

Martina Becker

Der Reformvorschlag der Europäischen Kommission zur Forscher- und Studentenrichtlinie

I. Einführung

Mit dem Dokument COM(2013) 151 final, der sog. Forscher- und Studentenrichtlinie, hat die Europäische Kommission einen Vorschlag für die Neufassung der Richtlinien 2004/114/EG 2005/71/EG vorgelegt.

Die Richtlinie 2004/114/EG enthält Regelungen über die Zulassung von Drittstaatsangehörigen zur Absolvierung eines Studiums oder zur Teilnahme an einem Schüleraustausch, einer unbezahlten Ausbildungsmaßnahme oder einem Freiwilligendienst und die Richtlinie 2005/71/EG Vorschriften über ein besonderes Zulassungsverfahren zum Zwecke wissenschaftlicher Forschung. Da der Regelungsbereich beider Richtlinien ähnlich ist, werden sie nun aus Gründen der Klarheit und der Kohärenz in dem neuen Entwurf der EU zu einer Richtlinie zusammengefasst.

Die Bemühungen der EU zur Reformierung der beiden Richtlinien sind im Zusammenhang mit der Strategie Europa 2020 zu sehen. Auch wird mit dem Vorschlag verschiedenen vom EuGH monierten Missständen abgeholfen.

II. Konkrete Neuerungen

Das Richtlinienvorhaben gliedert sich in die acht Kapitel Allgemeine Bestimmungen, Zulassung, Aufenthaltstitel und Aufenthaltsdauer, Gründe für die Verweigerung, Entziehung oder Nichtverlängerung eines Aufenthaltstitels, Rechte, Mobilität innerhalb der Union, Verfahren und Transparenz und die Schlussbestimmungen, welche sich aus dem Regelungsgehalt der beiden ursprünglichen Richtlinien zusammensetzen.

1. Anwendungsbereich

Der Vorschlag zur Neufassung der Richtlinien bezieht gem. Art. 1 lit. a die zwei weiteren Personengruppen bezahlte Praktikanten und Au-pair-Beschäftigte mit ein, während sich nach dem jeweiligen Art. 1 der ursprünglichen Richtlinien ihr Anwendungsbereich nur auf Forscher, Studenten, Teilnehmer eines Schüleraustausches, unbezahlte Praktikanten und Absolvierende eines Freiwilligendienstes bezog.

2. Verbindlichkeit für alle erfassten Personengruppen

In dem Reformvorschlag werden gem. Art. 2 Abs. 1 alle Personengruppen verbindlich erfasst, demgegenüber galt gem. Art. 3 Abs. 1 die Richtlinie 2004/114/EG nur für Studenten verbindlich; auf Schüler, Freiwillige und unbezahlte Praktikanten war sie von den Mitgliedstaaten fakultativ anzuwenden.

3. Neuerungen für Familienangehörige von Wissenschaftlern

Im Entwurf der EU sind nun in Art. 25 für Familienangehörige von Wissenschaftlern aus Drittstaaten günstigere Zulassungsbedingungen vorgesehen, auch erhalten diese unmittelbar Zugang zum Arbeitsmarkt. In Art. 9 der Richtlinie 2005/71/EG war bisher für Familienangehörige kein Zugang zum Arbeitsmarkt vorgesehen. Auch konnte bisher in angemessen begründeten Fällen gem. Art. 9 Abs. 1 der Richtlinie 2005/71/EG die Gültigkeitsdauer des Aufenthaltstitels der Familienangehörigen gegenüber der Gültigkeitsdauer des Aufenthaltstitels des Wissenschaftlers verkürzt werden. Gem. Art. 25 Abs. 4 erhalten Familienangehörige nun zwingend einen Aufenthaltstitel mit derselben Gültigkeitsdauer wie der Aufenthaltstitel, der dem Wissenschaftler ausgestellt wurde. Auch dürfen gem. Art. 25 Abs. 2 Integrationskriterien und -maßnahmen erst angewandt werden, nachdem den betreffenden Personen die Familienzusammenführung gewährt wurde.

4. Zugang von Studierenden zum Arbeitsmarkt

Studierenden wird nach dem Reformvorschlag Zugang zum Arbeitsmarkt in einem Umfang von mindestens zwanzig Stunden in der Woche gewährt. In der Richtlinie 2004/114/EG war nur eine Mindestwochenarbeitszeit von zehn Stunden vorgesehen, Art. 17 Abs. 2. Dabei kann nach wie vor gem. Art. 23 Abs. 1 die Lage auf dem Arbeitsmarkt des betreffenden Mitgliedsstaats berücksichtigt werden. Die Mitgliedsstaaten können nun den Zugang von Studierenden zur Erwerbstätigkeit gem. Art. 23 Abs. 3 im ersten Jahr des Aufenthalts nicht mehr beschränken, was Art. 17 Abs. 3 noch vorsah.

5. Pflicht zur Erteilung eines Aufenthaltstitels

Gem. Art. 5 Abs. 2 des Entwurfs sind die Mitgliedsstaaten jetzt verpflichtet, Antragstellern, die sämtliche Zulassungsbedingungen erfüllen, ein Visum für den längerfristigen Aufenthalt oder eine Aufenthaltserlaubnis zu erteilen. Die Ausstellung eines Aufenthaltstitels war nach den ursprünglichen Richtlinien auch bei Erfüllung aller Zulassungskriterien durch den Antragssteller nicht verbindlich. Durch die Änderung soll verhindert werden, dass Antragstellern die Einreise verweigert wird, weil sie das erforderliche Visum nicht erhalten haben.

6. Zwölfmonatiges Bleiberecht für Wissenschaftler und Studierende

Eine weitgehende Neuerung sieht Art. 24 der neugefassten Richtlinie vor. Forschern und Studierenden wird ein zwölfmonatiges Bleiberecht in dem jeweiligen Mitgliedsstaat nach Abschluss des Studiums bzw. des Forschungsvorhabens gewährt, um dort Arbeit zu suchen oder sich selbstständig zu machen. Allerdings ist dies nicht mit der automatischen Erteilung eines Aufenthaltstitels zur Ausübung einer Beschäftigung gleichzusetzen.

Nach derzeitiger deutscher Rechtslage sind die §§ 16 und 20 AufenthG für die Erteilung von Aufenthaltstiteln an Studierende und Forscher zum Zwecke des Studiums und der Forschung in Deutschland maßgeblich. § 16 Abs. 4 AufenthG bestimmt für Studierende, dass die Aufenthaltserlaubnis nach erfolgreichem Abschluss des Studiums bis zu 18 Monate zur Suche eines diesem Abschluss angemessenen Arbeitsplatzes verlängert werden kann. Die Aufenthaltserlaubnis berechtigt während dieses Zeitraums zur Ausübung einer Erwerbstätigkeit. § 20 sieht im Gegensatz hierzu keine entsprechende Regelung für Forscher vor.

Für Studierende wird im deutschen Aufenthaltsrecht somit durch den neuen Richtlinienvorschlag keine Änderung notwendig, außer dass an die Stelle der bisherigen Ermessensentscheidung eine gebundene Entscheidung treten müsste. Hinsichtlich des in der Richtlinie neu normierten Bleiberechts für Forscher im Anschluss an den Forschungsaufenthalt müsste in § 20 AufenthG eine § 16 Abs. 4 AufenthG entsprechende Regelung eingefügt werden.

7. Einführung von Bearbeitungsfristen

Durch die Einführung von Bearbeitungsfristen sollen bestehende Missstände beseitigt werden. So war es ein wiederkehrendes Problem, dass Studierende, die bereits in einem Mitgliedsstaat der EU ein Studium absolvierten und ein Stipendium für die Fortsetzung ihres Studiums

in einem anderen Mitgliedstaat erhalten hatten, dieses nicht nutzen konnten, da sie das erforderliche Visum nicht in der notwendigen Frist erhielten. Nach Art. 29 Abs. 1 müssen die Behörden der Mitgliedsstaaten über die Anträge zur Erteilung eines Aufenthaltstitels nun innerhalb von 60 Tagen nach Antragstellung bzw. von 30 Tagen bei Wissenschaftlern und Studierenden, die an Unionsprogrammen mit Mobilitätsmaßnahmen teilnehmen, entscheiden. Auch Art. 25 Abs. 3 sieht Fristen für die Bearbeitung von Anträgen auf Familienzusammenführung vor. Art. 18 Abs. 1 der Richtlinie 2004/114/EG und Art. 15 Abs. 1 der Richtlinie 2005/71/EG sahen demgegenüber keine Frist vor, sondern verpflichteten die zuständigen Behörden der Mitgliedsstaaten nur, sobald wie möglich über die Anträge zu entscheiden.

8. Bereitstellung von Informationsmaterial

Um Drittstaatsangehörigen bessere Information zu gewährleisten und dadurch größere Transparenz zu schaffen, werden die Mitgliedsstaaten nach Art. 30 des Reformvorschlags zur Bereitstellung von Informationsmaterial verpflichtet.

9. Begrenzung der Antragsbearbeitungsgebühren

Gem. Art. 31 des Reformvorschlags dürfen die Gebühren, die für die Bearbeitung des Antrages zu entrichten sind, nicht so hoch sein, dass sie den Zweck der Richtlinie gefährden. Hiermit wird Beanstandungen durch den EuGH Rechnung getragen und soll ein angemessenes Verhältnis zwischen Höhe der Gebühren und dem Zweck des Aufenthalts sichergestellt werden.

10. Sozialversicherungsleistungen

Gem. des neuen Art. 21 Abs. 1 haben Wissenschaftler jetzt in Bezug auf Sozialversicherungsleistungen einschließlich Familienleistungen Anspruch auf Gleichbehandlung mit Staatsangehörigen des Aufnahmemitgliedsstaats. Eine Möglichkeit der Begrenzung, wie sie noch in Art 12 Abs. 2 lit. b) der sog. Arbeits- und Aufenthaltsrichtlinie, Richtlinie 2011/98/EU, vorgesehen ist, wird nunmehr explizit ausgeschlossen.

Da die Umsetzungsfrist der Richtlinie 2011/98/EU für die Mitgliedsstaaten erst am 25. Dezember 2013 ausläuft, existieren soweit ersichtlich noch keine deutschen Rechtsvorschriften zur Umsetzung dieser Richtlinie. Ob Deutschland von der Beschränkungsmöglichkeit Gebrauch macht, wird sich erst in dem nationalen Umsetzungsakt zeigen. Erst dann wird sich abzeichnen, ob auf Grund des Vorschlags der EU-Kommission zur Neufassung der Forscher- und Studentenrichtlinie erneut Änderungen des zur Umsetzung der Arbeits- und Auf-

enthaltensrichtlinie bis dahin ergangenen Rechts erforderlich werden.

Darüber hinaus fragt sich, wie sich das neu festgeschriebene Gebot der Gleichbehandlung von Forschern mit Inländern in Bezug auf Sozialversicherungsleistungen auf die derzeit geltende deutsche Rechtslage auswirken wird.

Diese Neuerung könnte z. B. Auswirkungen im Bereich der Anrechnung von Kindererziehungszeiten als Pflichtbeitragszeiten für Rentenansprüche haben. Dies wird relevant, wenn Familienangehörige des Forschers während des Aufenthalts der Familie in Deutschland, Kinder i. S. d. § 56 SGB VI erziehen. Für die Anwendbarkeit von § 56 SGB VI ist es unerheblich, ob der Elternteil Deutscher ist oder die Staatsangehörigkeit eines anderen Staates besitzt und ob er jemals vor, während oder nach der Erziehung der Versicherungsgemeinschaft angehört oder auch nur einen Pflicht- oder freiwilligen Beitrag gezahlt hat.

Ob die Rechtsauffassung, dass die Annahme eines gewöhnlichen Aufenthalts i. S. d. § 56 Abs. 3 S. 1 SGB VI nur dann zu bejahen ist, wenn der berechtigte Aufenthalt in Deutschland zukunfts offen ist, der Inlandsverbleib dem Ausländer also nicht nur zeitbegrenzt oder seiner Natur nach zu einem vorübergehenden Zweck erlaubt worden ist, ist nach der Neuerung, die nun eine Gleichbehandlung fordert, zweifelhaft.

Dies gilt insbesondere vor dem Hintergrund, dass der EuGH das Kriterium des grenzüberschreitenden Bezugs in einer Entscheidung zum belgischen Einheimischenmodell vom 8. Mai 2013 dahingehend modifiziert hat, dass für die Eröffnung des Schutzbereichs der Grundfreiheiten nicht ein tatsächlicher grenzüberschreitender Bezug notwendig sei, sondern dass bereits ein hypothetischer ausreiche. Diese Rechtssprechungsänderung kann sich insofern auswirken als das Tatbestandsmerkmal des „gewöhnlichen Aufenthalts“ in Deutschland iSd § 56 Abs. 3 S. 1 SGB VI auch für Deutsche gilt, für ausländische Staatsangehörige aber eine ganz andere Tragweite hat.

III. Bewertung

1. Bewertung durch Verbände

Die Bundesvereinigung der Deutscher Arbeitgeberverbände bewertet die vorgesehenen Neuerungen fast durchweg positiv. Die Reform könne die EU für hochqualifizierte Personen aus Drittstaaten attraktiver machen und leiste einen Beitrag zur Umsetzung der Strategie Europa 2020. Besonders vor dem Hintergrund

des demografischen Wandels und des Fachkräftemangels seien die vorgesehenen Veränderungen zu begrüßen. Verbesserungsbedarf sieht die BDA bezüglich der sanktionsbewehrten Verpflichtungen von Arbeitgebern, Klarstellungsbedarf bei den Bleibemöglichkeiten nach erfolgreich absolviertem Studium. Auch dürfe die Einbeziehung bezahlter Praktika in den Anwendungsbereich nicht zu einer neuen Regulierung für Praktika führen.

Von Seiten des Deutschen Gewerkschaftsbundes und des Deutschen Hochschulverbands liegen noch keine Stellungnahmen zum vorliegenden EU-Richtlinienentwurf vor und wie Anfragen ergeben haben, sind sie auch auf absehbare Zeit nicht zu erwarten.

2. Eigene Bewertung

Die geplanten Veränderungen sind mit Blick auf die einzelnen Drittstaatsangehörigen und ihre individuelle Lebenssituation durchweg zu begrüßen und als Verbesserung anzusehen. Dies gilt besonders für das Novum eines zwölfmonatigen Bleiberechts im Anschluss an Studium oder Forschungsaufenthalt.

Die Motivation der EU bei diesem Reformvorhaben hingegen ist kritisch zu hinterfragen. So ist der pauschalen Aussage, eine zeitweilige Betätigung von Drittstaatsangehörigen in Europa im Rahmen ihrer Ausbildung fördere die Verbreitung von Wissen und die Zusammenarbeit mit Drittstaaten, was sowohl für die Herkunfts- als auch für die Aufnahmeländer von Vorteil sei, nicht ohne Weiteres zuzustimmen. Denn im Hinblick auf die Situation der Heimatländer - im Gegensatz zu den positiven Effekten der Richtlinie für das Individuum - bergen die Regelungen durchaus die Gefahr einer verstärkten Abwanderung der Eliten dieser Länder in die EU. Dies wird umso deutlicher, als die im Reformvorschlag vorgesehenen Regelungen nur Hochqualifizierte privilegieren.

Vor dem Hintergrund, dass die Richtlinie gem. Art 2 Abs. 2 lit a) und b) keine Anwendung auf Asylbewerber, Drittstaatsangehörige, die sich im Rahmen von temporärem oder subsidiärem Schutz in einem Mitgliedstaat aufhalten und Drittstaatsangehörige, deren Abschiebung aus faktischen oder rechtlichen Gründen ausgesetzt wurde, findet, ist das in der Begründung des Richtlinien-vorschlags erklärte Ziel, den demografischen Wandel in Europa über vermehrte Zuwanderung von hochqualifizierten Drittstaatsangehörigen zu bewältigen, kritikwürdig. Denn eine progressive europäische Einwanderungspolitik sollte ebenfalls mit einer progressiven und offenen Asylpolitik einhergehen. Die „Rosinentheorie“ sollte keinen Eingang in das europäische Einwanderungs- und Asylrecht finden.

Die Autorin ist wissenschaftliche Mitarbeiterin an der
Forschungsstelle für Hochschulrechts der
Albert-Ludwigs-Universität Freiburg.