

RELEX - 008

Brüssel, den 29. April 2003

STELLUNGNAHME

des Ausschusses der Regionen

vom 9. April 2003

zu dem

"Vorschlag für eine Richtlinie des Rates**über die Bedingungen für die Einreise und den Aufenthalt von Drittstaatsangehörigen****zur Aufnahme eines Studiums, einer Berufsbildung oder eines Freiwilligendienstes"**

(KOM(2002) 548 endg. – 2002/0242 CNS)

Der Ausschuss der Regionen -

GESTÜTZT auf den "Vorschlag für eine Richtlinie des Rates über die Bedingungen für die Einreise und den Aufenthalt von Drittstaatenangehörigen zur Aufnahme eines Studiums, einer Berufsbildung oder eines Freiwilligendienstes" (KOM(2002) 548 endg. – 2002/0242 CNS);

AUFGRUND des Beschlusses des Rates vom 21. Oktober 2002, den Ausschuss der Regionen gemäß Artikel 265 Absatz 1 des Vertrags zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft um eine Stellungnahme zu diesem Thema zu ersuchen;

AUFGRUND des Beschlusses seines Präsidiums vom 12. März 2002, die Fachkommission für Außenbeziehungen mit der Erarbeitung dieser Stellungnahme zu beauftragen;

GESTÜTZT auf seine Stellungnahme vom 16. Mai 2002 zur Einwanderungspolitik: "Mitteilung der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament über eine gemeinsame Politik auf dem Gebiet der illegalen Einwanderung" (KOM(2001) 672 endg.) und zur Asylpolitik: "Vorschlag für eine Richtlinie des Rates über Mindestnormen für die Anerkennung und den Status von Drittstaatsangehörigen und Staatenlosen als Flüchtlinge oder als Personen, die anderweitig internationalen Schutz benötigen" (KOM(2001) 510 endg. – 2001/0207 CNS), (CdR 93/2002 fin)¹;

GESTÜTZT auf seine Stellungnahme vom 20. November 2002 zum "Grünbuch über eine Gemeinschaftspolitik zur Rückkehr illegal aufhältiger Personen" (KOM(2002) 175 endg.), (CdR 242/2002 fin);

GESTÜTZT auf seine Stellungnahme vom 20. November 2002 zu dem "Geänderten Vorschlag für eine Richtlinie des Rates betreffend das Recht auf Familienzusammenführung" (KOM (2002) 225 endg. – 1999/0258 CNS), (CdR 243/2002 fin)²;

GESTÜTZT auf den Entwurf einer Stellungnahme, der am 17. Februar 2003 von der Fachkommission für Außenbeziehungen angenommen wurde (CdR 2/2003 rev.1), Berichterstatter: Herr Skuthälla, Bürgermeister von Närpes (FIN, ELDR);

IN ERWÄGUNG NACHSTEHENDER GRÜNDE:

Die Schaffung gemeinsamer und auf Gleichbehandlung zielender Bestimmungen für die Einreise und den Aufenthalt von Drittstaatsangehörigen zur Aufnahme eines Studiums, einer Berufsbildung oder eines Freiwilligendienstes bringt sowohl für die Einreisenden als auch für ihr Herkunftsland und den Aufnahmestaat Vorteile mit sich. Ziel ist es, die Einreise von Drittstaatsangehörigen zur Aufnahme eines Studiums und ihre Mobilität auf dem Gebiet der Europäischen Gemeinschaft zu fördern.

Es muss ein einheitliches, gerechtes und offenes System angestrebt werden, bei dem die Antragsteller und die Mitgliedstaaten von vornherein wissen, wie der Antrag im Normalfall entschieden wird.

Die vorgeschlagene Richtlinie bildet eine gute Ergänzung zu den Vorschlägen betreffend die Einwanderung zur Ausübung einer Erwerbstätigkeit und die Familienzusammenführung; zusammen bilden sie eine Einheit aus gemeinsamen Bestimmungen und einen rechtlichen Rahmen.

Die Kommission muss den Rat und die Mitgliedstaaten darauf hinweisen, dass die Begriffsbestimmungen der vorgeschlagenen Richtlinie großzügig und wohlwollend zugunsten der Antragsteller ausgelegt werden müssen, wenn das Ziel einer gerechten und einheitlichen Behandlung erreicht werden soll.

Da Richtlinienvorschläge den Mitgliedstaaten Ausnahmeregelungen erlauben, muss dieser Umstand so aufgefasst werden, dass diese sich für Drittstaatsangehörige überwiegend günstig auswirken. Die im Richtlinienvorschlag enthaltenen Spielräume dürfen die Mitgliedstaaten nicht dazu ermuntern, die Modalitäten restriktiver zu gestalten, als in den Richtlinienbestimmungen vorgegeben.

Der Grundsatz der Gleichbehandlung von Studenten aus Drittstaaten mit Studenten aus Mitgliedstaaten muss beachtet werden, auch wenn die Einreisebestimmungen der Mitgliedstaaten voneinander abweichen. Wenn die Erfüllung der Einreisebedingungen in einem Mitgliedstaat geprüft wurde, muss das Ergebnis in allen Mitgliedstaaten Wirkung entfalten.

Besonders zu berücksichtigen ist die Haltung der regionalen und lokalen Gebietskörperschaften sowie der Bildungseinrichtungen in Bezug auf die gemeinsamen Richtlinien und ihre Auslegung;

verabschiedete auf seiner 49. Plenartagung am 9./10. April 2003 (Sitzung vom 9. April) folgende Stellungnahme:

*

* *

Standpunkte des Ausschusses der Regionen

1. Allgemeine Bemerkungen

"Wir vereinigen keine Staaten, wir vereinen Menschen" (Jean Monnet)

1. Der Ausschuss der Regionen will die Erinnerung daran wach halten, dass die Europäische Union ein Friedensprozess ist, an dessen Anfang jener Weltbrand stand, der vor annähernd sechzig Jahren gelöscht wurde und der eine vernichtende Bedrohung für die europäische Seele darstellte. Hierbei kann die historische Bedeutung der Überwindung der Teilung des europäischen Kontinents nicht hoch genug bewertet werden. Die Grundfesten einer friedlichen Zukunft Europas wurden damit entscheidend gestärkt.
2. Das Streben nach Frieden, Freiheit und Sicherheit darf jedoch nicht auf Europa beschränkt sein. Gemäß Artikel 11 des Vertrags über die Europäische Union muss die Gemeinschaft in ihren Handlungen danach streben:
 - den Frieden zu wahren und die internationale Sicherheit gemäß den Grundsätzen der Charta der Vereinten Nationen zu stärken und
 - die internationale Zusammenarbeit zu fördern.
3. Darüber hinaus erinnert der Ausschuss daran, dass die Bürger Europas jahrhundertlang jenseits der Grenzen des eigenen Landes und über Europa hinaus gereist sind. Nie war die Zahl der Studenten aus Drittstaaten an den Bildungseinrichtungen in der Gemeinschaft größer als heute. Nach Ansicht des Ausschusses hat die Unterstützung der Studenten aus den europäischen Drittstaaten einen hohen Stellenwert.
4. Kritik am Richtlinienvorschlag der Kommission ist zweifelsohne dahingehend angebracht, dass dieser den Mitgliedstaaten zu große Ermessensspielräume einräumt. Der Ausschuss betont, dass sich die Mitgliedstaaten zur Einhaltung der Zielvorgaben der Richtlinie verpflichten müssen, damit den Studenten aus Drittstaaten eine einheitliche und gerechte Behandlung garantiert werden kann.

2. Besondere Bemerkungen

Der Ausschuss der Regionen

1. **begrüßt** den Vorschlag der Kommission für eine Richtlinie über die Bedingungen für die Einreise und den Aufenthalt von Drittstaatsangehörigen zur Aufnahme eines Studiums, einer Berufsbildung oder eines Freiwilligendienstes, mit dem die Kommission ihren Beitrag zur Umsetzung der Schlussfolgerungen des Europäischen Rates von Tampere am 15./16. Oktober 1999 betreffend die Ausarbeitung von Legislativvorschlägen für eine Einwanderungspolitik auf der Grundlage von Artikel 63 Absatz 3 Buchstabe a und Absatz 4 des EG-Vertrags vorlegt;
2. **erinnert daran**, dass bei der Behandlung der Legislativvorschläge für eine

Einwanderungspolitik ein hoher Harmonisierungsgrad angestrebt werden muss. Diese Zielsetzung fördert die Annäherung der Rechte und Pflichten der auf dem Gebiet der Europäischen Union rechtmäßig aufhältigen Personen – darunter jener, die von diesem Richtlinienvorschlag erfasst werden;

3. **betrachtet** die Einreise von Drittstaatsangehörigen zu Bildungszwecken wohlwollend. Der Vorschlag fördert die Einreise von Drittstaatsangehörigen zur Aufnahme eines Studiums und erhöht Europas Anziehungskraft im Wettbewerb um ausländische Studenten;
4. **erachtet es als wichtig**, dass die Europäische Union in den Drittstaaten für die Bereiche Bildung und Berufsbildung als im weltweiten Vergleich Maßstäbe setzend wahrgenommen wird. Der Ausschuss erinnert daran, dass die Europäische Union zahlreiche bildungspolitische Ziele verfolgt und Förderprogramme betreibt. Seines Erachtens sollte das Ziel, dass Europa im Bildungsbereich weltweit Maßstäbe setzt, auch in den Schwerpunkten der Bildungs-, Berufsbildungs- und Jugendprogramme der Europäischen Union ab 2006 berücksichtigt werden;
5. **stimmt** der Kommission darin **zu**, dass die Aufnahme von Drittstaatsangehörigen in europäische Bildungseinrichtungen positive Auswirkungen auf die Dynamik der europäischen Bildungssysteme haben kann und dass die Einrichtungen dadurch angeregt werden, verstärkt qualitativ hochwertige internationale Programme zu entwickeln;
6. **erachtet es als wichtig**, dass die Richtlinie keinen Einfluss auf die Bedingungen für die Aufnahme in Bildungs- oder Berufsbildungseinrichtungen nimmt;
7. **unterstreicht**, dass die Festlegung der Aufnahmebedingungen – und damit auch der Sprachanforderungen – Aufgabe der aufnehmenden Bildungseinrichtung sein muss. Die Möglichkeit für die Mitgliedstaaten, über Sprachanforderungen einzelstaatliche Beschränkungen zu schaffen, stellt keinen Beitrag zur Richtlinie dar, sondern bildet ein potenzielles Studienhindernis. Hier besteht vielmehr die Gefahr, dass es zu Konflikten mit den Aufnahmebedingungen der aufnehmenden Bildungseinrichtungen kommen kann, die in jedem Fall den Ausschlag geben müssen;
8. **stellt fest**, dass auf einzelstaatlicher Ebene im Sinne einer integrierten Regelung der Einreisemodalitäten von einer engen Zusammenarbeit zwischen Bildungseinrichtungen, lokalen und regionalen Gebietskörperschaften sowie den für die Ausstellung der Aufenthaltstitel verantwortlichen Behörden ausgegangen werden muss;
9. **geht davon aus**, dass auf europäischer Ebene ein System zur statistischen Erfassung der Daten von Drittstaatsangehörigen, die zur Aufnahme eines Studiums einreisen, und zum Austausch dieser Daten zwischen den Beteiligten auf einzelstaatlicher Ebene und den Mitgliedstaaten eingerichtet wird;
10. **begrüßt** die breite und flexible Definition des Begriffs Berufsbildung im Vorschlag der Kommission;
11. **unterstreicht**, dass die Bedeutung des Begriffs "Studienprogramm", mit dem die sukzessive Abfolge mehrerer ganztägiger Kurse bezeichnet wird, in den einzelnen Mitgliedstaaten voneinander abweicht. Das Lehrangebot von Bildungseinrichtungen kann sich neben den Grundstudien auch auf unterschiedliche Aufbaustudienprogramme erstrecken, die zwar zu keinem Abschluss, jedoch zu einem Ausbildungsnachweis führen, der für das Berufsleben wichtig ist. Außerdem können die Studien Teil eines größeren Ganzen sein, wobei die Studierenden aus Drittstaaten für ihren

Studienabschluss in ihr Herkunftsland zurückkehren. Der Ausschuss ist daher der Ansicht, dass der Begriff "Kurs" flexibel aufgefasst werden muss. Ferner kann die enge Auslegung der Wortes "ganztags" zu Härtefällen führen. "Ganztags" muss daher so aufgefasst werden, dass die Aufnahme eines Studiums den Hauptzweck der Einreise darstellt;

12. **macht darauf aufmerksam**, dass die Richtlinie in keiner Weise auf den großen Wohnungsmangel insbesondere in Großstadregionen eingeht und sich ebenso wenig mit den Kosten für Wohnung und Unterbringung befasst, die Studenten aus Drittstaaten in den Mitgliedstaaten der EU vor große Probleme stellen. Hierauf wird bereits in der Stellungnahme des Ausschusses der Regionen eingegangen, die sich mit der Richtlinie betreffend das Recht auf Familienzusammenführung befasst. Die echte Sorge um die Chancen der Studenten aus Drittstaaten, vom Know-how Europas zu profitieren, erfordert ein besonderes Engagement für deren Wohnsituation;
13. **betont**, dass die zentrale Aufgabe der regionalen und lokalen Gebietskörperschaften als Regierungs- bzw. Verwaltungsebene, die den Bürgern am nächsten steht, in der Bereitstellung von Wohnungsdiensten, Gesundheitsversorgung sowie sozialen Dienstleistungen für Studenten aus Drittstaaten liegt. Der Ausschuss vertritt die Ansicht, dass die Auswirkungen der Richtlinie auf die Möglichkeiten und Voraussetzungen der regionalen und lokalen Ebene für die Bereitstellung der genannten Angebote untersucht werden müssen;
14. **erachtet** die Erleichterung der Einreise zur Aufnahme eines Freiwilligendienstes ebenfalls als wichtig. Der Vorschlag der Kommission würde beispielsweise die Einreise und den Aufenthalt von Teilnehmern an internationalen Freiwilligenprogrammen flexibler gestalten;
15. **unterstützt** die Förderung der Freizügigkeit von Studenten zwischen den Mitgliedstaaten unter dem Vorbehalt, dass die betreffenden Einreisebestimmungen hierfür ausreichend harmonisiert wurden. Der Ausschuss macht darauf aufmerksam, dass den Mitgliedstaaten in Artikel 6 ein erheblicher Ermessenspielraum für die Ausstellung von Aufenthaltstiteln eingeräumt wird; wohingegen Artikel 7 regelt, dass Drittstaatsangehörige nach Ausstellung eines Aufenthaltstitels unter dieser Richtlinie und nach Erfüllung bestimmter Bedingungen ein uneingeschränktes Aufenthaltsrecht in einem anderen Mitgliedstaat erhalten, in dem sie entweder einen Teil ihres bereits begonnenen Studienprogramms absolvieren oder ein bereits abgeschlossenes Studienprogramm durch ein weiteres Studienprogramm ergänzen möchten;
16. **hält es für wichtig**, dass Artikel 18 des Richtlinienvorschlags das eingeschränkte Recht der Studenten auf Arbeit regelt. Der Ausschuss hält jedoch für unbegründet, dass Studenten aus Drittstaaten im ersten Studienjahr das Recht auf Arbeit verwehrt werden kann. Mit dieser Einschränkung werden sie den übrigen Studierenden gegenüber schlechter gestellt. Das Recht der Studierenden aus Drittstaaten auf Arbeit muss dem der anderen Studierenden gleichgestellt sein;
17. **unterstreicht** die Bedeutung der in Artikel 7 und Artikel 20 geregelten Fristen für die Prüfung von Anträgen. Der Ausschuss ist jedoch der Auffassung, dass diese Fristen dazu bestimmt sind, dem Kandidaten eine bessere Vorhersehbarkeit zu gewährleisten, und dass ihre Länge weder für den Kandidaten noch für die beteiligten Einrichtungen einen Faktor der Ungewissheit darstellen darf;
18. **hält** den Wortlaut von Artikel 6 Absatz 3 **für unklar**. Gemäß dem Vorschlag der Kommission, legen "die Mitgliedstaaten ... fest, für welche Stellen und Kurse ein

Drittstaatsangehöriger, der die Bedingungen nach Absatz 1 Buchstabe b und gegebenenfalls Buchstabe d erfüllt, einen Aufenthaltstitel 'Student' für das Erlernen einer Sprache beantragen kann". Aus dem Vorschlag geht nicht hervor, welchen Inhalts diese Sprachstudien sind und ob es sich um die Sprachen des jeweiligen Mitgliedstaates handelt oder um das Erlernen von Sprachen im Allgemeinen.

3. Empfehlungen des Ausschusses der Regionen

Empfehlung 1

Artikel 6: Besondere Bedingungen für Studenten (Absatz 1 Buchstabe c)

Vorschlag der Kommission	Änderungsvorschlag des Ausschusses der Regionen
c) auf Verlangen des Mitgliedstaats eine hinreichende Kenntnis der Sprache, in der das Studienprogramm des Studenten erfolgt;	

Begründung

Es ist nicht notwendig, dass die Mitgliedstaaten Sprachanforderungen formulieren. Die Bestimmung kann außerdem in direkten Konflikt mit jenen Sprachanforderungen geraten, die von der aufnehmenden Bildungseinrichtung als Aufnahmebedingung an Studenten aus Drittstaaten gestellt werden. Die Aufnahmebedingungen der Bildungseinrichtungen müssen als ausreichend und ausschlaggebend gelten. Hierbei werden natürlich die Möglichkeiten der Studenten berücksichtigt, sich in der lokalen Umgebung am Standort der Bildungseinrichtung zu bewegen. Die Möglichkeit für die Mitgliedstaaten, Sprachanforderungen aufzuerlegen, stellt keinen Beitrag zur Richtlinie dar, sondern bildet ein potenzielles Studienhindernis.

Empfehlung 2

Artikel 18: Arbeit von Studenten und unbezahlten Praktikanten, Absatz 2

Vorschlag der Kommission	Änderungsvorschlag des Ausschusses der Regionen
Die Mitgliedstaaten haben die Möglichkeit, dieses Recht während des ersten Aufenthaltsjahres nicht zu gewähren und es zu entziehen, wenn der Student keine hinreichenden Studienfortschritte erzielt.	

Begründung

Die Möglichkeit einer vollständigen Verweigerung des Rechts auf Arbeit im ersten Studienjahr und ihres Entzugs im Falle nicht hinreichender Studienfortschritte spiegelt eine übertriebene Angst vor Missbrauch wider. Das vollständige Verbot einer Erwerbstätigkeit für

Studenten aus Drittstaaten bedeutet für diese eine Schlechterstellung gegenüber den anderen Studenten. Die Beurteilung des Studienerfolgs als Ausgangspunkt für die Verweigerung einer Verlängerung der Arbeitserlaubnis kann sich als schwierig erweisen. Hier verschwimmen die Grenzen.

Wo es um das Recht auf Arbeit neben dem Studium geht, kommen auch regionale Perspektiven ins Spiel. Die Studenten aus Drittstaaten können im Verlauf ihres Studiums sowohl für die Privatwirtschaft als auch für den öffentlichen Sektor eine bedeutende Ressource im Arbeitsleben darstellen. Dieser Umstand muss stärker berücksichtigt werden als die Beschränkungen auf gesamtstaatlicher Ebene.

Empfehlung 3

Artikel 10: Besondere Bedingungen für Freiwillige

<i>Vorschlag der Kommission</i>	<i>Änderungsvorschlag des Ausschusses der Regionen</i>
Die Mitgliedstaaten dürfen einem Drittstaatsangehörigen einen Aufenthaltstitel "Freiwilliger" nur dann erteilen, wenn er zusätzlich zu den allgemeinen Bedingungen nach Artikel 5 folgende Bedingungen erfüllt:	Die Mitgliedstaaten dürfen einem Drittstaatsangehörigen einen Aufenthaltstitel "Freiwilliger" nur dann erteilen, wenn er zusätzlich zu den allgemeinen Bedingungen nach Artikel 5 folgende Bedingungen erfüllt:
a) Alter innerhalb der von dem betreffenden Mitgliedstaat festgelegten Mindest- und Höchstaltersgrenze;	a) Alter innerhalb der von dem betreffenden Mitgliedstaat festgelegten Mindestaltersgrenze;

Begründung

Es gibt keine objektiven Gründe, die eine solche Altersgrenze rechtfertigen würden. Diese würde im Übrigen den politischen Grundsätzen zuwiderlaufen, die die Europäische Union im Bereich der Berufsbildung und des lebenslangen Lernens vertritt.

Empfehlung 4

Artikel 15 Absatz 2

<i>Vorschlag der Kommission</i>	<i>Änderungsvorschlag des Ausschusses der Regionen</i>
Die Mitgliedstaaten können Aufenthaltstitel oder Visa aus Gründen der öffentlichen Ordnung, Sicherheit oder Gesundheit entziehen. Die Gründe der öffentlichen Ordnung oder Sicherheit müssen ausschließlich auf der persönlichen Verhaltensweise des betreffenden Drittstaatsangehörigen beruhen. Das Auftreten von Krankheiten oder Behinderungen nach Ausstellung des Aufenthaltstitels kann nicht für sich genommen als Begründung für die Verweigerung der Verlängerung oder	Die Mitgliedstaaten können Aufenthaltstitel oder Visa aus Gründen der öffentlichen Ordnung, Sicherheit oder Gesundheit entziehen. Die Gründe der öffentlichen Ordnung oder Sicherheit müssen ausschließlich auf der persönlichen Verhaltensweise des betreffenden Drittstaatsangehörigen beruhen. Das Auftreten von Krankheiten oder Behinderungen nach Ausstellung des Aufenthaltstitels kann nicht als Begründung für die Verweigerung der Verlängerung oder Entziehung des

Entziehung des Aufenthaltstitels oder für die Ausweisung aus dem Hoheitsgebiet durch die zuständige Behörde des betreffenden Mitgliedstaats herangezogen werden.	Aufenthaltstitels oder für die Ausweisung aus dem Hoheitsgebiet durch die zuständige Behörde des betreffenden Mitgliedstaats herangezogen werden.
--	---

Begründung

Krankheit oder Behinderung können in keinem Fall ein Kriterium für die Verweigerung des Aufenthaltstitels darstellen.

Empfehlung 5

Artikel 20 Absatz 1

<i>Vorschlag der Kommission</i>	<i>Änderungsvorschlag des Ausschusses der Regionen</i>
1. Unbeschadet Artikel 7 werden Entscheidungen über Anträge auf Zulassung oder Verlängerung spätestens innerhalb von 90 Tagen ab der Einreichung des Antrags getroffen und dem Antragsteller mitgeteilt.	1. Unbeschadet Artikel 7 werden Entscheidungen über Anträge auf Zulassung oder Verlängerung spätestens innerhalb von 60 Tagen ab der Einreichung des Antrags getroffen und dem Antragsteller mitgeteilt.

Begründung

Die Frist von 90 Tagen für administrative Entscheidungen betreffend Anträge auf Zulassung oder Verlängerung ist zweifelsohne zu lang und würde nicht nur für den Kandidaten, sondern auch für die betroffene Einrichtung einen Faktor der Ungewissheit darstellen. So übersteigt eine Frist von 90 Tagen z.B. in der Regel die Länge der Ferien am Ende des Semesters bzw. Studienjahres. Der Kandidat, dessen Vertrag zur Verlängerung ansteht, könnte somit gegebenenfalls aus rein administrativen Gründen gezwungen sein, das Hoheitsgebiet des betreffenden Staates im Verlauf des Studienjahres zu verlassen.

Brüssel, den 9. April 2003

Der Präsident

des Ausschusses der Regionen

Albert BORE

Der Generalsekretär

des Ausschusses der Regionen

Vincenzo FALCONE

¹ ABl. C 278 vom 14.11.2002, S. 44.

² ABl. C 73 vom 26.3.2003, S. 16.

- -

CdR 2/2003 fin (FR/FI) MK/S/-NS/R/js

CdR 2/2003 fin (FR/FI) MK/S-NS/R/js