

10.12.07**Empfehlungen
der Ausschüsse**EU - AS - FS - In - K - R - Wizu **Punkt** der 840. Sitzung des Bundesrates am 20. Dezember 2007

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

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

A

Der federführende Ausschuss für Fragen der Europäischen Union (EU),

der Ausschuss für Arbeit und Sozialpolitik (AS),

der Ausschuss für Familie und Senioren (FS),

der Ausschuss für Innere Angelegenheiten (In),

der Ausschuss für Kulturfragen (K) und

der Wirtschaftsausschuss (Wi)

empfehlen dem Bundesrat, zu der Vorlage gemäß §§ 3 und 5 EUZBLG wie folgt Stellung zu nehmen:

...

- EU
Wi
1. Nach Auffassung des Bundesrates müssen die Bedingungen über die Einreise von Drittstaatsangehörigen im Rahmen der Arbeitsmigration weiterhin anhand nationaler Erfordernisse und Gegebenheiten wie beispielsweise des Arbeitsmarkts oder der Sozialstruktur eines Staates festgelegt werden. Entsprechend dieser Maßgabe kann es kein einheitliches Antragsverfahren mit einheitlichen Zulassungsverfahren und -bedingungen geben. Eine einheitliche Regelung für die gesamte EU wird auf der Grundlage des vorliegenden Vorschlags abgelehnt.
- EU
AS
FS
In
2. Der Bundesrat verweist auf seine Stellungnahme vom 10. März 2006 (BR-Drucksache 5/06 (Beschluss)), insbesondere auf die Ziffern 13 bis 15, und bekräftigt seine Auffassung, dass die Richtlinie auch aus folgenden Gründen nicht erforderlich ist:
- Der Bundesrat sieht keinen Handlungsbedarf, angesichts der in der Kompetenz der Mitgliedstaaten liegenden Politik der Zulassung von Drittstaatsangehörigen für bestimmte Bereiche des Arbeitsmarkts die Rechte dieser Drittstaatsangehörigen über die ohnehin geltenden Nichtdiskriminierungsbestimmungen hinaus zu regeln. Der Bundesrat teilt insbesondere nicht die Auffassung der Kommission, dass es hinsichtlich der Stellung der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer aus Drittstaaten gegenüber inländischen Arbeitnehmern eine Rechtslücke in der gebotenen Gleichbehandlung gibt, die geschlossen werden müsste.
 - Der Bundesrat lehnt die sofortige Zuerkennung weitergehender Rechte, die Drittstaatsangehörigen nach der Richtlinie 2003/109/EG erst nach fünf Jahren zuerkannt werden, auch deshalb ab, weil dies entgegen der Auffassung der Kommission jegliche Steuerung eines befristeten Aufenthalts ausschließen würde.
 - Der Bundesrat sieht darüber hinaus weder eine Zuständigkeit der EU noch eine Veranlassung, derartige weitergehende Rechte den bereits in einem Mitgliedstaat legal lebenden Drittstaatsangehörigen einzuräumen, obwohl sie wegen ihrer noch zu kurzen Aufenthaltsdauer nicht unter die Richtlinie 2003/109/EG fallen.

EU
AS
FS
In

3. Im Übrigen nimmt der Bundesrat im Folgenden [nur] hilfsweise [und ohne Anspruch auf Vollständigkeit] zu einzelnen Bestimmungen Stellung:

[EU
In]

- Es fehlt in der vorgeschlagenen Richtlinie eine unmissverständliche Aussage, dass kein Rechtsanspruch der Drittstaatsangehörigen auf Aufenthalts- und Arbeitserlaubnis geschaffen wird.
- Der Arbeitnehmerbegriff der vorgeschlagenen Richtlinie und der daraus folgende in Artikel 3 niedergelegte Geltungsbereich sind zu weit gefasst:

Arbeitnehmer im Sinne der vorgeschlagenen Richtlinie sind demnach nicht nur Drittstaatsangehörige, die zum Zwecke der (abhängigen) Beschäftigung eingereist sind, sondern ausweislich der Erläuterungen der Kommission (S. 9 f.) "auch 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)". Ebenfalls, wenn auch nicht explizit von der Kommission angeführt, könnten nach der vorgeschlagenen Definition auch Selbständige als Arbeitnehmer gelten und unter den Geltungsbereich der Richtlinie fallen. Auch dürften Personen mit erfasst sein, deren beschäftigungsbezogener Aufenthalt, wie etwa bei Au pair, nur relativ kurz angelegt ist, sie aber nicht den Saisonarbeitnehmern zuzurechnen sind.

Dieser ausufernde und unscharfe Arbeitnehmerbegriff steht nicht nur im Widerspruch zur Rechtsprechung des EuGH (zum Beispiel hinsichtlich Studenten und Selbständigen). Er regelt damit zumindest auch implizit den Arbeitsmarktzugang von allen zu verschiedenen Zwecken in einem Mitgliedstaat aufhältigen Drittstaatsangehörigen im nationalen Recht und modifiziert damit die nationalen Vorschriften. Die Regelungen des Zugangs zum Arbeitsmarkt unterfallen aber wie festgestellt der Zuständigkeit der Mitgliedstaaten. Dies wird auch hier nicht ausreichend beachtet.

- Durch eine neue Kategorie von "Arbeitnehmern aus Drittstaaten" würden die von dem Richtlinienvorschlag mit erfassten Gruppen der Familienangehörigen, Flüchtlinge, Studenten und Forscher ebenfalls als Arbeitsmigranten dargestellt werden können. Dies entspricht weder der politisch-rechtlichen Konzeption des Zuwanderungsrechts in Deutschland noch den bisherigen europäischen Vorstellungen.
- AS
FS
In

(bei
Annahme
entfällt
Ziffer 5)
4. - Der Bundesrat hält die in Artikel 5 Abs. 2 des Richtlinienvorschlags enthaltene Vorgabe einer Bearbeitungsfrist für nicht sachgerecht und bittet um ersatzlose Streichung. Er weist darauf hin, dass sich aus dieser Bestimmung keinesfalls Genehmigungsfiktionen oder Schadensersatzansprüche zu Lasten des Staates ergeben dürfen.
- EU
5. - Der Bundesrat hält die in Artikel 5 Abs. 2 des Richtlinienvorschlags enthaltene Vorgabe einer zu kurzen Bearbeitungsfrist für nicht sachgerecht und bittet um einen angemessenen Zeitraum von mindestens zwei Monaten. Er weist darauf hin, dass sich aus dieser Bestimmung keinesfalls Genehmigungsfiktionen oder Schadensersatzansprüche zu Lasten des Staates ergeben dürfen.
- EU
AS
FS
In
6. - Der Bundesrat geht davon aus, dass die in Artikel 8 des Richtlinienvorschlags festgelegten Verpflichtungen keine Abweichungen vom innerdeutschen Rechtsbehelfsverfahren nach den Verwaltungsverfahrensgesetzen (insbesondere auch zur Bestandskraft von Verwaltungsakten) und der VwGO zur Folge haben und daher insoweit keine Änderungen dieser Bestimmungen veranlasst sind. Er bittet die Bundesregierung, dies in geeigneter Weise sicherzustellen.
- EU
AS
FS
In
7. - Es fehlt eine Klarstellung, dass jedwede Beschränkungen oder Befristungen einer beruflichen Tätigkeit entsprechend den nationalen Bestimmungen möglich bleiben. Unklar ist auch, wie weit der Begriff der "genehmigten Tätigkeiten", auf deren Ausübung nach Artikel 11 Buchstabe d ein Recht bestehen soll, reicht.
- Auch das in Artikel 11 Buchstabe a unbeschränkt enthaltene Recht auf Wiedereinreise in den betreffenden Mitgliedstaat ist als nicht gebotene

Gleichstellung mit den Rechten der Daueraufenthaltsberechtigten viel zu weitgehend.

EU
K

8. Der Bundesrat bittet die Bundesregierung, sich für die Streichung des Bezugs auf die Richtlinie 2005/36/EG - etwa in Erwägungsgrund 15 in Verbindung mit Artikel 12 Abs. 1 Buchstabe d der Drittstaaten-Richtlinie - einzusetzen. Die Richtlinie 2005/36/EG zur Anerkennung beruflicher Qualifikationen kann nicht für Drittstaatsangehörige in der gleichen Weise wie für Staatsangehörige eines Mitgliedstaats zur Anwendung kommen.

Die Anerkennung akademischer Grade von Drittstaatsangehörigen liegt in der Zuständigkeit der Mitgliedstaaten bzw. ist Gegenstand bilateraler und multilateraler Abkommen außerhalb der EU-Zuständigkeit. Qualifikationen, die ein Drittstaatsangehöriger in einem EU-Mitgliedstaat erworben hat, können auch schon heute nach den jeweils einschlägigen nationalen Regelungen anerkannt werden. Die Anerkennung von Qualifikationen, die ein Drittstaatsangehöriger in einem Drittstaat erworben hat, sollte daher zunächst in nationaler Zuständigkeit verbleiben.

Die vorgesehene umfangreiche Ausweitung des Anwendungsbereichs der Richtlinie 2005/36/EG würde zudem gegen das dort verfasste Prinzip der Gegenseitigkeit verstoßen. Grundlage der EU-Anerkennungsrichtlinie ist das gegenseitige Vertrauen darin, dass berufliche Qualifikationen in den EU-Staaten in der Regel auf einem gleichwertigen Niveau erworben werden. Für Unterschiede sieht die Richtlinie 2005/36/EG in Artikel 14 "Ausgleichsmaßnahmen" vor, die in diesem Umfang finanziell und kapazitätsmäßig von den Mitgliedstaaten für Drittstaatsangehörige nicht angeboten werden können.

Letztlich ist zu beachten, dass der Termin für die Umsetzung der Richtlinie der 20. Oktober 2007 war und derzeit einige Mitgliedstaaten noch dabei sind, diese in nationales Recht umzusetzen (vgl. Artikel 63). Die Mitgliedstaaten, insbesondere die zwölf neu beigetretenen, verfügen noch über keinerlei Erfahrungen mit der umfangreichen Anerkennungsrichtlinie 2005/36/EG. Erweitert man deren Anwendungsbereich nun vorzeitig, müssten die Mitgliedstaaten diese umgehend erneut in nationales Recht umsetzen.

Bei einer globalen Erweiterung des Anwendungsbereichs der Richtlinie 2005/36/EG auf Drittstaatsangehörige wird nicht zuletzt auch das Risiko für den Endverbraucher hinsichtlich Gesundheit und Sicherheit verstärkt. Dies ist bereits jetzt ein Schwachpunkt der Richtlinie 2005/36/EG.

- EU
AS
FS
In
K
9. Im Übrigen sieht der Bundesrat mit Sorge den erheblichen Verwaltungsaufwand, den die Regelung in Artikel 12 Abs. 1 Buchstabe d des Richtlinienvorschlags in Hinblick auf in Drittstaaten erworbene Qualifikationen verursachen kann. In Erwägungsgrund Nr. 15 sollte klargestellt werden, dass die Mitgliedstaaten nicht zu Recherchen in Drittstaaten verpflichtet werden können.
- K
(bei
Annahme
entfällt
Ziffer 11)
10. Die Bundesregierung wird gebeten, in den weiteren Verhandlungen auf eine Ergänzung zu Artikel 12 Abs. 2 Buchstabe a hinzuwirken, nach der in Studiengängen, bei denen die Nachfrage das Angebot an Studienplätzen erheblich übersteigt, Einschränkungen bei der Zulassung zur Hochschulausbildung für Drittstaatsangehörige nach Bestimmungen des nationalen Rechts zulässig sind.

Begründung:

Die Bestimmungen der von der Kommission vorgelegten Regelung finden Anwendung auf Drittstaatsangehörige, die im Rahmen ihres Aufenthalts in einem Mitgliedstaat arbeiten dürfen, auch wenn die Erwerbstätigkeit Beschränkungen unterliegt und nicht der Hauptaufenthaltszweck darstellt. U. a. wäre eine solche Regelung auf Bildungsausländer anzuwenden, die einen Aufenthaltstitel nach § 16 Aufenthaltsgesetz (AufenthG) für studienvorbereitende Maßnahmen (vgl. § 16 Abs. 1 Satz 2 AufenthG) bzw. wegen einer Studienbewerbung (vgl. § 16 Abs. 1 Buchstabe a AufenthG) erhalten, weil diese Gruppen in begrenztem Maße zumindest in den Ferien arbeiten dürfen (vgl. § 16 Abs. 3 AufenthG). Der Richtlinienvorschlag würde diesen Studienplatzbewerbern, sofern sie die in Artikel 12 Abs. 2 Buchstabe a geforderten fachlichen und sprachlichen Voraussetzungen erfüllen, das Recht auf Gleichbehandlung mit Deutschen, EU-Staatsangehörigen und Bildungsinländern in Bezug auf den Hochschulzugang gewähren (vgl. Artikel 12 Abs. 1 Buchstabe c).

Die derzeit praktizierte und durch ständige Rechtsprechung bestätigte Unterscheidung im Zulassungsrecht zwischen Bewerbern mit einem Rechtsanspruch auf einen Studienplatz (vgl. § 27 Abs. 1 HRG und entsprechende landesrechtliche Bestimmungen) und Studienplatzbewerbern aus Drittstaaten ohne einen solchen Rechtsanspruch wäre mit der vorgeschlagenen Regelung nicht vereinbar. Durch die Erhöhung der Bewerberzahl zumindest um die bereits eingereisten Drittstaatsangehörigen ohne entsprechende Möglichkeit der

Kapazitätserweiterung würden sich die Zulassungschancen für deutsche, EU- und Bildungsinländer-Bewerber verschlechtern.

Durch die vorgeschlagene Ergänzung wäre im Falle von Studiengängen mit Zulassungsbeschränkungen wie bisher eine Hochschulzugangsregelung zulässig, die die Rechtsposition von EU-Staatsangehörigen (und gleichgestellten Drittstaatsangehörigen) bevorzugt.

- EU
(entfällt
bei
Annahme
von Ziffer
10)
11. Die Bundesregierung wird gebeten, in den weiteren Verhandlungen auf eine Ergänzung zu Artikel 12 Abs. 2 Buchstabe a hinzuwirken, nach der in Studiengängen, bei denen die Nachfrage das Angebot an Studienplätzen erheblich übersteigt, Einschränkungen bei der Zulassung zur Hochschulausbildung für Drittstaatsangehörige nach Bestimmungen des nationalen Rechts zulässig sind.

Begründung (nur gegenüber dem Plenum):

Die Bestimmungen der von der Kommission vorgelegten Regelung finden Anwendung auf Drittstaatsangehörige, die im Rahmen ihres Aufenthalts in einem Mitgliedstaat arbeiten dürfen, auch wenn die Erwerbstätigkeit Beschränkungen unterliegt und nicht der Hauptaufenthaltszweck darstellt. U. a. wäre eine solche Regelung auf Bildungsausländer anzuwenden, die einen Aufenthaltstitel nach § 16 Aufenthaltsgesetz (AufenthG) für studienvorbereitende Maßnahmen (vgl. § 16 Abs. 1 Satz 2 AufenthG) bzw. wegen einer Studienbewerbung (vgl. § 16 Abs. 1 Buchstabe a AufenthG) erhalten, weil diese Gruppen in begrenztem Maße zumindest in den Ferien arbeiten dürfen (vgl. § 16 Abs. 3 AufenthG). Der Richtlinienvorschlag würde diesen Studienplatzbewerbern, sofern sie die in Artikel 12 Abs. 2 Buchstabe a geforderten fachlichen und sprachlichen Voraussetzungen erfüllen, das Recht auf Gleichbehandlung mit Deutschen, EU-Staatsangehörigen und Bildungsinländern in Bezug auf den Hochschulzugang gewähren (vgl. Artikel 12 Abs. 1 Buchstabe c).

Die derzeit praktizierte und durch ständige Rechtsprechung bestätigte Unterscheidung im Zulassungsrecht zwischen Bewerbern mit einem Rechtsanspruch auf einen Studienplatz (vgl. § 27 Abs. 1 HRG und entsprechende landesrechtliche Bestimmungen) und Studienplatzbewerbern aus Drittstaaten ohne einen solchen Rechtsanspruch wäre mit der vorgeschlagenen Regelung nicht vereinbar. Durch die Erhöhung der Bewerberzahl zumindest um die bereits eingereisten Drittstaatsangehörigen ohne entsprechende Möglichkeit der Kapazitätserweiterung würden sich die Zulassungschancen für deutsche, EU- und Bildungsinländer-Bewerber verschlechtern.

Durch die vorgeschlagene Ergänzung wäre im Falle von Studiengängen mit Zulassungsbeschränkungen wie bisher eine Hochschulzugangsregelung zulässig, die die Rechtsposition von EU-Staatsangehörigen (und gleichgestellten Drittstaatsangehörigen) bevorzugt.

AS
FS
In

12. Der Bundesrat wendet sich gegen die in Artikel 16 Abs. 1 Unterabs. 1 Satz 2 des Richtlinienvorschlags enthaltene Verpflichtung zur Erstellung so genannter Korrelationstabellen. Er verweist diesbezüglich auf seine Stellungnahme vom 9. November 2007 (BR-Drucksache 680/07 (Beschluss), dort Ziffer 12, 4. Tired). Zum Nachweis ordnungsgemäßer Umsetzung genügen die in Artikel 16 im Übrigen festgelegten Verpflichtungen der Mitgliedstaaten.

AS
FS
In

13. Der Bundesrat übermittelt diese Stellungnahme direkt an die Kommission.

B

14. Der Rechtsausschuss
empfiehlt dem Bundesrat, von der Vorlage gemäß §§ 3 und 5 EUZBLG Kenntnis zu nehmen.