



KOMMISSION DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN

Brüssel, den 23.10.2007
SEK(2007) 1393 endgültig

ARBEITSPAPIER DER KOMMISSIONSDIENSTSTELLEN

Begleitdokument zum

Vorschlag für eine

RICHTLINIE DES RATES

**über ein einheitliches Antragsverfahren für eine kombinierte Erlaubnis für
Drittstaatsangehörige zum Aufenthalt- und zur Arbeit im Gebiet eines Mitgliedstaats
und
über ein gemeinsames Bündel von Rechten für Arbeitnehmer aus Drittstaaten, die sich
rechtmäßig in einem Mitgliedstaat aufhalten**

ZUSAMMENFASSUNG DER FOLGENABSCHÄTZUNG

{KOM(2007) 638 endgültig}
{SEK(2007) 1408}

1. EINLEITUNG

Der Europäische Rat hat erstmals in den Schlussfolgerungen von Tampere aus dem Jahre 1999 die Notwendigkeit anerkannt, dass eine gerechte Behandlung von Drittstaatsangehörigen, die sich rechtmäßig im Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten aufhalten, sicherzustellen ist und ihnen Rechte zuerkannt werden müssen, die denen der Unionsbürger vergleichbar sind. Das vorliegende Dokument enthält eine Zusammenfassung des Folgenabschätzungsberichts; darin wird untersucht, welche politischen Optionen denkbar sind, um diesem Anliegen zu entsprechen und allen rechtmäßig aufhältigen Arbeitnehmern aus Drittstaaten, die noch keinen langfristigen Aufenthaltsstatus erworben haben, ein gemeinsames Bündel von Rechten zu garantieren.

Der Bericht basiert auf Konsultationen mit den Mitgliedstaaten und anderen Beteiligten. Die Daten stammen hauptsächlich aus Konsultationen, Fallstudien und einer Literaturlauswertung, die im Rahmen einer externen Studie im Auftrag der Kommission durchgeführt wurden. Die Studie und der Bericht stützen sich auf Beiträge der Generaldirektion Beschäftigung, Soziale Angelegenheiten und Chancengleichheit sowie einer dienststellenübergreifenden Lenkungsgruppe, die von der Generaldirektion Justiz, Freiheit und Sicherheit einberufen wurde.

2. PROBLEMDEFINITION

2.1. Kontext

Der strategische Plan zur legalen Zuwanderung¹ legt einen Fahrplan sowie eine Reihe von Maßnahmen und legislativen Initiativen fest und schlägt Folgendes vor: Öffnung spezifischer Kanäle für die legale Migration (hochqualifizierte Migranten, Saisonarbeitnehmer, bezahlte Auszubildende, innerbetrieblich versetzte Arbeitnehmer) und eine allgemeine Richtlinie über die Rechte von Arbeitnehmern aus Drittstaaten. Letztere soll einen Rahmen für Einzelrichtlinien vorgeben. In anderen Worten, es werden keine horizontalen Rechtsvorschriften für die Aufenthaltsbedingungen von Drittstaatsangehörigen empfohlen, die in einem Beschäftigungsverhältnis stehen. Vielmehr sollen Einzelrichtlinien die Zulassung bestimmter Kategorien von Migranten regeln und die Rechte von Arbeitnehmern aus Drittländern auf EU-Ebene durch ein horizontales Gemeinschaftsinstrument abgedeckt werden.

2.2. Problemspezifischer Handlungsbedarf – Rechtslücke und ineffiziente nationale Zulassungsverfahren

Rechtslücke

Die Analyse des bestehenden Gemeinschaftsacquis sowie einzelstaatlicher Vorschriften und internationaler Abkommen hat gezeigt, dass Rechtsunterschiede ("Rechtslücke") zwischen Arbeitnehmern aus Drittstaaten einerseits und EU-Bürgern/eigenen Staatsangehörigen sowie langfristigen Aufenthaltsberechtigten andererseits bestehen.

¹ SEK(2005) 1680.

Der Gleichbehandlungsgrundsatz in Bezug auf die Arbeitsbedingungen und Rechte auf Sozial(versicherungs)leistungen wird Arbeitnehmern aus Drittstaaten derzeit nur durch innerstaatliches Recht bzw. bestimmten Arbeitnehmern aus Drittstaaten durch verschiedene multilaterale Übereinkommen zuerkannt, die von der EG geschlossen wurden. Einige Kategorien von Arbeitnehmern aus Drittstaaten können entweder aufgrund ihrer Rechtsstellung (langfristiger Aufenthaltsstatus) oder aufgrund ihrer Staatsangehörigkeit (jene aus Ländern, die mit der EU und ihren Mitgliedstaaten multilaterale Abkommen unterzeichnet haben wie die EFTA-Staaten und die Türkei) nach dem Gemeinschaftsrecht eine privilegiere Position beanspruchen. Dies ist jedoch für die meisten anderen Arbeitnehmer aus Drittstaaten nicht der Fall. In Ermangelung allgemeiner horizontaler Gemeinschaftsvorschriften können Arbeitnehmer aus Drittstaaten sehr unterschiedliche Rechte haben, je nachdem, welche Staatsangehörigkeit sie besitzen und in welchen Mitgliedstaaten sie aufhältig sind. Dies führt zu Rechtsunsicherheit für Arbeitnehmer aus Drittstaaten und schafft Ungleichheit gegenüber Arbeitnehmern, deren Rechte ausdrücklich definiert worden sind. Eine solche Situation entspricht nicht dem Ziel von Tampere, das darauf ausgerichtet ist, rechtmäßig aufhältigen Drittstaatsangehörigen vergleichbare Rechte und Pflichten wie EU-Bürgern zuzuerkennen.

Komplexe und ineffiziente Zulassungsverfahren

Wie aus der Analyse hervorgeht, hat über die Hälfte der Mitgliedstaaten trotz fehlender Gemeinschaftsvorschriften bereits ein einheitliches Antragsverfahren eingeführt oder will ihr System ändern und nur eine Minderheit sieht getrennte Verfahren für die Erlangung einer Arbeits- und Aufenthaltserlaubnis vor. Bei getrennten Verfahren dauert die Bearbeitungszeit nachweislich länger und der Verwaltungsaufwand und die Kosten sind sowohl für den Arbeitgeber als auch den potenziellen Wanderarbeitnehmer höher.

2.3. Wer ist in welchen Mitgliedstaaten davon betroffen und in welchem Ausmaß? Umfang des Problems

Es ist schwer zu ermitteln, wer von dem Problem der Rechtslücke und ineffizienten Zulassungsverfahren tatsächlich betroffen ist. Drittstaatsangehörige, die legal in der EU arbeiten, bilden eine sehr heterogene Gruppe. Auf EU-Ebene liegen keine Angaben über die Migrationsströme in die Mitgliedstaaten vor, die nach Migrationsgrund unterscheiden (wie Aufnahme einer Beschäftigung, Familienzusammenführung).² Daher wurde die Beschäftigungsposition von Drittstaatsangehörigen auf dem EU-Arbeitsmarkt im Rahmen der Europäischen Arbeitskräfteerhebung (LFS) untersucht, die Arbeitnehmer auf dem europäischen Arbeitsmarkt nach Staatsangehörigkeit unterscheidet.

Die kurze Statistikanalyse aus dem Jahr 2005 ergab Folgendes:

- Drittstaatsangehörige machen 3,6 % der EU-Bevölkerung aus (16 Millionen Menschen).
- Die meisten von ihnen (ca. 12 Millionen) leben in fünf Mitgliedstaaten (Deutschland, Frankreich, Spanien, dem Vereinigten Königreich und Italien).
- In jedem Mitgliedstaat unterscheidet sich ihre Herkunft vor allem nach geografischer Nähe und historischen Bindungen.

² Zusätzlich zu dem Problem fehlender Daten lagen nur aus Deutschland Angaben zur Zielgruppe der Arbeitnehmer aus Drittstaaten vor, d.h. denjenigen, die noch keinen langfristigen Aufenthaltsstatus erworben haben.

- Bei Arbeitnehmern aus Drittstaaten ist offensichtlich eine Segmentierung zwischen einer Gruppe hochqualifizierter und einer größeren Gruppe mit geringen oder mittleren Qualifikationen festzustellen.

3. ZIELE

Die globalen politischen Ziele sind:

- 1) Der erstmals in Tampere vorgebrachten Forderung zu entsprechen, vergleichbare Rechte zu garantieren und so das Prinzip der Gleichbehandlung für Arbeitnehmer aus Drittstaaten EU-weit umzusetzen.
- 2) Die Funktionsweise des EU-Arbeitsmarktes zu verbessern;
- 3) EU-Arbeitnehmer vor unlauterem Wettbewerb auf dem Arbeitsmarkt zu schützen.

Spezifische und operationelle Ziele sind:

- 1) Auf EU-Ebene ein gemeinsames Verständnis für die Gruppe der Arbeitnehmer aus Drittstaaten herbeizuführen, die sich rechtmäßig in der EU aufhalten, aber noch keinen langfristigen Aufenthaltsstatus erworben haben;
- 2) ein Bündel von Rechten für Arbeitnehmer aus Drittstaaten festzulegen;
- 3) die Position von EU-Staatsangehörigen und langfristig Aufenthaltsberechtigten gegen mögliche Auswirkungen des Wettbewerbs durch billige und ausgebeutete ausländische Arbeitskräfte abzusichern;
- 4) die Transparenz des gemeinsamen EU-Arbeitsmarktes für Arbeitnehmer aus Drittstaaten zu erhöhen.

4. POLITISCHE OPTIONEN

Die Frage ist, wie weit sich die EU einschalten sollte. Die in den Mitgliedstaaten bestehende Rechtslücke zwischen Arbeitnehmern aus Drittstaaten und anderen Arbeitnehmern ist am stärksten ausgeprägt bei dem Zugang zum Arbeitsmarkt und zu Leistungen der sozialen Sicherheit (insbesondere Arbeitslosenunterstützung, Familienleistungen und Sozialhilfe), die Möglichkeit der Übertragung von Renten- und Sozialversicherungsansprüchen, dem Zugang zu öffentlichen Dienstleistungen (Arbeitsvermittlungsdienste und andere öffentliche Dienste, einschließlich öffentliche Wohnraumversorgung). Des Weiteren stellt sich die Frage, wie komplexe und ineffiziente nationale Zulassungsverfahren anzugehen sind.

- **Option 1 – Keine Veränderung**
- **Option 2 – Nichtlegislative Maßnahme: Kommunikation, Koordination und Kooperation:** Es werden generell keine neuen Vorschriften über die Rechte von Wanderarbeitnehmern erlassen. Die Rechte bestimmter Arbeitnehmer aus Drittstaaten werden im Wege innerstaatlicher Vorschriften präzisiert und auf EU-Ebene nur durch Einzelrichtlinien (z.B. für Hochqualifizierte) abgedeckt. Im Vordergrund stehen vielmehr ergänzende und unterstützende Tätigkeiten, um die Rechtspraxis der Mitgliedstaaten durch die Erfassung und den Austausch von Wissen und Informationen einander anzunähern.

- **Option 3a – Legislative Maßnahmen in Form einer Richtlinie, die sich auf Gemeinsamkeiten konzentriert:** Diese Option würde die Gleichbehandlung von Arbeitnehmern aus Drittstaaten in allen beschäftigungsrelevanten Bereichen gewährleisten, ausschließlich soziale Sicherheit, Übertragung von Sozialversicherungs- und Rentenansprüchen sowie Zugang zu öffentlichen Dienstleistungen.
- **Option 3b – Legislatives Gleichbehandlungsinstrument in Form einer Richtlinie:** Diese Option würde die Gleichbehandlung bereits zum Arbeitsmarkt zugelassener Drittstaatsangehöriger in allen beschäftigungsrelevanten Bereichen gewährleisten, einschließlich soziale Sicherheit, Übertragung von Sozialversicherungs- und Rentenansprüchen sowie Zugang zu öffentlichen Dienstleistungen.
- **Option 4 – Ergänzende Legislativmaßnahme in Form einer Richtlinie; einheitliches Antragsverfahren und kombinierte Aufenthalts-/Arbeitserlaubnis:** Die Richtlinie würde sich auf ein einheitliches, sowohl für Migranten als auch Behörden vereinfachtes Antragsverfahren und ein einziges Dokument konzentrieren, das einen Drittstaatsangehörigen dazu berechtigt, sich in einem Mitgliedstaat aufzuhalten und dort zu arbeiten. Diese Bestimmungen könnten auf der Verordnung 130/2002 zur einheitlichen Gestaltung des Aufenthaltstitels aufbauen, wonach die Mitgliedstaaten bereits zusätzliche Angaben betreffend den Zugang zum Arbeitsmarkt eintragen können. Entsprechend dem auf Rechte basierenden Ansatz würde diese Option Verfahrensgarantien für die Beantragung einer kombinierten Aufenthalts-/Arbeitserlaubnis umfassen.
- **Option 5 – Echte Legislativmaßnahme in Form einer Richtlinie, die den Zugang zum Arbeitsmarkt regelt und auch die Gleichbehandlung von Drittstaatsarbeitnehmern sicherstellt:** Die Richtlinie würde den Zugang von Arbeitnehmern aus Drittstaaten zum Arbeitsmarkt eines Mitgliedstaats regeln und in Bezug auf Beschäftigung und Mobilität in diesem Mitgliedstaat eine vergleichbare Behandlung sicherstellen. Um Drittstaatsangehörigen den Zugang zum Arbeitsmarkt zu öffnen, müssten die Zulassungsbedingungen (z.B. Prüfung der wirtschaftlichen Notwendigkeit) harmonisiert werden. Diese Option würde außerdem die Gleichbehandlung mit inländischen Staatsangehörigen in allen in Option 3 aufgelisteten Bereichen sicherstellen.

5. VERGLEICH DER OPTIONEN

Die sechs Optionen (3a und 3b sind unterschiedliche Teilloptionen) wurden unter Berücksichtigung der Erreichung globaler Ziele, der Höhe des Verwaltungsaufwands sowie ihre sozialen und wirtschaftlichen Auswirkungen miteinander verglichen worden.

Soweit es um die Erreichung der globalen Ziele geht, liegen drei Optionen, nämlich die Legislativmaßnahmen 3b, 4 und 5, klar vorne.

Bei den wirtschaftlichen Auswirkungen schneidet Option 4 am besten ab, was vor allem auf das mögliche Kosteneinsparpotenzial durch Vereinfachung und Standardisierung des Antragsverfahrens zurückzuführen ist. Die Optionen 3b, 4 und 5 erzeugen zwar eine Reihe wirtschaftlicher Vorteile, aber sie bringen finanzielle und administrative Kosten für Unternehmen und Behörden mit sich. Andererseits sind die positiven sozialen Auswirkungen der Optionen 3b, 4 und 5 beträchtlich, vor allem in Bezug auf soziale Eingliederung, Gleichbehandlung sowie Zugang zu sozialem Schutz und öffentlichen Dienstleistungen. Die Vorteile der Option 4 hängen im Wesentlichen damit zusammen, dass der Teufelskreis aus Verzögerungen aufgrund getrennter Verfahren für die Aufenthalts- und Arbeitserlaubnis

durchbrochen und Verfahren und Vorschriften vereinfacht, gestrafft und standardisiert werden.

Wird eine Rangfolge der Optionen nach Erreichung der globalen Ziele, wirtschaftlichen und sozialen Auswirkungen vorgenommen, schneiden die Optionen 3b, 5 und 4 am besten ab. Die Option 3b hat u.a. den Nachteil, dass sich die Kosten infolge der Arbeitnehmern aus Drittstaaten zuerkannten Rechten erhöhen dürften.

Die Option 4 ist mit den anderen Optionen als eigene Variante verglichen worden, aber in der Tat ergänzt sie die verbleibenden Optionen und kann mit einer der Legislativoptionen kombiniert werden.

Was die Erfolgsaussichten anbelangt, wird Option 5 angesichts der Erfahrung mit dem Kommissionsvorschlag aus dem Jahre 2001³, der 2006 zurückgezogen wurde, derzeit als politisch nicht realisierbar angesehen.

6. DIE BEVORZUGTE OPTION

Die bevorzugte Option sollte folgende Merkmale aufweisen:

- Den breit gefächerten Anwendungsbereich von Option 3b, der die Gleichbehandlung in allen beschäftigungsrelevanten Bereichen sicherstellt, einschließlich Zugang zu sozialer Sicherheit, Rentenexport, Zugang zu allgemeiner und beruflicher Bildung, Anerkennung der Diplome, Zugang zu öffentlichen Dienstleistungen, insbesondere zu Unterstützungsangeboten von Arbeitsämtern⁴,

in Verbindung mit

- Option 4 über die Einführung eines einheitlichen Antragsverfahrens für eine kombinierte Arbeits-/Aufenthaltserlaubnis, wobei die Gleichbehandlung an die Erteilung einer solchen Erlaubnis gekoppelt wird (Zulassung zum Arbeitsmarkt eines Mitgliedstaates).

Dieser Ansatz scheint in praktischer und politischer Hinsicht beträchtliche Vorteile zu bieten.

Die beiden Optionen können ohne Weiteres in eine bevorzugte Option verschmolzen werden, da sie zwar verschiedene Probleme angehen, aber sich gegenseitig ergänzen und so zu mehr Rechtssicherheit und einer besseren Integration von Arbeitskräften beitragen. Beide Optionen – einerseits Migrantenrechte und andererseits einheitliches Antragsverfahren / kombinierte Aufenthalts-/Arbeitserlaubnis – sind auf eine bessere Steuerung der Migration im Wege eines fairen Ansatzes ausgerichtet. Ihre Ziele sind komplementär: Beide tragen zu einer besseren Funktionsweise des Arbeitsmarktes bei. Eine weitere Kopplung zwischen den Rechten und der kombinierten Aufenthalts-/Arbeitserlaubnis besteht darin, dass die Rechte nur jenen gewährt werden, die sich legal aufhalten und legal arbeiten. Der Besitz einer kombinierten

³ KOM(2001) 388 Vorschlag für eine Richtlinie des Rates über die Bedingungen für die Einreise und den Aufenthalt von Drittstaatsangehörigen zur Ausübung einer selbständigen oder abhängigen Erwerbstätigkeit.

⁴ Aber keine Rechte in Bezug auf Arbeitsmarktzugang und EU-interne Mobilität.

Aufenthalts-/Arbeitserlaubnis beweist die Rechtmäßigkeit des Aufenthalts und der Beschäftigung. Nicht nur Option 3b sondern auch das einheitliche Antragsverfahren gemäß Option 4 sichern die Rechte und den Schutz von Migranten, indem ein effizienteres und transparentes Zulassungsverfahren gewährleistet und Verfahrensgarantien vorgegeben werden.

Die Optionen 3b und 4 haben auch etwas unterschiedliche Auswirkungen auf den Arbeitsmarkt. Option 3b kann die Nachfrage nach legalen Arbeitskräften aus Drittländern verringern und Schwarzarbeit fördern, während Option 4 die illegale und nicht angemeldete Beschäftigung eindämmt, indem vor allem der Teufelskreis von Verzögerungen bei getrennten Verfahren zur Erlangung einer Aufenthalts- und Arbeitserlaubnis durchbrochen und ein zügigeres effizienteres Verfahren eingeführt wird.

6.1. Vor- und Nachteile der bevorzugten Option

Option 3b würde sicherstellen, dass alle globalen Ziele erreicht und Arbeitnehmer aus Drittstaaten auf optimale und flexible Weise geschützt und integriert werden. Der Haken des Gleichbehandlungsansatzes ist, dass – angesichts der fehlenden Harmonisierungskompetenz der Gemeinschaft – in der Praxis in jedem Mitgliedstaat weiterhin unterschiedliche Rechte zuerkannt würden (z.B. in Bezug auf die Gewährungsdauer von Sozialleistungen). Ein weiterer Nachteil sind - was den Zugang zu Sozialversicherungsleistungen anbetrifft - die Kosten, die durch eine Ausweitung des persönlichen Geltungsbereichs nationaler Sozialversicherungssysteme in jenen Mitgliedstaaten entstehen würden, in denen Arbeitnehmer aus Drittstaaten bisher noch keinen Anspruch auf bestimmte Sozialversicherungsleistungen haben.

Option 4 sieht ein einheitliches Antragsverfahren vor, bei dem die Aufenthalts-/Arbeitserlaubnis in einem einzigen Bescheid erteilt wird. Dies würde zügigere und vereinfachte Verfahren (kürzere Bearbeitungszeit, weniger Bürokratie) für Arbeitnehmer aus Drittstaaten und deren Arbeitgeber gewährleisten und zu mehr Transparenz und Rechtssicherheit führen. Darüber hinaus könnte ein Verfahren anstelle zweier getrennter Verfahren den Verwaltungsaufwand und die Kosten für die nationalen Behörden langfristig senken, d.h. eine einzige Anlaufstelle anstatt zweier. Darüber hinaus würde eine kombinierte Aufenthalts-/Arbeitserlaubnis das Risiko etwaiger Diskrepanzen zwischen zwei getrennten Verwaltungsakten mindern und dazu beitragen, dass Rechtsstellung und Aufenthaltswort des Drittstaatsangehörigen in dem Mitgliedstaat leichter erfasst werden können. Gleichzeitig ist eine enge interne Abstimmung zwischen den Verwaltungsstellen erforderlich, damit ein einheitliches Antragsverfahren erfolgreich durchgeführt werden kann. Sofern bestehende Verfahren neu strukturiert werden müssen, könnten zusätzliche Einmalkosten entstehen, da Fachpersonal eingesetzt oder vorhandenes Personal geschult werden müsste. Was die Aufmachung anbelangt, so sich sollte die kombinierte Aufenthalts-/Arbeitserlaubnis an die einheitliche Gestaltung des Aufenthaltstitels für Drittstaatsangehörige anlehnen.⁵. Dies bedeutet, dass die Mitgliedstaaten nicht auf eigene Kosten neue Vordrucke einführen müssten, sondern die bereits bestehenden einheitlichen Vordrucke verwenden können, auf denen sie alle einschlägigen Angaben über den Zugang zum Arbeitsmarkt verbindlich einzutragen hätten (Geltungsbereich, Dauer des Zugangs usw.).

⁵ Festgelegt in der Verordnung 1030/2002 des Rates vom 13. Juni 2002.

6.2. Bewertung der Verwaltungs- und Durchführungskosten der bevorzugten Option

Die qualitative Analyse ergab Folgendes:

- Anstieg der Zahlung von Sozialversicherungsleistungen für Arbeitnehmer aus Drittstaaten und Erhöhung der Ausgaben für öffentliche Dienstleistungen zugunsten von Arbeitnehmern aus Drittstaaten in den Mitgliedstaaten, in denen die Gleichbehandlung noch nicht voll hergestellt ist und
- Kosteneinsparungen im Verwaltungsbereich beim Antragsverfahren und der Erteilung von Aufenthalts- und Arbeitserlaubnissen (weniger Personal zur Bearbeitung von Anträgen und Information der Antragsteller) und zusätzliches Steueraufkommen (da Arbeitnehmer aus Drittstaaten in einer frühen Phase einer bezahlten Erwerbstätigkeit nachgehen können).

Die qualitative Analyse hat außerdem gezeigt, dass sich die bevorzugte Option positiv auf die sozioökonomische Leistung von Arbeitnehmern aus Drittstaaten auswirken, ihren Beitrag zum Steueraufkommen und zur Sozialversicherung erhöhen und die Inanspruchnahme von Sozialleistungen verringern würde. Die Kosten der Ausweitung spezifischer Rechte auf Arbeitnehmer aus Drittstaaten könnten daher durch zusätzliche Steuereinnahmen aufgrund ihrer verbesserten sozioökonomischen Leistung ausgeglichen werden.

7. ÜBERWACHUNG UND BEWERTUNG

Die Überwachung und Bewertung könnte in Form eines Kommissionsberichts auf Grundlage der einzelstaatlichen Berichte drei Jahre nach der Umsetzungsfrist der Richtlinie erfolgen. Die Mitgliedstaaten können verpflichtet werden, Korrelationstabellen zu übermitteln, um die Umsetzung der Richtlinie in nationales Recht nachzuweisen. Im Rahmen dieses Berichtssystems wird die Kommission darüber entscheiden, ob Änderungsvorschläge unterbreitet werden sollen, um den Zielvorgaben besser zu entsprechen.