



Brüssel, den 29.3.2019
COM(2019) 160 final

**BERICHT DER KOMMISSION AN DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT UND DEN
RAT**

über die Richtlinie 2011/98/EU 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

I. EINLEITUNG

Die Richtlinie 2011/98/EU 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 („Richtlinie“)¹, wurde am 13. Dezember 2011 erlassen. Bei dieser Richtlinie handelte es sich um die sechste Richtlinie² über legale Migration, die erlassen wurde, seitdem der EU durch den Vertrag von Amsterdam Gesetzgebungskompetenz in diesem Bereich übertragen wurde.

Mit der Richtlinie werden hauptsächlich zwei Ziele verfolgt. Erstens soll durch die Einführung eines einheitlichen Antragsverfahrens für eine kombinierte Erlaubnis (kombinierte Arbeits- und Aufenthaltserlaubnis) das Verfahren, mit dem Drittstaatsangehörige eine Zulassung zum Zweck der Erwerbstätigkeit in einen Mitgliedstaat erlangen können, vereinfacht und damit ein Beitrag zu einer besseren Steuerung der Migrationsströme geleistet werden. Darüber hinaus enthält das in der Richtlinie vorgesehene Antragsverfahren eine Reihe von Garantien.

Das zweite Hauptziel der Richtlinie besteht darin, die Gleichbehandlung von Drittstaatsangehörigen mit den Staatsangehörigen des Mitgliedstaats, in dem sie sich aufhalten, sicherzustellen.

Die Richtlinie bildet daher ein Schlüsselinstrument der EU-Einwanderungspolitik für Drittstaatsangehörige, die in den 25 Mitgliedstaaten³, in denen die Richtlinie gilt, arbeiten dürfen oder arbeiten.

Im Jahr 2017 wurden zu dieser Richtlinie 2 635 896 Entscheidungen über die Erteilung einer Erlaubnis gemeldet, von denen 841 028 Entscheidungen die erstmalige Erteilung einer Erlaubnis betrafen. Die übrigen Entscheidungen betrafen die Verlängerung oder Änderung einer Erlaubnis. Von allen im Jahr 2017 erteilten Erlaubnissen wurden 893 198 (34 %) für vergütete Tätigkeiten ausgestellt, 1 006 318 (38 %) aus familiären Gründen, 279 405 (11 %) für Bildungszwecke und 456 975 (17 %) aus sonstigen Gründen. Im Jahr 2017 entfielen von allen Ersterteilungen (deren Zahl seit 2013, dem ersten Berichtsjahr, gestiegen ist) 88 % auf vergütete Tätigkeiten und damit in erster Linie auf die beabsichtigte Zielgruppe.⁴ Belgien und Griechenland übermitteln keine statistischen Angaben zu der Richtlinie.⁵

Mit diesem Durchführungsbericht kommt die Kommission ihrer Verpflichtung gemäß Artikel 15 der Richtlinie nach, wonach sie dem Europäischen Parlament und dem Rat regelmäßig einen Bericht über die Anwendung der Richtlinie in den Mitgliedstaaten vorzulegen hat. Der Bericht vermittelt einen Überblick über die Umsetzung und Durchführung der

¹ ABl. L 343 vom 23.12.2011, S. 1.

² Die erste Richtlinie war die Richtlinie 2003/86/EG betreffend das Recht auf Familienzusammenführung. Dänemark, Irland und das Vereinigte Königreich sind nicht an die Richtlinie gebunden.

³ Eine eingehende Analyse der zu der Richtlinie bereitgestellten statistischen Angaben ist in der Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen über die Eignungsprüfung, Anhang 9, enthalten.

⁴ Quelle [migr_ressing] und [migr_resocc], Stand vom 7.12.2018. AT meldet lediglich die Gesamtzahl der Entscheidungen über die Erteilung einer Erlaubnis und nicht die Zahl der Ersterteilungen. BG, CZ, LT, NL melden nicht die Zahl der aus familiären Gründen erteilten Titel. BG, CZ, ES, IT, LT, LU, HU, MT, AT melden keine zu Bildungszwecken erteilten Titel. BG, CZ, IT, LT, MT, NL, RO melden keine aus sonstigen Gründen erteilten Titel.

Richtlinie durch 24 Mitgliedstaaten und weist auf potenzielle Probleme hin.⁶ Der Bericht, der ursprünglich bis zum 25. Dezember 2016 vorgelegt werden sollte, wurde zurückgestellt, damit er zeitgleich mit der Annahme der umfassenden Evaluierung des Regelungsrahmens für die legale Migration („Eignungsprüfung“)⁷ durch die Kommission vorgelegt werden kann.

Als Grundlage für den Durchführungsbericht dient eine externe Studie, die zwischen 2014 und 2016 auf Ersuchen der Kommission und unter Verwendung weiterer Quellen durchgeführt wurde, darunter eine Reihe von Ad-hoc-Abfragen über das Europäische Migrationsnetzwerk (EMN)⁸, Beschwerden von Einzelpersonen, Fragen, Petitionen sowie verschiedene praxisbezogene Probleme im Zusammenhang mit der Anwendung der Richtlinie, auf die in der flankierenden Studie für die Eignungsprüfung⁹ Bezug genommen wird. Ergänzende Informationen zur praktischen Anwendung sind der Eignungsprüfung zu entnehmen.

II. ÜBERWACHUNG UND STAND DER UMSETZUNG

Gemäß Artikel 16 waren die Mitgliedstaaten verpflichtet, die Richtlinie bis zum 25. Dezember 2013 umzusetzen. Die Kommission führte im Vorfeld mehrere Treffen mit Vertretern der Mitgliedstaaten durch, bei denen Probleme bei der Umsetzung und Auslegung der Richtlinie erörtert wurden.¹⁰

2014 leitete die Kommission gemäß Artikel 258 (ex-Artikel 226 EGV) des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) Vertragsverletzungsverfahren gegen 14 Mitgliedstaaten ein, weil diese gegen die Verpflichtung verstoßen hatten, der Kommission ihre nationalen Maßnahmen zur Umsetzung der Richtlinie mitzuteilen. Da inzwischen alle Mitgliedstaaten die Umsetzungsmaßnahmen mitgeteilt haben, wurden die wegen Nichtmitteilung eingeleiteten Vertragsverletzungsverfahren außer im Fall Belgiens, der an den Europäischen Gerichtshof verwiesen wurde¹¹, eingestellt.

Seit 2011 ist eine Reihe von Beschwerden eingegangen, die sich konkret auf den in der Richtlinie geregelten Gegenstand beziehen. Sie betreffen die Anerkennung von Qualifikationen, übermäßig lange Bearbeitungszeiten durch die Behörden, andere verfahrenstechnische Aspekte, die Höhe von Gebühren, Bedenken hinsichtlich mangelnder Gleichbehandlung, insbesondere beim Export von Rentenansprüchen, sowie vom Geltungsbereich der Richtlinie ausgenommene Personengruppen. Den Beschwerden wurde

⁶ Zum Zeitpunkt der Fertigstellung dieses Berichts hatte BE die Richtlinie noch immer nicht vollständig umgesetzt, daher lag keine Konformitätsbewertung für BE vor. Siehe auch (EuGH) Rechtssache C-564/17, Europäische Kommission/Königreich Belgien. Daher erstreckt sich die Bewertung in diesem Bericht auf die 24 anderen relevanten Mitgliedstaaten.

⁷ SWD(2019) 1055 vom 29.3.2019. Eignungsprüfung der EU-Rechtsvorschriften im Bereich der legalen Migration. Siehe auch: https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/legal-migration/fitness-check_en.

⁸ Siehe insbesondere Ad-hoc-Abfragen über das EMN von 2010 bis 2013: zum System der kombinierten Erlaubnis (176), zur Umsetzung von Richtlinie 2011/98/EG über ein einheitliches Verfahren zur Beantragung einer kombinierten Erlaubnis, zur Höhe der Gebühren (204 und 205), zum parallelen Aufenthaltsstatus (226), zur Erhebung einer Abgabe für Aufenthaltstitel (230), zur Anerkennung beruflicher Qualifikationen, die außerhalb der EU erworben wurden (271), zur Regelung der Krankenversicherung für Drittstaatsangehörige (342), zur Gültigkeitsdauer des Aufenthaltstitels (428), zum Format von Aufenthaltskarten und der Einreiseerlaubnis für Familienangehörige (429).

⁹ ICF (2018).

¹⁰ Gespräche im Rahmen der Kontaktgruppe zur legalen Migration (2013/2014).

¹¹ Belgien teilte Anfang Januar 2019 die vollständige Umsetzung mit, daraufhin wurde das Vertragsverletzungsverfahren eingestellt.

bzw. wird im Rahmen eines Informationsaustauschs mit den betroffenen Mitgliedstaaten oder mittels Vertragsverletzungsverfahren nachgegangen.¹²

III. KONFORMITÄT DER UMSETZUNGSMAßNAHMEN

Artikel 1 – Gegenstand

In Artikel 1 Absatz 1 ist der Gegenstand der Richtlinie beschrieben, der die Festlegung eines einheitlichen Antragsverfahrens für die Erteilung einer kombinierten Erlaubnis für Drittstaatsangehörige betrifft, sich zu Arbeitszwecken im Hoheitsgebiet eines Mitgliedstaats aufzuhalten. Damit sollen die Verfahren für die Zulassung dieser Personen vereinfacht und die Überprüfung ihrer Rechtsstellung erleichtert sowie ein auf dem Grundsatz der Gleichstellung mit eigenen Staatsangehörigen beruhendes gemeinsames Bündel von Rechten für Drittstaatsarbeitnehmer, die sich rechtmäßig in einem Mitgliedstaat aufhalten, festgelegt werden, unabhängig davon, zu welchen Zwecken die ursprüngliche Zulassung in das Hoheitsgebiet dieses Mitgliedstaats erteilt wurde.

Insgesamt wird der Gegenstand der Richtlinie in den nationalen Rechtsvorschriften aller Mitgliedstaaten korrekt wiedergegeben. Von 23 Mitgliedstaaten¹³ wurde die Richtlinie durch Änderung geltender Rechtsvorschriften in nationales Recht umgesetzt, d. h. im Wesentlichen wurden die Gesetze geändert, in denen die Einreise und der Aufenthalt von Drittstaatsangehörigen geregelt sind. In Malta wurde zur Umsetzung der Richtlinie ein eigenständiges Gesetz erlassen.

Gemäß Artikel 1 Absatz 2 berührt die Anwendung der Richtlinie nicht die Zuständigkeiten der Mitgliedstaaten in Bezug auf die Zulassung von Drittstaatsangehörigen zu ihren Arbeitsmärkten. Fast alle Mitgliedstaaten überprüfen den Bedarf ihres Arbeitsmarktes und wenden hierzu eine Reihe unterschiedlicher Verfahren an.

Artikel 2 – Begriffsbestimmungen

Artikel 2 enthält die Begriffsbestimmungen für Schlüsselbegriffe, die in der Richtlinie verwendet werden, nämlich „Drittstaatsangehöriger“, „Drittstaatsarbeitnehmer“, „kombinierte Erlaubnis“ und „einheitliches Antragsverfahren“.

Gemäß der Begriffsbestimmung in Artikel 2 Buchstabe a bezeichnet der Begriff „Drittstaatsangehöriger“ eine Person, die nicht Unionsbürger im Sinne von Artikel 20 Absatz 1 AEUV ist. Diese Begriffsbestimmung wurde korrekt umgesetzt.

Artikel 2 Buchstabe b enthält die Begriffsbestimmung für den Begriff „Drittstaatsarbeitnehmer“. Diese Begriffsbestimmung ist für die Bestimmung des persönlichen Geltungsbereichs der Richtlinie von Bedeutung, und zwar vor allem im Hinblick auf die Anwendung von Kapitel II (Gleichbehandlung). Alle Mitgliedstaaten mit Ausnahme der Slowakei haben diese Begriffsbestimmung korrekt umgesetzt.

¹² Dieser Bericht spiegelt den Stand von Januar 2019 wider; der danach mit den Mitgliedstaaten geführte Dialog zu Schlüsselfragen, die in diesem Bericht aufgeworfen werden, findet nicht notwendigerweise Berücksichtigung.

¹³ Alle mit Ausnahme von Malta.

Artikel 3 – Geltungsbereich

In Artikel 3 ist der persönliche Geltungsbereich der Richtlinie festgelegt.

In Artikel 3 Absatz 1 ist festgelegt, für welche Gruppen von Drittstaatsangehörigen die Richtlinie gilt. Nach Artikel 3 Absatz 1 Buchstabe a gehören hierzu Drittstaatsangehörige, die beantragen, sich zu Arbeitszwecken in einem Mitgliedstaat aufhalten zu dürfen. Die Mitgliedstaaten erteilen Drittstaatsangehörigen, die beantragen, sich zu Arbeitszwecken in einem Mitgliedstaat aufhalten zu dürfen, unterschiedliche Genehmigungen, die als kombinierte Erlaubnis gelten.

Nach Artikel 3 Absatz 1 Buchstabe b gilt die Richtlinie zudem für Drittstaatsangehörige, die in einem Mitgliedstaat zu anderen als zu Arbeitszwecken nach Unionsrecht oder einzelstaatlichem Recht zugelassen wurden und die eine Arbeitserlaubnis sowie einen Aufenthaltstitel im Sinne der Verordnung (EG) Nr. 1030/2002 besitzen. Diese Bestimmung wurde von den meisten Mitgliedstaaten ordnungsgemäß umgesetzt. Die Mitgliedstaaten stellen unterschiedliche Titel zu anderen als zu Arbeitszwecken aus. Für diese Gruppe von Drittstaatsangehörigen werden Genehmigungen nach Artikel 7 der Richtlinie ausgestellt. Im Fall der Tschechischen Republik kann jedoch nicht genau festgestellt werden, ob bestimmte Gruppen von Drittstaatsangehörigen, die zu anderen als zu Arbeitszwecken in die Tschechische Republik einreisen, die Möglichkeit haben, auf der Grundlage ihrer jeweiligen Aufenthaltstitel eine Arbeit aufzunehmen. In Portugal sind Drittstaatsangehörige, die Familienangehörige portugiesischer Bürger sind, ausdrücklich vom Geltungsbereich der einschlägigen nationalen Rechtsvorschriften ausgenommen. Nach Artikel 3 Absatz 2 Buchstabe a sind vom Geltungsbereich der Richtlinie Drittstaatsangehörige ausgenommen, die Familienangehörige von Unionsbürgern sind und ihr Recht auf Freizügigkeit innerhalb der Union nach Maßgabe der Richtlinie 2004/38/EG ausgeübt haben, und nicht die Familienangehörigen aller Bürger Portugals.

Nach Artikel 3 Absatz 1 Buchstabe c schließlich gilt die Richtlinie für Drittstaatsangehörige, die in einem Mitgliedstaat zu Arbeitszwecken nach Unionsrecht oder einzelstaatlichem Recht zugelassen wurden. Diese Bestimmungen wurden von allen Mitgliedstaaten ordnungsgemäß umgesetzt.

In Artikel 3 Absatz 2 sind die Gruppen von Drittstaatsangehörigen festgelegt, die vom Geltungsbereich der Richtlinie ausgenommen sind. Die meisten Ausnahmen sind auf andere Rechtsvorschriften der EU zurückzuführen, die für diese Drittstaatsangehörigen gelten. Grundsätzlich ist anzumerken, dass die Anwendung der in der Richtlinie vorgesehenen Bestimmungen, einschließlich der Erteilung einer kombinierten Erlaubnis, auf sämtliche Gruppen der in Artikel 3 Absatz 2 aufgeführten Drittstaatsangehörigen der Umsetzung der Richtlinie nicht notwendigerweise im Wege steht. Fast alle Mitgliedstaaten¹⁴ haben Artikel 3 Absatz 2 vollständig und unter Einhaltung aller Vorschriften umgesetzt.

Nach Artikel 3 Absatz 3 können die Mitgliedstaaten beschließen, dass Kapitel II nicht für Drittstaatsangehörige gilt, denen entweder die Erlaubnis erteilt wurde, für einen Zeitraum von höchstens sechs Monaten im Hoheitsgebiet eines Mitgliedstaats zu arbeiten, oder die in einem Mitgliedstaat zu Studienzwecken zugelassen wurden. Von dieser Möglichkeit machen 18 Mitgliedstaaten Gebrauch. Zypern, Griechenland, Litauen, Malta und die Niederlande

¹⁴ Siehe dazu die vorstehend zu Portugal geäußerten Bedenken.

wenden diese Möglichkeit auf beide Gruppen von Drittstaatsangehörigen an. Die Tschechische Republik, Estland, Frankreich, Ungarn, Portugal und die Slowakei wenden die Möglichkeit nur auf Arbeitnehmer an, denen die Erlaubnis erteilt wurde, für einen Zeitraum von höchstens sechs Monaten in ihrem Hoheitsgebiet zu arbeiten, während Österreich, Bulgarien, Spanien, Italien, Luxemburg, Lettland und Slowenien diese Option lediglich bei Studierenden nutzen.

Nach Artikel 3 Absatz 4 dürfen die Mitgliedstaaten Kapitel II der Richtlinie nicht auf Drittstaatsangehörige anwenden, die auf der Grundlage eines Visums arbeiten dürfen. Diese Bestimmung wurde von allen Mitgliedstaaten entsprechend den Anforderungen umgesetzt.

Artikel 4 – Einheitliches Antragsverfahren

In Artikel 4 der Richtlinie sind die wichtigsten Aspekte des einheitlichen Antragsverfahrens geregelt.

Gemäß Artikel 4 Absatz 1 ist ein Antrag auf Erteilung, Änderung oder Verlängerung einer kombinierten Erlaubnis im Wege eines einheitlichen Antragsverfahrens einzureichen. Die Mitgliedstaaten legen fest, ob Anträge auf Erteilung einer kombinierten Erlaubnis von dem Drittstaatsangehörigen oder seinem Arbeitgeber zu stellen sind. Die Mitgliedstaaten können auch zulassen, dass sowohl der eine als auch der andere den Antrag stellen dürfen. Ist der Antrag von dem Drittstaatsangehörigen zu stellen, gestatten die Mitgliedstaaten, dass der Antrag von einem Drittland aus oder – wenn dies im einzelstaatlichen Recht vorgesehen ist – im Hoheitsgebiet desjenigen Mitgliedstaats gestellt wird, in dem sich der Drittstaatsangehörige bereits rechtmäßig aufhält.

In den meisten Mitgliedstaaten darf der entsprechende Antrag nur vom Drittstaatsangehörigen gestellt werden¹⁵, in zwei Mitgliedstaaten (BG und IT) nur vom Arbeitgeber, und in mehreren anderen Mitgliedstaaten kann er sowohl vom Drittstaatsangehörigen als auch vom Arbeitgeber gestellt werden¹⁶.

In einigen Mitgliedstaaten¹⁷ wird die Erlaubnis nicht im Rahmen eines einzigen Verwaltungsakts erteilt. Stattdessen müssen nach den geltenden nationalen Verfahren Dokumente mehrfach vorgelegt werden und/oder die entsprechenden Verfahren sind zeitaufwändig.

Dadurch, dass für die Arbeitsmarktprüfung eine Arbeitsgenehmigung eingeholt werden muss, kann sich das einheitliche Antragsverfahren gelegentlich unnötig in die Länge ziehen. In einigen Mitgliedstaaten ist eine Arbeitsgenehmigung Voraussetzung dafür, dass der Drittstaatsangehörige ein Visum beantragen kann. Eine Arbeitsgenehmigung wird im Allgemeinen vom Arbeitgeber angefordert (FR, RO, ES, BG, PT). In anderen Mitgliedstaaten (wie LV und LT) muss vom Arbeitgeber die freie Stelle ausgeschrieben worden sein, bevor für den Drittstaatsangehörigen ein Visum zur Einreise in das Land ausgestellt wird.

Diese aus mehreren Schritten bestehenden Verfahren könnten die Einhaltung der Richtlinie behindern, wenn bei diesen Verfahren und dem damit verbundenen Zeitaufwand davon auszugehen ist, dass sie nicht mit dem einheitlichen Antragsverfahren und der in der Richtlinie vorgesehenen Frist von vier Monaten im Einklang stehen. Arbeitsgenehmigungen sind

¹⁵ CZ, DE, EE, EL, FI, HU, LU, MT, PL, RO, SE und SK.

¹⁶ AT, CY, ES, FR, HR, LT, LV, NL, PT und SI.

¹⁷ BG, PT, RO.

insbesondere dann als Teil des einheitlichen Antragsverfahrens zu betrachten, wenn sich die geforderte Genehmigung auf einen bestimmten Drittstaatsangehörigen und auf eine konkrete Stelle bezieht.

Gemäß Artikel 4 Absatz 2 der Richtlinie prüfen die Mitgliedstaaten einen Antrag und entscheiden über die Erteilung, Änderung oder Verlängerung der kombinierten Erlaubnis, wenn der Antragsteller die im Unionsrecht oder im einzelstaatlichen Recht festgelegten Voraussetzungen erfüllt. Eine Entscheidung über die Erteilung, Änderung oder Verlängerung der kombinierten Erlaubnis wird in Form eines kombinierten Titels getroffen, der sowohl die Aufenthalts- als auch die Arbeitserlaubnis in einem einzigen Verwaltungsakt umfasst. Aus denselben Gründen, die im Zusammenhang mit Artikel 4 Absatz 1 angeführt wurden, kann in Bulgarien, Portugal und Rumänien der Erlass einer einzigen Entscheidung Probleme nach sich ziehen.

In Artikel 4 Absatz 3 ist festgelegt, dass das einheitliche Antragsverfahren das Visumverfahren, das vor der ersten Einreise gegebenenfalls erforderlich ist, nicht berührt. Diese Vorschrift wurde in den meisten Mitgliedstaaten umgesetzt.¹⁸ Erwägungsgrund 11 der Richtlinie besagt, dass die Bestimmungen über das einheitliche Antragsverfahren und die kombinierte Erlaubnis weder das einheitliche Visum noch Visa für langfristige Aufenthalte berühren sollten. In der Richtlinie ist nicht festgelegt, was unter einem Visum für die erste Einreise zu verstehen ist. In Artikel 7 Absatz 1 der Richtlinie 2009/50/EG (Blaue Karte)¹⁹ und in Artikel 5 Absatz 3 der Richtlinie (EU) 2016/801 über die Bedingungen für die Einreise und den Aufenthalt zu Forschungs- oder Studienzwecken²⁰ wird Folgendes präzisiert: Wenn ein Mitgliedstaat lediglich in seinem Hoheitsgebiet Aufenthaltserlaubnisse erteilt und sämtliche Zulassungsbedingungen dieser Richtlinie erfüllt sind, stellt der betreffende Mitgliedstaat dem Drittstaatsangehörigen das erforderliche Visum aus. Die Kommission ist im Fall des einheitlichen Antragsverfahrens der Auffassung, dass das Visumverfahren als ein untergeordnetes Verfahren zu betrachten ist, das von den Mitgliedstaaten erleichtert werden muss.

In Artikel 4 Absatz 4 ist festgelegt, dass die Mitgliedstaaten – sofern die hierfür erforderlichen Bedingungen erfüllt sind – den Drittstaatsangehörigen, die einen Zulassungsantrag stellen, und den bereits zugelassenen Drittstaatsangehörigen, die die Verlängerung oder Änderung ihres Aufenthaltstitels beantragen, eine kombinierte Erlaubnis erteilen. Diese Vorschrift wurde in den meisten Mitgliedstaaten ordnungsgemäß umgesetzt.

Artikel 5 – Zuständige Behörde

Nach Artikel 5 sind die Mitgliedstaaten dazu verpflichtet, eine nationale Behörde zu benennen, die für die Entgegennahme des Antrags und die Erteilung der kombinierten Erlaubnis zuständig ist. Darin sind verschiedene Verfahrensgarantien vorgesehen, beispielsweise die Frist für die Entscheidung über den gesamten Antrag, die Rechtsfolgen in Fällen, in denen keine Entscheidung ergeht, die obligatorische Mitteilung an den Antragsteller und die Folgen bei einem unvollständigen Antrag.

Gemäß Artikel 5 Absatz 1 müssen die Mitgliedstaaten die Behörden benennen, die für die Entgegennahme des Antrags und die Erteilung der kombinierten Erlaubnis zuständig sind. Die meisten Mitgliedstaaten haben diese Bestimmung ordnungsgemäß umgesetzt, indem sie eine

¹⁸ Alle mit Ausnahme von DE.

¹⁹ ABl. L 155 vom 18.6.2009, S. 17.

²⁰ ABl. L 132 vom 21.5.2016, S. 21.

jeweils zuständige Behörde benannt haben. Dabei handelt es sich im Allgemeinen um Einwanderungsbehörden, zuständige Abteilungen beim Innenministerium und der Polizeiverwaltung oder das für den Wohnsitz des Drittstaatsangehörigen zuständige Polizeirevier.

In Artikel 5 Absatz 2 Unterabsatz 1 ist festgelegt, dass die zuständige Behörde so bald wie möglich, spätestens aber innerhalb von vier Monaten nach Einreichung des Antrags über den gesamten Antrag entscheiden muss. Bei neun Mitgliedstaaten²¹ bestehen Bedenken bezüglich der Gesamtfrist für die Entscheidung, die hauptsächlich damit zusammenhängen, dass in den einzelstaatlichen Rechtsvorschriften keine konkreten Fristen vorgesehen sind, aber auch damit, dass Auflagen zur Meldung bei verschiedenen Stellen und die Beteiligung mehrerer Behörden (wie Sozialversicherung, medizinische Dienste) viel Zeit in Anspruch nehmen und die Verpflichtung zur Einholung einer Arbeitsgenehmigung das gesamte Verfahren in der Praxis in die Länge ziehen oder verzögern kann.

In Ausnahmefällen aufgrund von Schwierigkeiten bei der Antragsprüfung haben die Mitgliedstaaten, wie in Artikel 5 Absatz 2 Unterabsatz 2 ausgeführt wird, die Möglichkeit, die Frist von vier Monaten für eine Entscheidung über den gesamten Antrag zu verlängern. Von dieser Möglichkeit machen 17 Mitgliedstaaten²² Gebrauch.

Ist innerhalb der in diesem Absatz vorgesehenen Frist noch keine Entscheidung ergangen, so richten sich nach Artikel 5 Absatz 2 Unterabsatz 3 die Rechtsfolgen nach dem einzelstaatlichen Recht.

Nach den Rechtsvorschriften einer Reihe von Mitgliedstaaten²³ besteht die Möglichkeit der stillschweigenden Ablehnung, gegen die der Klageweg beschritten werden kann. Andere Mitgliedstaaten sehen eine stillschweigende Zustimmung oder die Möglichkeit von rechtlichen Schritten vor, falls eine Behörde nicht innerhalb der gesetzten Frist tätig wird. Dies geschieht mittels spezifischer Durchführungsvorschriften oder unter Bezugnahme auf das allgemeine Verwaltungsrecht.

Allerdings wurden einige problematische nationale Rechtsvorschriften oder Verfahren festgestellt. Beispielsweise ist unter Umständen in Deutschland die Konformität beeinträchtigt, weil die für das einheitliche Antragsverfahren vorgeschriebene Frist von vier Monaten nicht ausdrücklich in den nationalen Rechtsvorschriften verankert ist. Darüber hinaus besteht der Eindruck dass in einigen Mitgliedstaaten die vorgesehenen Rechtsbehelfe nicht angemessen sind und über lange Zeiträume hinweg zu Rechtsunsicherheit führen können (FI, SE), und im Fall Schwedens sind sie mit übermäßig langen Bearbeitungsfristen verbunden.

Die zuständige Behörde ist gemäß Artikel 5 Absatz 4 im Fall eines unvollständigen Antrags verpflichtet, dem Antragsteller schriftlich mitzuteilen, welche zusätzlichen Angaben oder Dokumente erforderlich sind, und eine angemessene Frist für deren Einreichung festzusetzen. Die in Artikel 5 Absatz 2 genannte Frist von vier Monaten kann ausgesetzt werden, bis die zuständige Behörde oder andere maßgebliche Behörden die verlangten zusätzlichen Angaben erhalten haben. Die meisten Mitgliedstaaten wenden diese Bestimmung ordnungsgemäß an.

²¹ AT, DE, ES, IT, LT, LU, LV, RO und SE.

²² BG, CY, CZ, EE, EL, FI, HR, LT, LU, LV, MT, NL, PL, RO, SE, SI und SK.

²³ CZ, EE, EL, ES, FR, HR, HU, IT, LT, LU, PL, PT, RO und SK.

Hinzu kommt, dass die Verwaltungsbehörde der Tschechischen Republik nicht verpflichtet ist, das Verfahren auszusetzen, sondern lediglich die Möglichkeit dazu hat. In Italien beginnt die in Artikel 5 Absatz 2 vorgesehene Frist, innerhalb welcher über den gesamten Antrag entschieden werden muss, ab dem Zeitpunkt von neuem, zu dem die vervollständigten Unterlagen bei der Behörde eingehen.

In Malta wurde im Zusammenhang mit unvollständigen Anträgen ein potenzielles Problem festgestellt. Wie sich herausstellt, verweigern die maltesischen Behörden die Annahme unvollständiger Anträge oder lehnen sie ohne schriftliche Mitteilung ab, sodass die Antragsteller nur selten über den Stand ihres Antragsverfahrens informiert sind.

Artikel 6 – Kombinierte Erlaubnis

Artikel 6 gilt sowohl für Personen, die beantragen, sich zu Arbeitszwecken in einem Mitgliedstaat aufhalten zu dürfen, als auch für Personen, die über eine Erlaubnis zu Arbeitszwecken verfügen. In Artikel 6 Absatz 1 Unterabsatz 1 ist festgelegt, dass die Mitgliedstaaten eine kombinierte Erlaubnis unter Verwendung des einheitlichen Vordrucks gemäß der Verordnung (EG) Nr. 1030/2002²⁴ erteilen und im Einklang mit deren Anhang Buchstabe a Nummer 7.5-9 die Angaben zur Arbeitserlaubnis eintragen müssen. Diese Vorschrift wird von den meisten Mitgliedstaaten entweder explizit²⁵ oder implizit²⁶ auf der Grundlage nationaler Bestimmungen über Erlaubnisse, welche der kombinierten Erlaubnis entsprechen, eingehalten.

Nach Artikel 6 Absatz 1 Unterabsatz 2 können die Mitgliedstaaten in Papierform zusätzliche Angaben zu dem Beschäftigungsverhältnis des Drittstaatsangehörigen festhalten (beispielsweise Name und Anschrift des Arbeitgebers, Arbeitsort, Art der Arbeit, Arbeitszeiten, Arbeitsentgelt) oder diese Angaben elektronisch speichern. Von dieser Möglichkeit machen die meisten Mitgliedstaaten keinen Gebrauch. Zypern, Malta und die Niederlande nutzen die Möglichkeit, Angaben sowohl in Papierform zu erfassen als auch elektronisch zu speichern. Spanien, Frankreich und die Slowakei nutzen lediglich die Papierform, während Ungarn Angaben ausschließlich elektronisch speichert.

In Artikel 6 Absatz 2 ist festgelegt, dass die Mitgliedstaaten bei der Erteilung der kombinierten Erlaubnis keine zusätzlichen Titel als Nachweis für die Genehmigung des Zugangs zum Arbeitsmarkt ausstellen dürfen. Die meisten Mitgliedstaaten halten diese Vorschrift ein. Einige Mitgliedstaaten haben diese Vorschrift explizit umgesetzt (Zypern, Lettland und Malta), andere halten sie implizit²⁷ auf der Grundlage nationaler Bestimmungen über Erlaubnisse, die der kombinierten Erlaubnis entsprechen, ein. Im Fall Deutschlands sind die Umsetzungsvorschriften unklar.

Artikel 7 – Zu anderen als zu Arbeitszwecken ausgestellte Aufenthaltstitel

Artikel 7 gilt für Personen, die zu anderen als zu Arbeitszwecken zugelassen wurden, aber arbeitsberechtigt sind, wie Familienangehörige, Studierende und andere Personen, einschließlich jener, die einen unbefristeten nationalen Aufenthaltstitel haben.

²⁴ Geändert durch die Verordnung (EU) 2017/1954, ABl. L 286 vom 1.11.2017, S. 9.

²⁵ CY, FR, LV, MT und RO.

²⁶ CZ, DE, EE, EL, ES, FI, HR, HU, LT, LU, PL, SE, SI und SK.

²⁷ AT, CZ, EE, EL, ES, FI, FR, HR, HU, IT, LT, LU, PL, PT, RO, SE, SI und SK.

Nach Artikel 7 Absatz 1 Unterabsatz 1 müssen die Mitgliedstaaten bei der Erteilung von Aufenthaltstiteln gemäß der Verordnung (EG) Nr. 1030/2002 – ungeachtet der Art des Titels – die Angaben zur Arbeitserlaubnis eintragen. Diese Vorschrift wurde von den meisten Mitgliedstaaten entweder explizit (CY, LV und MT) oder implizit²⁸ auf der Grundlage der nationalen Bestimmungen für Erlaubnisse, die der zu anderen als zu Arbeitszwecken ausgestellten kombinierten Erlaubnis entsprechen, umgesetzt.

Nach Artikel 7 Absatz 1 Unterabsatz 2 haben die Mitgliedstaaten die Möglichkeit, in Papierform zusätzliche Angaben zu dem Beschäftigungsverhältnis des Drittstaatsangehörigen festzuhalten (beispielsweise Name und Anschrift des Arbeitgebers, Arbeitsort, Art der Arbeit, Arbeitszeiten, Arbeitsentgelt) oder diese Angaben elektronisch zu speichern. Von dieser Möglichkeit machen die meisten Mitgliedstaaten keinen Gebrauch. Zypern, Malta und die Niederlande nutzen die Möglichkeit, Angaben sowohl in Papierform zu erfassen als auch elektronisch zu speichern. Spanien nutzt lediglich die Papierform, während Ungarn Angaben ausschließlich elektronisch speichert.

In Artikel 7 Absatz 2 ist vorgesehen, dass die Mitgliedstaaten bei der Erteilung von Aufenthaltstiteln gemäß der Verordnung (EG) Nr. 1030/2002 keine zusätzlichen Titel als Nachweis für die Genehmigung des Zugangs zum Arbeitsmarkt ausstellen dürfen.

Diese Vorschrift wurde von den meisten Mitgliedstaaten entweder explizit (CY, LV und MT) oder implizit²⁹ auf der Grundlage nationaler Bestimmungen über Genehmigungen, die der zu anderen als zu Arbeitszwecken ausgestellten kombinierten Erlaubnis entsprechen, umgesetzt. In Ungarn lässt sich jedoch nicht genau feststellen, ob alle Genehmigungen, die als zu anderen als zu Arbeitszwecken ausgestellte kombinierte Erlaubnis betrachtet werden können, auch zur Ausübung einer Beschäftigung berechtigen und ob daher zusätzliche Titel als Nachweis für die Genehmigung des Zugangs zum Arbeitsmarkt erforderlich sind. Obwohl in den Niederlanden die Arbeitserlaubnis in Verbindung mit dem Aufenthaltstitel als kombinierte Erlaubnis fungiert, gibt es keine konkreten Bestimmungen, die ausdrücklich die Verwendung des in der Richtlinie vorgeschriebenen einheitlichen Vordrucks festlegen, und daher ist nicht gewährleistet, dass keine zusätzlichen Titel als Nachweis für die Genehmigung zur Arbeitsaufnahme ausgestellt werden.

Artikel 8 – Verfahrensgarantien

In Artikel 8 sind bestimmte Verfahrensgarantien für Antragsteller vorgesehen, und zwar die Verpflichtung, Entscheidungen, mit denen ein Antrag auf Erteilung, Änderung oder Verlängerung einer Erlaubnis abgelehnt wird, schriftlich zu begründen, und die Garantie, dass Antragsteller schriftlich auf die Behörden, bei denen Rechtsbehelfe eingelegt werden können, sowie auf die entsprechenden Fristen hingewiesen werden. Neunzehn Mitgliedstaaten haben die Verfahrensgarantien im Einklang mit den Bestimmungen der Richtlinie umgesetzt.³⁰ Die Umsetzung in nationales Recht erfolgt durch Verabschiedung spezifischer Rechtsvorschriften oder unter Bezugnahme auf das allgemeine Verwaltungsrecht. Konformitätsprobleme in Bezug auf Artikel 8 Absätze 1 und 2 betreffen unter anderem den Sachverhalt, dass die geltenden Rechtsvorschriften in einigen Mitgliedstaaten keine Gewähr dafür bieten, dass dem Antragsteller die Gründe für eine Ablehnung sowie die Behörden, bei denen Rechtsbehelfe

²⁸ CZ, DE, EE, EL, ES, FI, FR, HR, LT, LU, PL, RO, SE, SI und SK.

²⁹ AT, CZ, DE, EE, EL, ES, FI, FR, HR, IT, LT, LU, PL, PT, RO, SE, SI und SK.

³⁰ BG, CY, CZ, DE, EE, ES, FI, FR, HR, HU, LT, LU, LV, NL, PT, RO, SE, SI und SK.

eingelegt werden können, und die damit verbundenen Fristen schriftlich mitgeteilt werden (MT und PL).

Nach Artikel 8 Absatz 3 kann ein Antrag unter Hinweis auf Kontingente, die für die Zulassung von Drittstaatsangehörigen zum Arbeitsmarkt gelten, als unzulässig beschieden werden und muss dann nicht bearbeitet werden. Von dieser Möglichkeit machen die meisten Mitgliedstaaten keinen Gebrauch.³¹ Andere nutzen sie regelkonform, und zwar entweder explizit (CY, EL und IT) oder implizit (EE, HR, HU, MT, NL, RO und SK).

Artikel 9 – Zugang zu Informationen

Nach Artikel 9 sind die Mitgliedstaaten verpflichtet, dem Drittstaatsangehörigen und seinem künftigen Arbeitgeber auf Anfrage hinreichende Informationen darüber zur Verfügung zu stellen, welche Unterlagen dem Antrag beizufügen sind, damit dieser vollständig ist. Diese Bestimmung wurde von den meisten Mitgliedstaaten entweder explizit (CY, EL, LU und MT) oder auf der Grundlage der allgemeinen Grundsätze des Verwaltungsrechts umgesetzt, die den Zugang zu Informationen sicherstellen,³² und es besteht (zusätzlich) die Möglichkeit, Informationen über die erforderlichen Unterlagen auf den Websites der zuständigen Behörden einzuholen (AT, CZ, DE, FR, HR und SK). In einigen Mitgliedstaaten (BG, EE, PT und SI) sind die zuständigen Behörden nicht eindeutig zur Bereitstellung hinreichender Informationen darüber verpflichtet, welche Unterlagen dem Antrag beizufügen sind, damit dieser vollständig ist.

Artikel 10 – Gebühren

Nach Artikel 10 können die Mitgliedstaaten von Antragstellern gegebenenfalls die Zahlung von Gebühren für die Bearbeitung der Anträge nach Maßgabe der Richtlinie verlangen. Solche Gebühren werden von allen Mitgliedstaaten für die Bearbeitung der Anträge erhoben. Nach Auffassung der Kommission sind die Gebühren in einigen Fällen übertrieben hoch und verstoßen gegen den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit, womit sie den „effet utile“ der Richtlinie gefährden. Dies wurde vom Gerichtshof in zwei Urteilen bestätigt.³³ Die Kommission führte einen Schriftwechsel mit den nationalen Behörden und leitete vor dem Hintergrund verschiedener Richtlinien, einschließlich der Richtlinie über die kombinierte Erlaubnis, gegen mehrere Mitgliedstaaten Vertragsverletzungsverfahren wegen überhöhter und unverhältnismäßiger Gebühren für Aufenthaltstitel ein.³⁴

Artikel 11 – Rechte aufgrund der kombinierten Erlaubnis

In Artikel 11 Buchstaben a bis d sind die auf der Grundlage der kombinierten Erlaubnis gewährten Rechte festgelegt: Einreise und Aufenthalt, freier Zugang zum gesamten Hoheitsgebiet, Ausübung der konkreten Beschäftigung, die genehmigt wurde, und das Recht auf Information über die Rechte des Inhabers. Artikel 11 wurde von den meisten Mitgliedstaaten vollständig umgesetzt.³⁵

³¹ AT, BG, CZ, DE, ES, FI, FR, LT, LU, LV, PL, PT, SE und SI.

³² AT, CZ, DE, ES, FI, HR, HU, IT, LT, LV, PL, NL, RO, SE und SK.

³³ 26. April 2012, C-508/10, Kommission/Niederlande, und 2. September 2015, C-309/14, CGIL und INCA.

³⁴ Nach Änderung der nationalen Rechtsvorschriften wurde das Verfahren gegen BG eingestellt. Die Verfahren gegen EL, NL und PT laufen noch.

³⁵ BG, CY, CZ, EL, ES, FI, FR, HR, IT, LT, LV, MT, NL, PT, RO, SE und SK.

In Polen sind die Umsetzungsbestimmungen für Artikel 11 Buchstabe b (freier Zugang zum gesamten Hoheitsgebiet) nicht eindeutig formuliert; Gleiches gilt im Fall Österreichs, Deutschlands, Estlands, Luxemburgs und Sloweniens für die Umsetzungsbestimmungen für Artikel 11 Buchstabe d (Ausübung der konkreten Beschäftigung). Informationen über die gewährten Rechte stehen in diesen Mitgliedstaaten anscheinend nicht zur Verfügung. Lediglich in einigen wenigen Mitgliedstaaten (FI, FR, IT und SI) haben Drittstaatsarbeitnehmer in Bezug auf den Wechsel ihres Arbeitsplatzes oder Arbeitgebers dieselben Rechte wie die Staatsangehörigen des Mitgliedstaats.

Artikel 12 – Recht auf Gleichbehandlung

Nach Artikel 12 der Richtlinie haben Inhaber der kombinierten Erlaubnis in einer Reihe von Bereichen ein Recht auf Gleichbehandlung mit den Staatsangehörigen des Mitgliedstaats, z. B. in Bezug auf Arbeitsbedingungen, Vereinigungsfreiheit, die Gewährung von Sozialleistungen, Bildung, die Anerkennung von Studienabschlüssen und beruflichen Befähigungsnachweisen, Steuervergünstigungen sowie den Zugang zu Waren und Dienstleistungen (Buchstaben a bis h). Generell haben die Mitgliedstaaten diesen Artikel entsprechend den Anforderungen umgesetzt.

Nach Artikel 12 kann ferner die Gleichbehandlung in Bezug auf einige der aufgeführten Bereiche eingeschränkt werden, und es wird klar festgestellt, dass das Recht auf Gleichbehandlung das Recht des Mitgliedstaats auf Entzug oder Verweigerung der Verlängerung des Aufenthaltstitels unberührt lässt. Obwohl diese optionalen Einschränkungen vorgesehen sind, machen nur wenige Mitgliedstaaten hiervon Gebrauch.

Artikel 12 hat außerdem die Gleichbehandlung in Bezug auf die Übertragbarkeit von Rentenleistungen zum Gegenstand. Gemäß Artikel 12 Absatz 1 gelten die Bestimmungen der Richtlinie über die Gleichbehandlung nicht nur für Personen, die nach EU-Recht oder einzelstaatlichem Recht eine Arbeitserlaubnis haben, sondern auch für jene, die aus anderen Gründen über einen Aufenthaltstitel verfügen, vorausgesetzt sie dürfen eine Arbeit aufnehmen.

Die Umsetzung von Artikel 12 in einzelstaatliches Recht erfolgt entweder über spezifische Bestimmungen, allgemeine Gleichbehandlungsklauseln oder über Bestimmungen, mit denen jeder der in den Buchstaben a bis h genannten Bereiche einzeln geregelt wird.

Anhand der zu diesem Themengebiet eingereichten Beschwerden wird deutlich, dass die Umsetzung in der Praxis Probleme bereiten kann, insbesondere dann, wenn der Grundsatz der Gleichbehandlung von unterschiedlichen regionalen und lokalen Behörden umgesetzt werden muss.

Umsetzungsprobleme auf dem Gebiet der Gleichbehandlung treten vor allem im Hinblick auf die folgenden Aspekte auf:

- genereller Ausschluss von Visuminhabern (Portugal);
- Anerkennung von Diplomen, Prüfungszeugnissen und sonstigen beruflichen Befähigungsnachweisen in den Niederlanden (Anerkennung von Diplomen nur für Personen mit unbefristetem Aufenthaltstitel);
- Zugang zu Zweigen der sozialen Sicherheit in den Niederlanden (Einschränkung des Zugangs zu Geldleistungen bei Krankheit und Arbeitslosengeld für Personen mit befristetem Aufenthaltstitel), in Slowenien (Drittstaatsangehörige haben Anspruch auf lediglich eine Art von Familienleistungen – den Kinderzuschlag), in Italien (Inhaber

einer kombinierten Erlaubnis sind von bestimmten Familienleistungen ausgenommen)³⁶ und in Schweden (eingeschränkte Sozialleistungen bei Aufenthalten von weniger als einem Jahr);

- Zugang zu Waren und Dienstleistungen in Zypern (Drittstaatsarbeitnehmer sind nicht berechtigt, Immobilien zu Wohnzwecken zu erwerben).

Fakultative Einschränkungen

Gemäß Artikel 12 Absatz 2 können die Mitgliedstaaten die Gleichbehandlung in Bezug auf Artikel 12 Absatz 1 Buchstaben a bis d einschränken. Die meisten Mitgliedstaaten machen nur von einigen dieser Möglichkeiten Gebrauch, lediglich Zypern nutzt sämtliche Einschränkungsmöglichkeiten, während einige Mitgliedstaaten (BG, CZ, ES, HR, LU, RO und SK) keinerlei Einschränkungen vorsehen.

Nach Artikel 12 Absatz 3 lässt das Recht auf Gleichbehandlung nach Artikel 12 Absatz 1 das Recht des Mitgliedstaats auf Entzug oder Verweigerung der Verlängerung des gemäß dieser Richtlinie ausgestellten Aufenthaltstitels oder des zu anderen als zu Zwecken der Arbeitsaufnahme ausgestellten Aufenthaltstitels oder einer sonstigen Arbeitserlaubnis in dem betreffenden Mitgliedstaat unberührt. Polen hat Artikel 12 Absatz 3 nicht umgesetzt. Die übrigen Mitgliedstaaten haben diese Bestimmung entweder explizit oder über andere nationale Rechtsvorschriften umgesetzt.

Rentenexport

Gemäß Artikel 12 Absatz 4 haben Drittstaatsarbeitnehmer, die in einen Drittstaat umziehen, oder ihre sich in Drittstaaten aufhaltenden Hinterbliebenen, die ihre Ansprüche von ihnen herleiten, Anspruch auf gesetzliche Altersrenten bzw. Invaliditäts- oder Hinterbliebenenleistungen, die in dem früheren Beschäftigungsverhältnis begründet sind und auf die sie gemäß den Rechtsvorschriften nach Artikel 3 der Verordnung (EG) Nr. 883/2004 Ansprüche erworben haben, zu denselben Bedingungen und in derselben Höhe wie die Staatsangehörigen des betreffenden Mitgliedstaats bei einem Umzug in einen Drittstaat.

Dreizehn Mitgliedstaaten³⁷ gestatten die Übertragung von Rentenansprüchen (für Altersrenten, Invaliditäts- und Hinterbliebenenleistungen) in Drittländer. Staatsangehörige des betreffenden Mitgliedstaats und Drittstaatsangehörige genießen diesbezüglich Gleichbehandlung. Probleme wurden in Slowenien, Frankreich, den Niederlanden und Bulgarien festgestellt. Nach slowenischem Recht kann der Anspruchsberechtigte, der sich als Ausländer dauerhaft außerhalb Sloweniens niederlässt, dann eine Rente im Ausland beziehen, wenn eine internationale Übereinkunft mit dem Niederlassungsland unterzeichnet wurde oder wenn dieses Land slowenischen Staatsangehörigen das gleiche Recht gewährt. Im Fall slowenischer Staatsangehöriger zahlt Slowenien dem im Ausland lebenden Anspruchsberechtigten die Rente jedoch in jedem Fall. In Frankreich können Invaliditäts- und Hinterbliebenenleistungen nicht in Drittländer exportiert werden. In den Niederlanden greifen beim Export von Rentenansprüchen anscheinend niedrigere Sätze, was sich auf die Rückkehr in Drittstaaten auswirkt. Nach der bulgarischen Gesetzgebung ist der Rentenexport nur in Drittländer gestattet, mit denen bilaterale Vereinbarungen bestehen.

Artikel 13 – Günstigere Bestimmungen

³⁶ Siehe Rechtssache C-449/16 Martinez Silva.

³⁷ AT, CY, EE, ES, HR, IT, LT, MT, NL, PL, RO, SE und SK.

Nach Artikel 13 ist die Anwendung günstigerer Bestimmungen zulässig. Gemäß Artikel 13 Absatz 1 Buchstabe a bleiben von den Bestimmungen dieser Richtlinie günstigere Bestimmungen des Unionsrechts, einschließlich der zwischen der Union oder der Union und ihren Mitgliedstaaten einerseits und einem oder mehreren Drittstaaten andererseits geschlossenen bilateralen und multilateralen Abkommen, unberührt. Dieser Artikel wurde von der großen Mehrheit der Mitgliedstaaten entsprechend den Anforderungen umgesetzt.

Im Einklang mit Artikel 13 Absatz 1 Buchstabe b bleiben auch günstigere Bestimmungen bilateraler oder multilateraler Vereinbarungen zwischen einem Mitgliedstaat oder mehreren Mitgliedstaaten und einem Drittland oder mehreren Drittländern von den Bestimmungen dieser Richtlinie unberührt. Es wurden keine Probleme festgestellt.

Nach Artikel 13 Absatz 2 sollte die Anwendung der Richtlinie die Mitgliedstaaten nicht daran hindern, Vorschriften zu erlassen oder beizubehalten, die für Personen, auf die die Richtlinie Anwendung findet, günstiger sind. Es wurden keine Probleme festgestellt.

Artikel 14 – Informationen für die Öffentlichkeit

Gemäß Artikel 14 sind die Mitgliedstaaten verpflichtet, der Öffentlichkeit regelmäßig aktualisierte Informationen über die Voraussetzungen für die Zulassung und den Aufenthalt von Drittstaatsangehörigen in sein bzw. in seinem Hoheitsgebiet zu Arbeitszwecken zur Verfügung zu stellen. Diese Vorschrift wird von allen Mitgliedstaaten eingehalten. In zehn Mitgliedstaaten³⁸ wurde die Bestimmung explizit in nationales Recht umgesetzt. Aus der Studie³⁹ über die praktische Anwendung des EU-Rahmens für legale Migration, die für die Eignungsprüfung durchgeführt wurde, geht hervor, dass von den zuständigen Behörden im Allgemeinen keine ausreichenden Informationen über Zulassungsbedingungen und die mit den Titeln verbundenen Rechte bereitgestellt werden.

Artikel 15 Absatz 2 – Berichterstattung

Nach Artikel 15 Absatz 2 sind die Mitgliedstaaten verpflichtet, der Kommission jährlich, erstmals spätestens am 25. Dezember 2014, gemäß der Verordnung (EG) Nr. 862/2007 statistische Angaben zur Zahl der Drittstaatsangehörigen zu übermitteln, denen eine kombinierte Erlaubnis im vorhergehenden Kalenderjahr erteilt wurde. In den meisten Mitgliedstaaten⁴⁰ werden die Informationsauflagen nicht explizit in nationales Recht umgesetzt, sondern im Rahmen von Verwaltungsverfahren erfüllt. Lediglich Zypern, Griechenland und Litauen regeln diese Verpflichtungen in ihrer Gesetzgebung. Griechenland und Belgien haben bislang noch keine statistischen Angaben übermittelt.

IV. SCHLUSSFOLGERUNGEN

Die EU setzt sich seit Langem mit Nachdruck für die Förderung der Integration und der Nichtdiskriminierung von Drittstaatsangehörigen ein. Die Richtlinie über die kombinierte Erlaubnis ist ein zentrales Instrument auf dem Weg zu diesem Ziel. Seit Ablauf der Umsetzungsfrist Ende 2013 hat die Kommission eine Reihe von Vertragsverletzungsverfahren

³⁸ CY, EL, ES, FI, FR, HR, LT, MT, PT und SK.

³⁹ Evidenzgrundlage für die praktische Umsetzung von Anhang 2A der Richtlinie zur legalen Migration, Bericht ICF (2018).

⁴⁰ AT, BG, CZ, DE, EE, ES, FI, FR, HR, HU, IT, LU, LV, MT, PL, PT, NL, RO, SE, SI und SK.

eingeleitet und Informationen mit den Mitgliedstaaten ausgetauscht, um sicherzustellen, dass sie die Bestimmungen der Richtlinie ordnungsgemäß umgesetzt haben und anwenden.

Die Einrichtung zentraler Anlaufstellen auf nationaler Ebene stellt einen besonders wichtigen Aspekt der Richtlinie dar. Dies ist im Hinblick auf die Organisationsstruktur staatlicher Einrichtungen gerade dann von besonderer Bedeutung, wenn die Erteilung von Arbeitserlaubnis und Aufenthaltstitel für Drittstaatsangehörige in die Zuständigkeit unterschiedlicher Behörden, nämlich des Innenministeriums und des Arbeitsministeriums, fällt. Alle Mitgliedstaaten haben ihre Bemühungen um die Einrichtung solcher Anlaufstellen verstärkt. Allerdings gibt es noch Probleme, was das Verfahren anbelangt. Die noch verbleibenden Probleme betreffen hauptsächlich den Umstand, dass mehrere Verwaltungsschritte erforderlich sind, ferner den Zeitaufwand für die Einholung von Einreisevisa und der Arbeitsgenehmigung sowie die Einhaltung bestimmter Verfahrensgarantien.

Zudem garantiert die Richtlinie Drittstaatsangehörigen, die Inhaber einer kombinierten Erlaubnis sind, zahlreiche Rechte und fördert den Grundsatz der Nichtdiskriminierung. Gleichbehandlungsbestimmungen sind ein zentrales Element des EU-Rahmens für die legale Migration. Die meisten Mitgliedstaaten haben die Bestimmungen zur Gleichbehandlung umgesetzt, während von den Bestimmungen, nach denen eine Einschränkung bestimmter Rechte möglich ist, nur begrenzt Gebrauch gemacht wird. Der vorliegende Bericht verdeutlicht jedoch, dass bei der Umsetzung der Richtlinie gewisse Defizite bestehen (z. B. die restriktive Auslegung der Gleichbehandlungsbestimmungen in einigen wenigen Mitgliedstaaten), die Anlass für weitere Maßnahmen auf Ebene der EU und der Mitgliedstaaten sein sollten. Die Eignungsprüfung im Bereich der legalen Migration ergab, dass Drittstaatsangehörige nur unzureichend über Möglichkeiten zur Erlangung einer kombinierten Erlaubnis und die damit verbundenen Rechte informiert sind.

Die Kommission wird sich auch künftig für die ordnungsgemäße Umsetzung und Anwendung der Richtlinie in der gesamten EU einsetzen. Hierzu wird sie die ihr nach dem Vertrag zukommenden Befugnisse voll ausschöpfen und gegebenenfalls Vertragsverletzungsverfahren einleiten. Parallel dazu wird die Kommission die Zusammenarbeit mit den Mitgliedstaaten auf technischer Ebene fortsetzen. Einige rechtliche und technische Fragen sollten weiter diskutiert und geklärt werden; dazu gehören Anforderungen in Bezug auf Visa und die Arbeitsmarktprüfung, die Anwendung des Gleichbehandlungsgrundsatzes sowie Fragen, welche das Format der Zulassungen und die Angaben, die darin enthalten sein müssen, betreffen. Außerdem sollten die Inhaber einer kombinierten Erlaubnis besser über ihre Rechte unterrichtet werden, die sich aus der Richtlinie ergeben.

Die Kommission wird bestehende Internetseiten bestmöglich nutzen, hauptsächlich mit Hilfe des aktualisierten Zuwanderungsportals, und sie wird die Mitgliedstaaten dazu anhalten und sie dabei unterstützen, potenzielle Antragsteller mittels Informationskampagnen über die Rechte und Verfahren zur Erlangung einer kombinierten Erlaubnis zu unterrichten.