

Europäischer Wirtschafts- und Sozialausschuss

SOC/111

"Bedingungen für Einreise und Aufenthalt von Drittstaatsangehörigen zur Aufnahme eines Studiums, einer Berufsbildung oder eines Freiwilligendienstes"

Brüssel, den 26. März 2003

STELLUNGNAHME

des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses

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 Rat beschloss am 21. Oktober 2002, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss gemäß Artikel 262 des EG-Vertrags um Stellungnahme zu folgender Vorlage zu ersuchen:

" 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(2000) 548 endg. - 2002/0242 (CNS).

Die mit den Vorarbeiten beauftragte Fachgruppe Beschäftigung, Sozialfragen, Unionsbürgerschaft nahm ihre Stellungnahme am 4. März 2003 an. Berichterstatter war Herr PARIZA CASTAÑOS.

Der Ausschuss verabschiedete auf seiner 398. Plenartagung am 26./27. März 2003 (Sitzung vom 26. März) mit 88 Ja-Stimmen bei 5 Stimmenthaltungen folgende Stellungnahme:

*

* *

1. Wesentlicher Inhalt des Richtlinienvorschlags

1. Der Richtlinienvorschlag hat die Bedingungen für die Einreise und den Aufenthalt von vier verschiedenen Gruppen von Drittstaatsangehörigen zum Gegenstand. Die erste Gruppe bilden die Studenten, die eine Hochschul- bzw. Berufsausbildung absolvieren. Die zweite stellen die Schüler der Sekundarstufe dar, die im Rahmen eines Schüleraustauschprogramms kommen. Die dritte umfasst die unbezahlten Praktikanten, die ein unbezahltes Praktikum ableisten. Und unter die vierte fallen die Freiwilligen, die im Rahmen eines Freiwilligenprogramms einer gemeinnützigen Organisation eine unbezahlte solidarische Tätigkeit ausüben.
2. Die Richtlinie gilt nicht für Asylbewerber oder Personen, denen ein subsidiärer Schutz gewährt wird, sowie langfristig Aufenthaltsberechtigte.
3. Zur Genehmigung der Einreise einer Person aus einer der vier Gruppen, auf die sich die Richtlinie bezieht, werden einige Bedingungen gestellt, die den vier Gruppen gemeinsam sind, und einige, die jeweils nur für eine bestimmte Gruppe gelten. Die gemeinsamen Bedingungen sind in erster Linie ein Reisepass und (falls erforderlich) die elterliche Erlaubnis, ein Krankenversicherungsnachweis sowie die Tatsache, nicht als Gefährdung der öffentlichen Ordnung angesehen zu werden und die Bearbeitungsgebühr für die Erteilung einer Aufenthaltsgenehmigung entrichtet zu haben (wenn der betreffende Staat dies verlangt).
4. Außerdem müssen die Studenten die Zulassung zu einer Hochschul- bzw. Berufsbildungseinrichtung, Mittel zur Bestreitung ihres Unterhalts sowie - falls der betreffende Staat dies verlangt - ausreichende Sprachkenntnisse und die Entrichtung der Einschreibegebühren für die Bildungseinrichtung nachweisen.
5. Schüler, die an einem Austauschprogramm teilnehmen, müssen neben der Erfüllung der allgemeinen Bedingungen die von jedem Staat festgelegten Altersgrenzen respektieren, ihre Zulassung zu einer Bildungseinrichtung der Sekundarstufe, die Teilnahme an einem Austauschprogramm und die Haftung der für den Austausch verantwortlichen Einrichtung für ihre Person

nachweisen sowie während ihres Aufenthalts bei einer Familie untergebracht sein.

6. Unbezahlte Praktikanten müssen neben der Erfüllung der allgemeinen Bedingungen über einen Ausbildungsvertrag mit einem Unternehmen oder einer Berufsbildungseinrichtung, Mittel zur Bestreitung ihres Unterhalts sowie - falls der betreffende Staat dies verlangt - ausreichende Sprachkenntnisse verfügen.
7. Freiwillige müssen neben der Erfüllung der allgemeinen Bedingungen die von jedem Staat festgelegten Altersgrenzen respektieren, einen Vertrag mit der für das Freiwilligenprogramm verantwortlichen Organisation vorlegen, in der ihre Tätigkeit und die für ihren Unterhalt zur Verfügung stehenden Mittel angegeben sind, eine Haftpflichtversicherung für ihre Tätigkeit nachweisen sowie eine Grundausbildung in Sprache, Geschichte, Politik und Sozialkunde des Gastlandes absolvieren.
8. Mobilität innerhalb der Europäischen Union wird nur für Studenten in Betracht gezogen. Verfügen diese bereits über eine Aufenthaltsgenehmigung als Student in einem Mitgliedstaat, so können sie diese auch in einem anderen Mitgliedstaat beantragen, um dort einen Teil ihres bereits begonnenen Studiengangs oder einen Aufbaustudiengang zu absolvieren.
9. Die Höhe der Mittel zur Bestreitung ihres Unterhalts, über die Studenten und unbezahlte Praktikanten verfügen müssen, wird laut dem Richtlinienvorschlag vom jeweiligen Staat festgelegt.
10. Als Krankenversicherung - die für alle in dem Richtlinienvorschlag angesprochenen Personengruppen erforderlich ist - genügt für Studenten die Versicherung über die Bildungseinrichtung, bei der sie eingeschrieben sind.
11. Die Mitgliedstaaten können die Austauschprogramme für Schüler auf die Staatsangehörigen derjenigen Länder beschränken, bei denen Gegenseitigkeit gegeben ist, das heißt, diejenigen, die umgekehrt ihre eigenen Staatsangehörigen aufnehmen.
12. Die Aufenthaltsgenehmigungen sind je nach Fall unterschiedlich. Studenten erhalten eine Aufenthaltsgenehmigung für ein Jahr, die verlängerbar ist, wenn die Bedingungen für ihre Erteilung weiterhin gegeben sind; allerdings muss der Student hinreichende Studienfortschritte nachweisen. Aufenthaltsgenehmigungen für Austauschschüler werden ohne Verlängerungsmöglichkeit für ein Jahr gewährt; dasselbe gilt für unbezahlte Praktikanten und Freiwillige. Nur die Genehmigungen für Praktikanten können in Ausnahmefällen verlängert werden.
13. Die Mitgliedstaaten können eine von ihnen erteilte Aufenthaltsgenehmigung entziehen, wenn der Inhaber die Bedingungen für die Erteilung nicht mehr erfüllt oder die öffentliche Ordnung gefährdet.
14. In dem Richtlinienvorschlag wird das Recht von Studenten und unbezahlten Praktikanten auf die Ausübung einer selbständigen oder unselbstständigen

Erwerbstätigkeit geregelt: Sie muss außerhalb der für den Studiengang vorgesehenen Zeit liegen und darf maximal zehn bis zwanzig Wochenstunden betragen, wobei die genaue Zahl vom jeweiligen Staat innerhalb der angegebenen Grenzen festgesetzt wird. Zudem kann der Staat dieses Recht während des ersten Aufenthaltsjahres verweigern und es bei unzureichenden Studienfortschritten entziehen.

15. Für die Einreichung von Anträgen auf Erteilung und Verlängerung einer Aufenthaltsgenehmigung werden verschiedene Verfahrensgarantien festgelegt. Jede Entscheidung über Ablehnung, Nichtverlängerung oder Entzug einer Aufenthaltsgenehmigung muss begründet werden und kann vor Gericht angefochten werden.
16. Laut dem Richtlinienvorschlag kann auch ein beschleunigtes Verfahren zur Erteilung von Aufenthaltsgenehmigungen für Studenten und Austauschschüler eingeführt werden. Dies geschieht im Wege der Unterzeichnung einer Vereinbarung zwischen der zuständigen Behörde des Mitgliedstaats und der Bildungseinrichtung bzw. der Organisation, die das Austauschprogramm durchführt.

2. Allgemeine Bemerkungen

1. Dieser Richtlinienvorschlag ist ein weiterer Schritt der Europäischen Kommission zur Umsetzung des auf dem Rat von Tampere festgelegten politischen Ziels einer gemeinsamen Migrationspolitik der EU. Mit dieser Richtlinie wird eine angemessene rechtliche Steuerung der Wanderungsströme angestrebt, die legale Wege zur Einreise von Personen eröffnet, deren Ziel ein Studium, ein Praktikum oder ein Freiwilligendienst ist. Der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss begrüßt den Ansatz der Kommission, Rechtsvorschriften zu legalen Wegen der Einwanderung zu erlassen. Der Ausschuss hat das den Entscheidungen des Rates zu Grunde liegende Konzept und das Fehlen eines klaren Engagements zur Kanalisierung der Einwanderung über transparente rechtliche Regelungen in allen seinen Stellungnahmen kritisiert. In seiner Stellungnahme zur illegalen Einwanderung¹ forderte der Ausschuss die Beschleunigung der Arbeiten für gemeinsame EU-Rechtsvorschriften für eine legale Einwanderung, zur Gewährleistung einer gerechten Behandlung der Einwanderer und zur Stärkung einer integrationsfördernden Politik und Haltung der Gesellschaft.
2. Die Außenpolitik der EU umfasst in zunehmendem Maße Zusammenarbeits- und Partnerschaftsprogramme mit Entwicklungsländern. Die Ausbildung von Jugendlichen aus diesen Ländern in der EU setzt Investitionen in Humanressourcen voraus, die die Mitgliedstaaten im Rahmen von Zusammenarbeitsprogrammen fördern müssen. Das Programm Erasmus World zur Verbesserung der Qualität der Hochschulbildung und der Zusammenarbeit mit Drittstaaten muss genutzt werden, um bestehende Kontakte zu intensivieren sowie neue und bessere Beziehungen der Zusammenarbeit zwischen der EU und den Herkunftsländern der Studenten aufzunehmen². Zudem ist es erforderlich, die Anerkennung von akademischen Titeln und Berufsqualifikationen³ zu fördern, um die Mobilität der Studenten zu erleichtern.

3. Der Ausschuss erachtet den Richtlinienvorschlag der Kommission als insgesamt positiv. Er bietet der EU die Möglichkeit, über angemessene gemeinsame Rechtsvorschriften zur Steuerung der Wanderungsströme von Studenten, Praktikanten und Freiwilligen zu verfügen.
4. Die den Studenten gewährte Mobilität zur Ergänzung ihres Studiums in einem anderen Mitgliedstaat als demjenigen, der ihnen ursprünglich eine Aufenthaltsgenehmigung erteilt hat, stellt nach Ansicht des Ausschusses einen positiven Schritt dar, da diese Freizügigkeit ihnen eine bessere Ausbildung und eine gewisse rechtliche Gleichstellung mit den europäischen Studenten ermöglicht.
5. Auch das den Studenten gewährte Recht auf Ausübung einer Erwerbstätigkeit bis zu maximal zwanzig Wochenstunden sowie während der Ferien wird vom Ausschuss sehr positiv bewertet. Die Studenten benötigen bestimmte Einkünfte, um ihr Studium fortsetzen zu können; zudem wirkt sich eine eingeschränkte Erwerbstätigkeit positiv auf ihre Ausbildung aus und bringt eine bessere Kenntnis der Gesellschaft des europäischen Gastlandes mit sich.
6. Des Weiteren hält der Ausschuss den Ansatz für die Verfahrensgarantien für zweckmäßig; allerdings werden weiter unten einige Überlegungen dazu angestellt.
7. Der erste Aspekt, auf den der Ausschuss als Beitrag zu diesem Vorschlag hinweisen möchte, berührt diesen nur am Rande: Es handelt sich um die Möglichkeit der Studenten, nach Beendigung ihres Studiums im Gastland zu bleiben. Es ist allgemein bekannt, dass einige Mitgliedstaaten sogar ihre Einwanderungsgesetze geändert haben, um dies zu erleichtern, und dass das Interesse, solche Fachleute angesichts des Mangels an qualifizierten Arbeitskräften in bestimmten Branchen im Land zu halten, steigt. Es ist nicht ausgeschlossen, dass dieses Phänomen noch erheblich zunimmt und zu einer schwerwiegenden Form des Braindrains aus den Entwicklungsländern wird.
8. Dieses Thema wird in der Begründung des Richtlinienvorschlags angesprochen⁴ und es wird darauf hingewiesen, dass die Ausbreitung des Phänomens des Braindrains verhindert werden muss; dies sei jedoch nicht Thema dieser Richtlinie, sondern der Richtlinie über die Einreise zwecks Ausübung einer Erwerbstätigkeit⁵. Der Ausschuss möchte auf einen grundlegenden Gedanken hinweisen: Die Ausbildung junger Menschen aus Drittstaaten in Europa darf nicht zu einem neuen Problem für diese Staaten werden, sondern muss einen Entwicklungsfaktor für sie darstellen⁶.
9. Das Thema ist komplex, denn das Recht der Studienabgänger auf berufliche Freizügigkeit muss mit dem Interesse ihres Herkunftslandes vereinbart werden, nicht seine bestausgebildeten Bürger zu verlieren. Die Mitgliedstaaten sollten in Zusammenarbeit mit den Herkunftsländern Maßnahmen entwickeln, die die berufliche Eingliederung der Studenten (nach Abschluss ihres Studiums) in ihrem Herkunftsland im Rahmen von Zusammenarbeits- und Arbeitsgemeinschaftsprogrammen fördern.

10. Außerdem schlägt der Ausschuss der Europäischen Kommission vor, ein System zur Erfassung derjenigen Personen einzuführen, deren Studium von ihrem Herkunftsland finanziert wurde, die ihren Beruf jedoch in der EU ausüben. Dadurch könnte der entsprechende Vermögenstransfer an Humankapital von den Entwicklungsländern in die EU festgestellt werden. Und mit Anerkennung dieses Vermögenstransfers müssten sich die EU-Mitgliedstaaten diesen Ländern gegenüber solidarisch erweisen und deren Entwicklung insbesondere durch eine Teilfinanzierung ihres Bildungswesens fördern.

3. Besondere Bemerkungen

1. Einreise- und Aufenthaltsbedingungen

1. Der Absatz, in dem darauf hingewiesen wird, dass der jeweilige Mitgliedstaat die von Studenten (Art. 6 Absatz 1 Buchstabe b)) sowie von unbezahlten Praktikanten (Art. 9 Buchstabe b)) monatlich aufzubringenden Finanzmittel festlegt, sollte nach Ansicht des Ausschusses dahingehend ergänzt werden, dass dabei das Recht auf Teilzeit- und Ferienarbeit (in den in Artikel 18 angegebenen Grenzen) berücksichtigt wird.
2. Im Richtlinienvorschlag wird in Bezug auf die von Studenten verlangte Krankenversicherung erklärt, dass die u.U. durch die Einschreibung in eine Ausbildungseinrichtung erlangte Versicherung ausreichend ist (Art. 6 Abs. 2). Nach Meinung des Ausschusses sollte dasselbe für Austauschschüler, unbezahlte Praktikanten und Freiwillige gelten; in allen Fällen kann die Einrichtung, die sie besuchen, oder das Unternehmen, in dem sie tätig sind, für ihre Krankenversicherung aufkommen.
3. Die Möglichkeit der Mitgliedstaaten, von den Studenten Kenntnisse der Sprache des Studienprogramms zu verlangen (Art. 6 Abs. 1 Buchstabe c)), muss anhand flexibler Kriterien erfolgen. Es sollte akzeptiert werden, dass der Spracherwerb parallel zur Ausbildung verläuft, auch wenn anfänglich stets ausreichende Grundkenntnisse zu verlangen sind.
4. Laut dem Richtlinienvorschlag müssen Praktikanten ebenso wie Studenten über Mittel zur Bestreitung ihres Unterhalts verfügen (Art. 9 Buchstabe b)). Nach Ansicht des Ausschusses sollte hinzugefügt werden, dass diese Mittel im Fall der Praktikanten von dem Unternehmen oder der Einrichtung, in dem bzw. der das Praktikum stattfindet, bereitgestellt werden können. Damit wäre es vorstellbar, dass Personen aus Entwicklungsländern Praktika absolvieren, die durch von Unternehmen oder Einrichtungen, in denen das Praktikum absolviert wird, bereitgestellte Mittel finanziert würden. Diese Situation ist nicht mit einer Vergütung aufgrund eines Arbeitsverhältnisses gleichzusetzen. Die Mittel fließen an die Organisation oder Institution, die das Zusammenarbeitsprogramm verwaltet.

2. Aufenthaltsgenehmigungen

1. Laut Artikel 10, der die Aufenthaltsgenehmigungen für Freiwillige betrifft, legen die Mitgliedstaaten ein Mindest- und Höchstalter fest. Der Ausschuss weist darauf hin, dass der Freiwilligendienst auch und immer häufiger von älteren Menschen geleistet wird, weshalb der Hinweis auf ein Höchstalter aus der Richtlinie zu streichen ist.
2. Beim Zeitraum, für den Studenten eine Aufenthaltsgenehmigung gewährt wird, ist nach Ansicht des Ausschusses ein Problem zu vermeiden, das sich aus der Übereinstimmung dieses Zeitraums mit der Dauer des Studiengangs ergeben kann. Laut Artikel 11 Absatz 1 beträgt die Aufenthaltsgenehmigung ein Jahr, es sei denn der Studiengang ist kürzer als ein Jahr. Es ist darauf hinzuweisen, dass ein (als ein Jahr angesehener) kompletter Ausbildungszyklus in bestimmten Staaten 9 Monate beträgt, und es muss vermieden werden, dass eine eingeschränkte Auslegung dieses Artikels zur Gewährung neunmonatiger Aufenthaltsgenehmigungen führt, die die Ferienzeit und damit die in Artikel 18 gewährte Möglichkeit, in dieser Zeit zu arbeiten, ausschließen.
3. Der Bedingung hinreichender Studienfortschritte für die Verlängerung der Aufenthaltsgenehmigung für Studenten müssen weit reichende Garantien zugrunde liegen, um Willkür seitens der Staaten zu vermeiden. Die Anwendung von Artikel 11 Absatz 2 Buchstabe d) muss stets durch die Stellungnahme der entsprechenden Bildungseinrichtung gewährleistet werden, weshalb die Entscheidung mit akademischen Gründen belegt werden muss.

3. Rechte

1. In dem Richtlinienvorschlag wird die Arbeitserlaubnis von Studenten unter Bedingungen anerkannt, die der Ausschuss bereits in den allgemeinen Bemerkungen als korrekt bewertet hat.
2. Nach Ansicht des Ausschusses sollte unbezahlten Praktikanten in ähnlicher Weise wie Studenten durch die Richtlinie die Möglichkeit zur Teilzeit- und Ferienarbeit eingeräumt werden: Es sind keine Gründe ersichtlich, aus denen die verschiedenen Mitgliedstaaten diese Möglichkeit beschränken können (Art. 18).
3. Für unbezahlte Praktikanten, die ihr Praktikum in einem Unternehmen absolvieren, müssen Maßnahmen zur Verhinderung der Ausbeutung am Arbeitsplatz entwickelt werden. Das heißt, es ist zu verhindern, dass einige Unternehmen diese Praktikanten rechtswidrig als unbezahlte Arbeitskräfte nutzen. Es ist sinnvoll, darauf hinzuweisen, dass die Praktikanten in dem Unternehmen, in dem sie ihr Praktikum absolvieren, keine Erwerbstätigkeit ausüben können (Art. 18). Außerdem ist es erforderlich, dass die Gewerkschaftsvertreter der Arbeitnehmer über die Situation dieser Praktikanten unterrichtet werden.

4. Verfahren

1. Der Ausschuss bewertet die den Mitgliedstaaten in Artikel 19 gewährte Möglichkeit, ausnahmsweise andere Verfahren zur Beantragung von Aufenthaltsgenehmigungen zu berücksichtigen und - falls zweckmäßig - Legalisierungsmaßnahmen zu gestatten, sehr positiv.
2. Es ist wichtig, dass im Wege von Vereinbarungen beschleunigte Verfahren entwickelt werden. Das Programm Erasmus World wird neue Möglichkeiten zur Förderung dieser Vereinbarungen zwischen Bildungseinrichtungen der EU und von Drittstaaten bieten⁷.

5. Verfahrensgarantien

1. Der Ausschuss hält die Höchstfrist von 90 Tagen, die in der Richtlinie für Verwaltungsentscheidungen über die Gewährung oder Verlängerung einer Aufenthaltsgenehmigung vorgeschlagen wird, für übermäßig lang; seiner Ansicht nach sollten die Höchstfristen nicht über 60 Tage liegen.
2. In dem Richtlinienvorschlag werden den Betroffenen Rechtsbehelfe bei Gericht zuerkannt. Wie der Ausschuss bereits in anderen Stellungnahmen erklärt hat⁸, müssen diese Rechtsbehelfe jedoch die aufschiebende Wirkung der Verwaltungsentscheidung zur Folge haben, wenn es um die Änderung, den Entzug oder die Nichtverlängerung einer Aufenthaltsgenehmigung geht.

Brüssel, den 26. März 2003

Der Präsident

des Europäischen Wirtschafts- und
Sozialausschusses

Roger BRIESCH

Der Generalsekretär

des Europäischen Wirtschafts- und
Sozialausschusses

Patrick VENTURINI

¹ Siehe die Stellungnahme des EWSA, im ABl. C 149 vom 21.6.2002 (Berichterstatter: Herr PARIZA CASTAÑOS).

² Siehe die Stellungnahme des EWSA "Erasmus World" (CESE 285/2003 vom 26.2.2003) (Berichterstatter: Herr RODRÍGUEZ GARCÍA CARO).

³ Siehe die Stellungnahme des EWSA im ABl. C 61 vom 14.3.2003 (Berichterstatter: Herr Ehnmark).

⁴ Ziffer 1.4 der Begründung.

⁵ Siehe insbesondere die Stellungnahme des EWSA im ABl. C 80 vom 3.4.2002 (Berichterstatter: Herr PARIZA CASTAÑOS).

⁶ Siehe die Stellungnahme des EWSA zu der "Mitteilung der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament über eine Migrationspolitik der Gemeinschaft" im ABl. C 260 vom 17.9.2001 (Berichterstatter: Herr PARIZA CASTAÑOS – Mitberichterstatter: Herr MENGOZZI).

⁷ Siehe die Stellungnahme des EWSA "Erasmus World" (CESE 285/2003 vom 26.2.2003) (Berichterstatter: Herr RODRÍGUEZ GARCÍA CARO).

⁸ Siehe insbesondere die Stellungnahme des EWSA zu dem "Vorschlag für eine Richtlinie des Rates betreffend den Status der langfristig aufenthaltsberechtigten Drittstaatsangehörigen", im ABl. C 36 vom 8.2.2002 (Berichterstatter: Herr PARIZA CASTAÑOS).

--

--

SOC/111 - CESE 403/2003 - 2002/0242 (CNS) (ES) KL/R/mm

Rue Ravenstein 2, B-1000 Brüssel. Tel.: +32 (0)2 546 90 11, Fax: +32 (0)2 513 48 93, Internet <http://www.esc.eu.int>

DE

.../...

CESE 403/2003 - 2002/0242 (CNS) (ES) KL/R/mm