



Brüssel, den 27.4.2022  
SWD(2022) 655 final

**ARBEITSUNTERLAGE DER KOMMISSIONSDIENSTSTELLEN**  
**BERICHT ÜBER DIE FOLGENABSCHÄTZUNG (ZUSAMMENFASSUNG)**

*Begleitunterlage zum*

**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 (Neufassung)**

{COM(2022) 655 final} - {SEC(2022) 201 final} - {SWD(2022) 656 final}

<b>Zusammenfassung</b>
<b>Gesetzgebungsinitiative zur Überarbeitung der Richtlinie über eine kombinierte Erlaubnis (Punkt des Arbeitsprogramms der Kommission 2021)</b>
<b>A. Handlungsbedarf</b>
<b>Warum? Um welche Problematik geht es?</b>
<p>Die zentralen Ziele der Richtlinie über eine kombinierte Erlaubnis sind die Schaffung eines einheitlichen Antragsverfahrens für eine kombinierte Erlaubnis (Arbeits- und Aufenthaltserlaubnis) und die Gewährleistung eines gemeinsamen Bündels gleicher Rechte für berechnigte Drittstaatsangehörige auf Gleichbehandlung mit den Staatsangehörigen des Mitgliedstaats, der die kombinierte Erlaubnis ausstellt. Wie jedoch bereits im Rahmen der <a href="#">Eignungsprüfung von 2019 im Bereich des EU-Rechts zur legalen Zuwanderung</a> und im <a href="#">Durchführungsbericht</a> hervorgehoben wurde, behindern einige offene Fragen nach wie vor die vollständige Verwirklichung dieser Ziele. Die wichtigsten festgestellten Mängel lassen sich in drei Bereiche unterteilen:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1) <b>Komplexe und ineffiziente Antragsverfahren und unklare Rechte</b> sorgen in einigen Fällen für langwierige Verfahren und eine verringerte Attraktivität der Union für Drittstaatsangehörige.</li> <li>2) <b>Bestimmte Kategorien von Migranten fallen nicht</b> in den Geltungsbereich der Richtlinie oder anderer Rechtsakte der Union. Es gibt unterschiedliche Regelungen für die Aufnahmebedingungen für Arbeitnehmer mit geringer oder mittlerer Qualifikation.</li> <li>3) <b>Arbeitnehmer sind nicht ausreichend vor Ausbeutung der Arbeitskraft geschützt.</b></li> </ol> <p>Sowohl die Arbeitgeber als auch die Migranten in der EU sind von den Unzulänglichkeiten der Richtlinie betroffen, die zu einem hohen Verwaltungsaufwand, langen Wartezeiten und Unsicherheiten hinsichtlich der geltenden Vorschriften führen.</p> <p>Die <b>Hauptursache für diese Mängel ist ein Regulierungsfehler</b>, d. h. Schwächen des derzeitigen allgemeinen EU-Rahmens. Durch viele Bestimmungen der Richtlinie wird den Mitgliedstaaten ein großer Ermessensspielraum eingeräumt, der abweichende Regelungen zulässt, was wiederum zu einer geringeren Harmonisierung der Vorschriften auf EU-Ebene führt.</p>
<b>Was soll mit dieser Initiative erreicht werden?</b>
<p>Die mit dieser Initiative verfolgten allgemeinen politischen Ziele bestehen darin,</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>(1) die Migration wirksam zu steuern,</li> <li>(2) die Wettbewerbsfähigkeit und das Wachstum in der EU zu fördern,</li> <li>(3) eine faire Behandlung und den Schutz von Drittstaatsangehörigen, die sich rechtmäßig in der EU aufhalten, zu gewährleisten.</li> </ol> <p>Die spezifischen politischen Ziele, mit denen die ermittelten Mängel angegangen werden sollen, sind Folgende:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Vereinfachung der Zulassungsverfahren,</li> <li>2. Steigerung der Effizienz von Antragsverfahren,</li> <li>3. Behebung des Arbeitskräftemangels in der EU,</li> <li>4. Verbesserung der Gleichbehandlung von Drittstaatsangehörigen gegenüber EU-Bürgerinnen und -Bürgern,</li> <li>5. Schutz von Drittstaatsarbeitnehmern vor Ausbeutung der Arbeitskraft.</li> </ol>
<b>Worin besteht der Mehrwert des Tätigwerdens auf EU-Ebene?</b>
<p>Für eine weitere Verbesserung des durch die Richtlinie eingeführten gemeinsamen Verfahrens sind Maßnahmen auf Unionsebene erforderlich. Es ist unwahrscheinlich, dass die oben genannten Mängel in naher Zukunft beseitigt werden, da sie in unmittelbarem Zusammenhang mit den derzeit geltenden Rechtsvorschriften stehen, die komplex, teils unklar und unvollständig sind und den Mitgliedstaaten einen großen Ermessensspielraum bei der Umsetzung lassen, sodass unterschiedliche Regelungen möglich sind.</p>
<b>B. Lösungen</b>
<b>Welche gesetzgeberischen und sonstigen Maßnahmen wurden erwogen? Wird eine Option bevorzugt? Warum?</b>

In der Folgenabschätzung wurden **drei politische Optionen** mit unterschiedlich weitreichenden Maßnahmen in der Union bewertet:

- **Option 1** beinhaltet eine bessere Umsetzung der Richtlinie durch die Mitgliedstaaten durch den Austausch bewährter Verfahren, die Ausarbeitung eines Handbuchs zum Thema der kombinierten Erlaubnis oder Empfehlungen usw.
- Bei **Option 2** ist eine legislative Maßnahme vorgesehen, mit der das Ziel verfolgt wird, das Antragsverfahren zu straffen und die Rechte auf Gleichbehandlung im Wege von Empfehlungen zu stärken.
- Bei **Option 3** sind die in Option 2 beschriebenen legislativen Änderungen vorgesehen, mit denen das Recht auf Gleichbehandlung verbessert, der persönliche Geltungsbereich der Richtlinie geklärt und der Schutz vor Ausbeutung der Arbeitskraft erhöht wird.

Die **bevorzugte Option** ist die **Option 3**, da damit bestehende Mängel der Richtlinie behoben werden, die Verfahren weiter gestrafft werden, das Recht auf Gleichbehandlung gestärkt wird, der Geltungsbereich klarer ausformuliert wird und der Schutz vor Ausbeutung der Arbeitskraft verbessert wird.

#### **Wer unterstützt welche Option?**

Das **Europäische Parlament** würde alle Elemente der Optionen 2 und 3 unterstützen, verlangt aber mehr Ehrgeiz bei der Festlegung von EU-Vorschriften für Arbeitnehmer mit geringem und mittlerem Kompetenzniveau. Die überwiegende Mehrheit der konsultierten **Interessenträger** (Zivilgesellschaft, Wirtschafts- und Sozialpartner, Experten für legale Migration) befürwortet die in den Optionen 2 und 3 enthaltenen Maßnahmen. Die **Mitgliedstaaten** bevorzugen insgesamt die Option 1, da sich einige von ihnen gegen eine Überarbeitung der Richtlinie oder neue Rechtsvorschriften zur legalen Migration ausgesprochen haben. Die bevorzugte Option ist eine Chance für eine politische Einigung, da mit ihr eine gezielte Überarbeitung zur Verbesserung der Gesamteffizienz der Richtlinie und des Schutzes von Drittstaatsangehörigen angestrebt wird.

#### **C. Auswirkungen der bevorzugten Option**

##### **Worin besteht der zentrale Nutzen der bevorzugten Option?**

Mit der bevorzugten Option werden die Ziele sehr wirksam erreicht und sie ist politisch gut durchführbar. Darüber hinaus wird der Geltungsbereich der geltenden Richtlinie über eine kombinierte Erlaubnis (d. h. für Personen, die nach nationalem Recht Schutz genießen) geklärt und leicht erweitert, und die Rechte von Drittstaatsangehörigen werden gestärkt. Darüber hinaus würde die Einbeziehung von Personen, die nationalen Schutz genießen, in den Geltungsbereich der Richtlinie für mehr Rechtssicherheit sorgen und die Rechte derjenigen stärken, die derzeit nicht oder nur in geringem Maße gleich behandelt werden. Durch gemeinsame Bestimmungen über Inspektionen, Sanktionen und die Kontrolle von Arbeitgebern würde die Richtlinie auch dazu beitragen, den Schutz aller unter die Richtlinie fallenden Drittstaatsarbeitnehmer vor Ausbeutung der Arbeitskraft zu verstärken.

##### **Worin bestehen die hauptsächlichen Kosten der bevorzugten Option?**

Die geschätzten Kosten der bevorzugten Option umfassen:

- einmalige Kosten für die Mitgliedstaaten zwischen 2,0–7,0 Mio. EUR im ersten Jahr,
- laufende Kosten zwischen 100 000 EUR und 12,0 Mio. EUR jährlich.

Die Option ermöglicht auch Kosteneinsparungen:

- zwischen 200 000 EUR und 4,0 Mio. EUR jährlich für die Mitgliedstaaten,
- zwischen 89,0 Mio. EUR und 546,0 Mio. EUR jährlich für Drittstaatsangehörige,
- zwischen 22,0 Mio. EUR und 101,0 Mio. EUR jährlich für Arbeitgeber.

##### **Worin bestehen die Auswirkungen auf Unternehmen, KMU und Kleinstunternehmen?**

Er wird erwartet, dass Unternehmen/Arbeitgeber einen Nutzen aus einem rascheren und potenziell breiteren Zugang zu Drittstaatsarbeitnehmern ziehen werden. Durch ein gestrafftes Verfahren könnten auch mehr Arbeitgeber dazu ermutigt werden, Drittstaatsarbeitnehmer einzustellen, wenn freie Stellen vor Ort nicht besetzt werden können.

Gleichzeitig müssen Unternehmen und Arbeitgeber möglicherweise die Einhaltung neuer Vorschriften über Prävention, Inspektionen und Sanktionen gegen die Ausbeutung der Arbeitskraft sicherstellen.

##### **Wird es nennenswerte Auswirkungen auf die nationalen Haushalte und Behörden geben?**

Es wird erwartet, dass die nationalen Behörden durch die weitere Straffung ihrer Verfahren Effizienzvorteile bei ihren Antragsverfahren erzielen werden, selbst wenn sie bei der Einführung der neuen Bestimmungen mit gewissen Anlaufkosten rechnen müssen. Durch effizientere Verfahren, eine bessere Gleichbehandlung und die Verhinderung der Ausbeutung der Arbeitskraft sind die Mitgliedstaaten in der Lage, Qualifikationsangebot und -nachfrage besser abzustimmen und möglicherweise einen Arbeitskräftemangel durch Migration zu beheben.

**Wird es andere nennenswerte Auswirkungen geben?**

Es wird erwartet, dass **Drittstaatsangehörige** von gestrafften Verfahren profitieren werden, da diese für sie möglicherweise zu geringeren Kosten führen werden. Die bevorzugte Option dürfte durch die Klärung der Bestimmungen zur Gleichbehandlung, die Aufhebung der Bindung an einen Arbeitgeber und einen besseren Schutz vor Ausbeutung der Arbeitskraft außerdem dazu beitragen, das Risiko der Ausbeutung durch Arbeitgeber zu verringern.

Mit dieser Option soll ein Beitrag zur Stärkung bestimmter **Grundrechte** geleistet werden, darunter das Verbot der Sklaverei und der Zwangsarbeit, das Eigentumsrecht, das Recht auf Nichtdiskriminierung, das Recht auf gerechte und angemessene Arbeitsbedingungen, das Recht auf Familien- und Berufsleben und das Recht auf soziale Sicherheit und soziale Unterstützung.

**D. Folgemaßnahmen**

**Wann wird die Maßnahme überprüft?**

In Artikel 15 der Richtlinie über eine kombinierte Erlaubnis ist bereits vorgesehen, dass die Kommission regelmäßig einen Bericht über die Anwendung der Richtlinie vorlegt und gegebenenfalls die für notwendig erachteten Änderungen vorschlägt. Dieser Grundsatz wird auch für die Änderungen gelten, die sich aus der Überarbeitung der Richtlinie ergeben.