



KOMMISSION DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN

Brüssel, den 16.5.2007
SEK(2007) 604

ARBEITSDOKUMENT DER KOMMISSIONSDIENSTSTELLEN

Begleitdokument zum

Vorschlag für eine

RICHTLINIE DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS UND DES RATES

**über Sanktionen gegen Personen, die Drittstaatsangehörige ohne legalen Aufenthalt
beschäftigen**

Zusammenfassung der Folgenabschätzung

{KOM(2007) 249 endgültig}
{SEK(2007) 596}
{SEK(2007) 603}

1. EINFÜHRUNG

Die Aussicht auf Beschäftigung ist ein Anreiz zur illegalen Einwanderung in die EU. Diese Arbeitsunterlage enthält die Zusammenfassung eines Folgenabschätzungsberichts, in dem untersucht wird, welche strategischen Optionen zur Abschwächung des Pull-Faktors für illegale Einwanderung, nämlich die Beschäftigung von Drittstaatsangehörigen ohne legalen Aufenthalt, zur Verfügung stehen.

Der Bericht basiert auf Konsultationen der Mitgliedstaaten und anderer Beteiligter. Die Daten wurden im Zuge von Konsultationen, durch Fallstudien und aus der einschlägigen Literatur gewonnen. Die Datenerhebung und ein Großteil der Konsultationen fanden im Rahmen einer von der Kommission in Auftrag gegebenen externen Studie statt. Die Studie und der Bericht beinhalten Ergebnisse, zu denen die von der Generaldirektion Justiz, Freiheit und Sicherheit eingesetzte dienstübergreifende Lenkungsgruppe gelangt ist.

1. EINGRENZUNG DES PROBLEMS

1.1. Tragweite des Problems

Bei der illegalen Einwanderung kommen eine Reihe von Push- und Pull-Faktoren zum Tragen, einerseits Push-Faktoren wie Arbeitslosigkeit, dauerhaft niedrige Löhne, Naturkatastrophen oder Umweltzerstörung, andererseits Pull-Faktoren wie informelle Beschäftigung und höhere Löhne, politische Stabilität, Rechtsstaatlichkeit und wirksamer Schutz der Menschenrechte. Ein auf die Schwächung des Pull-Faktors Beschäftigung ausgerichtetes Instrument wird das Problem der illegalen Einwanderung allein nicht lösen können; insofern ist diese Initiative als Teil des umfassenden EU-Ansatzes zur Verringerung der illegalen Einwanderung zu sehen. Die Bekämpfung dieses Problems wiederum gehört zu den Anstrengungen der EU zur Entwicklung einer umfassenden Migrationspolitik.

Gegenstand des Legislativvorschlags ist die illegale Beschäftigung von Drittstaatsangehörigen; dazu gehören Personen, die illegal in die EU eingereist sind, sowie Personen, die zwar legal eingereist sind, nach Ablauf der Aufenthaltsberechtigung jedoch im Hoheitsgebiet bleiben. Der Legislativvorschlag regelt nicht die Beschäftigung von Drittstaatsangehörigen, die sich rechtmäßig in einem Mitgliedstaat aufhalten und kein oder nur ein begrenztes Recht auf Ausübung einer Erwerbstätigkeit haben und die ihre begrenzten Rechte überschreiten. Zu dieser Gruppe zählen Studenten, Forscher, Touristen und aufenthaltsberechtigte Familienangehörige von Drittstaatsangehörigen, die keiner Erwerbstätigkeit nachgehen oder wöchentlich nur eine bestimmte Zahl von Stunden arbeiten dürfen. Obwohl auch diese Situationen für eine spürbare Verringerung des Pull-Faktors Beschäftigung wichtig sind, bietet die Rechtsgrundlage für den Legislativvorschlag (Artikel 63 Absatz 3 Buchstabe b EG-Vertrag) keine Möglichkeit für Maßnahmen im Zusammenhang mit dieser Kategorie von Drittstaatsangehörigen.

Im Folgenden wird ausschließlich die Gruppe der Drittstaatsangehörigen ohne legalen Aufenthalt behandelt.

Die hier geprüften Optionen würden Unionsbürger aus der EU-10 sowie aus Bulgarien und Rumänien, die aufgrund von Übergangsregelungen in einigen Mitgliedstaaten nur begrenzt arbeitsberechtigt sind, nicht betreffen.

1.2. Umfang des Problems

Das Problem lässt sich schwer quantifizieren. Die Zahl der Personen ohne Papiere und das Ausmaß undokumentierter Beschäftigung sind an sich schon schlecht zu bestimmen; doch selbst anhand der verfügbaren Daten oder Schätzungen lässt sich oft kaum feststellen, ob auch Unionsbürger betroffen sind, deren Arbeitsberechtigung durch Übergangsregelungen eingeschränkt wird, und wie in diesem Fall die Zahl der Drittstaatsangehörigen herausgerechnet werden kann. Gleichwohl steht fest, dass sich im gesamten EU-Gebiet zahlreiche Drittstaatsangehörige illegal aufhalten und deren Zahl in den letzten Jahren gestiegen ist.

Die meisten Schätzungen beziehen sich auf den Zeitraum vor 2004, d. h. vor dem Beitritt der zehn neuen Länder, und stufen Staatsangehörige dieser Länder und bulgarische und rumänische Bürger als Drittstaatsangehörige ein. Dies erschwert den Überblick. Die Gesamtzahl illegaler Migranten in der EU wird unterschiedlich hoch geschätzt: zwei bis drei Millionen (Global Migration Perspectives 2005), 4,5 Millionen (IOM 2000) und sieben bis acht Millionen (VN-Bericht "Trends in Total Migrant Stock: The 2003 Revision").

Für den Anstieg der Zahl illegaler Einwanderer in die EU belaufen sich Schätzungen auf 500 000 (Wiener Zeitung 2005) und 350 000 (Global Migration Perspectives 2005). Rechnet man die verfügbaren Schätzungen für 21 einzelne Mitgliedstaaten zusammen, ergibt dies einen jährlichen Zustrom illegaler Migranten in die EU in einer Größenordnung zwischen 893 000 und 923 300. Verlässliche Zahlen fehlen zwar, dennoch ist anzunehmen, dass ein beträchtlicher Teil der illegalen Migranten entweder freiwillig zurückkehrt, einen regulären Status erlangt oder in die Herkunftsländer zurückgeführt wird. Der Nettozustrom illegaler Migranten liegt demnach weit unter dem Zustrom insgesamt.

Infolge der umfassenden Regularisierungsprogramme einiger Mitgliedstaaten dürfte sich die Zahl der illegal im Land anwesenden Drittstaatsangehörigen (zumindest anfänglich) verringert haben. Wie diese Programme mittel- bis langfristig wirken, ist noch nicht abzusehen, denn sie könnten selbst wiederum einen Anreiz für weitere illegale Einwanderung in die EU bieten.

1.3. Das Problem

Die Vorstellung, dass in der EU relativ gut bezahlte Arbeitsplätze zu finden sind, ist ein starkes Migrationsmotiv. In Wirklichkeit handelt es sich aber zumeist um schlecht bezahlte Jobs in der informellen illegalen Wirtschaft. Weil Drittstaatsangehörige ohne legalen Aufenthalt niedrige Löhne und schlechte Arbeitsbedingungen akzeptieren müssen, sind sie als Arbeitnehmer sehr begehrt.

Durch die Beschäftigung dieser Drittstaatsangehörigen werden einheimische Arbeitnehmer nicht zwangsläufig vom Arbeitsmarkt verdrängt. Doch gibt es Anzeichen dafür, dass bereits ganze Wirtschaftszweige auf Drittstaatsangehörige ohne legalen Aufenthalt angewiesen sind, weil diese Arbeiten annehmen, die Inländer nicht oder zumindest nicht für Löhne übernehmen würden, die den Unternehmen der betreffenden Branchen (z. B. Gartenbau) erlauben, sich im internationalen Wettbewerb zu behaupten. Bezüglich der Auswirkungen auf die Produkt-

/Dienstmärkte ist festzustellen, dass nicht angemeldete Erwerbstätigkeit in bestimmten Sektoren besonders verbreitet ist, sich aber keineswegs auf Drittstaatsangehörige beschränkt

Rein wirtschaftlich betrachtet können die Auswirkungen auf Produkt-/Dienstmärkte positiv sein. Drittstaatsangehörige ohne legalen Aufenthalt können dem Aufnahmeland als Arbeitskräfte große wirtschaftliche Vorteile bringen. Dank der niedrigen Löhne, die ihnen gezahlt werden, können Waren und Dienstleistungen preiswerter angeboten werden, was die Wettbewerbsfähigkeit von Firmen und mitunter ganzen Branchen erhöht.

Das Problem der nicht angemeldeten Erwerbstätigkeit im allgemeinen, besonders aber der von illegalen Drittstaatsangehörigen, wird immer wieder in folgenden Sektoren beobachtet: Baugewerbe, Landwirtschaft und Gartenbau, Haus-/Reinigungsarbeiten sowie Hotel- und Gaststättengewerbe. Ein gewisser Zusammenhang zur Art der in diesen Sektoren verlangten Arbeit (z. B. saisonbedingt und flexibel) wird erkennbar.

Auf Wettbewerb und Binnenmarkt sind folgende Wirkungen festzustellen: In Ländern, in denen die informelle Wirtschaft weniger ausgeprägt ist, verschaffen sich Arbeitgeber, die illegale Migranten beschäftigen, gegenüber anderen Arbeitgebern in bestimmten Sektoren unfaire Wettbewerbsvorteile. In anderen Ländern ist nicht angemeldete Erwerbstätigkeit insgesamt, einschließlich der von illegal beschäftigten Drittstaatsangehörigen, so verbreitet, dass sich alle Unternehmen in den betreffenden Sektoren der Lage angepasst haben und entweder selbst illegale Beschäftigung praktizieren oder andere Mittel finden, um wettbewerbsfähig zu bleiben.

Der wirtschaftliche Beitrag, den illegale Migranten leisten, kommt im Übrigen nicht nur der Volkswirtschaft der Aufnahmeländer, sondern auch der der Herkunftsländer zugute. Diese ziehen beträchtlichen Nutzen aus der Emigration: die Arbeitslosigkeit nimmt ab, die Beteiligung weiblicher Arbeitskräfte steigt, und es kommt zu einem Strom von Überweisungen. Im Laufe der Jahre hat sich die Abhängigkeit vieler Drittstaaten von solchen Überweisungen verstärkt. Diesen Vorteilen stehen jedoch beträchtliche Nachteile gegenüber, wie fehlende Beiträge zur Sozialversicherung, Ausbeutung vieler illegaler Migranten und Verfälschung des Arbeitsmarktes durch den Druck auf Löhne und die Verschlechterung der Arbeitsbedingungen.

1.4. Einzelstaatliche Maßnahmen mit Blick auf Arbeitgeber

In mindestens 26 der 27 Mitgliedstaaten bestehen bereits Sanktionen gegen Arbeitgeber sowie Präventivmaßnahmen. 19 Mitgliedstaaten verfügen über Rechtsvorschriften für strafrechtliche Sanktionen. Diese Maßnahmen unterscheiden sich sowohl inhaltlich als auch danach, wie sie miteinander kombiniert werden, von Land zu Land sehr stark. Darüber hinaus verzeichnen die meisten Mitgliedstaaten trotz dieser Sanktionen eine große Zahl von illegal beschäftigten Drittstaatsangehörigen. Viele Stakeholder betonen, dass die Wirksamkeit des Instruments wesentlich davon abhängt, dass effektiv Sanktionen verhängt werden.

Bei der Durchführung der Maßnahmen zur Bekämpfung der nicht angemeldeten Erwerbstätigkeit sind die Mitgliedstaaten u. a. mit folgenden Problemen konfrontiert:

- Es fehlt an Koordination und Kooperation zwischen den für die Bekämpfung der illegalen Beschäftigung zuständigen Akteuren;
- es bestehen keine Rahmenbedingungen für eine solche Koordination und Kooperation;

- die Vollstreckungsbehörden sind nur unzureichend mit Human- und Finanzressourcen ausgestattet;
- es bestehen Hindernisse für Aktionen vor Ort;
- es mangelt an den für wirksame Kontrollen erforderlichen Informationen;
- es fehlt an Daten für die Bewertung von Inspektionsergebnissen;
- die internationale Zusammenarbeit ist unzureichend.

Auch die Vielzahl bestehender nationaler Maßnahmen führt zu Problemen: Die Schaffung einheitlicher Bedingungen für Arbeitgeber in der gesamten EU wird erschwert, und es wird nicht deutlich, dass die Bekämpfung der illegalen Beschäftigung ein gemeinsames Ziel ist, das auf EU-Ebene verfolgt werden soll.

2. ZIELE

Das Gesamtziel besteht darin,

- **zur Verringerung der illegalen Einwanderung beizutragen.**

Einzelziele sind:

- **die Verringerung der Beschäftigung von Drittstaatsangehörigen ohne legalen Aufenthalt;**
- **die Schaffung einheitlicher Bedingungen für Arbeitgeber in den EU-Mitgliedstaaten;**
- **der Beitrag zur Verringerung der Ausbeutung von Drittstaatsangehörigen ohne legalen Aufenthalt.**

Das letztgenannte Einzelziel fällt zwar nicht unter die gewählte Rechtsgrundlage, d. h. Artikel 63 Absatz 3 Buchstabe b EG-Vertrag, soll aber dennoch zwecks Bewertung der Optionen im Hinblick auf die bei der illegalen Beschäftigung oft auftretenden ausbeuterischen Bedingungen einbezogen werden.

3. STRATEGISCHE OPTIONEN

Die Option der Regularisierung von Drittstaatsangehörigen ohne legalen Aufenthalt wurde schnell verworfen, da keine Daten zu der aktuellen Praxis und den Auswirkungen von Regularisierungsmaßnahmen vorliegen. Außerdem wird die Regularisierung vielfach als ein Pull-Faktor für illegale Einwanderung betrachtet und ist somit angesichts des Ziels eher kontraproduktiv.

Option 1 – Status quo

Option 2 - EU-weit harmonisierte Sanktionen für Personen, die Drittstaatsangehörige ohne legalen Aufenthalt beschäftigen, sowie die Verpflichtung der Mitgliedstaaten zur Vollstreckung

Bei dieser Option, die eine Regelung auf EU-Ebene erfordert, würden EU-weit harmonisierte Sanktionen gegen Arbeitgeber eingeführt, die Drittstaatsangehörige ohne legalen Aufenthalt beschäftigen. Geahndet würde die Beschäftigung eines solchen Drittstaatsangehörigen. Geldbußen, andere Sanktionen (wie der Ausschluss von öffentlichen Vergabeverfahren und Subventionen) sowie strafrechtliche Sanktionen für schwere Fälle würden vorgesehen. Angesichts der Bedeutung der Vollstreckung würden die Mitgliedstaaten verpflichtet, eine bestimmte Anzahl von Kontrollen in Unternehmen (ausgedrückt als Anteil an der Zahl der eingetragenen Unternehmen) durchzuführen.

Option 3 - Harmonisierte Präventivmaßnahmen: gemeinsame EU-weit geltende Verpflichtung der Arbeitgeber, die relevanten Dokumente (Aufenthaltserlaubnis) zu kopieren und die zuständigen nationalen Stellen zu unterrichten

Diese Option würde Legislativmaßnahmen auf EU-Ebene erfordern, um gemeinsame Maßnahmen zur Prävention der illegalen Beschäftigung vorschreiben zu können. Der Arbeitgeber wäre verpflichtet, sich von dem potenziellen Arbeitnehmer Dokumente vorlegen zu lassen, die sein Aufenthaltsrecht bescheinigen, von diesen eine Kopie anzufertigen und sie den zuständigen nationalen Behörden zu übermitteln. Der Arbeitgeber müsste eine Kopie aufbewahren und die sichere Verwahrung und Vertraulichkeit dieser Dokumente gewährleisten. Die betreffende nationale Behörde wäre zuständig für die Kontrolle der Dokumente (und müsste insbesondere prüfen, ob sie gefälscht sind) und des Status des Migranten und müsste den Arbeitgeber benachrichtigen, falls der Arbeitnehmer nicht legal beschäftigt werden kann. Der Arbeitgeber bräuchte vor der Einstellung eines neuen Arbeitnehmers nicht die Antwort der Behörden abzuwarten, müsste den Betreffenden im Fall eines negativen Bescheids jedoch entlassen.

Hat ein Arbeitgeber der zuständigen Behörde keine Kopien der Dokumente übermittelt, ist dies nicht zwangsläufig strafbar; sollte sich später herausstellen, dass der Arbeitnehmer ein nicht aufenthaltsberechtigter Drittstaatsangehöriger war, und der Arbeitgeber könnte beweisen, dass er die geforderten Kontrollen durchgeführt hat, würden gegen ihn keine Sanktionen verhängt.

Option 4 - Harmonisierte Sanktionen gegen Arbeitgeber und Präventivmaßnahmen

Diese Option, die eine EU-Regelung erfordern würde, umfasst die vorstehend genannten Optionen 2 und 3.

Option 5 - Sensibilisierungskampagne der EU

Für diese Option bedarf es keiner Vorschriften; sie zielt auf die Durchführung einer Sensibilisierungskampagne auf EU-Ebene. Die Arbeitgeber sollten auf ihre gesetzlichen Pflichten und die negativen Folgen der Beschäftigung von Drittstaatsangehörigen ohne legalen Aufenthalt hingewiesen werden. Die Sozialpartner und andere Akteure könnten an der Kampagne beteiligt werden.

Option 6 - Ermittlung und Austausch bewährter Verfahren

Diese Option würde die Ermittlung und den Austausch bewährter Praktiken sowie den Austausch von Informationen zwischen den Mitgliedstaaten zu verschiedenen Themen (z. B. Vollstreckungsverfahren, gesetzliche Mittel, Ermittlung und Ergreifung von Personen, die Beihilfe geleistet haben) umfassen, der in einem strukturierten Rahmen, z. B. *peer learning*,

stattfinden und von der Kommission durch die Ausarbeitung von Leitlinien, die Ermittlung nationaler Kontaktstellen und die Organisation von Sitzungen unterstützt würde.

4. VERGLEICH DER OPTIONEN

Tabelle – Bewertung der strategischen Optionen – Vergleich

<i>Angestrebtes Ziel / Problem</i>	<i>Optionen (Erwartete Wirkungen, Bewertung von – bis √√√√√)</i>					
	Option 1	Option 2	Option 3	Option 4	Option 5	Option 6
Verringerung der Beschäftigung von Drittstaatsangehörigen ohne legalen Aufenthalt	0 or √	√√	√	√√√	0	√
Verringerung der illegalen Einwanderung in die EU	√	√√	√√	√√√	0	√√
Schaffung einheitlicher Bedingungen für Arbeitgeber	0 or –	√√√	√√√	√√√√	0	√
Beitrag zur Verminderung der Ausbeutung von Drittstaatsangehörigen ohne legalen Aufenthalt	0 or –	0 or -	0	0 or -	0	√√
Entwicklung gemeinsamer Regeln, die tatsächlich eingehalten und durchgesetzt werden	0	√	√√	√√	0	√
Ergänzung und Stärkung des derzeitigen (und künftigen) Rechtsbestands	N/A	√√	√√	√√√	√	√√√
Verringerung von Menschenhandel, organisierter Kriminalität und Schleusung	0 or –	0 or –	0 or –	–	0	√√
Grundrechte						
▪ Schutz personenbezogener Daten (Art. 8)	0	0	–	–	0	0
▪ Recht auf einen wirksamen Rechtsbehelf und ein unparteiisches Gericht (Art. 47)	0	0	0	0	0	0
▪ Nichtdiskriminierung (Art. 21)	0	0	0	0	0	0 or √
▪ Grundsätze der Gesetzmäßigkeit und der Verhältnismäßigkeit im Zusammenhang mit Straftaten und Strafen (Art. 49)	0	√	√	√	0	0 or √
Kosten im Falle des Status quo						
	0	+	+	+	+	+

+ höher als Status quo; 0 unverändert; – niedriger

Die bevorzugte Option ist eine Kombination von:

- **Option 4:** Harmonisierte Sanktionen gegen Arbeitgeber, die Drittstaatsangehörige ohne legalen Aufenthalt beschäftigen, einschließlich der Verpflichtung der Mitgliedstaaten zur Vollstreckung, sowie harmonisierte Präventivmaßnahmen: gemeinsame EU-weit geltende Verpflichtung der Arbeitgeber, die relevanten Dokumente zu kopieren und die zuständigen nationalen Stellen zu unterrichten; und

- **Option 6:** Ermittlung und Austausch von bewährten Praktiken.

Wichtigste Vorteile der bevorzugten Option

- Positive Auswirkungen auf die Verringerung der illegalen Beschäftigung von Drittstaatsangehörigen.
- Die Tatsache, dass EU-weit Sanktionen in einem Mindestmaß und eine entsprechende Vollstreckung vorgesehen sind, erhöht die Abschreckungswirkung dieser Sanktionen.
- Rasche Fortschritte bei der Schaffung gleicher Bedingungen für Unternehmen in der gesamten EU.
- Die Präventivmaßnahmen wären mit Belastungen verbunden, die für alle gelten würden, jedoch geringfügig wären: Die Arbeitgeber müssten von potenziellen Arbeitnehmern Dokumente verlangen und aufbewahren; die Kontrolle der Ordnungsmäßigkeit der Dokumente wäre Aufgabe der zuständigen Behörden. Arbeitgeber könnten in gutem Glauben Arbeitskräfte einstellen, deren Dokumente den Anforderungen zu entsprechen schienen.
- Die Verpflichtung der Mitgliedstaaten zu der im Legislativvorschlag vorgesehenen Inspektion von 10 % der Unternehmen würde zu einer wirkungsvolleren Durchsetzung führen und Arbeitgebern klar signalisieren, dass eine wirkliche oder erhöhte Gefahr besteht, bei einem Verstoß entdeckt zu werden.
- Die Ermittlung und der Austausch bewährter Verfahren bei Umsetzung und Vollstreckung (Option 6) würde zur Verbesserung der Durchsetzung beitragen.
- Drittstaaten und potenziellen illegalen Migranten gegenüber würde deutlich gemacht, dass Gegenmaßnahmen ergriffen werden und sich das Risiko für illegale Migranten erhöht. Ginge eine solche Botschaft von den EU-Behörden aus, hätte sie eine andere und größere Wirkung, als wenn sie von der nationalen Ebene käme.
- Mit Blick auf die Grundrechte würde eine Verbesserung erreicht, da insgesamt die Ausbeutung eingedämmt würde. Ermöglicht würde dies durch den Austausch von bewährten Verfahren zum Schutz der Opfer vor dieser Art von Ausbeutung und den Austausch von Informationen darüber, wie sich die negativen Folgen für diejenigen, die mit den Strafverfolgungsbehörden zusammenarbeiten, abmildern lassen. Auch bei den Grundsätzen der Gesetzmäßigkeit und der Verhältnismäßigkeit im Zusammenhang mit Straftaten und Strafen sind positive Wirkungen wahrscheinlich, da die Strafen für ernste Zuwiderhandlungen EU-weit festgelegt würden.

Wichtigste Nachteile der bevorzugten Option

- Die illegale Beschäftigung von Drittstaatsangehörigen würde nicht beseitigt. Die Wirksamkeit der Maßnahmen hängt weitgehend von der Vollstreckung ab, für die die Mitgliedstaaten zuständig sind. Auch wenn ihnen die Verpflichtung zur Vollstreckung und zum Austausch bewährter Verfahren auferlegt würde, wäre die Wirkung der Inspektionen weiterhin von den Mitgliedstaaten abhängig.

- Unter rein wirtschaftlichen Gesichtspunkten sind in den betroffenen Sektoren (vornehmlich Baugewerbe, Landwirtschaft, Haus-/Reinigungsdienste, Hotel- und Gaststättengewerbe) negative Folgen zu erwarten.
- Strengere Sanktionen gegen Arbeitgeber könnten negative Auswirkungen für Drittstaatsangehörige ohne legalen Aufenthalt haben (z. B. noch größere Ausbeutung, weil diese Arbeitnehmer noch weiter in die Illegalität gedrängt werden und gegenüber den Arbeitgebern in eine noch schwächere Situation geraten könnten). Diese möglichen Folgen würden allerdings durch die abschreckenden Wirkungen aufgewogen, die insbesondere von den vorgeschlagenen strafrechtlichen Sanktionen für Fälle besonders ausbeuterischer Arbeitsbedingungen ausgehen dürften.
- Negative Auswirkungen auf den Datenschutz könnten die Grundrechte berühren. Inwieweit hier Probleme zu erwarten wären, hängt davon ab, welche Maßnahmen Arbeitgeber und Behörden zur Gewährleistung der Vertraulichkeit von Daten treffen.