

08.12.97**Empfehlungen
der Ausschüsse**EU - AS - FJ - In - Kzu **Punkt** der 720. Sitzung des Bundesrates am 19. Dezember 1997

Vorschlag für einen Rechtsakt des Rates gemäß Artikel K.3 Absatz 2 Buchstabe c des Vertrags über die Europäische Union über die Ausarbeitung des Übereinkommens zur Regelung der Zulassung von Staatsangehörigen dritter Länder in das Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten

KOM(97) 387 endg.; Ratsdok. 10994/97

Der federführende Ausschuß für Fragen der Europäischen Union (EU),
der Ausschuß für Arbeit und Sozialpolitik (AS),
der Ausschuß für Frauen und Jugend (FJ),
der Ausschuß für Innere Angelegenheiten (In) und
der Ausschuß für Kulturfragen (K)
empfehlen dem Bundesrat, zu der Vorlage gemäß §§ 3 und 5 EUZBLG wie folgt
Stellung zu nehmen:

- EU
AS
In
1. Der Bundesrat nimmt den Vorschlag für einen Rechtsakt zur Kenntnis.
- EU
FJ
2. Er wertet den vorgeschlagenen Rechtsakt als dringend erforderliches einwanderungspolitisches Instrument zur Regelung der Zuwanderung und zur Harmonisierung der europäischen Integrationspolitik.

Ausgeliefert am 09. DEZ. 1997

- EU
AS 3. Die Regelungsvorschläge unterstreichen erneut den großen Handlungsbedarf in diesen Fragen. Handlungsbedarf besteht insbesondere im Hinblick auf
- die verbesserte Transparenz der Aufnahmegrenzen und der Aufnahme-fähigkeit der Bundesrepublik Deutschland nach innen und außen;
 - verbesserte migrationspolitische Planungssicherheit, insbesondere in den Bereichen Arbeitsmarkt-, Wohnungsbau- und Sozialpolitik;
 - verbesserte Integrationsbedingungen der Spätaussiedler und der hier dauer-haft rechtmäßig lebenden Ausländer;
 - den möglichen Beitrag zu erhöhter Akzeptanz geregelter Zuwanderung in der einheimischen Bevölkerung.
- EU
AS 4. Der Bundesrat begrüßt die einleitende Feststellung, aufgrund der Verhältnisse auf dem Arbeitsmarkt sei eine restriktive Zuwanderungspolitik erforderlich. Er bedauert, daß diese Feststellung in dem vorgeschlagenen Übereinkommen nicht durchgängig zum Ausdruck kommt.
- EU
In 5. Er weist darauf hin, daß die Mitgliedstaaten der Europäischen Union einem erheblichen Zuwanderungsdruck ausgesetzt sind. Bei weltweit 23 Millionen Flüchtlingen und teilweise verheerenden wirtschaftlichen Verhältnissen in den Staaten des ehemaligen Ostblocks besteht weiterhin die zwingende Notwendigkeit, auf eine strikte Begrenzung der Zuwanderung zu achten. Das gilt insbesondere für die Bundesrepublik Deutschland, die unverändert das Hauptzielland darstellt. Diesen Vorgaben wird der Vorschlag nicht gerecht.
- EU
AS 6. Der Bundesrat weist daraufhin, daß Spätaussiedler, die bei Grenzübertritt in die Bundesrepublik Deutschland die deutsche Staatsangehörigkeit noch nicht er-worben haben, nach Artikel 2 vom Anwendungsbereich des Übereinkommens erfaßt werden. Da dieser Personenkreis einen verfassungsrechtlichen Einbür-gerungsanspruch besitzt, muß er vom Anwendungsbereich ausgenommen werden. Die Bundesregierung wird aufgefordert, auf eine dies klarstellende Regelung hinzuwirken.
- EU
FJ 7. Der Bundesrat stellt fest, daß die Regelungsvorschläge des Artikels 6 Ausnah-men von der Verpflichtung zum Verlassen des Hoheitsgebietes zwecks Bean-tragung einer Aufenthaltsgenehmigung zu einem anderen Zweck als demjeni-gen, der die erste Genehmigung begründet hat, nur für die Bereiche der unselb-ständigen und selbständigen Beschäftigung zulassen. Ausnahmen bei besonde-ren Härten im familiären, sozialen und humanitären Bereich sind nicht vorgese-hen.

Insbesondere vor dem Hintergrund des verfassungsrechtlich (Artikel 6 GG) und europavertragsrechtlich (Artikel 8 Abs. 1 EMRK) garantierten Schutzes von Ehe und Familie sollten hier auch Ausnahmen zugelassen werden, wenn die Verpflichtung zum Verlassen des Hoheitsgebietes in diesen Fällen eine unbillige Härte darstellt.

Der Wechsel des Aufenthaltszweckes, insbesondere in den Fällen, in denen zum Beispiel durch Heirat, Adoption oder Tod nachträglich die Voraussetzungen für einen Familiennachzug eingetreten sind, sollte nicht unberücksichtigt bleiben. Es sollte zumindest den durch die Familiennachzugsregelungen begünstigten Personen ermöglicht werden, die Verlängerung der Aufenthaltsgenehmigung vom Inland der Mitgliedstaaten aus betreiben zu können.

- EU
AS
9. [EU, In] 8. Der Bundesrat hat Bedenken insbesondere hinsichtlich der Zulassung von Ausländern aus Drittstaaten zur Arbeitsaufnahme, wenn eine offene Stelle nicht kurzfristig durch inländische Arbeitnehmer [, Unionsbürger oder Drittstaatsangehörige mit Aufenthaltsrecht] besetzt werden kann,
- EU
In
10. weil für diese Fälle eine Einwanderung ermöglicht wird (Artikel 7).
- EU
AS
11. Dies hätte im Prinzip die Aufhebung des in allen wirtschaftlich stärkeren EU-Ländern bestehenden Anwerbestopps zur Folge.
- EU
In
12. In Verbindung mit der geplanten europaweiten Freizügigkeit von Drittstaatsangehörigen (Artikel 35) führt das zu einer nicht mehr beherrschbaren Binnenmigration, von der letztlich die Staaten mit hohem Sozialleistungsniveau und damit in erster Linie die Bundesrepublik Deutschland ganz erheblich betroffen wären.
- AS
13. Darüber hinaus weist der Bundesrat darauf hin, daß im Vertrag von Amsterdam die Einwanderungspolitik zwar vergemeinschaftet wurde, aber entgegen Artikel K.1 Abs. 3 EUV, wonach im Rahmen der intergouvernementalen Zusammenarbeit auch der Zugang Drittstaatsangehöriger zur Beschäftigung geregelt werden kann, eine Kompetenz zur Regelung des Zugangs Drittstaatsangehöriger zur Beschäftigung gerade nicht geschaffen werden sollte. Ab Inkrafttreten des Vertrags von Amsterdam müßten entsprechende Regelungen somit auf die Generalklausel des Artikel 308 (ex-Artikel 235) EGV gestützt werden.

Der federführende Ausschuß für Fragen der Europäischen Union widerspricht dieser Empfehlung mit folgender Begründung:

Die Frage, ob im Vertrag von Amsterdam eine Kompetenz zur Regelung des Zugangs Drittstaatsangehöriger zur Beschäftigung enthalten ist, muß im Zusammenhang mit der Ratifikation entschieden werden. Eine Aussage hierüber ist daher im Zusammenhang mit der Vorlage nicht erforderlich.

- EU
In
14. Die Zulassung von Saisonarbeitnehmern für einen Zeitraum von bis zu sechs Monaten im Kalenderjahr (Artikel 9) geht weit über das hinaus, was nach nationalem Recht derzeit möglich ist. Insbesondere ist hier eine Verfestigung des Aufenthalts zu befürchten, denn wer sich nur noch für ein halbes Jahr im Heimatland aufhält, bereitet in der Regel die Einwanderung in die Mitgliedstaaten der Europäischen Union vor.
- EU
In
15. Die Einreise von selbständigen Erwerbstätigen stellt bisher den Ausnahmefall dar. Ihnen kann über §§ 7, 15 des Ausländergesetzes im Einzelfall eine Aufenthaltserlaubnis erteilt werden, wenn das im deutschen Interesse liegt. Deshalb ist es nicht vertretbar, die Einreise zur selbständigen Erwerbstätigkeit so offen zu gestalten, wie das in Artikel 12 des Vorschlags formuliert ist. Allein ausreichende Mittel und die Prognose einer positiven Wirkung auf die Beschäftigungslage reichen nicht aus.
- EU
In
16. Die Zulassung von Drittstaatsangehörigen zu sonstigen Zwecken (Kapitel VI) orientiert sich an der Verordnung über die allgemeine Freizügigkeit der Staatsangehörigen der Mitgliedstaaten der Europäischen Union vom 17. Juli 1997 und dehnt deren Regelungen auf alle Drittstaater aus. Artikel 22 des Vorschlags bedeutet damit eine Einladung zur uneingeschränkten Einwanderung für alle nicht erwerbstätigen Drittstaater.
- EU
In
(bei Annahme entfallen Ziffern 20 und 21)
17. Mit dem Grundsatz einer sozialverantwortlichen Begrenzung der Zuwanderung ist schließlich auch Kapitel VII des Vorschlags betreffend Regelungen zur Familienzusammenführung nicht vereinbar. Nach Artikel 24 besteht bereits nach einem rechtmäßigen Aufenthalt von einem Jahr in einem Mitgliedstaat ein Anspruch auf Familienzusammenführung. Nachzugsberechtigt sind nach Artikel 26 der Ehegatte, die minderjährigen Kinder einschließlich der adoptierten und - wegen der wohlwollenden Prüfung in Artikel 26 Abs. 3 - alle sonstigen unterhaltsberechtigten Verwandten in aufsteigender Linie und alle sonstigen Verwandten in absteigender Linie, soweit Lebensunterhalt und Wohnraum gesichert sind. Bei einer geschätzten derzeitigen Zuwanderung von ca. 200.000 Familienangehörigen pro Jahr in die Bundesrepublik Deutschland erscheint die Prognose gerechtfertigt, daß sich auf der Grundlage des Vorschlags der Familiennachzug künftig verdoppeln dürfte.

- EU
In
18. Der Bundesrat wendet sich daher mit Nachdruck gegen die Vorstellungen der Europäischen Kommission für die Zulassung von Staatsangehörigen dritter Länder in das Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten, soweit sie darauf abzielen,
- die Zuwanderung zur Erwerbstätigkeit zu erleichtern,
 - [- den Familiennachzug zu Drittstaaten auf Angehörige außerhalb der Kernfamilie auszudehnen,]
 - die unionsweite Freizügigkeit von Drittstaaten einzuführen.
19. [EU,
In]
(bei An-
nahme
entfallen
Ziffern 20
und 21)
- Der Bundesrat bittet die Bundesregierung, bei der Behandlung im Rat mit Nachdruck darauf hinzuwirken, daß diese Vorstellungen nicht weiterverfolgt werden.
- FJ
20. Der Bundesrat stellt fest, daß die Regelungsvorschläge des Artikels 26 eine Zusammenführung in eheähnlicher Lebensgemeinschaft lebender Personen nicht zulassen.
- Der Bundesrat regt an, darauf hinzuwirken, daß die Zusammenführung in eheähnlicher Gemeinschaft lebender Personen und deren minderjähriger Kinder grundsätzlich möglich ist.
- FJ
21. Entsprechend den Ausführungen zu Ziffer 20 der Stellungnahme regt der Bundesrat an, darauf hinzuwirken, daß die Zusammenführung von in gleichgeschlechtlicher Lebensgemeinschaft lebenden Personen und deren minderjährigen Kindern grundsätzlich ermöglicht wird.
- EU
FJ
22. Der Bundesrat bedauert, daß die Regelungsvorschläge des Artikels 19 eine Zulassung zur Erstausbildung nicht vorsehen. Der Bundesrat ist der Auffassung, daß die Zulassung zu einer Erstausbildung zugunsten eines europäischen Bildungstransfers nicht ausgeschlossen bleiben sollte. Er regt deshalb an, den von den Regelungsvorschlägen betroffenen Personenkreis um Drittstaats-Angehörige zu erweitern, welche die Zulassung zu einer Erstausbildung beabsichtigen, sofern an der Ausbildung ein besonderes öffentliches, insbesondere entwicklungspolitisches Interesse besteht, oder soweit eine internationale Ausbildung allgemein üblich ist.
- EU
K
23. Die restriktive Handhabung ausländerrechtlicher Regelungen behindert Angehörige von Drittstaaten bei der Aufnahme und Durchführung eines Studiums in der Bundesrepublik Deutschland. Das Ausländerrecht soll Studium, Weiterqualifikation oder wissenschaftliche Tätigkeit von Angehörigen aus Drittstaaten unterstützen und somit den Studienstandort Bundesrepublik Deutschland im

internationalen Wettbewerb stärken. Mit der Zielsetzung, die Attraktivität der Bundesrepublik Deutschland als Studien- und Forschungsstandort für hochqualifizierte ausländische Studierende und Wissenschaftler zu verbessern, verbindet sich die Erwartung, daß daraus die künftigen gesellschaftlichen, politischen und wirtschaftlichen Führungskräfte hervorgehen. Es liegt deshalb im deutschen Interesse, qualifizierte Studierende aus Drittstaaten durch eine akademische Ausbildung in der Bundesrepublik Deutschland auf ihre späteren Aufgaben vorzubereiten. Studierende aus Drittstaaten sind die Handelspartner von morgen.

Der Kommissionsvorschlag verkennt die Bedeutung des Abbaus ausländerrechtlicher Hemmnisse für die Attraktivität der Hochschulen für Studierende und Professoren aus Drittstaaten.

EU
K

24. Die Bundesregierung wird gebeten, bei den weiteren Verhandlungen auf die folgenden Änderungen hinzuwirken:

- Artikel 7 Nr. 1 sollte dahingehend ergänzt werden, daß besonders qualifizierten Fachkräften aus den Bereichen Wissenschaft, Forschung, Technik und Kunst, insbesondere wenn sich für deren Aufenthalt eine Hochschule oder eine andere wissenschaftliche Einrichtung ausgesprochen hat, die Zulassung zur Ausübung einer abhängigen Erwerbstätigkeit gestattet werden kann.

- In Artikel 8 Nr. 1 Satz 1 sollte auf die Beschränkung auf Arbeitsverträge mit einer Laufzeit von nicht weniger als einem Jahr verzichtet werden.

Die Beibehaltung dieser Vorschrift würde beispielsweise die Tätigkeit von Gastprofessoren, die an einer Hochschule eines Mitgliedstaates für die Dauer eines Semesters tätig sind, unterbinden. Eine solche Einschränkung bei der Beschäftigung besonders qualifizierter Fachkräfte sollte auf jeden Fall vermieden werden.

- Es muß sichergestellt werden, daß Einrichtungen, die zwar keine Hochschulen sind, aber nach dem geltenden Recht des jeweiligen Mitgliedstaates Hochschulen vergleichbar sind (z. B. Berufsakademien), in die vorgesehene Regelung des Artikels 15 aufgenommen werden.
- Ebenso sollte in Artikel 15 Buchstabe b sichergestellt werden, daß neben Studienfortsetzern auch Studienanfänger zugelassen werden können.
- In der deutschen Sprachfassung sollte dem deutschen Hochschulrecht entsprechend in Artikel 16 Nr. 1 Satz 1 das Wort "Fachbereich" durch das Wort "Studiengang" ersetzt werden.
- Eine Befristung der Aufenthaltsdauer von Drittstaatern auf nur ein Jahr führt zur Verunsicherung der Studierenden aus diesen Staaten und bedeutet zudem einen großen Verwaltungsaufwand. Die Aufenthaltsgenehmigung

sollte deshalb grundsätzlich für zwei Jahre erteilt werden (Artikel 16 Nr. 2 Satz 1).

- Die aufenthaltsrechtlichen Folgen für Drittstaater bei dem Wechsel des Studienfaches müssen der besonderen Situation dieser Studierenden Rechnung tragen (Artikel 16 Nr. 3). Eine obligatorische erneute Antragstellung auf Zulassung zur Aufnahme eines Studiums bei einem Fachrichtungswechsel nach dem ersten Studienjahr würde bedeuten, daß der Student aus einem Drittstaat in sein Heimatland ausreisen müßte und von dort eine erneute Zulassung beantragen müßte. Dies würde von der Aufnahme eines Studiums in den Mitgliedstaaten der Union, hier vor allem der Bundesrepublik Deutschland, abschrecken. Es wäre deshalb zu überlegen, ob nicht zumindest dann von diesem Erfordernis abgesehen werden kann, wenn die bisherigen Studienleistungen soweit angerechnet werden können, daß die Gesamtdauer um nicht mehr als zwei Jahre verlängert und das Studium in der neuen Fachrichtung innerhalb eines Gesamtaufenthaltes von 10 Jahren abgeschlossen werden kann. Vorrangig sollte jedoch versucht werden, eine Verpflichtung des Studenten aus dem Drittstaat zur erneuten Antragstellung bei Studienfachwechsel völlig aufzugeben.
- Vor allem ist darauf hinzuweisen, daß der Vorschlag betreffend das Aufenthaltsrecht für Drittstaater die Hochschulorganisation betrifft und somit den Regelungsrahmen von Artikel K.1 und K.3 EU-Vertrag übersteigt.

- FJ 25. Der Bundesrat stellt fest, daß die Regelungsvorschläge des Artikels 30 wirtschaftlich bessergestellte Familien unverhältnismäßig begünstigen, Familien mit geringem Einkommen die Wahrnehmung des völkerrechtlich verankerten Rechts auf ein Leben in familiärer Lebensgemeinschaft hingegen erschweren. Er regt deshalb an, von einer entsprechenden Regelung abzusehen.
- FJ 26. Der Bundesrat bittet die Bundesregierung darauf hinzuwirken, daß in den Vorschlag für einen Rechtsakt des Rates Bestimmungen für die Zulassung qualifizierter Ausländerinnen und Ausländer aufgenommen werden, welche der zunehmenden internationalen Wirtschaftsverflechtung der Mitgliedstaaten und der Internationalisierung der Wirtschaftsabläufe Rechnung tragen und eine differenzierte Behandlung hochqualifizierter Staatsangehöriger dritter Länder ermöglichen.