



**RAT DER
EUROPÄISCHEN UNION**

**Brüssel, den 25. November 2011 (28.11)
(OR. en)**

**Interinstitutionelles Dossier:
2007/0229 (COD)**

**13036/3/11
REV 3
ADD 1**

**MIGR 130
SOC 660
CODEC 1240
PARLNAT 280**

ENTWURF DER BEGRÜNDUNG DES RATES

Betr.: Standpunkt in erster Lesung im Hinblick auf den Erlass einer Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über ein einheitliches Verfahren zur Beantragung einer kombinierten Erlaubnis für Drittstaatsangehörige, sich im Hoheitsgebiet eines Mitgliedstaats aufzuhalten und zu arbeiten, sowie über ein gemeinsames Bündel von Rechten für Drittstaatsarbeitnehmer, die sich rechtmäßig in einem Mitgliedstaat aufhalten
= vom Rat am 24. November 2011 festgelegt

I. EINLEITUNG

Am 23. Oktober 2007 hat die Kommission den Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über ein einheitliches Verfahren zur Beantragung einer kombinierten Erlaubnis für Drittstaatsangehörige, sich im Hoheitsgebiet eines Mitgliedstaats aufzuhalten und zu arbeiten, sowie über ein gemeinsames Bündel von Rechten für Drittstaatsarbeitnehmer, die sich rechtmäßig in einem Mitgliedstaat aufhalten, angenommen.

Der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss und der Ausschuss der Regionen haben am 9. Juli 2008 bzw. am 18. Juni 2008 zu dem Vorschlag Stellung genommen.

Das Europäische Parlament hat am 24. März 2011 seinen Standpunkt in erster Lesung im Hinblick auf den Erlass der Richtlinie festgelegt. Der Rat konnte den Standpunkt des Europäischen Parlaments nicht billigen und hat gemäß Artikel 294 des Vertrags seinen Standpunkt in erster Lesung am 24. November 2011 festgelegt.

II. ZIEL DES VORSCHLAGS

Mit dem Vorschlag sollen für Drittstaatsangehörige, die sich zu Arbeitszwecken in einem Mitgliedstaat aufhalten möchten, ein einheitliches Antragsverfahren zusammen mit einer kombinierten Aufenthalts- und Arbeitserlaubnis sowie ein gemeinsames Bündel von Rechten für alle Drittstaatsarbeitnehmer, die sich rechtmäßig in einem Mitgliedstaat aufhalten, eingeführt werden.

III. ANALYSE DES STANDPUNKTS DES RATES IN ERSTER LESUNG

Allgemeines

Die Verhandlungen fanden in einem politischen Kontext statt, der vom Haager Programm, in dem die Ziele und Instrumente für den Bereich Freiheit, Sicherheit und Recht für den Zeitraum 2005-2010 niedergelegt sind, und anschließend vom Stockholmer Programm, das den Zeitraum 2010-2014 abdeckt, geprägt wurde. Im Stockholmer Programm hat der Europäische Rat die Bedeutung der Arbeitsmigration und ihren Beitrag zu einer größeren Wettbewerbsfähigkeit und wirtschaftlichen Vitalität der Union anerkannt, und zu diesem Zweck die Einführung flexibler Zulassungsregelungen angeregt, mit denen auf die von jedem einzelnen Mitgliedstaat festgelegten Prioritäten, Bedürfnisse, Zahlen und Mengen reagiert wird. Insbesondere hat er die Kommission und den Rat ersucht, die Durchführung des Strategischen Plans zur legalen Zuwanderung von 2005 fortzusetzen; dort ist unter anderem ein horizontales Instrument vorgesehen, mit dem ein Rahmen von Rechten für alle legal in einem Mitgliedstaat aufhältigen Drittstaatsarbeitnehmer festgelegt und ein einheitliches Antragsverfahren zusammen mit einer kombinierten Aufenthalts- und Arbeitserlaubnis eingeführt werden soll.

Der Rat hat Anfang 2008 mit der Prüfung des Vorschlags begonnen, konnte jedoch nicht zu einer einstimmigen Einigung gelangen. Seit dem Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon fällt der Vorschlag unter das ordentliche Gesetzgebungsverfahren, bei dem im Rat eine qualifizierte Mehrheit erforderlich ist.

Gemäß den Artikeln 1 und 2 des dem Vertrag über die Europäische Union und dem Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union beigefügten Protokolls Nr. 21 über die Position des Vereinigten Königreichs und Irlands hinsichtlich des Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts beteiligen sich diese Mitgliedstaaten nicht an der Annahme der Richtlinie über die kombinierte Erlaubnis und sind weder durch diese gebunden noch zu ihrer Anwendung verpflichtet.

Gemäß den Artikeln 1 und 2 des dem Vertrag über die Europäische Union und dem Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union beigefügten Protokolls über die Position Dänemarks beteiligt sich Dänemark nicht an der Annahme dieser Richtlinie und ist weder durch die Richtlinie gebunden noch zu ihrer Anwendung verpflichtet.

Schlüsselfragen

Im Einklang mit der Gemeinsamen Erklärung zu den praktischen Modalitäten des Mitentscheidungsverfahrens¹ haben Vertreter von Rat, Parlament und Kommission Kontakte mit dem Ziel aufgenommen, im Rahmen des Standpunkts des Rates in erster Lesung eine Einigung zu erzielen. Um die Standpunkte beider Organe in Einklang zu bringen und der bei diesen Kontakten erzielten Einigung Rechnung zu tragen, legt der Rat seinen Standpunkt in erster Lesung zu der einheitlichen Erlaubnis fest, wobei er folgende wesentliche Änderungen am Kommissionsvorschlag vornimmt:

Geltungsbereich (Artikel 3)

Der Rat ändert den Kommissionsvorschlag, um den Geltungsbereich der Richtlinie genauer zu fassen. Der Klarheit halber unterscheidet der Rat zwischen zwei Arten von Drittstaatsarbeitnehmern – den Drittstaatsangehörigen, die einen Aufenthaltstitel im Sinne der Verordnung (EG) Nr. 1030/2002 besitzen und zu anderen als zu Arbeitszwecken zugelassen wurden, aber eine Arbeitserlaubnis besitzen, und den Drittstaatsangehörigen, die zu Arbeitszwecken zugelassen wurden. Während Letztere gemäß dieser Richtlinie Anspruch auf eine kombinierte Erlaubnis und Gleichbehandlung haben, haben Erstere Anspruch auf Gleichbehandlung, für sie gilt jedoch nicht das einheitliche Antragsverfahren. Im einleitenden Satz des Artikels 12 über das Recht auf Gleichbehandlung wurde zusätzlich auf beide Gruppen Bezug genommen.

¹ ABl. C 148 vom 28.5.1999, S.1.

Gegenüber dem Kommissionsvorschlag fügt der Rat zwei Gruppen von Drittstaatsangehörigen hinzu, die vom Geltungsbereich der Richtlinie ausgenommen sind. Da die Rechte derjenigen, die internationalen Schutz, vorübergehenden Schutz oder Schutz nach einzelstaatlichem Recht genießen, von anderen Rechtsakten der Union geregelt werden, sollten sie der rechtlichen Klarheit halber ausdrücklich vom Geltungsbereich dieser Richtlinie ausgenommen werden. Aus ähnlichen Gründen schließt der Rat Seeleute vom Geltungsbereich der Richtlinie aus. Obwohl es sich eigentlich aus der Definition des Begriffs "Drittstaatsarbeitnehmer" in dieser Richtlinie ergibt, zieht der Rat es vor, Selbständige ausdrücklich vom Geltungsbereich der Richtlinie auszunehmen.

Außerdem hält der Rat es für notwendig, den Mitgliedstaaten die Möglichkeit einzuräumen, dass sie den Studenten und den Drittstaatsangehörigen, die für einen Zeitraum von weniger als sechs Monaten in einem Mitgliedstaat arbeiten dürfen, sowie denjenigen, die auf der Grundlage eines Visums arbeiten dürfen, keine kombinierte Erlaubnis ausstellen. Dennoch gilt für Kategorien von Drittstaatsangehörigen das Recht auf Gleichbehandlung.

Antragsverfahren (Artikel 4, 5, 8 und 10)

Hinsichtlich der Einreichung eines Antrags auf eine kombinierte Erlaubnis sind der Rat und das Europäische Parlament bei ihren informellen Kontakten zu dem Ergebnis gelangt, ausführlicher zu bestimmen, von wem und wo dieser Antrag gestellt werden muss. In der Regel müssen die Mitgliedstaaten festlegen, ob der Antrag von dem Drittstaatsangehörigen oder seinem Arbeitgeber gestellt werden muss. Ausnahmsweise kann es jedoch Fälle geben, in denen auch die andere Seite den Antrag stellen darf.

Um die Drittstaatsarbeitnehmer, die vor dem Inkrafttreten der Richtlinie in das Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten zugelassen wurden, zu berücksichtigen, ist im Standpunkt des Rates vorgesehen, dass auch diesen Arbeitnehmern eine kombinierte Erlaubnis ausgestellt wird, wenn sie eine Verlängerung oder Änderung ihres Aufenthaltstitels beantragen und die in der Richtlinie festgelegten Bedingungen erfüllen.

Der Rat hält es für erforderlich, darauf hinzuweisen, dass das Visumverfahren, das die Mitgliedstaaten für die Ersteinreise in ihr Hoheitsgebiet anwenden können, von dem einheitlichen Antragsverfahren nach dieser Richtlinie unberührt bleibt. Des Weiteren wird explizit angegeben, dass die Mitgliedstaaten aufgrund von Zulassungsquoten einen Antrag für unzulässig erklären können, so dass dieser nicht bearbeitet zu werden braucht.

Im Hinblick auf ein klares und transparentes Verfahren wird im Standpunkt des Rates hinzugefügt, dass die Mitgliedstaaten in ihrem innerstaatlichen Recht darlegen sollen, welche Folgen es hat, wenn eine Entscheidung nicht innerhalb der in der Richtlinie gesetzten Frist erfolgt. Ebenso wurden ausführlichere Verfahrensregeln für den Fall hinzugefügt, dass die Angaben oder Dokumente, auf die sich der Antrag stützt, unvollständig sind. Die Mitgliedstaaten werden aufgefordert, den Antragsteller schriftlich von zusätzlichen Angaben oder Dokumenten in Kenntnis zu setzen, die er einreichen muss, und sie können dem Antragsteller hierfür eine angemessene Frist setzen. Um einem eventuellen Missbrauch der Regelung vorzubeugen, können die Mitgliedstaaten einen Antrag ablehnen, wenn die erforderlichen Angaben nicht innerhalb der gesetzten Frist vorgelegt wurden. Um einen Rechtsbehelf sicherzustellen, enthält der Standpunkt des Rates auch eine Verpflichtung für die Mitgliedstaaten, ein Gericht oder eine Verwaltungsbehörde anzugeben, bei dem/der der betreffende Antragsteller gegen eine ablehnende Entscheidung Rechtsbehelfe einlegen kann.

Hinsichtlich der Gebühren, die von den Antragstellern für die Bearbeitung des Antrags verlangt werden können, wird im Standpunkt des Rates zwar der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit vertreten, den Mitgliedstaaten jedoch die Möglichkeit eingeräumt, der Höhe dieser Gebühren den tatsächlichen Arbeitsaufwand bei der Bearbeitung und Erteilung der Erlaubnisse zugrunde zu legen.

Kombinierte Erlaubnis und zu anderen als zu Arbeitszwecken ausgestellte Aufenthaltstitel (Artikel 6 und 7)

Infolge der informellen Kontakte zwischen dem Rat und dem Parlament ist im Standpunkt des Rates die Möglichkeit vorgesehen, dass die Mitgliedstaaten die kombinierte Erlaubnis und die zu anderen als zu Arbeitszwecken ausgestellten Aufenthaltstitel mit zusätzlichen Angaben ergänzen, für die das Kartenformat des Aufenthaltstitels nicht genug Platz bietet. Die Angaben zu dem Beschäftigungsverhältnis des betreffenden Drittstaatsangehörigen können entweder gesondert in Papierform festgehalten oder elektronisch auf dem Aufenthaltstitel gespeichert werden. Mit diesen Angaben soll die Ausbeutung von Drittstaatsangehörigen verhindert und die illegale Beschäftigung bekämpft werden.

Recht auf Gleichbehandlung (Artikel 12)

Da die Definition des Begriffs "Drittstaatsarbeitnehmer" in dieser Richtlinie weit gefasst ist und der Hauptzweck der Richtlinie darin besteht, die Gleichbehandlung den Drittstaatsarbeitnehmern, die derzeit in einem Beschäftigungsverhältnis stehen? zu gewähren, und nicht unbedingt denjenigen, denen es gestattet ist, zu arbeiten, die dies aber möglicherweise nie getan haben, ändert der Rat den Kommissionsvorschlag dahingehend, dass er den Mitgliedstaaten mehr Möglichkeiten einräumt, das Recht von Drittstaatsarbeitnehmern auf Gleichbehandlung mit den Staatsangehörigen einzuschränken.

Außerdem wird der Kommissionsvorschlag durch den Standpunkt des Rates dahingehend geändert, dass Drittstaatsarbeitnehmern – unabhängig davon, ob sie in einem Beschäftigungsverhältnis stehen oder nicht – hinsichtlich der Arbeitsbedingungen, der Vereinigungsfreiheit und der Steuervergünstigungen Gleichbehandlung gewährt wird (soweit der Arbeitnehmer als in dem betreffenden Mitgliedstaat als steuerlich ansässig gilt).

Der Rat hält es für wichtig, grundsätzlich klarzustellen, dass das Recht eines Drittstaatsangehörigen auf Gleichbehandlung an sich das Recht der Mitgliedstaaten unberührt lässt, die gemäß dieser Richtlinie erteilte Aufenthaltserlaubnis zu entziehen oder deren Verlängerung zu verweigern.

Allgemeine und berufliche Bildung

Hinsichtlich der allgemeinen und beruflichen Bildung haben sich der Rat und das Europäische Parlament darauf geeinigt, dass die Mitgliedstaaten den Zugang dazu auf die Drittstaatsarbeitnehmer beschränken dürfen, die in einem Beschäftigungsverhältnis stehen oder gestanden haben und nunmehr als arbeitslos gemeldet sind. Der Standpunkt des Rates ermöglicht den Mitgliedstaaten, die gemäß der Richtlinie 2004/114/EG zugelassenen Drittstaatsarbeitnehmer auszuschließen, da diese Richtlinie sich speziell mit Drittstaatsangehörigen befasst, die zu Studienzwecken zugelassen wurden. Neben der im Kommissionsvorschlag vorgesehenen Ausnahme für Stipendien ermöglicht der Standpunkt des Rates es den Mitgliedstaaten, aus haushaltspolitischen Gründen Unterhaltsbeihilfen und -darlehen oder andere Beihilfen und Darlehen auszuschließen. Die Mitgliedstaaten dürfen außerdem verlangen, dass bestimmte Voraussetzungen erfüllt sind, bevor einem Drittstaatsangehörigen der Zugang zu Universitäts- und Hochschulbildung oder beruflicher Bildung gewährt wird. Diese Voraussetzungen betreffen nicht nur die Bildung, sondern können sich auch auf Sprachkenntnisse und die Zahlung von Studiengebühren erstrecken. Diese Voraussetzungen gelten jedoch nicht bei Berufsausbildungsmaßnahmen, die mit einer konkreten Arbeitstätigkeit in Verbindung stehen.

Zweige der sozialen Sicherheit

Der Rat ändert den Kommissionsvorschlag dahingehend, dass er die Mitgliedstaaten verpflichtet, in Bezug auf die soziale Sicherheit Gleichbehandlung nicht nur den Beschäftigten, sondern auch den Personen zu gewähren, die mindestens sechs Monate lang in einem Beschäftigungsverhältnis standen und als arbeitslos gemeldet sind. Die Mitgliedstaaten haben jedoch die Möglichkeit erhalten, den Drittstaatsangehörigen, denen die Arbeit in einem Mitgliedstaat für höchstens sechs Monate erlaubt wurde, die zu Studienzwecken zugelassen wurden oder die aufgrund eines Visums arbeiten dürfen, Familienleistungen zu verweigern. Diese Beschränkung geht darauf zurück, dass mehrere Mitgliedstaaten Familienleistungen als Maßnahme mit langfristigen demographischen Auswirkungen betrachten, die auf diejenigen abzielt, die länger in einem Land ansässig sind.

Waren und Dienstleistungen und Beratungsdienste der Arbeitsämter

Der Rat ändert den Kommissionsvorschlag dahingehend, dass die Mitgliedstaaten die Möglichkeit erhalten, den Drittstaatsarbeitnehmern, die in einem Beschäftigungsverhältnis stehen, Zugang zu Waren und Dienstleistungen zu gewähren. Des Weiteren ist im Standpunkt des Rates aus haushaltspolitischen Gründen vorgesehen, dass die Mitgliedstaaten eine allgemeine Beschränkung des Zugangs zu Wohnraum anwenden können. Zugleich muss allen Drittstaatsarbeitnehmern hinsichtlich der Beratungsdienste der Arbeitsämter die gleiche Behandlung wie den Staatsangehörigen gewährt werden.

Steuervergünstigungen

Im Standpunkt des Rates ist niedergelegt, dass hinsichtlich der Steuervergünstigungen die Gleichbehandlung gewährt wird, soweit der Arbeitnehmer als in dem betreffenden Mitgliedstaat als steuerlich ansässig gilt. In Bezug auf die für Familienangehörige beanspruchten Steuervergünstigungen können die Mitgliedstaaten verlangen, dass der Wohnsitz oder der gewöhnliche Aufenthaltsort der Familienangehörigen im Hoheitsgebiet des betreffenden Mitgliedstaats liegt.

Gesetzliche Renten

Im Standpunkt des Rates wird der Kommissionsvorschlag hinsichtlich der Gleichbehandlung der Drittstaatsarbeitnehmer, die in ein Drittland umziehen, oder ihrer in einem Drittland ansässigen Hinterbliebenen bei gesetzlichen Renten klarer gefasst.

Berichterstattung (Artikel 15)

Im Standpunkt des Rates ist festgelegt, dass die statistischen Angaben zur Zahl der Drittstaatsangehörigen, denen eine kombinierte Erlaubnis erteilt wurde, gemäß der Verordnung (EG) Nr.862/2007 zu Gemeinschaftsstatistiken über Wanderung und internationalen Schutz zu übermitteln sind.

Umsetzung (Erwägungsgrund 32 und Artikel 16)

Im Anschluss an die Billigung der Gemeinsamen Politischen Erklärungen zu erläuternden Dokumenten durch das Europäische Parlament, die Kommission und den Rat hat die Kommission dem Rat ein Schreiben übermittelt, in dem sie begründet, warum im Falle der Richtlinie über die kombinierte Aufenthalts-/Arbeitserlaubnis erläuternde Dokumente gerechtfertigt sind¹. Der Rat hat daraufhin einen neuen Erwägungsgrund 32 eingefügt und den entsprechenden Artikel der Richtlinie geändert.

IV. FAZIT

Der Standpunkt des Rates in erster Lesung entspricht dem in den Verhandlungen zwischen dem Rat und dem Europäischen Parlament erzielten Kompromiss, der mit Hilfe der Kommission zustande gekommen ist. Der AStV hat diesen Kompromiss auf seiner Tagung vom 20. Juli 2011 gebilligt. Zuvor hat der Vorsitz des EP-Ausschusses für bürgerliche Freiheiten, Justiz und Inneres (LIBE) in einem Schreiben vom 15. Juli 2011 an den Präsidenten des AStV mitgeteilt, dass er für den Fall, dass der Kompromisstext dem Europäischen Parlament als Standpunkt des Rates in erster Lesung zugeleitet würde, den LIBE-Mitgliedern und anschließend dem Plenum empfehlen werde, den Standpunkt des Rates vorbehaltlich der Überarbeitung durch die Rechts- und Sprachsachverständigen der beiden Organe in der zweiten Lesung des Europäischen Parlaments ohne Abänderungen anzunehmen. Aufgrund des bereichsübergreifenden Charakters der Richtlinie über die kombinierte Erlaubnis wird deren Annahme im Bereich der legalen Migration auf EU-Ebene von zentraler Bedeutung sein.

¹ Dok. 16058/11 MIGR 164 SOC 917 CODEC 1815.