



Brüssel, den 5.4.2016
COM(2016) 184 final

2013/0081 (COD)

MITTEILUNG DER KOMMISSION AN DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT

gemäß Artikel 294 Absatz 6 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union

betreffend den

Standpunkt des Rates im Hinblick auf den Erlass einer Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über die Bedingungen für die Einreise und den Aufenthalt von Drittstaatsangehörigen zu Forschungs- oder Studienzwecken, zur Absolvierung eines Praktikums, zur Teilnahme an einem Freiwilligendienst, Schüleraustauschprogrammen oder Bildungsvorhaben und zur Ausübung einer Au-pair-Tätigkeit

MITTEILUNG DER KOMMISSION AN DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT

gemäß Artikel 294 Absatz 6 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union

betreffend den

Standpunkt des Rates im Hinblick auf den Erlass einer Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über die Bedingungen für die Einreise und den Aufenthalt von Drittstaatsangehörigen zu Forschungs- oder Studienzwecken, zur Absolvierung eines Praktikums, zur Teilnahme an einem Freiwilligendienst, Schüleraustauschprogrammen oder Bildungsvorhaben und zur Ausübung einer Au-pair-Tätigkeit

1. HINTERGRUND

Übermittlung des Vorschlags an das Europäische Parlament und den Rat 26.3.2013
(Dokument COM(2013) 151 final – 2013/0081 COD)

Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses: 18.9.2013

Stellungnahme des Europäischen Parlaments in erster Lesung: 25.2.2014

Übermittlung des geänderten Vorschlags: entfällt

Voraussichtliches Datum der Festlegung des Standpunkts des Rates: 10.3.2016

2. GEGENSTAND DES VORSCHLAGS DER KOMMISSION

Bei dem Vorschlag handelt es sich um eine Neufassung der bestehenden Richtlinien betreffend Studenten (2004/114/EG) und Forscher (2005/71/EG). Ziel war es, die in Bezug auf diese Rechtsakte festgestellten Defizite zu beheben und damit die EU für die betreffenden Gruppen attraktiver zu machen. Mit dem Vorschlag wurde der Anwendungsbereich der EU-Vorschriften ausgeweitet, denn zuvor waren die Zulassungsbestimmungen nur für Studenten und Forscher verbindlich, während sie für Schüler, unbezahlte Praktikanten und Freiwillige unverbindlich waren. Der Vorschlag sah für alle Gruppen (einschließlich der neu hinzugekommenen Gruppen der bezahlten Praktikanten und Au-pair-Beschäftigten) verbindliche Bestimmungen vor. Insbesondere in Bezug auf die Zulassungsverfahren, die Gleichbehandlungsrechte, das Recht von Studenten auf Zugang zum Arbeitsmarkt während des Studiums, die Mobilität innerhalb der EU sowie die Verfahrensgarantien wurden Verbesserungen vorgenommen. Außerdem wurde für Hochschulabsolventen und Forscher die Möglichkeit eingeführt, nach Abschluss des Studiums bzw. der Forschungsarbeiten eine Arbeit zu suchen oder ein Unternehmen zu gründen.

3. BEMERKUNGEN ZUM STANDPUNKT DES RATES

In der Trilog-Sitzung vom 17. November 2015 haben die beiden gesetzgebenden Organe eine politische Einigung erzielt, die vom AStV am 25. November 2015 und vom LIBE-Ausschuss am 30. November 2015 gebilligt wurde.

Der Gemeinsame Standpunkt und der ursprüngliche Kommissionsvorschlag unterscheiden sich vor allem in folgenden Punkten:

Anwendungsbereich (Artikel 2)

Der Gemeinsame Standpunkt begrenzt den Anwendungsbereich der verbindlichen Bestimmungen auf Forscher, Studenten, Praktikanten und Freiwillige, die am Europäischen Freiwilligendienst teilnehmen. Die Bestimmungen für Schüler, sonstige Freiwillige und Au-pair-Kräfte sind nicht verbindlich.

Bei Praktikanten wird nach dem Gemeinsamen Standpunkt auf die Unterscheidung zwischen bezahlten und unbezahlten Praktikanten verzichtet.

Allgemeine Zulassungsbedingungen (Artikel 7)

Nach dem Gemeinsamen Standpunkt können die Mitgliedstaaten vom Antragsteller verlangen, dass er die Anschrift seines künftigen Wohnsitzes im Hoheitsgebiet des betreffenden Mitgliedstaats angibt. Der Gemeinsame Standpunkt verpflichtet die Mitgliedstaaten, einen Antrag auch zu prüfen, wenn sich der Drittstaatsangehörige bereits in dem betreffenden Mitgliedstaat aufhält.

Zulassung von Forschungseinrichtungen (Artikel 9); Zulassung von Hochschuleinrichtungen, Bildungseinrichtungen, für Freiwilligendienste zuständigen Organisationen oder Praktikanten aufnehmenden Einrichtungen (Artikel 15)

Nach dem Gemeinsamen Standpunkt ist das Verfahren für die Zulassung von Forschungseinrichtungen fakultativ. Außerdem wird ein fakultatives Verfahren für die Zulassung von Hochschuleinrichtungen, Bildungseinrichtungen, für Freiwilligendienste zuständigen Organisationen oder Praktikanten aufnehmenden Einrichtungen eingeführt. Mitgliedstaaten, die solche Verfahren einführen, erleichtern die Antragstellung.

Besondere Bedingungen für Praktikanten (Artikel 13)

Der Gemeinsame Standpunkt führt die Einschränkung ein, dass Antragsteller in den zwei Jahren vor dem Datum der Antragstellung einen Hochschulabschluss erlangt haben oder ein Studium absolvieren müssen, das zu einem Hochschulabschluss führt. Zudem gestattet er den Mitgliedstaaten, zu verlangen, dass das Praktikum den gleichen Bereich wie der erlangte Hochschulabschluss bzw. das absolvierte Studium betrifft und dem gleichen Qualifikationsniveau entspricht.

Gültigkeitsdauer des Aufenthaltstitels (Artikel 18)

Der Gemeinsame Standpunkt sieht für Studenten und Forscher, die an Programmen teilnehmen, eine Gültigkeitsdauer des Aufenthaltstitels von mindestens zwei Jahren (anstatt eines Jahres für jene, die nicht an Programmen teilnehmen) vor. Der Vorschlag der Kommission sah – außer im Rahmen der Mobilität innerhalb der EU – keine längere

Gültigkeitsdauer des Aufenthaltstitels für Studenten und Forscher, die an Programmen teilnehmen, vor.

Ablehnungsgründe (Artikel 20)

Mit dem Gemeinsamen Standpunkt wurden die Ablehnungsgründe weitgehend an diejenigen in der Richtlinie über unternehmensintern transferierte Arbeitnehmer¹ angepasst. Gleichzeitig wird ein Grund hinzugefügt, wonach die Mitgliedstaaten einen Antrag ablehnen können, wenn der Mitgliedstaat Beweise oder ernsthafte und sachliche Anhaltspunkte dafür hat, dass der Drittstaatsangehörige seinen Aufenthalt zu anderen Zwecken nutzen würde als zu jenen, für die er die Zulassung beantragt (Artikel 20 Absatz 2 Buchstabe f). Sowohl die Kommission als auch das Europäische Parlament hatten Vorbehalte zu der letztgenannten Bestimmung, die schließlich unter Beifügung folgender Erklärung der beiden Organe angenommen wurde:

Das Europäische Parlament und die Kommission fassen Artikel 20 Absatz 2 Buchstabe f dieser Richtlinie so auf, dass die Mitgliedstaaten einen Antrag nur dann ablehnen können, wenn sie den jeweiligen Fall unter Berücksichtigung der besonderen Umstände des Drittstaatsangehörigen und des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit geprüft und dabei Fakten oder ernsthafte objektive Gründe zugrunde gelegt haben. Die Kommission wird sicherstellen, dass die Mitgliedstaaten diese Bestimmung bei der Umsetzung der Richtlinie gemäß dieser Auslegung anwenden und wird im Rahmen ihrer Verpflichtungen nach Artikel 39 das Europäische Parlament und den Rat unterrichten.

Das Europäische Parlament und die Kommission vertreten die Auffassung, dass die Aufnahme dieser Bestimmung in diese Richtlinie keinen Präzedenzfall für künftige Rechtsinstrumente auf dem Gebiet der Migration darstellen sollte.

Gründe für die Entziehung oder Nichtverlängerung von Aufenthaltstiteln (Artikel 21)

Analog zu den Ablehnungsgründen wurden mit dem Gemeinsamen Standpunkt auch die Gründe für die Entziehung oder Nichtverlängerung von Aufenthaltstiteln weitgehend an diejenigen in der Richtlinie über unternehmensintern transferierte Arbeitnehmer angepasst.

Gleichbehandlung (Artikel 22)

Der Gemeinsame Standpunkt sieht zwar (ebenfalls im Einklang mit der Richtlinie über unternehmensintern transferierte Arbeitnehmer) vor, dass die Mitgliedstaaten die Gewährung von Familienleistungen für Forscher von einer Mindestaufenthaltsdauer abhängig machen können, trägt aber insgesamt dem Ziel des Kommissionsvorschlags Rechnung, transparenter zu machen, auf welche auf die Richtlinie über eine kombinierte Erlaubnis² gestützten Gleichbehandlungsrechte die verschiedenen unter die neu gefasste Richtlinie fallenden Gruppen Anspruch haben.

¹ Richtlinie 2014/66/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 15. Mai 2014 über die Bedingungen für die Einreise und den Aufenthalt von Drittstaatsangehörigen im Rahmen eines unternehmensinternen Transfers (ABl. L 157 vom 27.5.2014, S. 1).

² Richtlinie 2011/98/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13. Dezember 2011 über ein einheitliches Verfahren zur Beantragung einer kombinierten Erlaubnis für Drittstaatsangehörige, sich im Hoheitsgebiet eines Mitgliedstaats aufzuhalten und zu arbeiten, sowie über ein gemeinsames Bündel von Rechten für Drittstaatsarbeitnehmer, die sich rechtmäßig in einem Mitgliedstaat aufhalten (ABl. L 343 vom 23.12.2011, S. 1).

Erwerbstätigkeit von Studenten (Artikel 24)

Im Gemeinsamen Standpunkt wird die Mindestanzahl der Stunden, während deren Studenten Zugang zum Arbeitsmarkt haben, (von den in der Richtlinie 2004/114/EG vorgesehenen 10 Stunden pro Woche) auf 15 Stunden pro Woche angehoben (sie liegt damit allerdings unter der Anzahl von 20 Stunden pro Woche, die die Kommission vorgeschlagen hatte). Mit dem Gemeinsamen Standpunkt wird nicht die von der Kommission vorgeschlagene Streichung der Bestimmung der Richtlinie 2004/114/EG geändert, der zufolge die Mitgliedstaaten den Zugang zum Arbeitsmarkt im ersten Jahr des Aufenthalts verweigern konnten.

Arbeitssuche oder Unternehmensgründung von Forschern und Studenten nach Abschluss der Forschungsarbeiten oder des Studiums (Artikel 25)

Der Gemeinsame Standpunkt begrenzt den Zeitraum für die Arbeitssuche oder Unternehmensgründung auf neun Monate. Außerdem können die Mitgliedstaaten verlangen, dass die Anstellung, die ein Drittstaatsangehöriger sucht, oder das Unternehmen, das er aufbaut, dem Niveau der abgeschlossenen Forschungsarbeiten oder des abgeschlossenen Studiums entspricht. In Bezug auf Studenten ermöglicht der Gemeinsame Standpunkt den Mitgliedstaaten, diese Bestimmungen nur auf jene anzuwenden, die in ihrem Studium ein Mindestniveau erreicht haben (das nicht höher als Niveau 7 des Europäischen Qualifikationsrahmens, d. h. Master-Niveau, sein darf).

Mobilität innerhalb der EU (Artikel 27 – 32)

Im Gegensatz zum Kommissionsvorschlag, der auch für bezahlte Praktikanten Bestimmungen über die Mobilität innerhalb der EU vorsah, enthält der Gemeinsame Standpunkt solche Bestimmungen nur für Studenten und Forscher. Mit dem Gemeinsamen Standpunkt wird (wie in der Richtlinie über unternehmensintern transferierte Arbeitnehmer) ein Verfahren der „Mitteilung“ eingeführt – ein vereinfachtes Verfahren, wonach sich Studenten und Forscher auf der Grundlage des vom ersten Mitgliedstaat ausgestellten Aufenthaltstitels in einen zweiten Mitgliedstaat begeben dürfen.

Für Forscher gilt dieses Verfahren im Falle der kurzfristigen Mobilität (bis zu 180 Tage; Artikel 28). Bei einer über diesen Zeitraum hinausgehenden Mobilität (Artikel 29) kann der Mitgliedstaat entweder das Mitteilungsverfahren oder alternativ ein Antragsverfahren anwenden.

Familienangehörige eines Forschers sind berechtigt, auf der Grundlage derselben Bestimmungen den Forscher in einen anderen Mitgliedstaat zu begleiten (Artikel 30).

Der Gemeinsame Standpunkt beschränkt die Mobilität von Studenten innerhalb der EU auf Studenten, die an einem Programm mit Mobilitätsmaßnahmen teilnehmen, verlängert aber zugleich die Aufenthaltsdauer im zweiten Mitgliedstaat auf bis zu 360 Tage (Artikel 31).

Verfahrensgarantien (Artikel 34)

Der Gemeinsame Standpunkt sieht vor, dass die Mitgliedstaaten binnen einer Frist von 90 Tagen über Anträge entscheiden, außer wenn das Zulassungsverfahren eine zugelassene aufnehmende Einrichtung betrifft. In diesem Fall beträgt die Frist 60 Tage.

4. FAZIT

Trotz der Änderungen, die mit dem Gemeinsamen Standpunkt vorgenommen wurden, wird der Wortlaut des Gemeinsamen Standpunkts dem ursprünglichen Ziel der Kommission gerecht, die EU für die betreffenden Gruppen attraktiver zu machen und den Rechtsrahmen für ihre Einreise und ihren Aufenthalt klarer und transparenter zu gestalten. Insgesamt stimmt der Standpunkt des Rates inhaltlich weitgehend mit dem Vorschlag der Kommission überein und kann daher befürwortet werden.