

Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zu dem Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über die Bedingungen für die Einreise und den Aufenthalt von Drittstaatsangehörigen zu Forschungs- oder Studienzwecken, zur Teilnahme an einem Schüleraustausch, einem bezahlten oder unbezahlten Praktikum, einem Freiwilligendienst oder zur Ausübung einer Au-pair-Beschäftigung

COM(2013) 151 final — 2013/0081 (COD)

(2013/C 341/12)

Berichterstatter: **Cristian PÎRVULESCU**

Das Europäische Parlament und der Rat beschlossen jeweils am 26. April 2013, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss gemäß Artikel 304 AEUV um Stellungnahme zu folgender Vorlage zu ersuchen:

Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über die Bedingungen für die Einreise und den Aufenthalt von Drittstaatsangehörigen zu Forschungs- oder Studienzwecken, zur Teilnahme an einem Schüleraustausch, einem bezahlten oder unbezahlten Praktikum, einem Freiwilligendienst oder zur Ausübung einer Au-pair-Beschäftigung

COM(2013) 151 final — 2013/0081 (COD).

Die mit den Vorarbeiten beauftragte Fachgruppe Beschäftigung, Sozialfragen, Unionsbürgerschaft nahm ihre Stellungnahme am 5. September 2013 an.

Der Ausschuss verabschiedete auf seiner 492. Plenartagung am 18./19. September 2013 (Sitzung vom 18. September) mit 126 gegen 2 Stimmen bei 1 Enthaltung folgende Stellungnahme:

1. Schlussfolgerungen und Empfehlungen

1.1 Der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss begrüßt die Initiative der Europäischen Kommission und hält eine Überarbeitung der beiden betreffenden Richtlinien für notwendig, um die demografischen und wirtschaftlichen Herausforderungen zu meistern.

1.2 Wenn sie die Ziele der Europa-2020-Strategie und anderer großer Initiativen erreichen möchte, benötigt die Europäische Union dringend eine intelligente und tragfähige Migrationspolitik. So muss sie, um ein Innovationszentrum und ein bedeutender Industriepol zu bleiben, Talente anziehen und eine effektive "Wissenszirkulation" (*brain circulation*) sicherstellen.

1.3 Der EWSA ist der Ansicht, dass eine Politik zur Förderung der Migration und der Mobilität in den grundlegenden Menschenrechten fest verankert sein muss. Die Prinzipien der Grundrechtecharta sollten auf allen Ebenen in die Praxis umgesetzt werden.

1.4 Der EWSA ruft die Europäische Kommission und die Grundrechteagentur auf, die Schutzbedürftigkeit von Drittstaatsangehörigen zu bewerten und den Mitgliedstaaten Maßnahmen vorzuschlagen, um entsprechende Probleme zu lösen. Diskriminierungsfälle müssen entschlossen auf allen Ebenen angegangen werden.

1.5 Der EWSA unterstützt nachdrücklich die Europäische Kommission in ihren Anstrengungen zur Entwicklung

bilateraler Mobilitätspartnerschaften, damit diese einen Rahmen für die Zusammenarbeit zwischen der EU und Drittstaaten – insbesondere ihren Nachbarländern – bieten.

1.6 Der EWSA fordert die Europäische Kommission und die Mitgliedstaaten dazu auf, die Geschlechterdimension zu berücksichtigen und Programme auszuarbeiten, die eine größere Beteiligung von Frauen fördern.

1.7 Es müssen Hindernisse im Rahmen der Verfahren zur Erteilung von Visa ungeachtet ihrer Art sorgfältig bewertet und entsprechende Maßnahmen zu ihrer Beseitigung festgelegt werden. Die Visaverfahren müssen einfach, gerecht, zugänglich und diskriminierungsfrei sein.

1.8 Der EWSA unterstreicht die Bedeutung des Grundsatzes der Gleichbehandlung von Drittstaatsangehörigen mit Bürgern der Aufnahmemitgliedstaaten beim Zugang zu Waren und Dienstleistungen.

1.9 Der EWSA macht darauf aufmerksam, dass Studierende, Wissenschaftler, Freiwillige und Au-pair-Beschäftigte ein entsprechender Schutz gewährt werden sollte, wenn sie einer bezahlten Tätigkeit bzw. einer Erwerbstätigkeit nachgehen. Hinter den fraglichen bezahlten Tätigkeiten stecken häufig Arbeitsverhältnisse; es sollten Missbräuche, die bei solchen Situationen vorkommen können, vermieden werden, indem all diesen Personengruppen Anspruch auf Gleichbehandlung zuerkannt wird. Besondere Aufmerksamkeit verdienen Personen, insbesondere Frauen, die häusliche Aufgaben nach dem Au-pair-System erledigen.

1.10 Der EWSA begrüßt Artikel 24, dem zufolge Drittstaatsangehörige das Recht haben, während eines Zeitraums von 12 Monaten nach Abschluss ihrer Forschungstätigkeit oder ihres Studiums eine Arbeitsstelle zu suchen. Gleichwohl sehen die Bestimmungen der Richtlinie 2011/98 über die Gleichbehandlung Ausnahmen vor, die im Hinblick auf die Ziele des Vorschlags zur Neufassung der beiden Richtlinien unangemessen erscheinen.

1.11 Der EWSA ist der Meinung, dass die Kommunikation einen wesentlichen Faktor für den Erfolg dieser Politik darstellt. Die Mitgliedstaaten und die europäischen Institutionen müssen mit den Drittstaatsangehörigen kommunizieren und sicherstellen, dass sie Zugang zu hochwertigen Informationen erhalten.

2. Einleitung

2.1 Die EU steht vor großen strukturellen Herausforderungen in den Bereichen Demografie und Wirtschaft. Die Erwerbsbevölkerung nimmt ab, und Unternehmen haben Schwierigkeiten, qualifizierte Arbeitnehmer zu finden.

2.2 Die EU definiert den allgemeinen Rahmen für ihre Migrationspolitik durch einen Gesamtansatz für Migration und Mobilität. Damit wird auch festgelegt, wie die EU ihren Dialog und ihre Zusammenarbeit mit Drittstaaten regelt.

2.3 Die EU muss auch auf dem Gebiet der Innovation dringend etwas tun. In der Europa-2020-Strategie und insbesondere in ihrer Leitinitiative "Innovationsunion" hat sich die EU u.a. verstärkte Investitionen in die Forschung und Innovation zum Ziel gesetzt, was schätzungsweise eine Million zusätzliche Forschungsstellen in Europa impliziert. Die Einwanderung aus Drittstaaten liefert der EU hochqualifizierte Arbeitnehmer und Talente, die jeder Mitgliedstaat anziehen kann und muss.

2.4 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 garantiert, ebenso wie eine angemessene Behandlung von Drittstaatsangehörigen, die sich rechtmäßig in Mitgliedstaaten aufhalten.

2.5 Die Richtlinie 2004/114/EG enthält verbindliche Vorschriften für die Aufnahme von Studierenden mit Drittstaatsangehörigkeit. Hingegen wird den Mitgliedstaaten freigestellt, ob sie die Richtlinie auch auf Schüler, Freiwillige und unbezahlte Praktikanten anwenden wollen. 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.

2.6 2011 hat die Kommission dem Europäischen Parlament und dem Rat Berichte über die Anwendung der beiden Richtlinien vorgelegt. Diese Berichte haben einige Schwachstellen in den Rechtsakten zutage gefördert.

2.7 Das größte Problem der beiden Richtlinien betrifft die Aufenthaltstitel, die Drittstaatsangehörigen für die Einreise in die EU und den Aufenthalt in der EU ausgestellt werden (Visa

für den längerfristigen Aufenthalt und/oder Aufenthaltserlaubnis). Die Rechtsvorschriften sind oftmals komplex und unklar, während die Verfahren langwierig sind und nicht immer angemessen und konsequent angewandt werden. Die derzeitigen Einwanderungsbestimmungen sind nicht genügend auf EU-Programme mit Mobilitätsmaßnahmen wie Erasmus Mundus und Marie Curie zugeschnitten.

2.8 Was den Zugang zum Arbeitsmarkt anbelangt, haben Studierende und Wissenschaftler aus Drittstaaten nach Abschluss des Studiums bzw. des Forschungsprojekts keine ausreichenden Chancen, einen Arbeitsplatz zu finden. In bestimmten Fällen können Drittstaatsangehörige nicht an Hochschulen beschäftigt werden, weil diese als dem öffentlichen Sektor zugehörig gelten. Vorrangig sollte der Zugang von Frauen zu Wissenschaftsberufen gefördert werden, indem alle Formen der direkten oder indirekten Diskriminierung und andere Hindernisse beim Zugang zu Stellen für Hochqualifizierte in der Wissenschaft beseitigt werden.

3. Allgemeine Bemerkungen

3.1 Der EWSA begrüßt die Initiative und hält eine Überarbeitung dieser beiden Richtlinien für notwendig.

3.2 Für die EU bleibt die Öffnung nach außen eine Priorität, auch wenn sich die Verwirklichung dieses Ziels unter den derzeitigen Bedingungen schwierig gestaltet. Die EU muss die Freizügigkeit fördern und alle ihr zur Verfügung stehenden Instrumente nutzen, um den Zugang von Drittstaatsangehörigen zu Bildung und Forschung sowie zum Arbeitsmarkt zu verbessern.

3.3 Die EU benötigt einen neuen Ansatz für die Wirtschaftsmigration, der es Drittstaatsangehörigen ermöglicht, sich Kenntnisse und Fähigkeiten anzueignen. Die Zusammenarbeit mit Drittstaaten muss die "Wissenszirkulation" anregen, die sowohl den "Empfangsstaaten" als auch den "Sendestaaten" nutzt.

3.4 Im Oktober 2010 hat die Europäische Kommission eine Initiative vorgeschlagen, die ein Bündel an Maßnahmen und Politiken umfasst, die mutig und notwendig sind und umgesetzt werden sollten, um aus der EU einen "Innovationsunion" zu machen. Um dies zu erreichen, müssen die Handhabbarkeit der Vorschriften über Einreise und Aufenthalt von Drittstaatsangehörigen vereinfacht werden.

3.5 Drittstaatsangehörige können für mehr Dynamik und Vielfalt im Bildungswesen, der Wissenschaft, der Kultur und der Wirtschaft Europas sorgen. Der EWSA ist der Ansicht, dass die Förderung der Freizügigkeit von Drittstaatsangehörigen eine der Antworten auf die Herausforderungen in Bezug auf die demografischen Verhältnisse und die wirtschaftliche Entwicklung der Europäischen Union ist. Gleichzeitig vertritt er die Meinung, dass diese Politik in den grundlegenden Menschenrechten fest verankert sein muss.

3.6 Der EWSA begrüßt das Anliegen, die Verfahren für die Einreise in die EU zu vereinheitlichen und zu vereinfachen. Die derzeit vorherrschenden wirtschaftlichen und politischen Bedingungen können zu einer Fragmentierung der Bestimmungen, Politiken und nationalen Gesetzgebungen in Bezug auf Drittstaatsangehörige führen.

3.7 Die Rolle der EU besteht darin, die Debatten zu zentralisieren, gemeinsame Lösungen zu finden, bewährte Methoden zu fördern und die Bemühungen der Mitgliedstaaten, der Drittstaaten und ihrer Angehörigen zu unterstützen.

3.8 Ebenfalls begrüßenswert ist die Klarstellung bezüglich der Kategorien von Drittstaatsangehörigen, denen eine erleichterte Einreise in die EU gewährt wird. Diese Initiative sorgt für Klarheit und Berechenbarkeit sowohl für die Mitgliedstaaten als auch für die Drittstaatsangehörigen. Obwohl sich die Aufnahme- und Aufenthaltsbedingungen unterscheiden, trägt ihre allgemeine Aufnahme in die neue Richtlinie zur Förderung der wesentlichen bereichsübergreifenden Aspekte - wie der Wahrung der Grundrechte - bei.

3.9 Drittstaatsangehörige haben Rechte und Pflichten und müssen diese kennen und einhalten.

3.10 Der EWSA begrüßt die Bemühungen um eine wirksamere Verbindung zwischen der Einreise von Drittstaatsangehörigen und den wesentlichen Politikbereichen, in denen es um Migration, Bildung und Forschung geht, insbesondere hinsichtlich der anerkannten Programme wie Erasmus Mundus und Marie Curie.

3.11 Der EWSA stellt ferner zu seiner Zufriedenheit fest, dass den Grundrechten von Drittstaatsangehörigen große Bedeutung beigemessen wird. Allerdings muss mehr Aufmerksamkeit geeigneten Maßnahmen gewidmet werden, die gewährleisten, dass Drittstaatsangehörige gerecht behandelt werden. Drittstaatsangehörige befinden sich oft in einer prekären Lage, insbesondere Studierende und Au-pair-Beschäftigte. Der EWSA ruft die Europäische Kommission und die Grundrechteagentur auf, diese Schutzbedürftigkeit zu bewerten und den Mitgliedstaaten Maßnahmen vorzuschlagen, um entsprechenden Problemen vorzubeugen.

3.12 Der EWSA zeigt sich besorgt angesichts der Verbreitung einer rassistischen und fremdenfeindlichen Einstellung gegenüber Drittstaatsangehörigen. Wenn ihre Freizügigkeit gefördert wird, dieses Verhalten jedoch nicht erfolgreich eingedämmt werden kann, besteht die Gefahr, dass die gesamten politischen Ziele nicht erreicht werden.

3.13 Der EWSA nimmt zur Kenntnis, dass der Vorschlag konkrete Bestimmungen enthält, die die Integration von Drittstaatsangehörigen in den europäischen Wissenschafts- bzw. Bildungsraum sowie in den Arbeitsmarkt erleichtern.

3.14 Der Zugang von Drittstaatsangehörigen zu Formen der Beschäftigung, bei denen Arbeit mit schulischer oder beruflicher Bildung kombiniert wird, muss gefördert werden. Das Gleichbehandlungsprinzip sollte hinsichtlich der Anstellung und der Arbeitsbedingungen für die Personen gestärkt werden, für deren Situation die hier untersuchten Richtlinien gelten.

3.15 Der EWSA fordert die Europäische Kommission und die Mitgliedstaaten dazu auf, die Geschlechterdimension zu berücksichtigen und entsprechende Programme auszuarbeiten, die auf

einen größeren Frauenanteil abheben. Dieses Ziel muss im Falle der Mobilität der Studierenden und insbesondere der Wissenschaftler Priorität genießen.

3.16 Der EWSA möchte die Mitgliedstaaten und die europäischen Institutionen ermutigen, eine breitere Palette an denkbaren Interaktionsfeldern ins Visier zu nehmen, einschließlich Forschung, Bildung und Arbeit. Im europäischen Raum sind das künstlerische Schaffen und die Kreativbranche ein Faktor für Integration und sozialen Fortschritt sowie für wirtschaftliche Entwicklung.

3.17 Der EWSA appelliert an die Europäische Kommission, die Mitgliedstaaten und das Europäische Parlament, den am Arbeitsplatz gewährten Schutz für Drittstaatsangehörige zu stärken, die zum Zweck des Studiums, der Forschung oder der Au-pair-Tätigkeit zugelassen wurden, und zwar auch, wenn sie am Arbeitsmarkt teilnehmen. Er ist der Ansicht, dass im Falle von Studierenden, Forschern und Au-pair-Beschäftigte aus Drittstaaten die Ausnahmen von den Bestimmungen der Richtlinie 2011/98 bezüglich der Gleichbehandlung abgeschafft werden sollten.

4. Besondere Bemerkungen

4.1 Der EWSA hält es für sinnvoll, den allgemeinen Anwendungsbereich der Richtlinie dahingehend auszuweiten, dass sie bezahlte Praktikanten und Au-pair-Beschäftigte einschließt.

4.2 Seiner Ansicht nach gibt es in der Praxis nach wie vor viele verfahrenstechnische und institutionelle Mobilitätshindernisse. Diese betreffen hauptsächlich die Verfahren zur Erteilung von Visa, die langwierig und unvorhersehbar, wenn nicht gar willkürlich sind. Außerdem sind sie mit sehr hohen Kosten für die Antragsteller verbunden, was sie für die Betroffenen nahezu unzugänglich macht. Die Möglichkeiten des Zugangs zu Botschaften und Konsulaten sind häufig eingeschränkt. Es müssen Hindernisse im Rahmen der Verfahren zur Erteilung von Visa ungeachtet ihrer Art sorgfältig bewertet und entsprechende Maßnahmen zu ihrer Beseitigung festgelegt werden. Die Visaverfahren müssen einfach, gerecht, zugänglich und diskriminierungsfrei sein.

4.3 Der Privatsektor ist für die Verwirklichung der Ziele im Zusammenhang mit der Finanzierung und Entwicklung der Forschung von erheblicher Bedeutung. Unternehmen sollten ermutigt werden, sich gezielt um die Anwerbung von Wissenschaftlern zu bemühen. Gleichfalls müssen die Mitgliedstaaten in Zusammenarbeit mit den privaten Institutionen und Unternehmen besondere Maßnahmen entwickeln, um die praktischen Hindernisse auf dem Weg der Integration von Drittstaatsangehörigen zu beseitigen. So kann sich z.B. das Verfahren zur Eröffnung eines Bankkontos als kompliziert und langwierig erweisen.

4.4 Der EWSA stellt fest, dass die Beschaffung eines Visums sich für Personen, die Freiwilligenarbeit leisten wollen, als schwieriges Unterfangen erweist. Hierbei geht es um eine besondere Tätigkeit, die zwar weder als Arbeit noch als Studium gilt, jedoch beide Aspekte in gewissem Umfang miteinander verbindet. Freiwilligenarbeit muss formal als Tätigkeit anerkannt werden, für die eine Einreise- und Aufenthaltsgenehmigung erteilt wird.

4.5 In diesem Zusammenhang hielte der EWSA eine Einbindung der lokalen und regionalen Gebietskörperschaften für begrüßenswert.

4.6 Was die Bestimmung anbelangt, nach der die Mitgliedstaaten denjenigen Personen bessere Bedingungen bieten können, auf die die Richtlinie Anwendung findet, begrüßt der EWSA, dass die Mitgliedstaaten spezifische Maßnahmen zur Anwerbung von Drittstaatsangehörigen ergreifen können. Auch wenn der Anwendungsbereich der Richtlinie nicht geändert wird, dürfen die Maßnahmen der Mitgliedstaaten nicht zu einer Diskriminierung einer bestimmten Kategorie von Drittstaatsangehörigen bzw. bestimmter Drittstaatsangehöriger führen.

4.7 Der EWSA unterstützt im Rahmen dieser Politik die Entwicklung von Mobilitätspartnerschaften und unterstreicht die Notwendigkeit der Verbesserung der Zusammenarbeit zwischen EU und Drittstaaten, um eine "Wissenszirkulation" tatsächlich zu gewährleisten. Die Belebung der Bildung und Forschung in der EU darf die Drittstaaten nicht der Fähigkeiten ihrer eigenen Bürgerinnen und Bürger berauben. Aus dem Vorschlag der Kommission geht nicht deutlich hervor, welche konkreten diesbezüglichen Maßnahmen vorgesehen sind.

4.8 Bezüglich der Situation von Studierenden und der neuen Kategorie der unbezahlten Praktikanten befürwortet der EWSA den Vorschlag, nach dem ihnen der Aufenthalt in einem zweiten Mitgliedstaat für einen Zeitraum von drei bis sechs Monaten erlaubt wird, sofern sie die allgemeinen Bedingungen dieser Richtlinie erfüllen.

4.9 Der EWSA ist mit der Verbesserung des Zugangs von Studierenden zum Arbeitsmarkt unter den in der Richtlinie festgelegten Bedingungen einverstanden: Damit erhalten sie die Möglichkeit, mindestens 24 Stunden pro Woche zu arbeiten, wobei jeder Mitgliedstaat im Rahmen des sozialen Dialogs mit den Sozialpartnern festlegt, wie viele Stunden pro Woche oder wie viele Tage bzw. Monate pro Jahr eine solche Tätigkeit maximal ausgeübt werden darf; diese Obergrenze darf 20 Stunden pro Woche oder eine entsprechende Zahl von Tagen bzw.

Monaten pro Jahr nicht unterschreiten. Da ihr vorrangiges Ziel ist, ihr Studium abzuschließen, muss die zulässige Tätigkeitsdauer für Studierende jedoch so begrenzt werden, dass sie diesem Hauptanliegen nachkommen können. Über den Studienfortschritt sollte in regelmäßigen Abständen ein Nachweis erbracht werden.

4.10 Der EWSA verweist auf die Bedeutung des Grundsatzes der Gleichbehandlung von Drittstaatsangehörigen mit Staatsangehörigen des Aufnahmemitgliedstaats beim Zugang zu Waren und Dienstleistungen.

4.11 In den Stellungnahmen zu dem 2006 vorgelegten Grünbuch über Wirtschaftsmigration⁽¹⁾ und der 2008 eingeführten kombinierten Erlaubnis⁽²⁾ sprach sich der EWSA dafür aus, den legalen Migranten nicht nur die Gleichbehandlung am Arbeitsplatz (Arbeitsbedingungen, Lohn und Entlassung, Gesundheit und Sicherheit am Arbeitsplatz, Versammlungsrecht usw.) zu garantieren, sondern ihnen auch den Anspruch auf schulische und berufliche Bildung zuzuerkennen.

4.12 Die Mitgliedstaaten müssen gewährleisten, dass die Grundrechte von Drittstaatsangehörigen tatsächlich gewahrt werden.

4.13 Der EWSA ist der Meinung, dass Kommunikation ein wesentlicher Faktor für den Erfolg dieser Politik ist. Die Mitgliedstaaten und die europäischen Institutionen müssen mit den Drittstaatsangehörigen kommunizieren und sicherstellen, dass sie Zugang zu hochwertigen Informationen erhalten.

4.14 Der EWSA wird auch weiterhin als Brücke zwischen der Zivilgesellschaft und den europäischen Institutionen fungieren und die bewährten Methoden im Bereich Einwanderung und Integration beständig fördern.

Brüssel, den 18. September 2013

*Der Präsident
des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses*
Henri MALOSSE

⁽¹⁾ ABl. C 286 vom 7. November 2005, S. 20.

⁽²⁾ ABl. L 27 vom 3. Februar 2009, S. 114.