



EUROPÄISCHE  
KOMMISSION

Brüssel, den 25.3.2013  
SWD(2013) 78 final

**ARBEITSUNTERLAGE DER KOMMISSIONSDIENSTSTELLEN**

**ZUSAMMENFASSUNG DER FOLGENABSCHÄTZUNG**

*Begleitunterlage zum*

**Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates**

**über die Bedingungen für die Einreise und den Aufenthalt von Drittstaatsangehörigen zu Forschungs- und Studienzwecken, zur Teilnahme an einem Schüleraustausch, einem bezahlten oder unbezahlten Praktikum oder einem Freiwilligendienst oder zur Ausübung einer Au-pair-Beschäftigung**

**Richtlinie zur Neufassung und Änderung der Richtlinien 2004/114/EG und 2005/71/EG**

{COM(2013) 151 final}  
{SWD(2013) 77 final}

## 1. EINFÜHRUNG UND POLITISCHER KONTEXT

Nach Artikel 79 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) hat die EU den Auftrag, eine gemeinsame Einwanderungspolitik zu entwickeln, die in allen Phasen eine wirksame Steuerung der Migrationsströme sowie eine angemessene Behandlung von Drittstaatsangehörigen, die sich rechtmäßig in einem Mitgliedstaat aufhalten, garantiert.

Die Richtlinie 2004/114/EG enthält verbindliche Vorschriften für die Zulassung von Studenten mit Drittstaatsangehörigkeit in die Mitgliedstaaten. Hingegen wurde den Mitgliedstaaten anheim gestellt, ob sie die Richtlinie auch auf Schüler, Freiwillige und unbezahlte Praktikanten anwenden. Studenten, die die Bedingungen der Richtlinie erfüllen, haben Anspruch auf Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis. Zudem genießen sie bestimmte Rechte in Bezug auf eine selbständige oder unselbständige Erwerbstätigkeit, die ihnen erlaubt, einen Teil der Kosten ihres Studiums selbst zu finanzieren, und in Bezug auf die Mobilität: sie dürfen im Rahmen ihres Studiums auch in andere Mitgliedstaaten gehen. Die Richtlinie 2005/71/EG sieht ein beschleunigtes Verfahren für die Zulassung von Wissenschaftlern aus Drittstaaten vor, die eine Aufnahmevereinbarung mit einer von einem Mitgliedstaat zugelassenen Forschungseinrichtung geschlossen haben. In der Aufnahmevereinbarung wird bestätigt, dass ein gültiges Forschungsprojekt existiert und dass der Wissenschaftler über die wissenschaftlichen Fähigkeiten zu dessen Durchführung und über ausreichende Existenzmittel und eine Krankenversicherung verfügt. Die Wissenschaftler sind berechtigt, sich im Rahmen ihres Forschungsprojekts in einem anderen Mitgliedstaat aufzuhalten und im Einklang mit dem innerstaatlichen Recht eine Lehrtätigkeit auszuüben.

Die Kommission hat 2011 dem Europäischen Parlament und dem Rat Berichte über die Anwendung dieser beiden Richtlinien vorgelegt. Diese Berichte haben einige Schwachstellen in den Rechtsakten sichtbar gemacht. Die Richtlinien, die vom Rat nach einfacher Anhörung des Europäischen Parlaments angenommen worden waren, bieten keine Lösung für einige der Schwierigkeiten, denen Antragsteller, die in die EU einreisen wollen, begegnen, besonders Visum-Schwierigkeiten. Die derzeitigen Bestimmungen sind nicht immer voll mit den Unionsprogrammen mit Mobilitätsmaßnahmen vereinbar und enthalten unzureichende Verfahrensgarantien. Sie sind nicht klar oder verbindlich genug vor allem in Bezug auf Studenten. In den Anwendungsberichten wurde daher die Schlussfolgerung gezogen, dass die Richtlinien verbessert werden müssen.

Hinzu kommt, dass sich der politische Kontext seit Annahme der Richtlinien grundlegend verändert hat. Vor dem Hintergrund der Strategie Europa 2020 und der Bemühungen um ein intelligentes, nachhaltiges und integratives Wachstum sind die Menschen Europas wichtigstes Kapital. Zuwanderung von außerhalb der EU ist ein Weg, um den Bedarf an hoch qualifizierten Personen in der Union zu decken; insbesondere Studenten und Wissenschaftler aus Drittstaaten sind zunehmend gefragt.

Initiativen im Bereich der Migration sollten grundsätzlich auch im weiteren Kontext des Dialogs und der Zusammenarbeit der EU mit Drittländern in Bezug auf die im überarbeiteten Gesamtansatz für Migration und Mobilität (GAMM) definierten Ziele der auswärtigen Politik und die auswärtige Migrationspolitik betrachtet werden. Die Förderung von persönlichen Kontakten und bildungspolitische Maßnahmen sind wichtige Aspekte dieser Politik, die allen Ländern zugute kommen soll, besonders aber den Ländern in der unmittelbaren Nachbarschaft der EU und ihren strategischen Partnern. Sie versprechen eine gegenseitige

Bereicherung durch den kulturellen, sozialen und sprachlichen Austausch. Die Ereignisse der letzten Monate im südlichen Mittelmeerraum bestätigen in besonderem Maß, wie wichtig es ist, die persönlichen Kontakte auszubauen und vor allem jungen Menschen Möglichkeiten für einen Austausch zu bieten. Die EU muss außerdem ihr Ziel der Förderung des Zuzugs von Wissenschaftlern und Studenten mit ihrer gegenüber betroffenen Entwicklungsländern eingegangenen Verpflichtung in Einklang bringen, ihnen dabei zu helfen, gegen die Abwanderung der fähigsten Köpfe in sensiblen Sektoren vorzugehen.

## PROBLEMSTELLUNG

Das größte Problem der beiden Richtlinien betrifft die Aufenthaltstitel, die Drittstaatsangehörigen für die Einreise in die EU und den dortigen Aufenthalt ausgestellt werden (Visa für den längerfristigen Aufenthalt und/oder Aufenthaltserlaubnis). Die Rechtsvorschriften sind oftmals komplex und unklar. Die Verfahren sind langwierig und werden nicht immer angemessen und konsequent angewendet. In den Fällen, in denen die Einwanderungsverfahren vorsehen, dass die Zulassung von einer Organisation initiiert und unterstützt werden muss (was insbesondere bei den Personengruppen Schülern, Praktikanten und Freiwilligen der Fall ist), ist der Ressourcen- und der Arbeitsaufwand wegen der Uneinheitlichkeit der Rechtsvorschriften sehr hoch, weil mehrere, zuweilen voneinander abweichende Regelungen berücksichtigt werden müssen.

Zwar wurden die Rechte der betreffenden Drittstaatsangehörigen mit der Richtlinie über die kombinierte Erlaubnis gestärkt, doch gelten diese Bestimmungen möglicherweise nicht uneingeschränkt für alle Gruppen.

Die derzeitigen Migrationsbestimmungen sind nicht ausreichend auf die Unionsprogramme mit Mobilitätsmaßnahmen wie Erasmus Mundus und Marie Curie ausgelegt. Dadurch kann es bei Zulassungsverfahren und Mobilität innerhalb der EU zu Problemen kommen. Die Mobilität innerhalb der EU ist nicht nur bei Teilnehmern an Unionsprogrammen mit Mobilitätsmaßnahmen ein Problempunkt, sondern allgemein für Studenten, Wissenschaftler und bezahlten Praktikanten, da die Bestimmungen der Richtlinien über die Mobilität innerhalb der EU nicht mehr zeitgemäß sind.

Auch bei den Verfahrensgarantien wurden Schwachstellen ermittelt. So wurde das Fehlen einer Frist für die Bearbeitung von Anträgen auf Aufenthaltstitel und die Entscheidung der Mitgliedstaaten darüber bemängelt.

Was den Zugang zum Arbeitsmarkt anbelangt, haben Studenten und Wissenschaftler aus Drittstaaten nach Abschluss des Studiums bzw. des Forschungsprojekts keine ausreichenden Möglichkeiten, Arbeit zu suchen. Familienangehörigen von Wissenschaftlern wird der Zugang zum Arbeitsmarkt nicht garantiert. Studenten haben während ihres Studiums nur begrenzt die Möglichkeit, einer Erwerbstätigkeit nachzugehen, was es ihnen schwer macht, ihr Studium zu finanzieren und einen Beitrag zur Wirtschaft zu leisten.

Darüber hinaus ist die derzeitige Regelung auf bestimmte Personengruppen beschränkt. Die Anwendung der Bestimmungen auf Schüler, Freiwillige und unbezahlte Praktikanten ist den Mitgliedstaaten freigestellt, was zu großen Unterschieden bei der Anwendung zwischen den Mitgliedstaaten führt. Bezahlte Praktikanten und Au-pair-Beschäftigte werden von überhaupt keiner EU-Regelung erfasst, obgleich sie mit ähnlichen Problemen konfrontiert sind und ihre

Austauschprogramme mit denen der erfassten Gruppen vergleichbar sind. Diese Personengruppen müssen besser geschützt werden. Dies gilt in besonderem Maße für Au-pair-Beschäftigte, die wegen ihrer Tätigkeit in einer Familie besonders schutzbedürftig sind.

Im Jahr 2010 kamen rund 220 000 Drittstaatsangehörige in die EU, um dort zu studieren oder an sonstigen Ausbildungsmaßnahmen teilzunehmen, etwa 7 000 kamen im Rahmen von Forschungsprojekten. Es liegen keine umfassenden Daten über die Anzahl der Drittstaatsangehörigen in der EU, die mit den oben dargelegten Problemen konfrontiert sind, und über die Anzahl der Drittstaatsangehörigen vor, die sich wegen solcher Probleme für ein Land außerhalb der EU entschieden haben. Tatsache ist jedoch, dass sehr viele derjenigen, die nach den geltenden Bestimmungen einreisen, Problemen begegnen, es sei denn, sie werden durch innerstaatliche Abhilfemaßnahmen beseitigt. Die verfügbaren Informationen über die ermittelten Probleme in Verbindung mit der beträchtlichen Anzahl an Aufenthaltstiteln, die jedes Jahr auf der Grundlage der geltenden Richtlinien erteilt werden, legen nahe, dass Abhilfe geschaffen werden muss. Die Schwachstellen könnten zusammengenommen die Attraktivität der EU für hoch qualifizierte Studenten, Wissenschaftler und andere Gruppen von Drittstaatsangehörigen in einer Zeit beeinträchtigen, in der andere Länder der Welt für diese Personengruppen immer attraktiver werden.

## 2. WELCHE ROLLE SPIELT DIE EU?

Artikel 79 AEUV überträgt der Union ausdrücklich die Aufgabe, eine gemeinsame Einwanderungspolitik zu entwickeln. Allerdings dürfen die Mitgliedstaaten entscheiden, wie viele Zuwanderer sie zum Zweck einer selbstständigen oder unselbständigen Erwerbstätigkeit zulassen.

Ein effizientes Einwanderungssystem, das die EU für qualifizierte Zuwanderer attraktiv macht, erfordert gemeinsame Zulassungsbedingungen und -anforderungen. Nur durch eine einheitliche Regelung für alle Mitgliedstaaten kann Mobilität innerhalb der EU funktionieren.

Die Bedingungen für Einreise und Aufenthalt, die Erteilung von Visa für einen längerfristigen Aufenthalt und Aufenthaltserlaubnissen, die Rechte von Staatsangehörigen, die sich rechtmäßig in den Mitgliedstaaten aufhalten, und die Bedingungen für ihre Mobilität innerhalb der EU und ihren Aufenthalt können durch EU-Vorschriften geregelt werden. Gemäß Artikel 79 Absatz 2 AEUV werden solche Vorschriften von Rat und Parlament im ordentlichen Gesetzgebungsverfahren beschlossen.

Die geltenden Richtlinien haben sich im Laufe der Jahre als nützlich erwiesen, und das neue Instrument würde die Situation noch weiter verbessern. Eine transparente Regelung mit Garantien, die einen wirklichen Kompetenztransfer sicherstellen, würde den Austausch zwischen Mitgliedstaaten und Herkunftsstaaten erleichtern.

Zudem würden EU-Rechtsvorschriften, die die Rechte und Bedingungen für den Aufenthalt in den Mitgliedstaaten präzisieren, zu einem besseren Schutz der Grundrechte beitragen.

### 3. ZIELE

Politisches Hauptziel ist es, die Vorschriften für die Einreise von Drittstaatsangehörigen zu Forschungs- und Studienzwecken, zum Zweck der Erfahrungssammlung und/oder zur Teilnahme an verschiedenen Aktivitäten zur Verbesserung ihrer Kompetenzen und Fähigkeiten (Schüleraustausch, Freiwilligendienst, unbezahltes oder bezahltes Praktikum oder Au-pair-Beschäftigung) in die EU sowie für den dortigen Aufenthalt für mehr als drei Monate zu verbessern.

Die Einzelziele beziehen sich auf die vorstehend dargelegten Probleme:

- Verbesserung der Zulassungsbedingungen durch eine bessere Koordinierung mit den Verfahren für die Erteilung von Aufenthaltstiteln und durch die Verbesserung der Verfahren für die Entscheidung über entsprechende Anträge;
- Präzisierung und Verbindlichmachung der Bestimmungen für die anderen Gruppen, für die sie gelten;
- bessere Abstimmung mit den Bestimmungen für Unionsprogramme mit Mobilitätsmaßnahmen, wie Erasmus-Mundus- und Marie-Curie-Stipendien;
- Verbesserung der Verfahrensgarantien, beispielsweise Fristen für Entscheidungen über Anträge;
- Verbesserung des Zugangs von Studenten und Wissenschaftlern zu Erwerbstätigkeit und Arbeitsmarkt und Einführung eines an bestimmte Bedingungen geknüpften Bleiberechts für Studenten und Wissenschaftler, um nach Abschluss des Studiums bzw. Forschungsprojekts Arbeit zu suchen;
- Erleichterung der Mobilität innerhalb der EU;
- Festlegung kohärenter Bestimmungen zum Schutz von Au-pair-Beschäftigten und bezahlten Praktikanten.

### 4. OPTIONEN

Vier Optionen wurden in Betracht gezogen.

#### **Option 1 – (Ausgangsszenario). Keine Veränderung der gegenwärtigen Situation**

Diese Option ließe eine Reihe von Problemen ungelöst. Die Mitgliedstaaten würden weiterhin unterschiedliche Zulassungsbedingungen, insbesondere für Visa, anwenden. Diese Aspekte blieben unklar und intransparent, potenzielle Antragsteller und Organisationen müssten weiter die bestehenden unterschiedlichen Regelungen berücksichtigen. Die Bedingungen für die Mobilität innerhalb der EU blieben (insbesondere für Studenten) restriktiv, während bezahlte Praktikanten von überhaupt keinen EU-Rechtsvorschriften erfasst würden. Die Hindernisse, die ihnen begegnen, würden nicht beseitigt, und sie würden je nach Mitgliedstaat unterschiedlichen Rechtsvorschriften unterliegen. Im Hinblick auf den Vorschlag für eine Richtlinie über die konzerninterne Entsendung, über die der Rat und das Parlament derzeit verhandeln und die ebenfalls Bestimmungen über die Mobilität von Trainees innerhalb der EU vorsieht, käme es in Ermangelung einer Regelung für andere Praktikanten als konzernintern entsandte Trainees aus Drittstaaten zu Unstimmigkeiten in den EU-Regelungen für diese Personengruppe. Auch würden die Unionsprogramme mit Mobilitätsmaßnahmen auch in Zukunft nicht ausreichend mit den Einwanderungsbestimmungen abgestimmt werden,

und die Gleichbehandlungsrechte der Richtlinie über die kombinierte Erlaubnis wären möglicherweise weiterhin auf manche Personengruppen nicht anwendbar.

Während einige Mitgliedstaaten ihre Rechtsvorschriften zur Umsetzung der Bestimmungen für Studenten und Wissenschaftler weiter überarbeitet haben, sind andere untätig geblieben. Dadurch kommt es zunehmend zu Unterschieden in den Rechtsvorschriften der einzelnen Mitgliedstaaten. Nichts deutet auf eine Besserung hin. Die Offenheit der EU gegenüber Drittländern, auf die wichtige Strategien wie die bestehenden Richtlinien, der Europäische Forschungsraum und der Europäische Hochschulraum abzielen, ließe sich nicht verwirklichen.

### **Option 2. Verstärkte Kommunikation (insbesondere im Bereich der Forschung) und bessere Durchsetzung der geltenden Bestimmungen**

Diese Option sieht eine Verbesserung der Information und des Zugangs dazu vor, um die geltenden Bestimmungen klarer zu machen, damit diese besser angewandt werden. Daneben könnte mehr getan werden, um bewährte Verfahren für die Zulassung und den Schutz der Gruppen, die nicht von der Richtlinie 2004/114/EG erfasst werden (Au-pair-Beschäftigte und bezahlte Praktikanten), zwischen den Mitgliedstaaten auszutauschen. Es würde systematischer dafür gesorgt werden, dass sich die Mitgliedstaaten ihrer Pflichten nach diesen Richtlinien bewusst werden und ihnen nachkommen.

### **Option 3. Verbesserung der Zulassungsbedingungen, Rechte und Verfahrensgarantien**

Diese Option sieht in erster Linie Verbesserungen für Studenten, Schüler, Freiwillige und unbezahlten Praktikanten vor, da für sie Zulassungsbedingungen (Erleichterung bei der Visumerteilung) eingeführt werden sollen, die mit denen für Wissenschaftler vergleichbar sind. Die derzeit für Schüler, Freiwillige und unbezahlte Praktikanten fakultativen Bestimmungen würden verbindlich werden. Die Mitgliedstaaten wären verpflichtet, es den Drittstaatsangehörigen (Studenten und anderen Gruppen), die ein Visum beantragen und die Zulassungsbedingungen erfüllen, möglichst leicht zu machen, das Visum zu erhalten. Auch würden die Verfahrensgarantien vor allem durch die Einführung von Fristen, innerhalb deren die Behörden der Mitgliedstaaten über den Antrag entscheiden müssen (60 Tage), geändert werden. Angesichts der begrenzten Dauer dieser Aufenthalte wäre dies angebracht. In Ausnahmefällen könnte die Frist um 30 Tage verlängert werden. Bei dieser Option würden Studenten zudem das Recht erhalten, ab dem ersten Aufenthaltsjahr mindestens 15 Stunden pro Woche zu arbeiten. Darüber hinaus würde diese Option auch eine Bestimmung vorsehen, wonach die Mitgliedstaaten bei der Erhebung von Bearbeitungsgebühren darauf achten müssten, dass diese angemessen sind. Dies entspräche anderen EU-Instrumenten im Bereich der legalen Einwanderung wie der Richtlinie über die kombinierte Erlaubnis und der jüngsten Rechtsprechung.

### **Option 4. Weitere Verbesserung der Zulassungsbedingungen, der Rechte in Bezug auf die Mobilität innerhalb der EU und der Verfahrensgarantien, Zugang von Studenten und Wissenschaftlern zum Arbeitsmarkt nach Abschluss des Studiums bzw. des Forschungsprojekts, Ausweitung des Anwendungsbereichs auf Au-pair-Beschäftigte und bezahlte Praktikanten**

Diese Option zielt auf eine umfassendere Verbesserung der Bedingungen und Rechte für die erfassten Gruppen. Der Anwendungsbereich der Regelung würde auf Au-pair-Beschäftigte und bezahlte Praktikanten ausgeweitet werden, für die spezifische Zulassungsbedingungen eingeführt würden, um diese Drittstaatsangehörigen besser zu schützen. Angesichts der besonderen Schutzbedürftigkeit von Au-pair-Beschäftigten im Vergleich zu anderen Gruppen von Drittstaatsangehörigen wird deren Einbeziehung in den Anwendungsbereich der Richtlinie als gerechtfertigt angesehen. Hauptgrund hierfür ist, dass sie in einer Familie arbeiten und ihre Arbeitsbedingungen unter normalen Umständen nicht kontrolliert werden. Ebenso gilt die Einbeziehung bezahlter Praktikanten in den Anwendungsbereich als gerechtfertigt, da sich ihre Situation nicht wesentlich von der unbezahlter Praktikanten oder von Trainees aus der EU unterscheidet, die nach dem Vorschlag für eine Richtlinie über die konzerninterne Entsendung an einer entsprechenden Maßnahme teilnehmen.

Die Mitgliedstaaten könnten Visa für den längerfristigen Aufenthalt oder Aufenthaltstitel ausstellen. Wenn sie beide Arten von Aufenthaltstiteln erteilen, sollten sie die Erfüllung allein der Zulassungsbedingungen der Richtlinie verlangen (so dass für beide Aufenthaltstitel die gleichen Bedingungen gelten). Wenn Drittstaatsangehörige sich mehr als ein Jahr lang in einem Mitgliedstaat aufhalten, müsste dieser Staat, auch wenn er sonst nur Visa erteilt, nach dem ersten Aufenthaltsjahr eine Aufenthaltserlaubnis ausstellen. Die Mobilität innerhalb der EU, für die wegen ihres grenzüberschreitenden Charakters auf EU-Ebene einheitliche Bestimmungen gelten müssen, würde für Wissenschaftler und ihre Familienangehörigen sowie für Studenten leichter und unkomplizierter, und erstmals hätten auch bezahlte Praktikanten die Möglichkeit zur Mobilität. Für Teilnehmer an Unionsprogrammen mit Mobilitätsmaßnahmen wie Erasmus Mundus und Marie Curie würden günstigere Bestimmungen gelten. Nach dem Vorbild der in der Blue-Card-Richtlinie vorgesehenen Anlaufstellen und der Kontaktstellen gemäß dem Vorschlag für eine Richtlinie über die konzerninterne Entsendung müssten die Mitgliedstaaten Kontaktstellen einrichten, die die für die Mobilität innerhalb der EU erforderlichen Informationen entgegennehmen und übermitteln.

Was das Recht auf Gleichbehandlung anbelangt, würde diese Option eine günstigere Behandlung von Wissenschaftlern aus Drittstaaten in Bezug auf Sozialversicherungsleistungen einschließlich Familienleistungen vorsehen, die über die Rechte der Bestimmungen über die kombinierte Erlaubnis hinausgehen. Zudem würde Gruppen, die nach den Bestimmungen über die kombinierte Erlaubnis nicht unbedingt Zugang zu Gütern und Dienstleistungen erhalten, die der Öffentlichkeit zugänglich sind, ein solcher Zugang garantiert.

Wie in einigen Mitgliedstaaten bereits der Fall ist, hätten Studenten ab dem ersten Aufenthaltsjahr das Recht, mindestens zwanzig Stunden pro Woche zu arbeiten, so dass sie ihr Studium finanzieren und einen Beitrag zur Wirtschaft des Mitgliedstaaten leisten können. Den Mitgliedstaaten wäre weiterhin gestattet, der Situation auf dem nationalen Arbeitsmarkt Rechnung zu tragen. Studenten und Wissenschaftler dürften nach Abschluss des Studiums bzw. der Forschungsarbeit weitere zwölf Monate im Hoheitsgebiet verbleiben, um Arbeit zu suchen. Eine Reihe von Mitgliedstaaten haben bereits entsprechende Bestimmungen eingeführt. Da die Arbeitssuche einige Zeit in Anspruch nimmt, werden zwölf Monate als angemessener Zeitraum angesehen. Hinsichtlich der Verfahrensgarantien müssten die Mitgliedstaaten innerhalb von 30 Tagen über die Anträge von Erasmus-Mundus- und Marie-Curie-Stipendiaten und innerhalb von 60 Tagen über die Anträge aller anderen Gruppen

entscheiden. Wie bei Option 3 würde auch bei dieser Option eine Bestimmung eingeführt, wonach die Mitgliedstaaten bei der Erhebung von Bearbeitungsgebühren darauf achten müssten, dass diese angemessen ist.

## 5. ANALYSE DER AUSWIRKUNGEN

Die Auswirkungen der Optionen 2, 3 und 4 wurden hinsichtlich ihrer Relevanz und Wirksamkeit bei der Erreichung der wichtigsten Ziele, ihrer Durchführbarkeit (Schwierigkeiten bei der Umsetzung oder Risiken einschließlich der Verhältnismäßigkeit, Verwaltungsaufwand/Vereinfachung und finanzielle Auswirkungen), ihrer wirtschaftlichen, sozialen und externen Auswirkungen und ihrer Auswirkungen auf die Grundrechte mit dem Ausgangsszenariums verglichen und bewertet. Die Analyse der zu erwartenden Auswirkungen der Optionen, bei der einige quantitative Elemente berücksichtigt wurden, beruht hauptsächlich auf einer auf mehrere Kriterien gestützten qualitativen Bewertung.

Zwar hätte Option 2 einige positive Auswirkungen, jedoch würden sich diese hauptsächlich auf die bessere Information über die geltenden Bestimmungen beschränken, darunter über die Zulassungsbedingungen, die die EU für mehr Studenten und Wissenschaftler interessant machen könnte. Da an den bestehenden Rechtsakten keine Änderungen vorgenommen würden, blieben die Defizite bestehen. Die genannten Drittstaatsangehörigen würden keinen leichteren Zugang zum Arbeitsmarkt erhalten, was zur Folge hätte, dass die EU im Talentwettbewerb um Studenten und Wissenschaftler immer weiter zurückfallen würde. Die Auswirkungen auf die drei anderen (optionalen) Personengruppen, die von der Richtlinie 2004/114/EG erfasst werden, wären nur sehr gering. Die wirtschaftlichen Auswirkungen und der Verwaltungsaufwand hielten sich bei dieser Option in Grenzen, da lediglich die Kommunikation in dem Maße verbessert werden müsste, in dem es die Mitgliedstaaten für notwendig erachten.

Option 3 würde Studenten, Schülern, unbezahlten Praktikanten und Freiwilligen den Zugang zur EU erleichtern. Sie hätte daher einige positive Auswirkungen vor allem sozialer Art. Studenten könnten innerhalb des Hoheitsgebiets eines Mitgliedstaats einen Antrag auf Mobilität stellen, was die Mobilität innerhalb der EU fördert und die kulturelle und sprachliche Vielfalt der EU verbessert. Gleichbehandlungsvorschriften würden die Rechte der Studenten stärken und sie mehr an die der EU-Bürger angleichen. Bei dieser Option könnte die EU auf einen größeren Pool an Studenten und Wissenschaftler aus Drittstaaten zurückgreifen. Einige von ihnen könnten zu gegebener Zeit zum Wirtschaftswachstum und zur Entwicklung in der EU beitragen, wenn Mitgliedstaaten ihnen die erforderliche Arbeitserlaubnis erteilen. Ein leichter Zugang zum Arbeitsmarkt würde es Studenten ermöglichen, ihr Studium zu finanzieren und während ihres Studiums einen Beitrag zur Wirtschaft zu leisten. Die Einführung verbindlicher Fristen für die Bearbeitung der Anträge würde die Transparenz erhöhen und potenziellen Antragstellern mehr Planungssicherheit geben. Der Umsetzungsaufwand und die damit verbundenen Kosten wären für die einzelnen Mitgliedstaaten unterschiedlich, je nachdem, ob sie bereits über entsprechende Bestimmungen verfügen und die Bestimmungen, die nach der Richtlinie 2004/114/EG für bestimmte Gruppen optional waren, umgesetzt haben oder nicht. Die zusätzlichen Verfahrensgarantien wären mit einem Mehraufwand verbunden; beispielsweise müssten die Behörden die Ablehnung von Anträgen schriftlich begründen.



Option 4 hätte die größten positiven Auswirkungen auf die Wirtschaft. Denn sie würde Studenten und Wissenschaftlern ein zwölfmonatiges Bleiberecht im Hoheitsgebiet eines Mitgliedstaats nach Abschluss des Studiums bzw. des Forschungsprojekts zur Arbeitssuche garantieren. Mitgliedstaaten, in denen ihnen derzeit diese Möglichkeit verwehrt ist, könnten dann auf ein neues Talentpool zurückgreifen, was zu Wachstum und Wettbewerbsfähigkeit in der EU beiträgt, wenn der Mitgliedstaat die erforderliche Arbeitserlaubnis erteilt. Je nach Nachfragesituation könnten Drittstaatsangehörige die Erlaubnis zu arbeiten erhalten, wenn ihre Fähigkeiten auf dem nationalen Arbeitsmarkt gebraucht werden. Einige Mitgliedstaaten müssten diese Möglichkeit neu einführen, andere müssten ihre Bestimmungen anpassen, so dass das Bleiberecht auf (mindestens) zwölf Monate ausgeweitet wird. Erheblich bessere Zulassungsbedingungen kommen Wissenschaftlern und Studenten zugute, deren Qualifikationen, Wissen und Kompetenzen sich bereits bei ihrem ersten Aufenthalt positiv auf die Forschung und Entwicklung sowie innovative Leistungsfähigkeit ausgewirkt haben. Durch verbesserte Mobilitätsbestimmungen könnten sich diese Vorteile breitflächig über die EU verteilen. Dadurch, dass Au-pair-Beschäftigte und bezahlte Praktikanten erfasst werden sollen, würden besonders schutzbedürftige Gruppen von Zuwanderern, die oft schlecht behandelt werden, besser geschützt.

Eine engere Verbindung zu den Anforderungen für die Erteilung von Aufenthaltserlaubnissen und Visa würde auf Ebene der Mitgliedstaaten Anpassungen erfordern, doch dürfte die Umsetzung keine größeren Schwierigkeiten aufwerfen. Die Umsetzung dieser Bestimmungen würde kurzfristig Zusatzkosten verursachen, besonders der Bestimmungen über die Zulassungsbedingungen. Mittel- bis langfristig könnten die Mitgliedstaaten aber dank der direkteren Verbindung zwischen verschiedenen Arten von Aufenthaltstiteln mit Einsparungen rechnen. Die Einführung und Anwendung der Verfahrensgarantien ist mit zusätzlichen Kosten verbunden.

## 6. DIE OPTIONEN IM VERGLEICH

Option 2 würde ein wichtiges Defizit der derzeitigen Bestimmungen beheben (Bereitstellung von Informationen). Insgesamt jedoch wären die positiven Auswirkungen beschränkt, da die bestehenden Rechtsakte nicht wesentlich geändert werden würden. Die anderen Defizite blieben bestehen.

Option 3 würde die **Zulassungsbedingungen** in Bezug auf die Ausstellung von Visa und/oder Arbeitserlaubnissen etwas verbessern. Sie hätte vor allem für Studenten und in gewisser Hinsicht auch für Schüler, Freiwillige und unbezahlte Praktikanten positive Auswirkungen. Für Wissenschaftler hätten die zeitlichen Fristen nur sehr begrenzten Nutzen, für Gruppen, die zurzeit unter keine der Richtlinien fallen, gar keinen. Option 4 hätte nicht nur für die unter die geltenden Richtlinien fallenden Gruppen, sondern auch für Au-pair-Beschäftigte und bezahlte Praktikanten erheblich größere positive Auswirkungen auf den Zugang zu der EU. Die bei Option 4 vorgesehenen Änderungen würden die Anforderungen, die in den verschiedenen Phasen des Zulassungsverfahrens zu erfüllen sind, und die Verbindung zwischen ihnen viel klarer machen.

Was die **Gleichbehandlung** angeht, würde von allen Optionen nur die Option 4 eine günstigere Behandlung der Wissenschaftler aus Drittstaaten in Bezug auf

Sozialversicherungsleistungen einschließlich Familienleistungen ermöglichen, die über die Rechte aus der Richtlinie über die kombinierte Erlaubnis hinausgeht. Zudem würde Gruppen, die nach den Bestimmungen über die kombinierte Erlaubnis nicht unbedingt Zugang zu Gütern und Dienstleistungen erhalten, die der Öffentlichkeit zugänglich sind, ein solcher Zugang garantiert.

In Bezug auf die **Mobilität innerhalb der EU** würden bei Option 3 nur die Bedingungen für Studenten verbessert werden. Option 4 würde darüber hinaus auch die Bedingungen für Wissenschaftler und ihre Familienangehörigen sowie für bezahlte Praktikanten verbessern und besondere Bestimmungen für Teilnehmer an Unionsprogrammen mit Mobilitätsmaßnahmen einführen.

Hinsichtlich der **Verfahrensgarantien** würden die verbindlichen Fristen für die Bearbeitung von Anträgen bei Option 3 für Transparenz und Planungssicherheit für potenzielle Antragsteller sorgen. Die strengeren Fristen bei Option 4 würden potenziellen Antragstellern weitere Vorteile bringen.

Option 3 würde den **Zugang zum Arbeitsmarkt** für Studenten erheblich verbessern, da die Zahl der Mindestarbeitsstunden erhöht wird und die Mitgliedstaaten den Studenten im ersten Aufenthaltsjahr nicht mehr verbieten dürfen, einer Erwerbstätigkeit nachzugehen. Option 4 würde die Mindestzahl an Arbeitsstunden für Studenten weiter erhöhen. Außerdem würde die Rechtslage für Studenten und Wissenschaftler erheblich attraktiver werden, weil sie im Hoheitsgebiet eines Mitgliedstaats bleiben können, um Arbeit zu suchen, und weil die Familienmitglieder von Wissenschaftlern Zugang zum Arbeitsmarkt erhielten.

Nur mit Option 4 wird das Ziel **kohärenter Bestimmungen zum Schutz von Au-pair-Beschäftigten und bezahlten Praktikanten** erreicht. Sie sieht ein kohärentes Bündel an Zulassungsbedingungen und Rechten vor, die gewährleisten sollen, dass das Ziel des Praktikums und der Au-pair-Beschäftigung in der EU nicht in Frage gestellt wird.

### ***Bevorzugte Option***

Die Analyse und der Vergleich der Optionen zeigen, dass sich bestimmte Probleme nicht durch bessere Kommunikation allein lösen lassen und dass die Richtlinien daher überarbeitet werden müssen.

Zwar sind die Kosten der Umsetzung bei Option 2 am niedrigsten, doch lassen sich die Ziele mit dieser Option nur sehr bedingt erreichen. Die wirklichen Probleme bleiben weitgehend ungelöst. Option 2 ist daher als die Option mit dem schlechtesten Kosten/Nutzenverhältnis zu betrachten. Option 3 wäre wirksamer und effizienter als Option 2.

Option 4 ist jedoch insgesamt am wirksamsten und effizientesten. Zwar sind die Durchführungskosten höher als bei den anderen Optionen, doch sind diese im Hinblick auf die Ziele verhältnismäßig und notwendig, wenn ein erheblicher Nutzen gewährleistet werden soll.

Da die Problematik bei beiden Richtlinien ähnlich ist, ist es auch im Hinblick auf Kohärenz und Klarheit der EU-Rechtsvorschriften am sinnvollsten, beiden Richtlinien in einem Rechtsakt zusammenzufassen, was somit die bevorzugte Option ist. Dazu müssten die beiden

Richtlinien neu gefasst und in einem einzigen Rechtsakt zusammengefasst werden mit inhaltlichen Änderungen.

## 7. MONITORING UND EVALUIERUNG

Derzeit ist der wichtigste Indikator die Anzahl der Aufenthaltstitel für die EU, die an Drittstaatsangehörige zu Forschungs-, Ausbildungs- und Studienzwecken erteilt werden. Im Rahmen des neuen Instruments könnte besser zwischen den verschiedenen Gruppen unterschieden werden, beispielsweise zwischen bezahlten Praktikanten und Au-pair-Beschäftigten, unabhängig davon, ob sie mit einer Aufenthaltserlaubnis oder einem Visum in die EU einreisen. Durch die Erfassung der Zahl der erteilten Aufenthaltstitel könnte die Entwicklung der Lage beobachtet werden. Um die Mobilität innerhalb der EU und die Zahl der Teilnehmer an EU-finanzierten Programmen zur Förderung der Mobilität besser bewerten zu können, könnte diese Gruppe getrennt erfasst werden. Auch könnten Statistiken erstellt werden, um zu erfassen, wie viele Studenten und Wissenschaftler eine Arbeit suchen, welchen Anteil diese an der Gesamtzahl der Drittstaatsangehörigen haben und wie viele eine Arbeitserlaubnis erhalten. Darüber hinaus könnte festgehalten werden, wie lange die Mitgliedstaaten zur Entscheidung über Anträge brauchen; diese Zeiten könnten mit den derzeitigen Bearbeitungsfristen verglichen werden.

Wie bei jedem Rechtsinstrument der EU hat die Kommission sicherzustellen, dass die Mitgliedstaaten die Richtlinie(n) ordnungsgemäß und fristgerecht umsetzen. Im Bereich der Migration steht die Kommission im Kontaktausschuss für Migration mit den Mitgliedstaaten in Verbindung. Mit Hilfe dieses Diskussionsforums sollen Probleme vorausschauend angegangen und wirksamer gelöst werden, besonders während der Umsetzung.

Die Kommission wird die Vereinbarkeit der Umsetzungsmaßnahmen mit der Richtlinie und die fristgerechte Umsetzung durch die Mitgliedstaaten weiterhin überwachen. Sie wird gegebenenfalls Vertragsverletzungsverfahren einleiten. Der Vorschlag wird die Kommission verpflichten, dem Europäischen Parlament und dem Rat fünf Jahre nach Ablauf der Frist für die Umsetzung einen Bericht über die Anwendung der neuen Richtlinie in den Mitgliedstaaten zu unterbreiten. Im Bericht könnten auch die Auswirkungen der Richtlinie behandelt und Empfehlungen für weitere Maßnahmen gemacht werden.