

02.11.07

**EU - AS - FS - In - K -  
R - Wi**

**Unterrichtung**  
durch die Bundesregierung

Vorschlag für eine Richtlinie des Rates über ein einheitliches Antragsverfahren für eine kombinierte Erlaubnis für Drittstaatangehörige zum Aufenthalt und zur Arbeit im Gebiet eines Mitgliedstaates und über ein gemeinsames Bündel von Rechten für Drittstaatangehörige, die sich rechtmäßig in einem Mitgliedstaat aufhalten

KOM(2007) 638 endg.; Ratsdok. 14491/07

Übermittelt vom Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie am 02. November 2007 gemäß § 2 des Gesetzes über die Zusammenarbeit von Bund und Ländern in Angelegenheiten der Europäischen Union vom 12. März 1993 (BGBl. I S. 313), zuletzt geändert durch das Föderalismusreform-Begleitgesetz vom 5. September 2006 (BGBl. I S. 2098).

Die Kommission der Europäischen Gemeinschaften hat die Vorlage am 26. Oktober 2007 dem Bundesrat zugeleitet.

Die Vorlage ist von der Kommission am 29. Oktober 2007 dem Generalsekretär/Hohen Vertreter des Rates der Europäischen Union übermittelt worden.

Das Europäische Parlament, der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss und der Ausschuss der Regionen werden an den Beratungen beteiligt.

Hinweis: vgl. Drucksache 296/01 = AE-Nr. 011238,  
Drucksache 514/04 = AE-Nr. 042107 und  
Drucksache 5/06 = AE-Nr. 060049

## Begründung

### 1) KONTEXT DES VORSCHLAGS

#### • Gründe und Ziele des Vorschlags

Dieser Vorschlag ist Teil der Bemühungen der EU um eine umfassende Migrationspolitik. Der Europäische Rat bekräftigte auf seiner Sondertagung am 15. und 16. Oktober 1999 in Tampere, dass die Europäische Union eine gerechte Behandlung von Drittstaatsangehörigen, die sich rechtmäßig im Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten aufhalten, sicherstellen muss und eine energischere Integrationspolitik darauf ausgerichtet sein sollte, ihnen Rechte und Pflichten zuzuerkennen, die denen der Unionsbürger vergleichbar sind. Im Haager Programm vom November 2004 wurde anerkannt, dass „legale Zuwanderung eine wichtige Rolle beim Ausbau der wissensbestimmten Wirtschaft in Europa und bei der Förderung der wirtschaftlichen Entwicklung spielen und dadurch einen Beitrag zur Durchführung der Lissabonner Strategie leisten kann“. In den Schlussfolgerungen der Tagung des Europäischen Rates vom Dezember 2006 sind für 2007 verschiedene Schritte vereinbart worden; in Bezug auf die legale Migration heißt es dazu: „Entwicklung einer gut durchdachten Migrationspolitik unter uneingeschränkter Wahrung der nationalen Zuständigkeiten. Diese soll den Mitgliedstaaten dabei helfen, den bestehenden und künftigen Bedarf an Arbeitskräften zu decken und zugleich einen Beitrag zur nachhaltigen Entwicklung aller Länder zu leisten. Insbesondere sollten die demnächst im Rahmen des strategischen Plans zur legalen Zuwanderung vom Dezember 2005 zu erwartenden Kommissionsvorschläge rasch geprüft werden“.

Der vorliegende Vorschlag soll diesen Forderungen in Einklang mit dem strategischen Plan zur legalen Zuwanderung entsprechen; danach sollten die Zulassungsbedingungen für bestimmte Kategorien von Migranten (hochqualifizierte Arbeitnehmer, Saisonarbeitnehmer, bezahlte Auszubildende und innerbetrieblich versetzte Arbeitnehmer) in vier spezifischen Richtlinien festgelegt und ein allgemeiner Rahmen für einen fairen und auf Rechten basierenden Ansatz in Bezug auf die Arbeitsmigration errichtet werden. Mit diesem Vorschlag soll letztere Zielvorgabe umgesetzt werden, indem die Rechtsstellung bereits zugelassener Drittstaatsangehöriger in Übereinstimmung mit der Grundstrategie der Lissabon-Agenda gesichert wird und Verfahrensvereinfachungen für Antragsteller vorgesehen werden.

Zur Verwirklichung dieser Ziele schlägt die Kommission vor, dass allen Arbeitnehmern aus Drittstaaten, die sich rechtmäßig in einem Mitgliedstaat aufhalten und noch keinen Anspruch auf eine langfristige Aufenthaltsberechtigung haben, ein gemeinsames Bündel von Rechten zuerkannt und ein einheitliches Antragsverfahren die Erteilung einer kombinierten Aufenthalts-/Arbeitserlaubnis eingeführt wird. Auf diese Weise würden wertvolle Synergien freigesetzt und die Mitgliedstaaten könnten die Anwesenheit von Drittstaatsangehörigen zum Zwecke der für Beschäftigung in ihrem Hoheitsgebiet besser steuern und kontrollieren.

- **Allgemeiner Kontext**

Seit der Sondertagung des Europäischen Rates vom Oktober 1999 in Tampere hat sich die Kommission um eine Verständigung über gemeinsame Regeln für die Wirtschaftsmigration bemüht, die einen Eckpfeiler jeder Migrationspolitik bildet. Im Jahr 2001 legte die Kommission einen Vorschlag für eine Richtlinie über die „Bedingungen für die Einreise und den Aufenthalt von Drittstaatsangehörigen zur Ausübung einer unselbständigen oder selbständigen Erwerbstätigkeit“ vor. Obwohl sich die anderen EU-Organe dazu positiv geäußert hatten, beschränkten sich die Beratungen im Rat auf eine erste Lesung der Vorlage, die 2006 offiziell zurückgezogen wurde.

Der vorliegende Vorschlag berührt nicht die Zulassungsbedingungen, sondern konzentriert sich auf ein gemeinsames Bündel von Rechten, die allen Arbeitnehmern aus Drittstaaten garantiert werden, die sich bereits rechtmäßig in einem Mitgliedstaat aufhalten sowie auf einen verfahrensmäßigen Aspekt, nämlich ein einheitliches Antragsverfahren für die Erteilung einer kombinierten Aufenthalts-/Arbeitslaubnis.

Was die Stellung von Arbeitnehmern aus Drittstaaten anbelangt, so besteht derzeit eine Rechtslücke gegenüber inländischen Staatsangehörigen. Mit der Zuerkennung beschäftigungsbezogener Rechte (in Bezug auf die Arbeitsbedingungen einschließlich Arbeitsentgelt, Zugang zu Berufsbildung und Kernleistungen der sozialen Sicherheit), die denen eigener Staatsangehöriger vergleichbar sind, wird anerkannt, dass Arbeitnehmer aus Drittstaaten durch ihre Arbeit und die von ihnen entrichteten Steuern einen Beitrag zur europäischen Wirtschaft leisten. Dies kann auch helfen, den unfairen Wettbewerb einzudämmen, der aus dieser Rechtslücke entsteht, und so EU-Bürger vor Billigarbeit und Migranten vor Ausbeutung schützen. Die Verankerung eines gemeinsamen Bündels von Rechten im Gemeinschaftsrecht würde EU-weit gleiche Bedingungen für alle legal beschäftigten Drittstaatsangehörigen schaffen, ungeachtet dessen, in welchem Mitgliedstaat sie sich aufhalten.

Die vorgeschlagene Verfahrensvereinfachung durch ein einheitliches Antragsverfahren würde die administrativen Anforderungen für Arbeitnehmer aus Drittstaaten und für Arbeitgeber in der gesamten EU spürbar vereinfachen. Darüber hinaus würde dieses Verfahren aufgrund seiner verstärkten Kontrollfunktion den jüngsten Vorschlag der Kommission über Sanktionen gegen Personen ergänzen, die Drittstaatsangehörige ohne legalen Aufenthalt beschäftigen (KOM(2007) 249).

- **Bestehende Rechtsvorschriften auf diesem Gebiet**

Im Bereich der legalen Zuwanderung sind mehrere Richtlinien erlassen worden, die spezifische Gruppen von Drittstaatsangehörigen abdecken: Richtlinie 2003/86/EG des Rates betreffend das Recht auf Familienzusammenführung; Richtlinie 2003/109/EG des Rates betreffend die Rechtsstellung der langfristig aufenthaltsberechtigten Drittstaatsangehörigen; Richtlinie 2004/114/EG des Rates über die Bedingungen für die Zulassung von Drittstaatsangehörigen zur Absolvierung eines Studiums oder zur Teilnahme an einem Schüleraustausch, einer unbezahlten Ausbildungsmaßnahme oder einem Freiwilligendienst; Richtlinie 2005/71/EG des Rates über ein besonderes Zulassungsverfahren für Drittstaatsangehörige zum Zwecke der wissenschaftlichen Forschung. Der vorliegende Vorschlag steht in Einklang mit diesen Bestimmungen und

ergänzt sie; er ist als horizontales Instrument gedacht, dass jedem Drittstaatsarbeitnehmer, der sich rechtmäßig in einem Mitgliedstaat aufhält, bestimmte Rechte zuerkennt, unabhängig davon, auf welcher Grundlage er in das Gebiet eines Mitgliedstaates zugelassen wurde und Zugang zum Arbeitsmarkt dieses Mitgliedstaates erhalten hat.

Mit der Verordnung (EG) Nr. 859/2003 des Rates vom 14. Mai 2003 wurden die Bestimmungen der Verordnung (EWG) Nr. 1408/71 und der Verordnung (EWG) Nr. 574/72 auf Drittstaatsangehörige ausgedehnt, die ausschließlich aufgrund ihrer Staatsangehörigkeit nicht bereits darunter fallen. Die Verordnung stellt die Gleichbehandlung von Drittstaatsangehörigen mit EG-Bürgern sicher, wenn sie in einem anderen Mitgliedstaat weiterwandern. Der vorliegende Vorschlag ergänzt diese Verordnung, indem auch der Zugang eines Drittstaatsarbeitnehmers zu Leistungen der sozialen Sicherheit in einem Mitgliedstaat einbezogen wird.

Die Gestaltung des Aufenthaltstitels für Drittstaatsangehörige ist in der Verordnung (EG) Nr. 1030/2002 festgelegt. Danach können die Mitgliedstaaten auf dem einheitlichen Vordruck weitere Angaben eintragen, „insbesondere auch Angaben über den Besitz einer Arbeitserlaubnis.“ Dieser Vorschlag stützt sich insoweit auf die besagte Verordnung, als die Mitgliedstaaten verpflichtet werden, auf dem einheitlichen Vordruck die Arbeitserlaubnis anzugeben, ungeachtet der rechtlichen Grundlage für die Zulassung.

Gleichzeitig wird die Kommission einen Vorschlag für eine Richtlinie über die Voraussetzungen für die Einreise und den Aufenthalt von Drittstaatsangehörigen zum Zwecke einer hochqualifizierten Beschäftigung vorlegen. Beide Vorschläge sind so verfasst worden, dass sie miteinander kompatibel sind.

- **Kohärenz mit anderen Politikbereichen und Zielen der Union**

Die Bestimmungen dieses Vorschlags stehen in Einklang mit den Zielen der Lissabon-Strategie (KOM(2005) 24), vor allem der angestrebten Stärkung der Anziehungskraft Europas für Arbeitskräfte, den integrierten Leitlinien für Wachstum und Beschäftigung (KOM(2005) 141) und der Mitteilung der Kommission zur Förderung menschenwürdiger Arbeit für alle (KOM(2006) 249) und unterstützen sie. Ein gesicherter Rechtsstatus für Zuwanderer, der ihre Rechte als Arbeitnehmer klar definiert und anerkennt, kann vor Ausbeutung schützen und erhöht somit den Beitrag von Drittstaatsangehörigen zu wirtschaftlicher Entwicklung und Wachstum in der EU und schützt die EU-Bürger vor Billigarbeit. In Einklang mit der Mitteilung zur demographischen Zukunft Europas – von der Herausforderung zur Chance (KOM(2006) 571) trägt dieser Vorschlag auch zur Integration von Zuwanderern und deren Familien bei, was notwendig ist, um die Wirtschaft und Gesellschaft Europas auf die allmähliche Überalterung vorzubereiten.

Dieser Vorschlag berührt vor allem beschäftigungsbezogene Rechte von Drittstaatsangehörigen und wahrt die in der Grundrechtecharta verankerten Grundrechte und Prinzipien, die besonders in Artikel 12 über die Versammlungs- und Vereinigungsfreiheit, Artikel 14 über das Recht auf Bildung, Artikel 15 Absatz 3) über gleiche Arbeitsbedingungen, Artikel 21 Absatz 2 zur Nichtdiskriminierung, Artikel 29 über das Recht auf Zugang zu einem Arbeitsvermittlungsdienst, Artikel 31 über gerechte und angemessene Arbeitsbedingungen, Artikel 34 über soziale Sicherheit und soziale Unterstützung, Artikel 35 über Gesundheitsschutz sowie Artikel 47 über das Recht auf einen wirksamen Rechtsbehelf und ein unparteiisches Gericht niedergelegt sind.

## 2) ANHÖRUNG INTERESSIERTER KREISE UND FOLGENABSCHÄTZUNG

- **Anhörung interessierter Kreise**

### Anhörungsverfahren, angesprochene Sektoren und allgemeines Profil der Befragten

Mit dem Grünbuch über ein EU-Konzept zur Verwaltung der Wirtschaftsmigration wurde eine öffentliche Konsultation durchgeführt. Der Kommission gingen mehr als 130 Beiträge aus den Mitgliedstaaten, anderen EU-Einrichtungen, von den Sozialpartnern, Nichtregierungsorganisationen, Drittländern, aus dem Hochschulbereich usw. ein. ([http://ec.europa.eu/justice\\_home/news/consulting\\_public/economic\\_migration/news\\_contributions\\_economic\\_migration\\_en.htm](http://ec.europa.eu/justice_home/news/consulting_public/economic_migration/news_contributions_economic_migration_en.htm)). Außerdem fand am 14. Juni 2005 eine öffentliche Anhörung statt.

Weitere Anhörungen erfolgten über Seminare und Workshops; die Mitgliedstaaten wurden im Rahmen des Kommissionsausschusses für Zuwanderung und Asyl konsultiert. Über die externe Studie, die zur Stützung der Folgenabschätzung in Auftrag gegeben wurde, sind die wichtigsten Beteiligten mit Hilfe von Fragebögen und Interviews weiter konsultiert worden.

### Zusammenfassung der Antworten und Art ihrer Berücksichtigung

Eine Analyse der Beiträge ergab, dass eine gemeinsame EU-Strategie für die Wirtschaftsmigration generell befürwortet wird, auch wenn die Auffassungen über die zu verfolgenden Ansätze und erwarteten Ergebnisse weit auseinandergehen. Allerdings haben sich einige klare Anhaltspunkte ergeben wie Notwendigkeit gemeinsamer EU-Regeln für zumindest einige Schlüsselkategorien von Wirtschaftsmigranten durch attraktive Bedingungen für Hochqualifizierte und rechtliche Absicherung aller legal arbeitenden Migranten. Im Gegensatz zu dem Vorschlag von 2001 für eine Richtlinie zur Wirtschaftsmigration, der auf eine generelle Regelung der Zulassungsbedingungen abstellte, beinhaltet dieser Vorschlag lediglich eine Verfahrensvereinfachung und die Zuerkennung von Rechten für jene Migranten, die bereits zum Hoheitsgebiet und Arbeitsmarkt eines Mitgliedstaats zugelassen sind.

Die Kommission hat die Bemerkungen berücksichtigt, die sowohl zu ihrem Strategieplan für legale Zuwanderung als auch in Verbindung mit der Folgenabschätzungsstudie vorgebracht wurden.

- **Einholung und Nutzung von Expertenwissen**

Es bestand keine Notwendigkeit, externes Fachwissen heranzuziehen.

- **Folgenabschätzung**

Erwogen wurden folgende Optionen:

**Option 1** – keine Veränderung.

**Option 2** – Nichtlegislative Maßnahmen: Kommunikation, Koordination und Kooperation: keine neuen allgemeinen Legislativmaßnahmen betreffend die Rechte zugewanderter Arbeitnehmer. Die Rechte bestimmter Arbeitnehmer aus Drittstaaten

würden durch innerstaatliche Vorschriften genauer geregelt und auf EU-Ebene lediglich durch Einzelrichtlinien (z.B. für Hochqualifizierte) abgedeckt. Der Schwerpunkt läge auf ergänzenden und unterstützenden Maßnahmen, um die Gesetzgebungsverfahren der Mitgliedstaaten durch die Erfassung und den Austausch von Wissen und Informationen einander anzunähern.

**Option 3a** – Legislative Maßnahme in Form einer Richtlinie mit Schwerpunkt auf Gemeinsamkeiten: Diese Option würde die Gleichbehandlung bereits zum Arbeitsmarkt zugelassener Drittstaatsangehöriger in allen beschäftigungsrelevanten Bereichen regeln, ausgenommen soziale Sicherheit, Übertragung von Sozialversicherungs- und Rentenansprüchen sowie Zugang zu öffentlichen Dienstleistungen.

**Option 3b** – Legislatives Gleichbehandlungsinstrument in Form einer Richtlinie: Diese Option würde die Gleichbehandlung bereits zum Arbeitsmarkt zugelassener Drittstaatsangehöriger in allen beschäftigungsrelevanten Bereichen regeln, einschließlich soziale Sicherheit, Übertragung von Sozialversicherungs- und Rentenansprüchen sowie Zugang zu öffentlichen Dienstleistungen.

**Option 4** - Ergänzende Legislativmaßnahme in Form einer Richtlinie; einheitliches Antragsverfahren und kombinierte Aufenthalts-/Arbeitserlaubnis. Die Richtlinie würde sich auf ein einheitliches Anwendungsverfahren konzentrieren, indem das Verfahren sowohl für Migranten als auch für Behörden vereinfacht und ein einziges Dokument ausgestellt würde, das Drittstaatsangehörige dazu berechtigt, sich in einem Mitgliedstaat aufzuhalten und dort zu arbeiten. Diese Bestimmungen könnten auf der Verordnung (EG) Nr. 1030/2002 zur einheitlichen Gestaltung der Aufenthaltstitel für Drittstaatenangehörige aufbauen, wonach die Mitgliedstaaten bereits zusätzlich Angaben betreffend den Zugang zum Arbeitsmarkt eintragen können. Entsprechend dem auf Rechten basierenden Ansatz könnte diese Option geeignete Verfahrensgarantien im Zusammenhang mit der Beantragung eines einzigen Titels umfassen.

**Option 5** – Echte Legislativmaßnahme in Form einer Richtlinie, die sowohl den Zugang von Arbeitnehmern aus Drittstaaten als auch ihre Gleichbehandlung regelt: Die Richtlinie würde den Arbeitsmarktzugang von Drittstaatsarbeitnehmern in einem Mitgliedstaat regeln und ihnen in Bezug auf Beschäftigung und Mobilität innerhalb des Mitgliedstaates eine vergleichbare Behandlung sichern. Um Drittstaatsangehörigen den Zugang zum Arbeitsmarkt zu öffnen, müssen die Zulassungsbedingungen (z.B. Prüfung der wirtschaftlichen Notwendigkeit) harmonisiert werden. Des Weiteren würde diese Option in allen in Option 3 b aufgelisteten Bereichen die Gleichbehandlung mit inländischen Staatsangehörigen vorsehen.

Werden die Optionen und ihre Folgen miteinander verglichen und die Standpunkte der Mitgliedstaaten und der Beteiligten berücksichtigt, besteht die bevorzugte Option in einer Kombination der Optionen 3b und 4; eine solche Kombination dürfte in praktischer und politischer Hinsicht die größten Vorteile bieten.

Die Kommission hat die in ihrem Arbeitsprogramm erwähnte Folgenabschätzung vorgenommen; der Bericht ist abrufbar unter:  
[http://ec.europa.eu/governance/impact/cia\\_2007\\_en.htm](http://ec.europa.eu/governance/impact/cia_2007_en.htm).

### 3) RECHTLICHE ASPEKTE

- **Zusammenfassung der vorgeschlagenen Maßnahme**

Der Vorschlag sieht ein einheitliches Antragsverfahren für Drittstaatsangehörige vor, die zwecks Beschäftigungsaufnahme in das Hoheitsgebiet eines Mitgliedstaates einreisen wollen. Wird dem Antrag stattgegeben, sollte die Aufenthalts- und Arbeitserlaubnis in einem einzigen Verwaltungsbescheid erteilt werden. Die Mitgliedstaaten sind generell verpflichtet, ein System der einzigen Anlaufstelle vorzusehen und bei der Bearbeitung des Antrags bestimmte Garantien und Standards einzuhalten. Auch dürfen generell keine zusätzlichen Erlaubnisse (z.B. eine Arbeitserlaubnis) ausgestellt werden. Die Gestaltung des Vordrucks würde dem einheitlichen Aufenthaltstitel für Drittstaatsangehörige entsprechen, der mit der Verordnung (EG) Nr. 1030/2002 eingeführt wurde. Des Weiteren müssten die Mitgliedstaaten auf den für andere Zwecke (z.B. Familienangehörigen) ausgestellten Aufenthaltstiteln angeben, ob dem Drittstaatsangehörigen in dem betreffenden Mitgliedstaat Zugang zum Arbeitsmarkt gewährt worden ist.

Nach dem Vorschlag erhalten Drittstaatsangehörigen, die legal im Gebiet eines Mitgliedstaats arbeiten, insbesondere in beschäftigungsrelevanten Bereichen weitere Rechte, die einer Gleichbehandlung mit inländischen Staatsangehörigen entsprechen. Im Prinzip würde die Gleichbehandlung mit inländischen Staatsangehörigen für alle rechtmäßig aufhältigen Drittstaatsangehörigen gelten, die noch keinen langfristigen Aufenthaltsstatus besitzen.

- **Rechtsgrundlage**

Ziel dieser Richtlinie ist es, das Verfahren zu vereinfachen (einheitliches Antragsverfahren und kombinierte Aufenthalts-/Arbeitserlaubnis) und die rechtliche Stellung von Arbeitnehmern aus Drittstaaten, die sich rechtmäßig im Gebiet eines Mitgliedstaates aufhalten, im Wege der Gleichbehandlung abzusichern; folglich ist Artikel 63 Absatz 3) Buchstabe a) EG-Vertrag die geeignete Rechtsgrundlage.

- **Subsidiaritätsprinzip**

Das Subsidiaritätsprinzip gelangt zur Anwendung, da der Vorschlag nicht in die ausschließliche Zuständigkeit der Gemeinschaft fällt.

Die Ziele des Vorschlags können von den Mitgliedstaaten aus folgendem Grund (aus folgenden Gründen) nicht hinreichend verwirklicht werden:

Handeln die Mitgliedstaaten allein, besteht die Gefahr, dass Drittstaatsangehörige in den Mitgliedstaaten weiterhin eine unterschiedliche Behandlung erfahren. Dies kann Wettbewerbsverzerrungen im Binnenmarkt hervorrufen und zu Sekundärbewegungen von Drittstaatsangehörigen in jene Mitgliedstaaten führen, die mehr Rechte als andere gewähren. Zu den vorgeschlagenen Verfahrensvereinfachungen ist festzustellen, dass die Beibehaltung paralleler Strukturen für die Erlangung einer Aufenthalts- und Arbeitserlaubnis sowohl für Arbeitgeber als auch Beschäftigte langwierig und schwerfällig ist.



Die Ziele des Vorschlags können aus folgenden Gründen besser durch Maßnahmen der Gemeinschaft erreicht werden.

Wird die Gleichbehandlung von Arbeitnehmern aus Drittstaaten durch ein Gemeinschaftsinstrument in beschäftigungsrelevanten Bereichen geregelt, würde dies den unlauteren Wettbewerb zwischen EU-Bürgern und Arbeitnehmern aus Drittstaaten verringern sowie EU-Bürger vor Billigarbeit und Migranten vor Ausbeutung schützen. Ein im Gemeinschaftsrecht verankertes Bündel gleicher Rechte würde EU-weit einheitliche Bedingungen für alle legal arbeitenden Drittstaatsangehörigen schaffen, ungeachtet dessen, in welchem Mitgliedstaat sie sich aufhalten. Die vorgeschlagene Verfahrensvereinfachung würde in der gesamten EU den Verwaltungsaufwand für Arbeitnehmer aus Drittstaaten und Arbeitgeber verringern.

Ein gemeinsames Vorgehen wird folgendes sicherstellen: (1) effizientere Verfahren zur Bearbeitung von Anträgen; (2) Gleichbehandlung der in den Mitgliedstaaten zugelassenen Arbeitnehmer in beschäftigungsrelevanten Bereichen und (3) bessere Integration dieser Arbeitnehmer.

Als Mindestanforderung sieht der Vorschlag die Zuerkennung von Rechten im Wege der Gleichbehandlung in beschäftigungsrelevanten Bereichen vor. Folglich beeinträchtigt er nicht das Recht der Mitgliedstaaten, die tatsächlichen Rechte inhaltlich zu definieren.

Der Vorschlag sieht in Bezug auf die vorgeschlagene Verfahrensvereinfachung nur ein Minimum an Harmonisierung vor. Den Mitgliedstaaten wird lediglich die generelle Verpflichtung auferlegt, ein System der einzigen Anlaufstelle einzuführen und keine zusätzlichen Dokumente mehr auszustellen, z. B. eine Arbeitserlaubnis; die internen Verfahren zur Bearbeitung eines Antrags bleiben unberührt. Was die Aufmachung anbelangt, so wird die bereits vereinheitlichte Gestaltung der Aufenthaltstitel in der Verordnung (EG) Nr. 1030/2002 herangezogen. Daher steht der Vorschlag in Einklang mit dem Subsidiaritätsprinzip.

- **Grundsatz der Verhältnismäßigkeit**

Der Vorschlag entspricht aus folgendem Grund (aus folgenden Gründen) dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit:

Die Zuerkennung von Rechten erfolgt im Wege der Gleichbehandlung und die Verfahrensvereinfachung ist nur eine allgemeine Verpflichtung.

Gemäß Artikel 63 EG-Vertrag (vorletzter Unterabsatz) ist es den Mitgliedstaaten unbenommen, andere als in der Richtlinie vorgesehene Maßnahmen beizubehalten oder einzuführen, sofern sie mit dem Vertrag und internationalen Übereinkünften vereinbar sind.

- **Wahl des Instruments<sup>341</sup>**

Vorgeschlagene Instrumente: Richtlinie.

Andere Instrumente wären aus folgendem Grund (aus folgenden Gründen) nicht angemessen:

Eine Richtlinie ist das geeignete Instrument für diese Maßnahme; sie gibt zwar Mindestanforderungen in Bezug auf die Rechte vor und verpflichtet die Mitgliedstaaten generell dazu, ein einheitliches Antragsverfahren für die Erteilung einer kombinierten Aufenthalts-/Arbeitserlaubnis einzuführen, lässt ihnen aber bei der Umsetzung in innerstaatliches Recht und der praktischen Durchführung genügend Handlungsspielraum.

#### **4) AUSWIRKUNGEN AUF DEN HAUSHALT**

Der Vorschlag hat keine Auswirkungen auf den Gemeinschaftshaushalt.

#### **5) WEITERE ANGABEN**

- **Korrelationstabelle**

Die Mitgliedstaaten werden aufgefordert, der Kommission den Wortlaut der innerstaatlichen Rechtsvorschriften, mit denen sie diese Richtlinie umgesetzt haben, sowie eine Korrelationstabelle zu übermitteln.

- **Einzel Erläuterung zum Vorschlag**

Kapitel I - Allgemeine Bestimmungen

Artikel 1, 2 und 3

Dieses Kapitel legt den Zweck, die Begriffsbestimmungen und den Geltungsbereich der Richtlinie fest. Angesichts der horizontalen Ausrichtung dieser Richtlinie und des angestrebten Ziels, als Mindestanforderung ein gemeinsames Bündel von Rechten für alle Drittstaatsangehörige vorzugeben, die legal in einem Mitgliedstaat aufhältig und beschäftigt sind, bezieht sich der Begriff „Arbeitnehmer aus Drittstaaten“ nicht nur auf jene, die zu Beschäftigungszwecken in das Hoheitsgebiet eines Mitgliedstaates zugelassen sind, sondern auch auf Personen, die ursprünglich für andere Zwecke zugelassen wurden und auf Grundlage gemeinschaftlicher oder nationaler Bestimmungen ebenfalls Zugang zum Arbeitsmarkt erhalten haben (wie Familienangehörige, Flüchtlinge, Studenten, Forscher). Im besonderen Fall der Familienangehörigen ist zu betonen, dass dieser Vorschlag die Voraussetzungen für die Ausübung des Rechts auf Familienzusammenführung nicht berührt. Werden jedoch Familienangehörige in Einklang mit der Richtlinie 2003/86/EG des Rates in einem Mitgliedstaat zugelassen, so sind sie durch diese Richtlinie abgedeckt, sofern sie im Sinne dieser Richtlinie als Arbeitnehmer aus Drittstaaten gelten können. Ausnahmen vom Anwendungsbereich dieses Vorschlags werden erschöpfend aufgeführt.

Drittstaatsangehörige, die gemäß der Richtlinie 1996/71/EG des Rates entsandt werden, sind vom Anwendungsbereich ausgenommen, da sie nicht als Teil des Arbeitsmarktes des Mitgliedstaates angesehen werden, in den sie entsandt wurden. Nach demselben Prinzip werden innerbetrieblich versetzte Arbeitnehmer, Erbringer vertraglicher Dienstleistungen und Praktikanten ausgenommen, die durch die GATS-Verpflichtungen der Europäischen Gemeinschaft abgedeckt sind. Aufgrund der spezifischen Merkmale und der befristeten Beschäftigung sind auch Saisonarbeitnehmer ausgenommen. Drittstaatsangehörige, die einen langfristigen Aufenthaltsstatus erworben haben, sind

vom persönlichen Geltungsbereich des Vorschlags aufgrund ihrer privilegierteren Stellung und ihrer besonderen Aufenthaltserlaubnis ausgenommen.

## Kapitel II – Ein einheitliches Antragsverfahren und ein einziger Verwaltungsakt

### Artikel 4

Die zentrale Bestimmung ist die allgemeine Verpflichtung, den Antrag auf Arbeit und Aufenthalt im Hoheitsgebiet eines Mitgliedstaates in einem einheitlichen Antragsverfahren zu prüfen und - wenn dem Antrag stattgegeben wird - dem Antragsteller eine kombinierte Aufenthalts-/Arbeitserlaubnis auszustellen.

### Artikel 5

Die Mitgliedstaaten müssen eine zuständige Behörde für die Entgegennahme des Antrags und die Erteilung der Aufenthalts-/Arbeitserlaubnis benennen. Diese Benennung berührt nicht die Rolle und Zuständigkeiten anderer nationaler Behörden für die Prüfung des Antrags und die Entscheidung darüber. Desgleichen soll diese Benennung die Mitgliedstaaten nicht daran hindern, andere Behörden zu benennen, bei denen Drittstaatsangehörige und deren künftige Arbeitgeber einen Antrag einreichen können (z.B. Konsularbehörden) und die ein solches Dokument ausstellen können.

### Artikel 6 und 7

Der kombinierte Titel wird in Einklang mit den Vorgaben ausgestellt, die in der Verordnung (EG) Nr. 1030/2002 zur einheitlichen Gestaltung des Aufenthaltstitels für Drittstaatsangehörige festgelegt sind. Nach dieser Verordnung können die Mitgliedstaaten dem einheitlichen Vordruck in dem dafür vorgesehenen Feld auch Angaben darüber hinzufügen, ob die betreffende Person eine Arbeitserlaubnis besitzt. Nach dem vorliegenden Vorschlag sind die Mitgliedstaaten verpflichtet, diese Angabe zu machen. Eine solche Verpflichtung gilt nicht nur für die kombinierte Aufenthalts-/Arbeitserlaubnis, sondern auch für alle ausgestellten Aufenthaltstitel, ungeachtet der Art der Erlaubnis oder des Aufenthaltstitels (z.B. Familienzusammenführung, Studium), wenn der betreffende Drittstaatsangehörige in dem betreffenden Mitgliedstaat Zugang zum Arbeitsmarkt erhalten hat. Die Ausstellung zusätzlicher Titel wird generell untersagt.

### Artikel 8, 9 und 10

Im Rahmen der Verfahrensgarantien ist festgelegt, dass eine ablehnende Entscheidung über den Antrag eines kombinierten Titels zu begründen und klar darzulegen ist, weshalb die nationalen Behörden dies verweigert haben. Da dieser Vorschlag die Zulassungskriterien von Drittstaatsangehörigen zum Zwecke der Beschäftigung nicht definiert, ist im innerstaatlichen Recht festzulegen, unter welchen Voraussetzungen und Kriterien ein solcher Antrag abgelehnt werden kann. Eines der Kriterien ist die Verpflichtung zur Wahrung der Gemeinschaftspräferenz, wie dies insbesondere in den einschlägigen Bestimmungen der Beitrittsakte aus den Jahren 2003 und 2005 zum Ausdruck kommt. Im Falle der Ablehnung muss der Antragsteller einen Rechtsbehelf einlegen können, der in der schriftlichen Mitteilung an den Antragsteller anzugeben ist. Weitere Verfahrensgarantien umfassen die Verpflichtung der Mitgliedstaaten, die

Drittstaatsangehörigen oder künftigen Arbeitgeber darüber zu informieren, welche Unterlagen für die Beantragung eines kombinierten Titels erforderlich sind. Darüber hinaus müssen die Gebühren - falls solche vom Antragsteller zu entrichten sind - verhältnismäßig sein und sich nach der tatsächlich erbrachten Dienstleistung richten.

#### Artikel 11

Dieser Artikel nennt die mit dem kombinierten Titel verbundenen Rechte in Bezug auf (Wieder)Einreise, Aufenthalt und Transit. Diese Rechte sind besonders in jenen Mitgliedstaaten relevant, die den Schengen-Besitzstand nicht in vollem Umfang anwenden.

#### Kapitel III – Recht auf Gleichbehandlung

#### Artikel 12

Dieser Artikel erkennt Arbeitnehmern aus Drittstaaten Rechte zu und legt fest, in welchen Bereichen zumindest eine Gleichbehandlung mit inländischen Staatsangehörigen sicherzustellen ist; das Recht der Mitgliedstaaten, günstigere Bestimmungen zu erlassen oder beizubehalten, bleibt davon unberührt.

Die Gleichbehandlung in Bezug auf allgemeine und berufliche Bildung schließt Schul- und Studiengebühren mit ein. Die Mitgliedstaaten können die Gleichbehandlung bei Studienbeihilfen einschränken.

Der Vorschlag sieht die Gleichbehandlung bei der Anerkennung von Diplomen in Einklang mit innerstaatlichen Verfahren vor. Diese Bestimmung verweist auch auf die Anwendung der Richtlinie 2004/36/EG. Dies bedeutet, dass die in anderen Mitgliedstaaten erworbenen Berufsqualifikationen eines Drittstaatsangehörigen ebenso anerkannt werden sollten, wie dies für EU-Bürger der Fall ist und die in einem Drittland erworbenen Qualifikationen zu berücksichtigen sind, wie insbesondere in Artikel 3 Absatz 3 der oben genannten Richtlinie ausgeführt.

Die Gleichbehandlung im Bereich der sozialen Sicherheit deckt die Leistungen ab, die in Artikel 4 der Verordnung (EWG) Nr. 1408/1971 des Rates zur Anwendung des Systems der sozialen Sicherheit auf Arbeitnehmer und deren Familien, die innerhalb der Gemeinschaft zu- und abwandern, definiert sind. Mit der Verordnung (EG) Nr. 859/2003 des Rates wurden die Bestimmungen der Verordnung (EG) Nr. 1408/1971 auf Drittstaatsangehörige ausgedehnt, doch betrifft dies nur Situationen, wenn ein Drittstaatsangehöriger in einen anderen Mitgliedstaat weiterwandert. Die im anstehenden Vorschlag enthaltenen Bestimmungen über die Gleichbehandlung bei Sozialversicherungsleistungen gelten auch für Personen, die direkt aus einem Drittstaat in einen Mitgliedstaat kommen.

Die Gleichbehandlung erstreckt sich auch auf den Zugang zu Gütern und Dienstleistungen für die Öffentlichkeit, einschließlich des Zugangs zu öffentlichem und privatem Wohnraum. Die Mitgliedstaaten können jedoch das Recht auf Zugang zu öffentlichem Wohnraum auf Drittstaatsangehörige beschränken, die sich seit mindestens drei Jahren in dem betreffenden Mitgliedstaat aufhalten oder das Recht dazu haben. Die Gleichbehandlung in Bezug auf die Unterstützung durch Arbeitsämter sollte auch die

Dienstleistungen einbeziehen, die über das EURES-Netz (Europäische Arbeitsvermittlungsdienste) angeboten werden.

#### Mögliche Einschränkungen der Gleichbehandlung

In einigen Fällen können die Mitgliedstaaten das Recht auf Gleichbehandlung auf jene einschränken, die effektiv einen Arbeitsplatz haben. Diese mögliche Einschränkung lässt sich wie folgt erklären. Hauptzweck des Vorschlages ist es, die Gleichbehandlung legal aufhältiger Arbeitnehmer aus Drittstaaten zu sichern. Der Begriff "Arbeitnehmer aus Drittstaaten" ist jedoch so definiert, dass alle Drittstaatsangehörigen erfasst werden, die in das Hoheitsgebiet eines Mitgliedstaates zugelassen wurden und dort arbeiten dürfen. Dies würde bedeuten, dass Drittstaatsangehörige keiner tatsächlichen Beschäftigung nachgehen müssen, um in den Genuss der Gleichbehandlungsvorschriften dieses Vorschlags zu kommen. Eine solche Definition der Arbeitnehmer aus Drittstaaten wurde festgelegt, um auch Situationen abzudecken, die der tatsächlichen Beschäftigung vorgelagert sind (Anerkennung der Diplome, Unterstützung durch Arbeitsvermittlungsdienste) oder die sich an eine Beschäftigung aufgrund vorheriger Beitragszahlungen (Leistungen bei Arbeitslosigkeit) anschließen. Dennoch können die meisten Rechte definitionsgemäß nur im Falle einer Beschäftigung ausgeübt werden. Das Recht auf Gleichbehandlung ist jedenfalls streng mit dem rechtmäßigen Aufenthalt eines Drittstaatsangehörigen und den Zugang zum Arbeitsmarkt in einem Mitgliedstaat verknüpft, was in dem einheitlichen Titel verankert ist.

#### Artikel 13

Der Vorschlag berührt nicht günstigere Bestimmungen in Gemeinschafts- oder gemischten Abkommen, die mit Drittländern zur Regelung der rechtlichen Stellung von Arbeitnehmern aus Drittstaaten bestehen oder geschlossen werden, wie das EWR-Abkommen oder das Assoziierungsabkommen mit der Türkei. Anhang 4 der Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen, der diesem Vorschlag beigelegt ist, enthält eine erschöpfende Liste dieser Abkommen. Dieser Ausschluss gilt, wenn sich die einschlägigen Bestimmungen auf den Inhalt des Vorschlags beziehen und die Abkommen selbst, auf Grundlagen dieser Abkommen befasste Beschlüsse und damit verbundene Gerichtsentscheidungen betreffen. Darüber hinaus berührt der Vorschlag nicht günstigere internationale Instrumente im Rahmen des Europarates, die für Arbeitnehmer aus Drittstaaten gelten, die Mitglieder des Europarates sind (Europäische Sozialcharta vom 18. Oktober 1961, geänderte Europäische Sozialcharta vom 1996 und Europäisches Übereinkommen über die Rechtstellung der Wanderarbeitnehmer vom 24. November 1977). Der Vorschlag sollte auch günstigere Bestimmungen, die in internationalen Übereinkünften zum Verbot der Diskriminierung aus Gründen der nationalen Herkunft wie dem Internationalen Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte nicht berühren. In Anhang 5 des dem Vorschlag beigelegten Arbeitsdokuments der Kommissionsdienststellen werden diese Übereinkünfte aufgelistet und angegeben, ob sie von allen Mitgliedstaaten ratifiziert worden sind.

2007/0229 (CNS)

Vorschlag für eine

## **RICHTLINIE DES RATES**

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

DER RAT DER EUROPÄISCHEN UNION -

gestützt auf den Vertrag zur Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft, insbesondere auf Artikel 63 Absatz 3 Buchstabe a),

auf Vorschlag der Kommission,

nach Stellungnahme des Europäischen Parlaments,

nach Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses,

nach Stellungnahme des Ausschusses der Regionen,

in Erwägung nachstehender Gründe:

- (1) Für den schrittweisen Aufbau eines Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts sieht der Vertrag vor, dass Maßnahmen in den Bereichen Asyl, Einwanderung und Schutz der Rechte für Drittstaatsangehörigen erlassen werden.
- 2) Der Europäische Rat anerkannte auf seiner Sondertagung vom 15. und 16. Oktober 1999 in Tampere, dass eine Harmonisierung der einzelstaatlichen Rechtsvorschriften über die Bedingungen für die Zulassung und den Aufenthalt von Drittstaatsangehörigen erforderlich ist. Insbesondere erklärte er in diesem Zusammenhang, dass die Europäische Union eine gerechte Behandlung von Drittstaatsangehörigen, die sich rechtmäßig im Gebiet der Mitgliedstaaten aufhalten, sicherstellen muss und eine energischere Integrationspolitik darauf ausgerichtet sein sollte, ihnen Rechte und Pflichten zuzuerkennen, die denen der Unionsbürger vergleichbar sind. Der Europäische Rat ersuchte daher den Rat, anhand von Vorschlägen der Kommission rasch entsprechende Beschlüsse zu fassen. Wie wichtig es ist, dass die in Tampere vorgegebenen Ziele erreicht werden, wurde im Haager Programm vom 4. und 5. November 2004 bekräftigt.
- (3) In einem zunehmend globalen Arbeitsmarkt muss die EU ihre Anziehungskraft für Arbeitnehmer aus Drittstaaten erhöhen. Dies soll durch

Verwaltungsvereinfachung und verbesserten Zugang zu einschlägigen Informationen erleichtert werden. Ein einheitliches Antragsverfahren, das zur Erteilung einer kombinierten Aufenthalts-/Arbeitserlaubnis in einem einzigen Verwaltungsakt führt, dürfte dazu beitragen, die derzeit unterschiedlichen Regeln in den Mitgliedstaaten zu vereinfachen und zu harmonisieren. Eine solche Verfahrensvereinfachung ist in den meisten Mitgliedstaaten bereits eingeführt worden und hat zu einer Straffung des Verfahrens sowohl für Migranten als auch ihre Arbeitgeber geführt und dazu beigetragen, dass die Rechtmäßigkeit ihres Aufenthalts und ihrer Beschäftigung leichter kontrolliert werden kann.

- (4) Für die Ersteinreise in ihr Hoheitsgebiet sollten Mitgliedstaaten innerhalb einer angemessenen Frist einen einzigen Titel oder – wenn sie solche Genehmigungen ausschließlich in ihrem Hoheitsgebiet erteilen – ein Visum ausstellen.
- (5) Für das Verfahren zur Prüfung des Antrags auf eine kombinierte Erlaubnis sind eine Reihe von Regeln vorzugeben. Angesichts der normalen Arbeitsbelastung der Verwaltungen der Mitgliedstaaten müssen diese Verfahren effizient und leicht zu handhaben sowie transparent und fair sein, um den Betroffenen eine angemessene Rechtssicherheit zu bieten.
- (6) Die Voraussetzungen und Kriterien für die Ablehnung eines solchen Antrags sind im innerstaatlichen Recht festzulegen, einschließlich der Verpflichtung zur Wahrung der Gemeinschaftspräferenz, wie insbesondere in den einschlägigen Bestimmungen der Beitrittsakte vom 16. April 2003 und 25. April 2005 vorgesehen.
- (7) Die kombinierte Aufenthalts-/Arbeitserlaubnis soll den harmonisierten Vorgaben entsprechen, die in der Verordnung (EG) Nr. 1030/2002 zur einheitlichen Gestaltung des Aufenthaltstitels für Drittstaatsangehörige<sup>1</sup> festgelegt sind, wonach die Mitgliedstaaten auch Angaben über den Besitz einer Arbeitserlaubnis hinzufügen können. Die Mitgliedstaaten sollten – auch für die Zwecke einer besseren Migrationskontrolle – nicht nur in der kombinierten Erlaubnis, sondern in allen ausgestellten Aufenthaltstiteln Angaben zur Arbeitserlaubnis eintragen, ungeachtet dessen, aufgrund welcher Genehmigung oder mit welchem Aufenthaltstitel der Drittstaatsangehörige in das Hoheitsgebiet eines Mitgliedstaates zugelassen wurde und Zugang zum Arbeitsmarkt dieses Mitgliedstaates erhalten hat.
- (8) Drittstaatsangehörige, die im Besitz eines gültigen Reisedokuments und einer kombinierten Aufenthalts-/Arbeitserlaubnis sind, die von einem den Schengen-Besitzstand vollständig anwendenden Mitgliedstaat ausgestellt wurde, sollten in das Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten, die den Schengen-Besitzstand voll anwenden, gemäß der Verordnung (EG) Nr. 562/2006 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 15. März 2006 über einen Gemeinschaftskodex für das Überschreiten der Grenzen durch Personen (Schengener-Grenzkodex)<sup>2</sup> und Artikel 21 des Schengen-Besitzstands – Übereinkommen zur Durchführung des

---

<sup>1</sup> ABl. L 157 vom 15.6.2002, S. 1.

<sup>2</sup> ABl. L 105 vom 13.4.2006, S. 1.

Übereinkommens von Schengen vom 14. Juni 1985 zwischen den Regierungen der Staaten der Benelux-Wirtschaftsunion, der Bundesrepublik Deutschland und der Französischen Republik betreffend den schrittweisen Abbau der Kontrollen an den gemeinsamen Grenzen (Schengener-Durchführungsübereinkommen)<sup>3</sup> einreisen und sich dort bis zu drei Monaten frei bewegen können.

- (9) In Ermangelung horizontaler Gemeinschaftsvorschriften sind die Rechte von Drittstaatsangehörigen davon abhängig, in welchem Mitgliedstaat sie arbeiten und von ihrer Staatsangehörigkeit. Sie haben nicht dieselben Rechte wie die Staatsangehörigen des Mitgliedstaates oder andere EU-Bürger. Im Hinblick auf die Weiterentwicklung einer kohärenten Einwanderungspolitik und um die Rechtslücke zwischen EU-Bürgern und legal arbeitenden Drittstaatsangehörigen zu schließen und die geltenden Zuwanderungsvorschriften zu ergänzen, sollte ein Bündel von Rechten niedergelegt werden, wobei insbesondere die Politikbereiche zu benennen sind, in denen Arbeitnehmer aus Drittstaaten, die legal in einen Mitgliedstaat zugelassen sind, aber noch keinen langfristigen Aufenthaltsstatus erworben haben, die Inländergleichbehandlung zuteil wird. Solche Bestimmungen sollen gleiche Bedingungen innerhalb der EU schaffen, sie sollen anerkennen, dass legal in einem Mitgliedstaat arbeitende Drittstaatsangehörige durch ihre Arbeit und die von ihnen entrichteten Steuern einen Beitrag zur europäischen Wirtschaft leisten und den unlauteren Wettbewerb zwischen inländischen Staatsangehörigen und Drittstaatsangehörigen aufgrund einer möglichen Ausbeutung letzterer verringern.
- (10) Alle Drittstaatsangehörigen, die sich rechtmäßig in den Mitgliedstaaten aufhalten und dort arbeiten, sollen im Wege der Gleichbehandlung zumindest die gleichen Rechte wie die eigenen Staatsangehörigen des jeweiligen Aufnahmemitgliedstaates genießen, ungeachtet des ursprünglichen Zwecks bzw. der Grundlage ihrer Zulassung. Das Recht auf Gleichbehandlung in den richtlinienpezifischen Bereichen sollte nicht nur jenen Drittstaatsangehörigen anerkannt werden, die zu Beschäftigungszwecken in das Hoheitsgebiet eines Mitgliedstaates zugelassen wurden, sondern auch denjenigen, die für andere Zwecke zugelassen wurden und denen der Zugang zum Arbeitsmarkt in jenem Mitgliedstaat im Rahmen anderer Gemeinschafts- oder innerstaatlicher Vorschriften gewährt wurde, einschließlich Familienangehörige eines Arbeitnehmers aus einem Drittstaat im Sinne der Richtlinie 2003/86/EG vom 23. September 2003 betreffend das Recht auf Familienzusammenführung<sup>4</sup>, Drittstaatsangehörige im Sinne der Richtlinie 2004/114/EG vom 13. Dezember 2004 über die Bedingungen für die Zulassung von Drittstaatsangehörigen zur Absolvierung eines Studiums oder zur Teilnahme an einem Schüleraustausch, einer unbezahlten Ausbildungsmaßnahme oder einem Freiwilligendienst<sup>5</sup> und Forscher im Sinne der Richtlinie 2005/71/EG des Rates vom 12. Oktober 2005 über ein besonderes Zulassungsverfahren für Drittstaatsangehörige zum Zwecke der wissenschaftlichen Forschung<sup>6</sup>.

---

<sup>3</sup> ABl. L 239 vom 22.9.2000, S. 19.

<sup>4</sup> ABl. L 251 vom 3.10.2003, S. 12.

<sup>5</sup> ABl. L 375 vom 23.12.2004, S. 12.

<sup>6</sup> ABl. L 289 vom 3.11.2005, S. 15.



- (11) Nicht erfasst werden Drittstaatsangehörige, die gemäß der Richtlinie 2003/109/EG des Rates vom 25. November 2003 betreffend die Rechtstellung der langfristig aufenthaltsberechtigten Drittstaatsangehörigen<sup>7</sup> einen langfristigen Aufenthaltsstatus erworben haben, werden, da sie eine privilegiertere Stellung inne haben und den Aufenthaltstitel "langfristige Aufenthaltsberechtigung – EG" besitzen.
- (12) Ausgenommen werden sollten auch Drittstaatsangehörige, die unter die Richtlinie 96/71/EG des Europäischen Parlamentes und des Rats vom 16. Dezember 1996 über die Entsendung von Arbeitnehmern im Rahmen der Erbringung von Dienstleistungen<sup>8</sup> fallen, für die Dauer ihrer Entsendung in einen Mitgliedstaat und Drittstaatsangehörige, die in einen Mitgliedstaat nach Maßgabe von Verpflichtungen einreisen, die in einem internationalen Übereinkommen über die Einreise und den befristeten Aufenthalt bestimmter Kategorien handels- und investitionsbezogener natürlicher Personen enthalten sind, da sie nicht als Teil des Arbeitsmarktes des betreffenden Mitgliedstaates angesehen werden.
- (13) Drittstaatsangehörige, die in einem Zwölfmonatszeitraum für höchstens sechs Monate in das Hoheitsgebiet eines Mitgliedstaates als Saisonarbeiter zugelassen werden, sollten aufgrund ihres befristeten Aufenthaltsstatus von der Richtlinie ausgenommen werden.
- (14) Das Recht auf Gleichbehandlung in bestimmten Politikbereichen ist strikt an den legalen Aufenthalt eines Drittstaatsangehörigen und den Zugang zum Arbeitsmarkt in einem Mitgliedstaat gebunden, was in der kombinierten Aufenthalts-/Arbeitserlaubnis sowie in Aufenthaltstiteln verankert ist, die zu anderen Zwecken ausgestellt werden und Angaben zur Arbeitserlaubnis erhalten.
- (15) Berufsqualifikationen, die ein Drittstaatsangehöriger in anderen Mitgliedstaaten erworben hat, sind genauso anzuerkennen, wie dies für Unionsbürger der Fall ist und in einem Drittland erworbene Qualifikationen sind in Einklang mit der Richtlinie 2005/36/EG des Europäischen Parlamentes und des Rates vom 7. September 2005 über die Anerkennung von Berufsqualifikationen<sup>9</sup> zu berücksichtigen.
- (16) Drittstaatsangehörige, die im Hoheitsgebiet eines Mitgliedstaates arbeiten, sollten im Bereich der sozialen Sicherheit gleichbehandelt werden. Die Zweige der sozialen Sicherheit sind in der Verordnung (EWG) Nr. 1408/1971 des Rates vom 14. Juni 1971 zur Anwendung der Systeme der sozialen Sicherheit auf Arbeitnehmer und Selbständige und deren Familienmitglieder, die innerhalb der Gemeinschaft zu- und abwandern<sup>10</sup>, festgelegt. Die Verordnung (EG) Nr. 859/2003 des Rates vom 14. Mai 2003 zur Ausdehnung der Bestimmungen der Verordnung (EWG) Nr. 1408/71 und der Verordnung (EWG) Nr. 574/72 auf Drittstaatsangehörige, die ausschließlich aufgrund ihrer Staatsangehörigkeit nicht

---

<sup>7</sup> ABl. L 16 vom 23.1.2004, S. 44.

<sup>8</sup> ABl. L 18 vom 21.1.1997, S. 1.

<sup>9</sup> ABl. L 255 vom 30.9.2005, S. 22.

<sup>10</sup> ABl. L 149 vom 5.7.1971, S. 2.

bereits unter diese Bestimmungen fallen<sup>11</sup>, erweitert die Bestimmungen der Verordnung (EWG) Nr. 1408/71 auf Drittstaatsangehörige, die sich rechtmäßig in der Europäischen Union aufhalten und sich in einer Situation mit grenzüberschreitenden Bezügen befinden. Die Bestimmungen dieser Richtlinie über die Gleichbehandlung im Bereich der sozialen Sicherheit gelten auch für Personen, die direkt aus einem Drittstaat in einen Mitgliedstaat kommen. Allerdings überträgt die Richtlinie nicht mehr Rechte, als bereits in bestehenden Gemeinschaftsvorschriften im Bereich der sozialen Sicherheit für Drittstaatsangehörige vorgesehen sind, die grenzüberschreitende Bezüge zwischen Mitgliedstaaten aufweisen.

- (17) Da die Ziele der vorgeschlagenen Maßnahme, d.h. ein einheitliches Antragsverfahren für die Erteilung einer kombinierten Erlaubnis für Drittstaatsangehörige, im Gebiet eines Mitgliedstaates zu arbeiten und Gewährung von Rechten für Arbeitnehmer aus Drittstaaten, die sich rechtmäßig in einem Mitgliedstaat aufhalten, - auf Ebene der Mitgliedstaaten nicht ausreichend erreicht werden können und daher wegen ihres Umfangs oder wegen ihrer Wirkungen besser auf Gemeinschaftsebene erreicht werden können, kann die Gemeinschaft gemäß dem Subsidiaritätsprinzip nach Artikel 5 des Vertrags entsprechende Maßnahmen ergreifen. Gemäß dem in diesem Artikel aufgeführten Grundsatz der Verhältnismäßigkeit geht diese Richtlinie nicht über das für die Erreichung dieser Ziele erforderliche Maß hinaus.
- (18) Diese Richtlinie wahrt die Grundrechte und Prinzipien, die in der Grundrechtecharta der Europäischen Union und der Europäischen Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten verankert sind und muss entsprechend durchgeführt werden.
- (19) Die Mitgliedstaaten wenden die Bestimmungen dieser Richtlinie ohne Rücksicht auf Geschlecht, Rasse, Hautfarbe, ethnische oder soziale Abstammung, genetische Merkmale, Sprache, Religion oder Weltanschauung, politische oder sonstige Überzeugungen, Zugehörigkeit zu einer nationalen Minderheit, Besitzstand, Gebot, das Vorliegen einer Behinderung, Alter oder sexuelle Veranlagung an, insbesondere in Einklang mit der Richtlinie 2000/43/EG des Rates vom 29. Juni 2000 zur Anwendung des Gleichbehandlungsgrundsatzes ohne Unterschied der Rasse oder der ethnischen Herkunft<sup>12</sup> und der Richtlinie 2000/78/EG des Rates vom 27. November 2000 zur Festlegung eines allgemeinen Rahmens für die Verwirklichung der Gleichbehandlung in Beschäftigung und Beruf<sup>13</sup>.
- [(20) Das Vereinigte Königreich und Irland beteiligen sich gemäß den Artikeln 1 und 2 des dem Vertrag über die Europäische Union und dem Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft beigefügten Protokolls über die Position des Vereinigten Königreichs und Irlands nicht an der Annahme dieser Richtlinie und

---

<sup>11</sup> ABl. L 124 vom 20.5.2003, S. 1.

<sup>12</sup> ABl. L 180 vom 19.7.2000, S. 22.

<sup>13</sup> ABl. L 303 vom 2.12.2000, S. 16.

sind weder durch diese Richtlinie gebunden noch ist die Richtlinie auf sie anwendbar. Artikel 4 des Protokolls bleibt hiervon unberührt.]

- (21) Gemäß den Artikeln 1 und 2 des Protokolls über die Position Dänemarks im Anhang zum Vertrag über die Europäische Union und dem Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft beteiligt sich Dänemark nicht an der Annahme dieser Richtlinie, die daher für Dänemark nicht verbindlich und Dänemark gegenüber nicht anwendbar ist.

HAT FOLGENDE VERORDNUNG ERLASSEN:

## **Kapitel I**

### **Allgemeine Bestimmungen**

#### *Artikel 1*

#### *Gegenstand*

Ziel dieser Richtlinie ist die Festlegung:

- (a) eines einheitlichen Antragsverfahrens für die Erteilung einer kombinierten Erlaubnis für Drittstaatsangehörige, sich im Gebiet eines Mitgliedstaates aufzuhalten und dort zu arbeiten, um ihre Zulassung zu vereinfachen und die Kontrolle ihrer Rechtsstellung zu erleichtern und
- (b) eines gemeinsamen Bündels von Rechten für Arbeitnehmer aus Drittstaaten, die sich rechtmäßig in einem Mitgliedstaat aufhalten.

#### *Artikel 2*

#### *Definition*

Im Sinne dieser Richtlinie bezeichnet der Ausdruck:

- (a) "Drittstaatsangehöriger": jede Person, die nicht Unionsbürger im Sinne von Artikel 17 Absatz 1 EG-Vertrag ist;
- (b) "Arbeitnehmer aus Drittstaaten": jeder Drittstaatsangehörige, der in das Hoheitsgebiet eines Mitgliedstaates zugelassen und in diesem Mitgliedstaat eine Arbeit aufnehmen darf;
- (c) "kombinierte Erlaubnis": jede von den Behörden eines Mitgliedstaates ausgestellte Genehmigung, die es einem Drittstaatsangehörigen gestattet, sich in seinem Hoheitsgebiet aufzuhalten und dort legal zu arbeiten.
- (d) "einheitliches Antragsverfahren": jedes Verfahren, das auf Grundlage eines Antrags eines Drittstaatsangehörigen auf Genehmigung zum Aufenthalt und zur

Arbeit im Gebiet eines Mitgliedstaates zu einer Entscheidung über die kombinierte Erlaubnis für diesen Drittstaatsangehörigen führt.

*Artikel 3*

*Geltungsbereich*

1. Diese Richtlinie gilt für
  - a) Drittstaatsangehörige, die sich im Hoheitsgebiet eines Mitgliedstaates aufhalten und dort arbeiten wollen und
  - b) Arbeitnehmer aus Drittstaaten, die sich rechtmäßig in einem Mitgliedstaat aufhalten.
2. Diese Richtlinie gilt nicht für Drittstaatsangehörige, die:
  - (a) Familienangehörige von Unionsbürgern sind, die ihr Recht auf Freizügigkeit innerhalb der Gemeinschaft ausüben;
  - (b) unter die Richtlinie 96/71/EG fallen, und zwar für die Dauer ihrer Entsendung;
  - (c) in einen Mitgliedstaat nach Maßgabe von Verpflichtungen einreisen, die in einem internationalen Abkommen zur Erleichterung der Einreise und des befristeten Aufenthalts bestimmter handels- und investitionsbezogener natürlicher Personen enthalten sind, insbesondere innerbetrieblich versetzte Arbeitnehmer, Erbringer vertraglicher Dienstleistungen und Praktikanten im Rahmen der GATS-Verpflichtungen der Europäischen Gemeinschaft;
  - (d) in das Hoheitsgebiet eines Mitgliedstaates in einem Zwölfmonatszeitraum für einen Zeitraum von höchstens sechs Monaten als Saisonarbeiter zugelassen werden;
  - (e) die Anerkennung als Flüchtlinge beantragt haben und über deren Antrag noch nicht abschließend entschieden wurde;
  - (f) die in einem Mitgliedstaat internationalen Schutz beantragt haben oder sich dort im Rahmen von Regelungen über den vorübergehenden Schutz aufhalten;
  - (g) einen langfristigen Aufenthaltsstatus in Einklang mit der Richtlinie 2003/109/EG erworben haben;
  - (h) deren Abschiebung aus Sach- oder Rechtsgründen ausgesetzt wurde.

## **Kapitel II**

### **Einheitliches Antragsverfahren und kombinierte Erlaubnis**

#### *Artikel 4*

##### *Einheitliches Antragsverfahren*

1. Ein Antrag auf Aufenthalt und Arbeit im Hoheitsgebiet eines Mitgliedstaates ist in einem einheitlichen Antragsverfahren einzureichen.
2. Die Mitgliedstaaten prüfen den Antrag und entscheiden über die Erteilung, Änderung oder Verlängerung der kombinierten Erlaubnis, wenn der Antragsteller die im innerstaatlichen Recht festgelegten Voraussetzungen erfüllt. Die Entscheidung über die Erteilung, Änderung oder Verlängerung führt zu einem kombinierten Titel, der sowohl die Aufenthalts- als auch die Arbeitserlaubnis in einem einzigen Verwaltungsakt umfasst.

#### *Artikel 5*

##### *Zuständige Behörde*

1. Die Mitgliedstaaten benennen die zuständige Behörde für die Entgegennahme des Antrags und die Erteilung der kombinierten Erlaubnis.
2. Die benannte Behörde bearbeitet den Antrag und entscheidet sobald wie möglich darüber, keinesfalls später als drei Monate nach dem Datum der Einreichung.

Die in Unterabsatz 1 genannte Frist kann in Ausnahmefällen aufgrund von Schwierigkeiten bei der Antragsprüfung verlängert werden.

3. Die benannte Behörde teilt dem Antragsteller ihre Entscheidung schriftlich nach den Verfahren der entsprechenden nationalen Rechtsvorschriften mit.
4. Sind die dem Antrag beigefügten Angaben unzureichend, teilt die benannte Behörde dem Antragsteller mit, welche zusätzlichen Angaben erforderlich sind. Die in Absatz 2 genannte Frist wird ausgesetzt, bis die Behörden die verlangten zusätzlichen Angaben erhalten haben.

#### *Artikel 6*

##### *Kombinierte Erlaubnis*

1. Die Mitgliedstaaten erteilen die kombinierte Erlaubnis unter Verwendung des einheitlichen Vordrucks gemäß der Verordnung (EG) Nr. 1030/2002 und tragen in Einklang mit deren Anhang a) Ziff. 7.5-9 die Angaben zur Arbeitserlaubnis ein.

2. Die Mitgliedstaaten erteilen keine zusätzlichen Erlaubnisse, insbesondere keine weitere Arbeitserlaubnis als Nachweis für den Zugang zum Arbeitsmarkt.

#### *Artikel 7*

##### *Für andere als Beschäftigungszwecke ausgestellte Aufenthaltstitel*

1. Wenn Aufenthaltstitel gemäß der Verordnung (EG) Nr. 1030/2002 ausgestellt werden, tragen die Mitgliedstaaten die Angaben zur Arbeitserlaubnis ein, ungeachtet der Art des Titels.
2. Die Mitgliedstaaten stellen keine zusätzlichen Titel aus, insbesondere keine weitere Arbeitserlaubnis als Nachweis für den Zugang zum Arbeitsmarkt.

#### *Artikel 8*

##### *Rechtsbehelfe*

1. Jede Entscheidung, den Antrag abzulehnen, die kombinierte Erlaubnis nach Maßgabe der im innerstaatlichen oder Gemeinschaftsrecht festgelegten Kriterien nicht zu erteilen, nicht zu ändern oder zu erneuern bzw. auszusetzen oder zu widerrufen, ist in der schriftlichen Mitteilung zu begründen.
2. Gegen jede Entscheidung, den Antrag abzulehnen, die kombinierte Erlaubnis nicht zu erteilen, nicht zu ändern oder nicht zu erneuern bzw. auszusetzen oder zu widerrufen, kann in dem betreffenden Mitgliedstaat ein Rechtsbehelf eingelegt werden. In der schriftlichen Mitteilung ist auf die möglichen Rechtsbehelfe und die entsprechenden Fristen hinzuweisen.

#### *Artikel 9*

##### *Zugang zu Informationen*

Die Mitgliedstaaten treffen die erforderlichen Maßnahmen, um Drittstaatsangehörige und künftige Arbeitgeber über sämtliche Unterlagen zu informieren, die einem vollständigen Antrag beizufügen sind.

#### *Artikel 10*

##### *Gebühren*

Die Mitgliedstaaten können von den Antragstellern Gebühren zur Bearbeitung der Anträge nach Maßgabe dieser Richtlinie erheben. Die Höhe der Gebühren muss verhältnismäßig sein und kann sich auf dem Grundsatz des tatsächlichen Arbeitsaufwands stützen.

*Artikel 11**Rechte aufgrund der kombinierten Erlaubnis*

Während der Geltungsdauer besteht zumindest das Recht auf:

- (a) Einreise, Wiedereinreise und Aufenthalt im Hoheitsgebiet des ausstellenden Mitgliedstaates;
- (b) auf Durchreise durch andere Mitgliedstaaten, um die unter a genannten Rechte auszuüben;
- (c) auf freien Zugang zum gesamten Hoheitsgebiet des ausstellenden Mitgliedstaates innerhalb der Beschränkungen, die im nationalen Recht aus Gründen der Sicherheit vorgesehen sind;
- (d) auf Ausübung der nach der kombinierten Erlaubnis genehmigten Tätigkeiten;
- (e) auf Information über die Rechte, die durch diese Richtlinie oder nationale Rechtsvorschriften im Zusammenhang mit der Erlaubnis verliehen werden.

### **Kapitel III**

## **Recht auf Gleichbehandlung**

*Artikel 12*

1. Arbeitnehmer aus Drittstaaten haben zumindest ein Recht auf Gleichbehandlung in Bezug auf:
  - (a) die Arbeitsbedingungen, einschließlich Arbeitsentgelt und Entlassung sowie Gesundheitsschutz und Sicherheit am Arbeitsplatz;
  - (b) Vereinigungsfreiheit sowie Mitgliedschaft und Betätigung in einer Gewerkschaft, einem Arbeitgeberverband oder einer sonstigen Organisation, deren Mitglieder einer bestimmten Berufsgruppe angehören, sowie Inanspruchnahme der von solchen Organisationen angebotenen Leistungen, unbeschadet der nationalen Bestimmungen über die öffentliche Ordnung und Sicherheit;
  - (c) allgemeine und berufliche Bildung;
  - (d) Anerkennung der Diplome, Prüfungszeugnisse und sonstiger beruflicher Befähigungsnachweise gemäß den einschlägigen nationalen Verfahren;
  - (e) Zweige der sozialen Sicherheit, wie in der Verordnung (EWG) Nr. 1408/71 vom 14. Juni 1971 zur Anwendung der Systeme der sozialen Sicherheit auf Arbeitnehmer und Selbstständige und deren Familienmitglieder, die innerhalb der Gemeinschaft zu- und abwandern definiert. Die Verordnung (EWG) Nr. 859/2003 zur Ausdehnung der

Bestimmungen der Verordnung (EWG) Nr. 1408/71 und der Durchführungsverordnung (EG) Nr. 574/72 auf Drittstaatsangehörige, die ausschließlich aufgrund ihrer Staatsangehörigkeit nicht bereits unter diese Bestimmungen fallen, gilt entsprechend;

- (f) Zahlung erworbener Rentenansprüche bei Umzug in ein Drittland;
  - (g) Steuervergünstigen;
  - (h) Zugang zu Gütern und Dienstleistungen sowie öffentlich angebotenen Gütern und Dienstleistungen einschließlich des Zugangs zu öffentlichem Wohnraum und der Unterstützung durch Arbeitsämter.
2. Die Mitgliedstaaten können die Gleichbehandlung mit eigenen Staatsangehörigen einschränken, indem
- (a) für den Zugang zu allgemeiner und beruflicher Bildung ausreichende Sprachkenntnisse nachzuweisen sind. Der Hochschulzugang kann von der Erfüllung besonderer Bildungsvoraussetzungen abhängig gemacht werden.
  - (b) die gemäß Absatz 1 Buchstabe c) verliehenen Rechte in Bezug auf Studienbeihilfen eingeschränkt werden;
  - (c) die gemäß Absatz 1 Buchstabe h) verliehenen Rechte in Bezug auf öffentlichen Wohnraum auf Drittstaatsangehörige beschränkt werden, die sich seit mindestens drei Jahren im Hoheitsgebiet des Mitgliedstaates aufhalten oder dazu berechtigt sind;
  - (d) die gemäß Absatz 1 Buchstaben a), b) und g) verliehenen Rechte auf Drittstaatsangehörige beschränkt werden, die in einem Beschäftigungsverhältnis stehen;
  - (e) die gemäß Absatz 1 Buchstabe e) verliehenen Rechte auf Arbeitnehmer aus Drittstaaten beschränken, die in einem Beschäftigungsverhältnis stehen, ausgenommen Leistungen bei Arbeitslosigkeit.

### *Artikel 13*

#### *Günstigere Bestimmungen*

1. Von dieser Richtlinie unberührt bleiben günstigere Bestimmungen:
- (a) des Gemeinschaftsrechts, einschließlich der zwischen der Gemeinschaft oder zwischen der Gemeinschaft und ihren Mitgliedstaaten einerseits und einem oder mehreren Drittländern andererseits geschlossenen bilateralen und multilateralen Abkommen.
  - (b) bilateraler oder multilateraler Abkommen zwischen einem Mitgliedstaat und mehreren Mitgliedstaaten und einem oder mehreren Drittländern;



2. Diese Richtlinie berührt nicht das Recht der Mitgliedstaaten, Vorschriften zu erlassen oder beizubehalten, die für Personen, auf die die Richtlinie Anwendung findet, günstiger sind.

## **Kapitel IV**

### **Schlussbestimmungen**

#### *Artikel 14*

Jeder Mitgliedstaat trägt dafür Sorge, dass regelmäßig aktualisierte Informationen über die Voraussetzungen für die Einreise und den Aufenthalt von Drittstaatsangehörigen in seinem Hoheitsgebiet zum Zwecke der Beschäftigung der allgemeinen Öffentlichkeit zur Verfügung gestellt werden.

#### *Artikel 15*

##### *Berichterstattung*

1. Die Kommission berichtet dem Europäischen Parlament und dem Rat regelmäßig, erstmals spätestens drei Jahre nach Ablauf der in Artikel 16 genannten Frist über die Anwendung dieser Richtlinie in den Mitgliedstaaten und schlägt gegebenenfalls die notwendigen Änderungen vor.
2. Die Mitgliedstaaten übermitteln der Kommission und den anderen Mitgliedstaaten jährlich, erstmals spätestens zum 1. April ... (ein Jahr nach dem Datum der Umsetzung dieser Richtlinie) im Rahmen des durch Entscheidung 2006/688/EG errichteten Netzes statistische Angaben zur Zahl der Drittstaatsangehörigen, denen die kombinierte Aufenthalts-/Arbeitserlaubnis im vorhergehenden Kalenderjahr erteilt, verlängert oder entzogen wurde, aufgeschlüsselt nach Staatsangehörigkeit und Beschäftigung. Ebenfalls zu übermitteln sind Statistiken über zugelassene Familienangehörige.

#### *Artikel 16*

##### *Umsetzung*

1. Die Mitgliedstaaten setzen die erforderlichen Rechts- und Verwaltungsvorschriften in Kraft, um dieser Richtlinie spätestens am ... nachzukommen. Sie teilen der Kommission den Wortlaut dieser Rechtsvorschriften mit und fügen eine Tabelle der Entsprechungen zwischen der Richtlinie und diesen innerstaatlichen Rechtsvorschriften bei.

Bei Erlass dieser Vorschriften nehmen die Mitgliedstaaten in den Vorschriften selbst oder durch einen Hinweis bei der amtlichen Veröffentlichung auf diese Richtlinie Bezug. Die Mitgliedstaaten legen die Einzelheiten der Bezugnahme fest.

2. Die Mitgliedstaaten teilen der Kommission den Wortlaut der wichtigsten innerstaatlichen Rechtsvorschriften mit, die sie auf dem unter diese Richtlinie fallenden Gebiet erlassen.

*Artikel 17*

*Inkrafttreten*

Diese Richtlinie tritt am zwanzigsten Tag nach ihrer Veröffentlichung im Amtsblatt der Europäischen Union in Kraft.

*Artikel 18*

*Adressaten*

Diese Richtlinie ist an die Mitgliedstaaten gerichtet.

Brüssel, den

*Im Namen des Rates  
Der Präsident*