMN NKP, noch sind diese an die im EMN Inform genannten Schlussfolgerungen gebunden. Gleichmaßen sind weder die Europäische Kommission, noch ICF oder die EMN NKS in irgendeiner Art und Weise verantwortlich für die Nutzung der zur Verfügung gestellten Informationen.

Dieses Inform wurde von der deutschen Nationalen EMN Kontaktstelle übersetzt. Landesspezifische Abweichungen zu den in Luxemburg oder Österreich verwendeten Begrifflichkeiten können daher vorkommen.