

034896/EU XXIV.GP
Eingelangt am 14/07/10

DE

DE

DE



EUROPÄISCHE KOMMISSION

Brüssel, den 13.7.2010
SEK(2010) 888

ARBEITSDOKUMENT DER KOMMISSIONSDIENSTSTELLEN

ZUSAMMENFASSUNG DER FOLGENABSCHÄTZUNG

zum

Vorschlag für eine

RICHTLINIE DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS UND DES RATES

**über die Bedingungen für die Einreise und den Aufenthalt von Drittstaatsangehörigen
zwecks Ausübung einer saisonalen Beschäftigung**

{KOM(2010) 379 endgültig}
{SEK(2010) 887}

1. PROBLEMSTELLUNG

In den Volkswirtschaften der EU herrscht ein struktureller Bedarf an Saisonarbeitnehmern. Es dürfte immer schwieriger werden, die Lücken mit Arbeitnehmern aus den Mitgliedstaaten der EU zu füllen, weil Saisonarbeit für diese Arbeitskräfte meist nicht attraktiv ist. Die Auswirkungen der globalen Wirtschaftskrise sind weiterhin schwer prognostizierbar. Laut der Internationalen Organisation für Migration (IOM) wird allerdings in bestimmten Arbeitsmarktsektoren in den Bestimmungsländern voraussichtlich ein anhaltend stabiler Bedarf an Wanderarbeitnehmern zu verzeichnen sein, insbesondere in den Bereichen Gesundheitswesen, Beschäftigung in Haushalten und Pflege (sowie Landwirtschaft in einigen Ländern), wo der Bedarf an derartigen Arbeitskräften strukturell ist.¹

Bestimmte Arbeitnehmer Drittstaaten werden nachweislich ausgebeutet und müssen unter unwürdigen Bedingungen arbeiten; symptomatisch sind fehlende Arbeitsverträge, Entgelte unter dem gesetzlichen Mindestsatz, fehlende soziale Absicherung, kein Zugang zu sanitären Basisdiensten, dürftige Unterbringung und fehlender Zugang zu medizinischer Versorgung.

Wirtschaftsbereiche mit einem sehr hohen Anteil an Saisonarbeitnehmern – insbesondere Landwirtschaft, Gartenbau und Tourismusbranche – werden wiederholt als die Bereiche identifiziert, die am stärksten zur illegalen Beschäftigung von Drittstaatsangehörigen neigen.

Aus Sicht der Herkunftsländer sind potenzielle Migranten mit diversen Regelungen der verschiedenen EU-Mitgliedstaaten konfrontiert, über die nicht immer ohne weiteres Informationen erhältlich sind. Dies trifft insbesondere auf den Bereich der Saisonarbeit zu, in dem verbesserte Bedingungen und die Schaffung eines gemeinsamen Rechtsrahmens Ländern mit hoher Arbeitslosenquote und starkem Migrationsdruck zugute kämen, insbesondere afrikanischen Ländern im Norden des Kontinents und südlich der Sahara sowie in geringerem Umfang osteuropäischen Ländern. Auf diese Weise könnte eine EU-Politik für legale Einwanderung verstärkt zur Entwicklung von Drittstaaten beitragen.

1.1. Umfang und Bereiche der Saisonarbeit

Umfang und Sektoren der Saisonarbeit variieren innerhalb der Europäischen Union. So ließ allein Spanien im Jahr 2008 24 838 Saisonarbeitnehmer aus Nicht-EU-Staaten zu.² Für das Kalenderjahr 2008 hatte Italien bis zum 7. Februar 2008 bereits 11 273 Anträge³ erhalten (für die Jahre 2008, 2009 und 2010 lag die vom italienischen Innenministerium festgelegte Quote für Saisonarbeitnehmer aus Nicht-EU-Staaten bei 80 000 Personen).⁴

¹ IOM Policy brief: The impact of the global economic crisis on migrants and migration, März 2009, S. 5-6.

² Ad-hoc-Abfrage der Kommission über Saisonarbeitnehmer und innerbetrieblich versetzte Arbeitnehmer an die nationalen Kontaktstellen des EMN vom 17. März 2010.

³

http://www.interno.it/mininterno/export/sites/default/it/sezioni/sala_stamp/notizie/immigrazione/0848_APP_domande_pervenute_STAGIONALI.html

⁴ Siehe Fußnote 2.

Den Angaben der Mitgliedstaaten zufolge wurden 2009 in Deutschland 4 248, in Frankreich 2 215 (2008: 3 860) und in Schweden 7 252 Saisonarbeiter aus Nicht-EU-Staaten zugelassen.⁵

Auch in den neuen Mitgliedstaaten waren Saisonkräfte aus Nicht-EU-Staaten beschäftigt. So ließ beispielsweise Ungarn im Jahr 2008 919 und im Jahr 2009 892 Drittstaatsangehörige zu Beschäftigungszwecken einreisen. Die Angaben für Polen beziehen sich auf zeitlich befristete Arbeit, die von Drittstaatsangehörigen verrichtet wurde, und weisen folglich mit 181 030 zeitweise Beschäftigten eine deutlich höhere Quote für 2009 auf. Allerdings ist der wichtigste Beschäftigungsbereich die Landwirtschaft. In Slowenien wurde die Zahl der zugelassenen, saisonal beschäftigten Drittstaatsangehörigen 2008 und 2009 auf 10 000 beziffert.

Aufgrund der lückenhaften Daten handelt es sich zwar um nicht vergleichbare Kurztrends, in den letzten Jahren zeichnete sich aber in Mitgliedstaaten wie Frankreich, Großbritannien und Slowenien hinsichtlich der Beschäftigung ausländischer Saisonkräften ein allgemeiner Anstieg ab.

Aufgrund des Mangels an aktuellen Daten lässt sich nicht beurteilen, inwieweit sich die derzeitige Wirtschaftskrise auf die Nachfrage nach Saisonarbeitern aus Nicht-EU-Staaten ausgewirkt hat. Gleichwohl ergibt ein Vergleich des Datenmaterials für 2008 und 2009 keinen Nachfragerückgang. Mitgliedstaaten mit geringerer (Österreich, Slowenien, Ungarn) oder erheblich gesenkter (Frankreich) Zulassungsquote für Drittstaatsangehörige im Jahr 2009 stehen auch Mitgliedstaaten gegenüber, in denen mehr Drittstaatsangehörige zugelassen wurden (Deutschland und Schweden).⁶

Außerdem sind die Saisonarbeitsbereiche äußerst anfällig für die Beschäftigung von Arbeitskräften, die sich illegal im betreffenden Land aufhalten bzw. anderweitig nicht gemeldet sind, so dass die Gesamtzahl der Saisonarbeiter wesentlich höher liegen dürfte (weit mehr als 100 000 Personen pro Jahr).

Für bestimmte Regionen in einigen Mitgliedstaaten spielen aus Drittstaaten angeworbene Saisonarbeiter eine wichtige Rolle. So offenbart ein Blick auf den Agrarsektor in Andalusien, insbesondere in der Provinz Huelva, dass 2008 35 000 Drittstaatsangehörige beschäftigt wurden. Schätzungsweise 12 000 landwirtschaftliche Saisonkräfte aus Drittstaaten sind in Italien (insbesondere in Apulien) beschäftigt, und es wird von 5 000 marokkanischen Saisonarbeitern im französischen Departement Bouches-du-Rhône ausgegangen. Es wird angenommen, dass diese Arbeitskräfte aus Drittstaaten etwa 80 % - 90 % aller Saisonarbeiter ausmachen. In der Tourismusbranche sind bestimmte Regionen Österreichs wie Tirol und Salzburg zur Bewältigung saisonaler Spitzen stark auf Saisonkräfte aus Drittstaaten angewiesen; die Quote belief sich auf 8 000 Personen für die Wintersaison 2008/09.

In zahlreichen Mitgliedstaaten übernehmen Saisonarbeiter aus Drittstaaten Arbeiten mit geringen Qualifikationsanforderungen in bestimmten Bereichen wie Landwirtschaft (60 % der Saisonarbeitskräfte in Italien, 20 % der Saisonarbeitskräfte in Griechenland) und Tourismus (in Spanien beliefen sich die Arbeitsgenehmigungen für Arbeiten im

⁵ Ebda.

⁶ Siehe Fußnote 2.

Hotel- und Gastronomiegewerbe auf 13 % aller im Jahr 2003 erteilten Arbeitsgenehmigungen), in denen generell ein Bedarf an gering qualifizierten bzw. körperliche Arbeit verrichtenden Arbeitskräften besteht und in denen ein großer Arbeitskräftemangel herrscht.

1.2. Subsidiaritätsprinzip

Vorschläge für Maßnahmen lassen die Zuständigkeit der Mitgliedstaaten unberührt, unter anderem durch einzelstaatliche Quoten die Zahl der Wirtschaftsmigranten festzulegen, die in die EU einreisen dürfen. Somit entscheidet weiterhin jeder Mitgliedstaat darüber, ob ein wirtschaftlicher Bedarf an Saisonarbeitnehmern aus Drittstaaten besteht.

Obwohl ein Arbeitnehmer aus einem Drittstaat in einen bestimmten Mitgliedstaat der EU einreist, könnte sich die Entscheidung dieses Mitgliedstaats über die Rechte von Drittstaatsangehörigen auch auf andere Mitgliedstaaten auswirken. Die unterschiedliche Behandlung von Drittstaatsangehörigen in verschiedenen Mitgliedstaaten weist deshalb eine supranationale Dimension auf, die jenseits des Geltungsbereichs einzelstaatlicher Gesetzgebung liegt.

Im Schengen-Raum ohne Binnengrenzen sind gemeinsame Regeln (gemeinsame Mindestvorschriften) erforderlich, um das Risiko einer Überschreitung der zulässigen Aufenthaltsdauer bzw. einer illegalen Einreise zu mindern, das sich durch lockere und unterschiedliche Zulassungsvorschriften für Saisonarbeitnehmer ergeben könnte.

Um Saisonarbeitnehmer aus Drittstaaten vor Ausbeutung und unwürdigen Arbeitsbedingungen zu schützen, müssen bestimmte sozioökonomische Rechte durch ein verbindliches und somit vollstreckbares Rechtsinstrument auf EU-Ebene gewährt werden, das mit der Forderung des Europäischen Rats 1999 in Tampere nach einer gerechten Behandlung und einem sicheren Rechtsstatus von Drittstaatsangehörigen ebenso in Einklang steht wie mit dem allgemeinen Bekenntnis der EU zu Menschenrechten und Grundfreiheiten.

Ein EU-Rechtsinstrument betreffend Saisonarbeitnehmer ist wichtig, um die wirksame Zusammenarbeit mit Drittstaaten zu verbessern. Zum einen ermöglicht es der EU, die legale Einreise von nicht oder gering qualifizierten Arbeitskräften zu erleichtern, zum anderen wird so das Engagement von Drittstaaten bei der Bekämpfung illegaler Migration gestärkt.

1.3. Mehrwert durch die EU-Regelung

Sowohl den Mitgliedstaaten als auch den Arbeitgebern von Saisonkräften käme ein flexibles Zulassungssystem bei der Überwindung des saisonalen Arbeitskräftemangels zugute.

Saisonarbeitnehmer aus Drittstaaten würden aus einer gemeinsamen, transparenten und zugänglichen europäischen Rahmenregelung Nutzen ziehen, die es ihnen gestattet, legal in Mitgliedstaaten mit Arbeitskräftebedarf einzureisen. Mit derartigen legalen Migrationsmöglichkeiten dürften auch illegale Zuwanderung und illegale Beschäftigung zurückgedrängt werden.

Eine EU-Maßnahme wäre ein Zeichen für die Drittstaaten im Hinblick auf die Zusammenarbeit bei der Steuerung der Arbeitskräftemigration. Ein einheitliches EU-Engagement im Bereich der Wirtschaftsmigration von nicht oder gering qualifizierten Arbeitskräften dürfte die Zusammenarbeit mit Drittstaaten u. a. bei der Bekämpfung von illegaler Migration und der Förderung einer für alle Seiten vorteilhaften zirkulären Migration erleichtern (Wanderarbeitnehmer könnten zwecks zeitlich befristeter Arbeit in einen Mitgliedstaat einreisen, anschließend in ihr jeweiliges Land zurückreisen und später erneut in die EU zurückkehren usw.).

2. ZIELE

2.1. Globale Ziele

1. Reaktion auf saisonbedingte Fluktuationen in der Wirtschaft und Behebung des Arbeitskräftemangels in bestimmten Industrie- und Wirtschaftszweigen und Regionen;
2. Beitrag zum Schutz von Saisonarbeitnehmern aus Drittländern vor Ausbeutung und schlechten Arbeitsbedingungen und Verhinderung illegaler Zuwanderung;
3. Beitrag zur Förderung der Entwicklung von Drittländern.

2.2. Spezifische Ziele

1. Schaffung einer flexiblen Regelung, die die zeitlich befristete legale Migration von Saisonkräften sowie ihre zirkuläre Migration fördert;
2. Schaffung gleicher Bedingungen für Arbeitgeber, die legal in den EU-Arbeitsmarkt eintretende Saisonarbeitnehmer beschäftigen;
3. Gewährleistung eines sicheren Rechtsstatus für Saisonkräfte aus Drittstaaten sowie deren Schutz vor Ausbeutung;
4. Verbesserung der Zusammenarbeit mit Drittstaaten bei der Steuerung saisonaler Migration.

3. STRATEGIEOPTIONEN

Bei allen geprüften Optionen haben die Mitgliedstaaten in Übereinstimmung mit Artikel 79 Absatz 5 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union weiterhin das Recht festzulegen, wie viele Saisonarbeitnehmer insgesamt in ihr Hoheitsgebiet einreisen dürfen.

3.1. Option 1: Status quo

Die jüngsten Entwicklungen in den Mitgliedstaaten und auf EU- sowie internationaler Ebene würden sich innerhalb des bestehenden Rechtsrahmens fortsetzen. Für Arbeitgeber ergeben sich aus der Richtlinie über Sanktionen gegen Arbeitgeber bestimmte Verpflichtungen in Bezug auf die Meldung bei den Behörden, und im Fall illegaler Beschäftigung sind Sanktionen vorgesehen. Die Auswirkungen dieser Option wären gering.

3.2. Option 2: Richtlinie über die Einreise und den Aufenthalt von Saisonarbeitnehmern und über Rechte

Es würden gemeinsame Regeln festgelegt werden, einschließlich einer Definition des Begriffs „Saisonarbeit“, der Zulassungskriterien, der maximalen Aufenthaltsdauer von Saisonarbeitnehmern sowie der Bestimmungen über die Gleichbehandlung mit Saisonarbeitnehmern aus dem EU-Raum hinsichtlich bestimmter sozioökonomischer Rechte (Unteroption 2A: klare Festlegung der Arbeitsbedingungen; Unteroption 2B: klare Festlegung der Arbeitsbedingungen und Gleichbehandlung mit Unionsbürgern im Hinblick auf bestimmte sozioökonomische Rechte wie Vereinigungsfreiheit, Recht auf soziale Sicherheit usw.). Diese Option würde die Schaffung gleicher Bedingungen für Arbeitgeber in der EU fördern und Ausbeutung verhindern. Saisonarbeitnehmer wären allerdings weiterhin unterschiedlichen, komplizierten Einreiseverfahren ausgesetzt.

3.3. Option 3: Richtlinie zur Festlegung gemeinsamer Zulassungsverfahren

Über Option 2 hinaus würde eine in einem einheitlichen Verfahren zu erteilende kombinierte Erlaubnis für die Beschäftigung und den Aufenthalt von Saisonarbeitnehmern aus Drittstaaten eingeführt. Es würden Bestimmungen zur Erleichterung einer späteren Wiedereinreise des betreffenden Saisonarbeitnehmers aufgenommen (Unteroption 3A: Einführung einer multisaisonalen Erlaubnis; Unteroption 3B: Einführung eines vereinfachten Verfahrens für die Wiedereinreise). Einstellungsverfahren wären effizienter und den Arbeitgebern in der EU ständen besser einzuplanende Arbeitskräfte zur Verfügung. Allerdings würden keine gleichen Voraussetzungen für Arbeitgeber in der EU bestehen, und Saisonarbeitnehmer wären weiterhin der Gefahr einer Ausbeutung ausgesetzt.

3.4. Option 4: Richtlinie über Maßnahmen zur Sicherstellung der tatsächlichen Rückkehr

Die Maßnahmen würden die Beschränkung der Aufenthaltsdauer und die ausdrückliche Verpflichtung zur Rückkehr nach Ablauf des Aufenthaltszeitraums umfassen. Ebenso wird eine ausdrückliche Verpflichtung erwogen, nach der Rückkehr bei den Konsularbehörden vorstellig zu werden. Bis zu einem gewissen Grad könnte verhindert werden, dass Saisonarbeitnehmer die legale Aufenthaltsdauer überschreiten. Dies hätte kaum Auswirkungen auf den EU-Binnenmarkt. Saisonarbeitnehmer wären weiterhin unterschiedlichen, komplizierten Einreiseverfahren ausgesetzt.

3.5. Option 5: Kommunikation, Koordinierung und Zusammenarbeit zwischen Mitgliedstaaten

Es werden keine neuen Rechtsvorschriften eingeführt, doch es sind zusätzliche und unterstützende Maßnahmen zur Angleichung der Vorgehensweise in den Mitgliedstaaten vorgesehen. Die Auswirkungen wären beschränkt, da die Maßnahmen nicht verbindlich wären; potenzielle Saisonarbeitnehmer wären weiterhin einer Reihe unterschiedlicher Zulassungsbestimmungen sowie unterschiedlicher Rechte während ihres Aufenthalts ausgesetzt.

4. VERGLEICH DER OPTIONEN

Tabelle 1: Auswirkungen

Bewertungs- kriterien	Option 1: Status quo	Option 2		Option 3		Option 4	Option 5
		Option 2A	Option 2B	Option 3A	Option 3B		
Relevanz							
● Globales Ziel 1	0	√	√√	√√√	√√	0√	0/√
● Globales Ziel 2	0	√√	√√	√√√	√√(√)	√√	0/√
● Globales Ziel 3	0	√	√√	√√√√	√√√	√	0
Machbarkeit							
Probleme/Risiken der Umsetzung	entfällt	-√	-√√	-√√√√	-√√√	-√√√	0
Bürokratieabbau	entfällt	-√	-√√	-√	0	-√√√	-√√√
Verwaltungs- und andere Kosten	entfällt	-√√	-√√√	-√	-√	-√√√√	-√√√
Voraussichtliche Auswirkungen							

Bewertungs- kriterien	Option 1: Status quo	Option 2		Option 3		Option 4	Option 5
		Option 2A	Option 2B	Option 3A	Option 3B		
Wirtschaftliche Auswirkungen auf EU-Ebene	0	√√	√√√	√√√√	√√√	√	0
Auswirkungen auf KMU	0	-√√	-√√√	√√√√	√√√	√	0
Soziale Auswirkungen auf EU-Ebene	0	√√	√√√	√√√√	√√√	√√	0/√
Folgen für Drittstaaten	0	√	√√	√√√√	√√	√√	0/√
Folgen für Saisonarbeit- nehmer aus Drittstaaten	0	√√	√√√	√√	√√	-√√√	0/√
Folgen für Saisonarbeit- nehmer aus der EU	0	√	√√	√	√	√	0

Tabelle 2: Bevorzugte Option

Die bevorzugte Option besteht aus einer Kombination verschiedener Aspekte der strategischen Optionen 2B, 3A/B und 4.

Hauptbereiche für EU-Maßnahmen	Bestimmungen der bevorzugten Optionen	Erwogene Optionen und Unteroptionen
Zulassungsbedingungen	<ul style="list-style-type: none"> • einheitliche Definition des Begriffs „Saisonarbeiter“; • gemeinsame Zulassungskriterien wie obligatorische Arbeitsmarktprüfung, obligatorischer Arbeitsvertrag oder verbindliches Arbeitsangebot; • Festlegung der Höchstdauer der Erlaubnis; • kombinierte Erlaubnis für Arbeit und Aufenthalt im Hoheitsgebiet des betreffenden Mitgliedstaats; • Zulassungsberechtigung auf der Grundlage eines Visums mit dem Vermerk „Saisonarbeiter“ für einen Kurzaufenthalt (bis zu 3 Monate); • Festlegung einer Frist für die Bearbeitung der Anträge auf die kombinierte Erlaubnis. 	Unteroption 2B
Wiedereinreise in aufeinander folgenden Jahren	<ul style="list-style-type: none"> • multisaisonale Erlaubnis mit festgelegter Höchstdauer (beispielsweise bis zu drei Jahre) oder erleichtertes Verfahren für die Wiedereinreise (alternative Optionen für Mitgliedstaaten); • Bei früherem Aufenthalt Einhaltung aller Bestimmungen durch den Drittstaats-Saisonarbeiter als Bedingung für die Wiedereinreise. 	Unteroption 3A/B
Rechte und Vorteile von Saisonarbeitern aus Drittstaaten	<ul style="list-style-type: none"> • Umfassender Rechtskatalog im Bereich der Arbeitsbedingungen; • Gleichbehandlung mit EU-Staatsangehörigen hinsichtlich Rechte der sozialen Sicherheit wie Berufskrankheiten, Arbeitsunfälle, Sachleistungen bei Krankheit, Leistungen bei Invalidität, Familienzulagen, Sterbegeld; • Recht auf Arbeitgeberwechsel (beispielsweise bei Ausbeutung / schlechten Arbeitsbedingungen oder aufeinanderfolgenden kurzen Ernteperioden) innerhalb der genehmigten Aufenthaltsdauer. 	Unteroption 2B
Bestimmungen zur Sicherstellung der Rückkehr von Saisonarbeitern aus Drittstaaten	<ul style="list-style-type: none"> • Ausdrückliche Pflicht zur Rückkehr nach dem Ende jeder Saison; • Höchstdauer der Aufenthaltserlaubnis pro Saison; • Möglichkeiten zur erleichterten Wiedereinreise in aufeinanderfolgenden Jahren ausschließlich für Saisonarbeiter aus Drittstaaten, die während ihres früheren Aufenthalts als Saisonkraft sämtliche Bedingungen eingehalten haben. 	Optionen 4, 3A/B

4.1. Hauptvorteile

Die bevorzugte Option würde zu besseren Ergebnissen führen als jede einzelne der strategischen Optionen oder jede andere Kombination von Optionen. Mit einheitlichen Zulassungsnormen einschließlich vereinfachter Einreiseverfahren hätten die Mitgliedstaaten ein flexibles Instrument für die Zulassung der von ihnen benötigten Saisonarbeitskräfte. Bei der bevorzugten Option wird von den Mitgliedstaaten entweder die Einführung multisaisonaler Erlaubnisse oder die Einrichtung eines vereinfachten Verfahrens verlangt. Dies würde sich positiv auf den Arbeitsmarkt auswirken, da eine einfache Versorgung mit Saisonkräften gewährleistet sein sollte und sich Saisonarbeitern aus Drittstaaten die Aussicht auf eine legale zirkuläre Migration böte.

Eine umfassendere Gleichbehandlung würde die Gefahr von ausbeuterischen Arbeitsbedingungen mindern und zu einer Zunahme der Überweisungen in die Heimatländer der Zuwanderer führen. Durch verschiedene Bestimmungen sollte die Rückkehr der Saisonarbeiter aus Drittstaaten gewährleistet und somit das Risiko der Überschreitung der Aufenthaltsdauer sowie illegaler Beschäftigung gemindert werden.

Dabei werden Vorkehrungen getroffen, um dem Problem der inkonsequenten Durchsetzung zu begegnen. Die Behörden werden vor der Einreise eines Saisonarbeitnehmers Prüfungen durchführen müssen (beispielsweise zum Vorhandensein eines Arbeitsvertrags mit einem Gehalt, das dem von Saisonarbeitnehmern aus dem jeweiligen Mitgliedstaat entspricht). Gemäß der Richtlinie über Sanktionen gegen Arbeitgeber werden in bestimmten Risikobereichen Arbeitsinspektionen zu illegaler Beschäftigung erfolgen, die voraussichtlich positive Spillover-Effekte für andere Bereiche der Saisonarbeit haben werden.

4.2. Verwaltungskosten

Die Zahl der Saisonarbeitnehmer aus Drittstaaten, die zwecks Deckung des künftigen Arbeitskräftebedarfs zum EU-Arbeitsmarkt zuzulassen sind, wird auf 230 000 Personen pro Jahr geschätzt. Es wird davon ausgegangen, dass mindestens die Hälfte davon (etwa 115 000) für eine multisaisonale Erlaubnis bzw. erleichterte Wiedereinreise in Betracht kommen. Die geschätzten Stundensätze von Arbeitskräften aus Mitgliedstaaten betragen 23 EUR. Für die Prüfung eines Antrags werden sechs Stunden veranschlagt, für Angaben über multisaisonale Erlaubnisse 0,5 Stunden und für die jährliche Berichterstattung zehn Stunden.

Die bevorzugte Option würde zu folgenden zusätzlichen Verwaltungskosten pro Jahr für die Behörden der Mitgliedstaaten führen: Übermittlung von Informationen durch regionale bzw. lokale Ausländerbehörden an die Behörde des betreffenden Mitgliedstaats, die die Daten zu multisaisonalen Erlaubnissen bzw. erleichterten Wiedereinreiseverfahren verwaltet (57 500 EUR), sowie Verpflichtung, der Kommission und anderen Mitgliedstaaten jährliche Statistiken über die Zahl der Aufenthaltsgenehmigungen oder Visa vorzulegen, die Saisonarbeitnehmern aus Drittstaaten erteilt wurden (5 980 EUR); die Gesamtkosten betragen somit 63 480 EUR. Die Anlaufkosten dürften mit der zunehmenden Routine der Verwaltungen der Mitgliedstaaten im Umgang mit der Regelung zurückgehen.

4.3. Verhältnismäßigkeit und Mehrwert der EU-Regelung

Der Vorschlag verbindlicher Bestimmungen über Zulassungs- und Aufenthaltsbedingungen für Saisonarbeitnehmer aus Drittstaaten ist ein verhältnismäßiges Mittel zur Lösung des Problems. Mit der vorgeschlagenen Richtlinie wird unter Beachtung der Zuständigkeit der Mitgliedstaaten für Einwanderung ein einheitliches EU-weites Verfahren eingeführt. Zudem lässt sich nur so ein klarer Rechtsrahmen für Wanderarbeitnehmer gewährleisten, die leider der Ausbeutung ausgesetzt sind. Eine Richtlinie als gewähltes Rechtsinstrument lässt den Mitgliedstaaten Flexibilität und gewährleistet doch ein einheitliches Endergebnis. Die Kommission betont seit 2001 die Notwendigkeit rechtlich verbindlicher gemeinsamer Normen. Die Umsetzung und Anwendung dieser Normen lässt sich wirksam kontrollieren, insbesondere in Bezug auf die Angleichung der Rechte von Migranten mit legalem Aufenthalt an die Rechte von EU-Staatsangehörigen; die entspricht der Forderung des Europäischen Rats 1999 in Tampere, „*rechtmäßig ansässigen Drittstaatsangehörigen Rechte und Pflichten vergleichbar denen von EU-Bürgern einzuräumen*“.

Die Richtlinie lässt den Mitgliedstaaten hohe Flexibilität bei der Umsetzung. Gemessen am derzeitigen Stand würde die bevorzugte Option eine vergleichsweise geringfügige

Änderung bedeuten, sowohl hinsichtlich des Gewichts der Rechtsetzung als auch der Belastung für rechtmäßige Arbeitgeber. Zwar könnte für einige Mitgliedstaaten aufgrund der Notwendigkeit spezifischer(er) Bestimmungen eine Mehrbelastung entstehen, doch ist diese im Hinblick auf die Ziele und angesichts ihres voraussichtlichen künftigen Bedarfs an dieser Kategorie von Arbeitskräften aus Drittstaaten gerechtfertigt. Die Mitgliedstaaten haben auch weiterhin das Recht, die Zahl der zugelassenen Saisonarbeitnehmer aus Drittstaaten festzulegen.

Diese EU-Regelung als Kombination verschiedener strategischer Optionen kann folgenden Mehrwert generieren:

- Beitrag zur Behebung des Arbeitskräftemangels in bestimmten Industrie- und Wirtschaftszweigen und Regionen, in denen eine Zunahme des Mangels zu erwarten ist, durch vereinfachte Zulassungsverfahren und Aufenthaltsbedingungen für Saisonarbeitnehmer aus Drittstaaten;
- verbesserter Schutz von Saisonkräften aus Drittstaaten gegen Ausbeutung;
- verringertes Risiko der Überschreitung der Aufenthaltsdauer und illegaler Beschäftigung dank einer einheitlichen Regelung für die Zulassung und den Aufenthalt von Saisonarbeitern;
- Impuls für die weitere Entwicklung von Drittstaaten und der Außenwirkung der EU-Migrationspolitik.

Saisonarbeitnehmer aus Drittstaaten würden gegenüber Unionsbürgern, für die Übergangszeiten für die Freizügigkeit der Arbeitnehmer gelten, nicht bevorzugt behandelt. Insbesondere würde eine Gleichbehandlung in bestimmten sozioökonomischen Bereichen erst dann gewährt, wenn der betreffende Saisonarbeiter aus einem Drittstaat zum Arbeitsmarkt eines Mitgliedstaates zugelassen wurde.

5. ÜBERWACHUNG UND BEWERTUNG

Die Kommission schlägt im Einklang mit der Mitteilung der Kommission „Ein Europa der Ergebnisse – Anwendung des Gemeinschaftsrechts“⁷ die Einsetzung einer Expertengruppe aus Vertretern der Mitgliedstaaten und der Kommission (des „Kontaktausschusses“) vor, die zur Erörterung von Fragen zur Umsetzung der vorgeschlagenen Richtlinie zusammentreten würde, vergleichbar zu den Kontaktausschüssen, die z. B. im Zusammenhang mit der Umsetzung der Richtlinien 2009/50/EG und 2009/52/EG tagen. Die vorgeschlagene Expertengruppe würde einen verbesserten Informationsfluss zwischen der EU und den Behörden der Mitgliedstaaten über die Umsetzung der Richtlinie gewährleisten und dazu beitragen, Probleme effizienter zu antizipieren und zu lösen.

Die Mitgliedstaaten sind aufgerufen, der Kommission und den anderen Mitgliedstaaten Statistiken über die Zahl der Saisonarbeitnehmer aus Drittstaaten mitzuteilen, denen im vorangehenden Jahr eine saisonal befristete Arbeitserlaubnis erteilt, erneuert oder

⁷ KOM(2007) 502 endg.

entzogen wurde, wobei jeweils die Staatsangehörigkeit, Alter und Geschlecht, die Gültigkeitsdauer der Erlaubnis und der betreffende Wirtschaftsbereich anzugeben ist.

Die Überwachung und Bewertung erfolgt auf der Grundlage der Berichte der Mitgliedstaaten in Form eines Bewertungsberichts der Kommission fünf Jahre nach Ablauf der Frist für die Umsetzung der Richtlinie.