

Ulrich Becker/Martin Landauer

## Beschäftigungs- und bildungspolitische Gehalte der EU-Einwanderungspolitik

### 1 Einführung

Mit dem am 1. Mai 1999 in Kraft getretenen Vertrag von Amsterdam<sup>1</sup> wurden erstmals Gemeinschaftskompetenzen für die Regelung des Zugangs von Drittstaatsangehörigen zu der Europäischen Union geschaffen. Unter finnischer Ratspräsidentschaft konkretisierten die Staats- und Regierungschefs der EU-Mitgliedstaaten beim Europäischen Rat in Tampere im Oktober 1999 die Aufträge des Vertrags und einigten sich in den Schlussfolgerungen<sup>2</sup> darauf, für die gesonderten, aber eng miteinander verbundenen Bereiche Asyl und Migration eine gemeinsame Politik zu entwickeln. Die Kommission der Europäischen Union wurde aufgefordert, entsprechende Richtlinienvorschläge zu entwerfen. Die Vorschläge sollten insbesondere die Aspekte Partnerschaft mit den Herkunftsländern, ein Gemeinsames Europäisches Asylsystem, die gerechte Behandlung von Drittstaatsangehörigen sowie eine effiziente Steuerung von Migrationsströmen einbeziehen. In ihrer Mitteilung an den Rat und das Europäische Parlament über eine Migrationspolitik der Gemeinschaft vom 22.11.2000<sup>3</sup> gab die Kommission ihre Vorstellungen zur Umsetzung dieser Vorgaben bekannt und legte in den folgenden beiden Jahren mehrere Richtlinienvorschläge vor, die zum Teil in der Zwischenzeit verabschiedet worden sind.

Die angesprochene Entwicklung erscheint einerseits als längst überfällig. Nach längerer Zeit der Stagnation hatte schon die Einheitliche Europäische Akte, in Kraft getreten im Jahre 1987,<sup>4</sup> dem europäischen Integrationsprozess neue Kraft verleihen sollen und deshalb, zumindest begrifflich,<sup>5</sup> ein neues Ziel gesetzt: die Vollendung des Binnenmarktes. Das Programm kann als durchaus erfolgreich angesehen werden, allerdings eher in den Bereichen des Warenverkehrs und der Schaffung einheitlicher Wettbewerbsbedingungen als in dem der Freizügigkeit. Immerhin lässt sich aber für Unionsbürger auch insofern eine Entwicklung weg vom Marktbürgerrecht und hin zum allgemeinen Freizügigkeitsrecht feststellen.<sup>6</sup> Das Ausländerrecht und damit der Zugang von Drittstaatsangehörigen zur EU sollte hingegen in der Hoheitsgewalt der Mitgliedstaaten verbleiben. Ganz anders als für den Warenverkehr, bei dem die Zugangssteuerung durch den schon sehr früh eingeführten Gemeinsamen Zolltarif erfolgt, überwogen die nationalen Vorbehalte gegenüber einer europäischen Regelung. Gründe waren zum einen der Umstand, dass die Außengrenzen in den achtziger Jahren des letzten Jahrhun-

1 ABl. Nr. C 340 vom 10.11.1997, S. 173 (konsolidierte Fassung).

2 Schlussfolgerungen der Präsidentschaft des Europäischen Rates von Tampere am 15. und 16. Oktober 1999 (SN 200/99).

3 KOM (2000) 757 endgültig.

4 ABl. Nr. L 169 vom 29.6.1987, S. 1.

5 Inhaltlich sind hingegen die Unterschiede zum früheren Ziel, der Schaffung eines Gemeinsamen Marktes, eher unwesentlich; vgl. dazu nur *Haag, M.*, in: Beutler/Bieber/Pipkorn/Streil, Die Europäische Union, 5. Aufl. Baden-Baden 2001, Rdnr. 699.

6 Vgl. nur *Becker, U.*, Freizügigkeit in der EU – auf dem Weg vom Begleitrecht zur Bürgerfreiheit, EuR 1999, S. 522 ff.; jetzt auch *Scheuing, D.*, Freizügigkeit als Unionsbürgerrecht, EuR 2003, S. 744 ff.

derts nicht als ausreichend kontrolliert galten,<sup>7</sup> vor allem aber, dass mit der Aufnahme von Menschen naturgemäß viele tiefgehende gesellschaftliche und wirtschaftliche Folgen für die Aufnahmegesellschaft verbunden sind. Deshalb müssen – auch angesichts der Erfahrungen mit vorausgegangenen Einwanderungsprozessen in den Mitgliedstaaten – Integrationskonzepte entworfen<sup>8</sup> und implementiert werden, für die der Gemeinschaft keine ausreichende Legitimationsbasis zuerkannt wurde.<sup>9</sup>

Diese restriktive Haltung war korrekturbedürftig. Denn auf Dauer kann eine Gemeinschaft, die in ihrem Inneren den freien Personenverkehr und auch insofern einen einheitlichen Wirtschaftsraum gewährleisten möchte, ohne gemeinsame Grundlinien für die Zuwanderung nicht auskommen.<sup>10</sup> Dazu kommt, dass angesichts der demographischen Entwicklung in allen EU-Mitgliedstaaten ein besonderes Interesse an der Zuwanderung besteht.<sup>11</sup> Prekär bleibt allerdings trotz der Art. 63 ff. EGV die Abgrenzung der Kompetenzen zwischen Gemeinschaft und Mitgliedstaaten:<sup>12</sup> Denn der Umstand, dass viele Rechte im Aufenthalt nach wie vor national zu regeln sind, insbesondere die Zuständigkeit für die Sozialpolitik weitgehend auch auf absehbare Zeit bei den Mitgliedstaaten verbleibt,<sup>13</sup> führt zu einer schwierigen Gemengelage. Diese soll im folgenden am Beispiel der beschäftigungs- und bildungspolitischen Gehalte der Richtlinien bzw. Richtlinienvorschläge dargestellt werden. Dazu sind diese Gehalte zunächst vorzustellen (unten, 2.), um im Anschluss auf die Frage einzugehen, in welchem Umfang die Gemeinschaft eine Kompetenz zur Regelung des Zugangs von Drittstaatsangehörigen zum Arbeitsmarkt und zu Bildungseinrichtungen besitzt (unten, 3.). Bei der Beschreibung werden wir ganz grob nach Aufenthaltszwecken unterscheiden, wenn auch diese Differenzierung nicht schon eine für die Analyse brauchbare Systematisierung bietet. Innerhalb der einzelnen Gruppen sind die Zwecke nämlich noch einmal, vor allem unter dem Gesichtspunkt der mit ihnen typischerweise verbundenen Aufenthaltsdauer, aufzugliedern, weil zwischen der erwarteten Aufenthaltsdauer und einer integrativen Ausgestaltung des Status ein enger Zusammenhang besteht.

7 Dies erklärt das Schengener Abkommen als besondere völkerrechtliche Variante einer verstärkten Zusammenarbeit, vgl. dazu nur *Becker, U.*, in: v. d. Groeben, H./Schwarze, J. (Hrsg.), EUV/EGV, 6. Aufl., Bd. 1, 2003, Art. 43 EUV, Rdnr. 15.

8 Als besonders schädlich erwies sich insofern die Ablehnung, die tatsächlich stattfindende, wenn auch nicht geplante Einwanderung als solche zu begreifen; schon deshalb ist die Verabschiedung des Zuwanderungsgesetzes sinnvoll, ohne damit etwas über dessen Inhalt aussagen zu wollen; das BVerfG (vgl. BVerfGE 106, 310 ff.) kann jedenfalls für das Scheitern des Gesetzes nicht verantwortlich gemacht werden.

9 Das soll allgemein nicht vertieft werden, vgl. nur *Becker, U.*, The Challenge of Migration to the Welfare State, in: Benvenuti, E./Nolte, G. (ed.), The Welfare State, Globalization, and International Law, 2003, S. 1 ff.

10 Nur am Rande sei erwähnt, dass sie sich durch eine – zu weitgehende – Erstreckung der Grundfreiheiten nicht ausgleichen lässt (vgl. dazu EuGH v. 11.7.2002, Rs. C-60/00 [Carpenter], Slg. 2002, S. I-6279; dazu *Reich, N./Harbacevica, S.*, Citizenship and Family on Trial, CMLRev. 2003, S. 615 ff.), zumal es gesetzgeberischer Grundentscheidungen bedarf.

11 Wobei völlig klar ist, dass sich aber die Schrumpfung der Gesellschaft dadurch nicht ausgleichen, sondern nur abmildern lässt. Dass im übrigen natürlich auch die Interessen der Migranten und deren Herkunftsstaaten zu berücksichtigen sind, liegt auf der Hand. Die Präponderanz der Interessen der Aufnahmestaaten stützt sich im wesentlichen auf den völkerrechtlichen Grundsatz, nach dem diese weitgehend frei sind, über den Zugang zu ihrem Hoheitsgebiet selbst zu entscheiden. Zum demographischen Hintergrund der EU-Migrationspolitik vgl. auch KOM (2003) 336 endgültig.

12 Vgl. dazu auch *Hägel, P./Deubner, C.*, Migrationspolitik der Gemeinschaft, ZAR 2001, S. 154, 159.

13 Vgl. dazu nur *Becker, U.*, Die soziale Dimension des Binnenmarktes, in: *Schwarze, J.* (Hrsg.), Die europäische Wirtschaftsverfassung in der Verfassungsreform, im Erscheinen.

## 2 Bestandsaufnahme

### 2.1 Familienzusammenführung

Am 22.9.2003 beschloss der Rat der Europäischen Union die auf Art. 63 Nr. 3 Buchst. a) EGV gestützte RL 2003/86/EG betreffend die Familienzusammenführung.<sup>14</sup> Damit werden die Bedingungen für die Ausübung des Rechts auf Familienzusammenführung durch Drittstaatsangehörige festgelegt, die sich rechtmäßig im Gebiet der Mitgliedstaaten aufhalten (Art. 1 RL).<sup>15</sup>

Unter beschäftigungs- und bildungspolitischen Aspekten ist insbesondere Art 14 Abs. 1 RL 2003/86 von Interesse, der den Familienangehörigen in gleicher Weise wie dem die Zusammenführung vermittelnden Ausländer ein eigenes subjektives Recht auf Zugang zu allgemeiner Bildung, zu einer unselbständigen oder selbständigen Erwerbstätigkeit sowie zu beruflicher Beratung, Ausbildung, Fortbildung und Umschulung eröffnet. Nach Art. 14 Abs. 2 RL 2003/86 können die Mitgliedstaaten die Bedingungen, unter denen eine Erwerbstätigkeit ausgeübt werden kann, selbst festlegen. Soll der Zugang von einer Arbeitsmarktprüfung abhängen, so hat diese spätestens binnen einer Frist von 12 Monaten zu erfolgen. Lediglich für Angehörige in gerader aufsteigender Linie ersten Grades und volljährige, unverheiratete Kinder des Zusammenführenden oder seines Ehegatten, die aufgrund ihres Gesundheitszustands nicht selbst für ihren Lebensunterhalt aufkommen können, kann das Recht auf Zugang zur Erwerbstätigkeit vom Mitgliedstaat eingeschränkt werden, Art. 14 Abs. 3 RL 2003/86. Der ursprüngliche Kommissionsentwurf, der den Arbeitsmarktzugang für alle volljährigen Kinder und Verwandte in aufsteigender Linie explizit verbot,<sup>16</sup> konnte sich ebenso wenig durchsetzen, wie Forderungen, diese Beschränkungen ganz zu verwerfen.<sup>17</sup>

Um die gesellschaftliche Integration der Familienangehörigen weiter zu fördern, können die Mitgliedstaaten zum einen von den Drittstaatsangehörigen die Teilnahme an Integrationsmaßnahmen verlangen, Art. 7 Abs. 2 RL 2003/86. Zum anderen räumt Art. 4 Abs. 1 UAbs. 3 RL 2003/86 den Mitgliedstaaten das Recht ein, den Nachzug der über 12-Jährigen, die unabhängig vom Rest ihrer Familien ankommen, von der Erfüllung noch vorzusehender Integrationskriterien abhängig zu machen. Damit soll gewährleistet werden, dass die Drittstaatsangehörigen die erforderliche Allgemeinbildung und Sprachkenntnisse möglichst noch in der Schule erwerben.<sup>18</sup>

14 ABl. L 251 vom 3.10. 2003, S. 12. Der RL liegt ein zweimal geänderter Vorschlag der Kommission zugrunde, vgl. KOM (1999) 638 endgültig, KOM (2000) 624 endgültig, KOM (2002) 225 endgültig.

15 Allgemein zu dieser Richtlinie vgl. *Hauschild, C.*, Neues Europäisches Einwanderungsrecht: das Recht auf Familienzusammenführung, ZAR 2003, 266 ff; *Langenfeld, C.*, Die neue EG-Richtlinie zum Familiennachzug und ihre Einordnung in das Völkerrecht, ZAR 2003, 398 ff.

16 Vgl. Art. 12 Abs. 2 des ersten Richtlinienentwurfs der Kommission, (KOM) 1999, 638 endgültig. Die Kommission hatte dies damit begründet, dass »diese Personen nur aufgrund ihrer ausschließlichen Abhängigkeit vom Zusammenführenden in den Genuss der Familienzusammenführung gekommen sind«.

17 Vgl. hierzu die Ausführungen zu Art. 12 Abs. 2 RL-E unter Punkt 2.1.2. der Begründung des ersten geänderten Richtlinienentwurfs, KOM (2000) 624 endgültig.

18 Erwägungsgrund (12) der Richtlinie.

## 2.2 Humanitäre Gründe im weiten Sinn

### 2.2.1 Asylbewerber

Gestützt auf Art. 63 Abs. 1 Nummer 1 Buchst. b) EGV erließ der Rat am 27. Januar 2003 die RL 2003/9/EG zur Festlegung von Mindestnormen für die Aufnahme von Asylbewerbern in den Mitgliedstaaten.<sup>19</sup>

Um dem »Bedürfnis der Asylbewerber nach einem normalen Leben« Rechnung zu tragen, sieht die RL 2003/9 in Art. 11 für diese Personen einen Zugang zur Beschäftigung vor. Nach Art. 11 Abs. 1 RL 2003/9 legen die Mitgliedstaaten allerdings zunächst einen Zeitraum fest, in dem der Asylbewerber vom Arbeitsmarkt ausgeschlossen bleibt. Ist ein Jahr nach Einreichung des Asylantrags noch keine erstinstanzliche Entscheidung über den Asylantrag ergangen, ohne dass der Antragsteller diese Verzögerung verschuldet hat, so haben die Mitgliedstaaten die Voraussetzungen festzulegen, unter denen dem Antragsteller der Zugang zum Arbeitsmarkt eröffnet wird, Art. 11 Abs. 2 RL 2003/9. Aus arbeitsmarktpolitischen Gründen können die Mitgliedstaaten insbesondere Unionsbürgern sowie Drittstaatsangehörigen mit rechtmäßigem Aufenthalt einen bevorrechtigten Zugang zum Arbeitsmarkt einräumen, Art. 11 Abs. 4 RL 2003/9.

Unter bildungspolitischen Gesichtspunkten ist Art. 10 Abs. 1 RL 2003/9 von zentraler Bedeutung. Diese Vorschrift gewährt in UAbs. 1 minderjährigen Kindern von Asylbewerbern sowie minderjährigen Asylbewerbern Zugang zum Bildungssystem »in ähnlicher Weise wie den Staatsangehörigen des Aufnahmemitgliedstaates«. Der Unterricht kann auch in Unterbringungszentren erfolgen, eine Beschränkung auf das öffentliche Bildungssystem ist möglich. Allein unter Berufung auf die bereits erreichte Volljährigkeit darf eine weiterführende Bildung nicht verweigert werden, Art. 10 Abs. 1 UAbs. 3 S. 2 RL 2003/9. Ist aufgrund der spezifischen Situation des Minderjährigen der Zugang zum Bildungssystem nicht möglich, so kann der Mitgliedstaat andere Unterrichtsformen anbieten, Art. 10 Abs. 3 RL 2003/9. Was Defizite beim Minderjährigen im Bereich der für den regulären Schulbesuch erforderlichen Kenntnisse der Landessprache anbelangt, sah der Richtlinienvorschlag noch eine Pflicht der Mitgliedstaaten zur Gewährleistung entsprechenden Sprachunterrichts vor.<sup>20</sup> Art. 10 Abs. 3 RL 2003/9 spricht nunmehr zwar allgemeiner von »anderen Unterrichtsformen«, stellt die Frage des »Ob« solcher Maßnahmen jedoch in das Ermessen der Mitgliedstaaten.

Um den Qualifikationsstand der Asylbewerber aufrechtzuerhalten oder zu vertiefen, kann der Zugang zur beruflichen Bildung grundsätzlich unabhängig vom Recht auf Arbeitsmarktzugang gestattet werden, Art. 12 Abs. 1 RL 2003/9.<sup>21</sup> Lediglich die Möglichkeit der Teilnahme an beruflichen Bildungsmaßnahmen im Zusammenhang mit einem Arbeitsvertrag ist akzessorisch zum Zugang zum Arbeitsmarkt, Art. 12 Abs. 2 RL 2003/9.

### 2.2.2 Vertriebene

Gestützt auf Art. 63 Nr. 2 Buchst. a) und b) EGV wurde am 20.7.2001 die Richtlinie 2001/55/EG des Rates über Mindestnormen für die Gewährung vorübergehenden Schutzes im

19 ABI. L 31 vom 6.2.2003, S. 18. Der RL liegt ein Richtlinienvorschlag der Kommission vom 3.4.2001 zugrunde, vgl. KOM (2001) 181 endgültig.

20 Art. 12 Abs. 3 RL-E.

21 Der Richtlinienvorschlag der Kommission wollte das Ermessen der Mitgliedstaaten stärker einschränken: Gem. Art. 14 Abs. 1 RL-E durfte der Zugang zur beruflichen Bildung nicht länger als 6 Monate verweigert werden.

Falle eines Massenzustroms von Vertriebenen und Maßnahmen zur Förderung einer ausgewogenen Verteilung der Belastungen, die mit der Aufnahme dieser Personen und den Folgen dieser Aufnahme verbunden sind, auf die Mitgliedstaaten, erlassen.<sup>22</sup>

Gem. Art. 12 RL 2001/55 gestatten die Mitgliedstaaten den Personen, die vorübergehend Schutz genießen, die Ausübung einer abhängigen oder selbständigen Erwerbstätigkeit nach den für den jeweiligen Berufsstand geltenden Regeln.<sup>23</sup> Auch diese RL überlässt es den Mitgliedstaaten, aus arbeitsmarktpolitischen Gründen insbesondere EU-Bürgern und Drittstaatsangehörigen mit einem rechtmäßigen Aufenthaltstitel, die Arbeitslosengeld beziehen, Vorrang beim Arbeitsmarktzugang einzuräumen.

Die bildungspolitisch zentrale Vorschrift des Art. 14 RL 2001/55 soll vor allem die Eingliederung nach der Rückkehr in das Herkunftsland erleichtern.<sup>24</sup> Nach Abs. 1 gestatten die Mitgliedstaaten Personen unter 18 Jahren, die vorübergehenden Schutz genießen, »in gleicher Weise wie den Staatsangehörigen des Aufnahmemitgliedstaats« den Zugang zum (zumindest öffentlichen) Bildungssystem. Erwachsenen kann der Zugang zum allgemeinen Bildungssystem gestattet werden, Art. 14 Abs. 2 RL 2001/55. Der Kommissionsvorschlag, der auch insoweit einen Anspruch vorgesehen hatte,<sup>25</sup> konnte sich nicht durchsetzen.

### 2.2.3 *Anerkannte Flüchtlinge und Personen, die anderweitig internationalen Schutz benötigen*

Die Kommission legte gestützt auf Art. 63 Nr. 1 Buchst. c), Nr. 2 Buchst. a) und Nr. 3 Buchst. a) EGV einen Vorschlag vom 12.9.2001 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,<sup>26</sup> dem Rat vor.<sup>27</sup>

Die Mindestnormen sehen vor, den Flüchtlingen die Aufnahme einer unselbständigen oder selbständigen Tätigkeit zu denselben Bedingungen zu gewähren wie Inländern, Art. 24 Abs. 1 RL-E. Personen, die subsidiären Schutzstatus genießen, ist dieses Recht auf Gleichberechtigung beim Arbeitsmarktzugang spätestens sechs Monate nach Zuerkennung ihres Status einzuräumen, Art. 24 Abs. 3 RL-E.<sup>28</sup>

22 ABl. L 212 vom 7.8.2001, S. 12. Die Richtlinie geht auf einen Vorschlag der Kommission vom 24.5.2000 zurück, KOM (2000) 303 endgültig.

23 Der Kommissionsentwurf knüpfte beim Zugang zur Beschäftigung noch an eine Gleichbehandlung mit Flüchtlingen an, Art. 10 RL-E.

24 Vgl. die Begründung der Kommission zu Art. 12 Abs. 2 des Richtlinienvorschlags.

25 Vgl. Art. 12 Abs. 2 des Richtlinienvorschlags.

26 KOM (2001) 510 endgültig; vgl. zum Richtlinienvorschlag auch *Lehnguth, G.*, Erläuterungen zum Vorschlag einer EU-»Anerkennungsrichtlinie«, ZAR 2003, 305 ff.; *Hailbronner, K.*, Auswirkungen der Europäisierung des Asyl- und Flüchtlingsrechts auf das deutsche Recht, ZAR 2003, 299 ff.; *Sitaropoulos, N.*, Entwurf einer »EU-Anerkennungs-Richtlinie«, ZAR 2003, 379 ff.

27 Die Kommission arbeitete des weiteren einen Vorschlag für eine Richtlinie des Rates über Mindestnormen für Verfahren in den Mitgliedstaaten zur Zuerkennung oder Aberkennung der Flüchtlingseigenschaft aus [KOM (2000) 578 endgültig; geändert durch KOM (2002) 326 endgültig], der jedoch allein Verfahrensnormen und damit weder beschäftigungs- noch bildungspolitische Inhalte aufweist.

28 Vgl. auch Art. 17 f. GFK zum Recht von Flüchtlingen auf Ausübung einer unselbständigen oder selbständigen Tätigkeit nach der Genfer Flüchtlingskonvention vom 28.7.1951, BGBl. II, S. 559. Kritisch zur unterschiedlichen Behandlung von Flüchtlingen und Personen, die subsidiären Schutz genießen, beim Zugang zum Arbeitsmarkt *Sitaropoulos, N.*, Entwurf einer »EU-Anerkennungs-Richtlinie«, ZAR 2003, 382.

Parallel zur Öffnung des Arbeitsmarktes haben die Mitgliedstaaten nach Art. 24 Abs. 2 RL-E dafür zu sorgen, dass Flüchtlingen beschäftigungsbezogene Bildungsangebote für Erwachsene, berufsbildende Maßnahmen und praktische Berufserfahrung am Arbeitsplatz zu denselben Bedingungen wie Inländern angeboten werden.<sup>29</sup> Dies soll die Integration der Flüchtlinge erleichtern. Personen, die subsidiären Schutzstatus genießen, sind diese Rechte spätestens ein Jahr nach Zuerkennung ihres Status einzuräumen, Art. 24 Abs. 4 RL-E. Außerdem haben die Mitgliedstaaten allen Minderjährigen, die internationalen Schutz genießen, zu denselben Bedingungen wie Inländern Zugang zum Bildungssystem zu gewähren, Art. 25 Abs. 1 RL-E. Für Erwachsene, die internationalen Schutz genießen, normiert Art. 25 Abs. 2 RL-E ein Recht auf Zugang zum allgemeinen Bildungssystem, zu Weiterbildung und Umschulung zu denselben Bedingungen wie für Inländer. Hintergrund hierfür ist, dass erwachsene Schutzbegünstigte bei der Flucht aus ihrem Herkunftsland möglicherweise ein Studium oder eine Berufsausbildung abbrechen mussten. Die im Aufnahmestaat erworbenen Kenntnisse können sich bei der Wiedereingliederung im Herkunftsland als förderlich erweisen.<sup>30</sup> Den subsidiären Schutzstatus genießenden Personen haben die Mitgliedstaaten nach Art. 22 RL-E einen langfristigen Aufenthaltsstatus zu den Bedingungen einzuräumen, wie sie die RL 2003/109 betreffend die Rechtsstellung der langfristig aufenthaltsberechtigten Drittstaatsangehörigen<sup>31</sup> für die langfristig Aufenthaltsberechtigten vorsieht, wenn sie deren Bedingungen, also insbesondere einen fünfjährigen rechtmäßigen Aufenthalt im betreffenden Mitgliedstaat erfüllen. Bezüglich der bildungspolitischen Aspekte kann ebenfalls auf die Regelungen für den langfristigen Aufenthalt verwiesen werden.<sup>32</sup> Schließlich regelt Art. 31 Abs. 1 RL-E den Zugang zu Integrationsmaßnahmen. Danach sehen die Mitgliedstaaten Unterstützungsprogramme vor, um die Eingliederung von Flüchtlingen in die Gesellschaft zu erleichtern. Diese Programme müssen unter anderem auf die spezifischen Bedürfnisse der Flüchtlinge in Bereichen wie Beschäftigung und Bildung zugeschnitten sein.<sup>33</sup> Personen, die subsidiären Schutzstatus genießen, haben spätestens ein Jahr nach Zuerkennung dieses Status Anspruch auf Zugang zu gleichwertigen Programmen, Art. 31 Abs. 2 RL-E. Bei diesen Programmen handelt es sich um gezielte Fördermaßnahmen, die über das sonst übliche Recht auf Gleichbehandlung mit den EU-Bürgern hinausgehen.<sup>34</sup>

## 2.3 Ausbildungs- und Beschäftigungszwecke

### 2.3.1 *Studenten, Schüler, Praktikanten und Absolventen eines Freiwilligendienstes*

Die von der Kommission vorgeschlagene Richtlinie des Rates über die Bedingungen für die Einreise und den Aufenthalt von Drittstaatsangehörigen zur Aufnahme eines Studiums, einer Berufsbildung oder eines Freiwilligendienstes vom 7.10.2002<sup>35</sup> findet ihre Rechtsgrundlage in Art. 63 Nr. 3 Buchst. a) und Nr. 4 EGV. Die RL sieht anknüpfend an unterschiedliche Auf-

29 Zum bereits in der Genfer Flüchtlingskonvention vom 28.7.1951, BGBl. II, S. 559, enthaltenen Recht von Flüchtlingen auf Zugang zu Bildungseinrichtungen vgl. Art. 22 GFK.

30 Begründung der Kommission zu Art. 25 Abs. 2 des Richtlinienvorschlags.

31 ABl. L 16 vom 23.1.2004, S. 44.

32 Siehe unten, 2.4.1.

33 Die Kommission nennt in der Begründung des Richtlinienvorschlags beispielsweise einen »maßgeschneiderten Aktionsplan« für Beschäftigung und Bildung, Sprachkurse oder Grundausbildung und fortgeschrittene Ausbildungskurse, aber auch Veranstaltungen zur Einführung in die Geschichte und Kultur des Mitgliedstaates; vgl. Begründung der Kommission zu Art. 31 Abs. 1 des Richtlinienvorschlags.

34 Vgl. Begründung der Kommission zu Art. 31 Abs. 1 RL-E.

35 KOM (2002) 548 endgültig.

enthaltzwecke jeweils eigene Aufenthaltstitel vor. Insofern ist im folgenden nach den verschiedenen Aufenthaltskategorien zu differenzieren.

Art. 6 RL-E regelt die besonderen Bedingungen für die Erteilung eines »Aufenthaltstitels – Student« (Art. 11 RL-E) für jene Drittstaatsangehörige, die (neben weiteren Voraussetzungen) bei einer Hochschul- oder Bildungseinrichtung zur Absolvierung eines Studienprogramms zugelassen sind. Um die Finanzierung dieser Ausbildung und des Lebensunterhalts sicherzustellen, wird den Studenten in Art. 18 RL-E ein beschränkter Zugang zum Arbeitsmarkt gewährt. Diese können außerhalb der für das Studienprogramm bestimmten Zeit einer Erwerbstätigkeit nachgehen, deren maximalen Umfang die Mitgliedstaaten auf eine Höchstzahl zwischen 10 und 20 Wochenarbeitsstunden festzulegen haben. Während der Ferien gelten diese Höchst-arbeitszeiten nicht. Dieses Recht auf einen beschränkten Arbeitsmarktzugang kann im ersten Aufenthaltsjahr noch vorenthalten und generell bei unzureichenden Studienfortschritten auch wieder entzogen werden. Ein Drittstaatsangehöriger, der über einen Aufenthaltstitel »Student« verfügt und entweder einen Teil seines bereits begonnenen Studienprogramms in einem anderen Mitgliedstaat absolvieren oder ein bereits abgeschlossenes Studienprogramm durch ein weiteres Studienprogramm in einem anderen Mitgliedstaat ergänzen möchte, erhält gem. Art. 7 i.V.m. Art. 11 RL-E von diesem anderen Mitgliedstaat unter bestimmten Bedingungen (Zulassung bei einer Hochschuleinrichtung etc.) ebenfalls einen Aufenthaltstitel »Student«. Diese Regelung soll die Voraussetzungen für ein internationales Studium schaffen.

In Art. 12 RL-E ist ein »Aufenthaltstitel – Schüleraustausch« aufgenommen, um den Schüleraustausch in der Sekundarstufe zwischen der Europäischen Union und Drittstaaten zu fördern. Art. 8 RL-E normiert diesbezüglich die besonderen Aufnahmevoraussetzungen. Die Kommission erhofft sich von diesem Aufenthaltsrecht, dass diese Jugendlichen später zu Studienzwecken in ihren Aufnahmestaat zurückkehren werden.<sup>36</sup>

Art. 9 RL-E legt die besonderen Aufnahmebedingungen für die Zulassung von Drittstaatsangehörigen zur Aufnahme einer Berufsbildung fest. Dieser Personenkreis wird vom RL-E als »Praktikanten« bezeichnet. Allerdings können nur unbezahlte Praktikanten einen »Aufenthaltstitel – unbezahlter Praktikant« nach Art. 13 RL-E erhalten.<sup>37</sup> Auch für diese Personengruppe schafft der RL-E einen beschränkten Zugang zum Arbeitsmarkt, Art. 18 Abs. 3 RL-E. Die Anstellung darf jedoch nicht beim ausbildenden Unternehmen erfolgen.

Junge Drittstaatsangehörige im Alter zwischen 18 und 25 Jahren, die an einem Freiwilligenprogramm in einem Mitgliedstaat teilnehmen, können nach Art. 10 i.V.m. Art. 14 RL-E einen »Aufenthaltstitel – Freiwilliger« für eine nicht verlängerbare Frist von höchstens einem Jahr erhalten. Voraussetzung für die Erlangung dieses Status ist u.a. die Durchführung einer Grundausbildung in Sprache, Geschichte, Politik und Sozialwesen des Aufnahmemitgliedstaates, Art. 10 Buchst. d) RL-E.

### 2.3.2 Arbeitnehmer, Auszubildende und Selbständige

Der Vorschlag für eine Richtlinie des Rates über die Bedingungen für die Einreise und den Aufenthalt von Drittstaatsangehörigen zur Ausübung einer unselbständigen oder selbständigen

36 Vgl. Punkt 3.1. der Begründung des Richtlinienvorschlags.

37 Die Rechtsstellung bezahlter Praktikanten richtet sich nach dem Vorschlag für eine Richtlinie des Rates über die Bedingungen für die Einreise und den Aufenthalt von Drittstaatsangehörigen zur Ausübung einer unselbständigen oder selbständigen Erwerbstätigkeit [KOM (2001) 386 endgültig].

Erwerbstätigkeit vom 11.7.2001<sup>38</sup> ist auf Art. 63 Nr. 3 Buchst. a) EGV gestützt. Ziel der vorgeschlagenen Richtlinie ist zum einen die Festlegung der Bedingungen für die Einreise und den Aufenthalt sowie zum anderen die Festlegung von Verfahrensnormen zur Erteilung der für die Erwerbstätigkeit benötigten Genehmigungen, Art. 1 RL-E. Das in vielen Mitgliedstaaten bestehende zweigliedrige System von Aufenthaltsgenehmigung und Arbeiterlaubnis wird durch eine kombinierte Genehmigung, den »Aufenthaltstitel – Arbeitnehmer«, ersetzt, vgl. Art 2 Buchst. d) und e), Art. 11 Abs. 1 Buchst. d) und e) RL-E.

Für die Erteilung eines »Aufenthaltstitels – Arbeitnehmer«<sup>39</sup> ist unter anderem erforderlich, dass eine freie Stelle in einem Mitgliedstaat kurzfristig nicht mit einem Unionsbürger oder mit vorrangig zu berücksichtigenden Drittstaatsangehörigen (wie etwa Familienangehörigen von Unionsbürgern) besetzt werden kann, Art. 6 Abs. 1 RL-E. Freie Stellen stehen somit nur nach einer Prüfung der innerstaatlichen Arbeitsmarktlage für Arbeitnehmer aus Drittstaaten offen. Die Mitgliedstaaten können innerstaatliche Rechtsvorschriften erlassen, nach denen ein Arbeitsplatz als nicht mit Bevorrechtigten besetzbar gilt, wenn das dem Drittstaatsangehörigen angebotene Jahreseinkommen eine gewisse Grenze überschreitet, Art. 6 Abs. 4 RL-E. Auch können durch innerstaatliche Vorschriften gewisse Regionen und Arbeitsmarktsektoren von der Einzelfallprüfung ausgenommen werden, Art. 6 Abs. 3 RL-E. Art. 6 Abs. 5 RL-E, der ebenfalls das Vorhandensein eines freien Arbeitsplatzes betrifft, weist zudem gewisse bildungspolitische Bezüge auf: Die Bestimmung lässt mitgliedstaatliche Regelungen zu, nach denen die Bedingung der wirtschaftlichen Erforderlichkeit für die Besetzung des Arbeitsplatzes mit dem Drittstaatsangehörigen nach Abs. 1 als erfüllt gilt, wenn der künftige Arbeitgeber eine bestimmte Geldsumme an die zuständigen Behörden zahlt. Das Geld ist für Maßnahmen zur Förderung der Integration von Drittstaatsangehörigen oder zu Ausbildungszwecken zu verwenden. Allerdings geht es hierbei weniger um die Erschließung neuer Finanzquellen zur Integrationsförderung. Vielmehr sollen innovative Verfahren für die Umsetzung der Richtlinie entwickelt werden.<sup>40</sup> Der Regelung liegt nämlich die Annahme zugrunde, dass die Bereitschaft des Arbeitgebers zur Zahlung einer Prämie für die Einstellung eines Drittstaatsangehörigen den Mangel an Arbeitskräften auf dem Arbeitsmarkt der EU indiziert. Der »Aufenthaltstitel – Arbeitnehmer« wird zu Beginn des Aufenthalts des Drittstaatsangehörigen auf bestimmte berufliche Tätigkeiten oder Tätigkeitsbereiche beschränkt. Er kann zudem auf einzelne Regionen begrenzt werden. Damit ist zwar ein Wechsel des Arbeitgebers, nicht aber der Art der Tätigkeit möglich. Nach drei Jahren fallen diese Restriktionen weg, Art. 8 RL-E.

Einen »Aufenthaltstitel – Selbständiger« gem. Art. 17 ff. RL-E kann der Drittstaatsangehörige erhalten, der u.a. nachweist, dass ihm die geplante selbständige Tätigkeit eine Beschäftigungsmöglichkeit bietet und sich vorteilhaft auf die Beschäftigung in dem betreffenden Mitgliedstaat oder auf die wirtschaftliche Entwicklung dieses Mitgliedstaats auswirkt. Die Art. 17 ff. RL-E sind eng an die Vorschriften über den »Aufenthaltstitel – Arbeitnehmer« angelehnt und enthalten ähnliche Möglichkeiten der Mitgliedstaaten, die Aufenthaltsrechte zu beschränken sowie mittels Fiktionen das Verfahren zur Erlangung des Aufenthaltstitels zu vereinfachen.

38 KOM (2001) 386 endgültig.

39 Die Art. 12 ff. RL-E enthalten besondere Aufenthaltstitel für Saisonarbeiter, grenzüberschreitende Arbeitnehmer und innerbetrieblich versetzte Arbeitnehmer, für die jedoch im hier interessierenden Zusammenhang die Regeln über den »Aufenthaltstitel – Arbeitnehmer« entsprechend gelten. Auf den »Aufenthaltstitel – in Ausbildung stehende Person« wird unten eingegangen, der »Aufenthaltstitel – Jugendaustausch/Au Pair« soll hier nicht weiter erörtert werden.

40 Vgl. Begründung der Kommission zu Art. 6 Abs. 5 des Richtlinienvorschlags.

Die unter bildungsrechtlichen Gesichtspunkten wichtigste Vorschrift im Zusammenhang mit dem »Aufenthaltstitel – Arbeitnehmer« ist Art. 11 Abs. 1 Buchst. f) Ziffer ii) RL-E. Sie schreibt die Gleichbehandlung des Drittstaatsangehörigen mit Unionsbürgern im Hinblick auf den Zugang zu derjenigen Berufsbildung vor, die als Ergänzung zu den im Rahmen des Aufenthaltstitels erlaubten Tätigkeiten erforderlich ist. Eine uneingeschränkte Gleichstellung im Bereich der Bildung ist somit in dieser Richtlinie – anders als in der Richtlinie über die langfristig Aufenthaltsberechtigten – nicht vorgesehen. Die Rechte von Drittstaatsangehörigen sollen erst mit der Dauer ihres Aufenthalts zunehmen.<sup>41</sup> Das Recht auf Zugang zur erforderlichen Berufsbildung kann zudem auf Drittstaatsangehörige, die sich bereits mindestens ein Jahr auf dem Hoheitsgebiet des Mitgliedstaates aufhalten oder dazu berechtigt sind, beschränkt werden, Art. 11 Abs. 2 UAbs. 1 RL-E.<sup>42</sup> Art. 15 RL-E, der einen Aufenthaltstitel für in Ausbildung stehende Personen vorsieht,<sup>43</sup> verweist auf die Bestimmungen von Abschnitt 1 und damit auch auf den eben beschriebenen Art. 11 RL-E. Gem. Art. 24 RL-E soll Art. 11 RL-E ebenso für den Zugang zur Berufsbildung von Selbständigen gelten.

## 2.4 Ohne Bezug zu bestimmten Aufenthaltszwecken

### 2.4.1 Langfristig Aufenthaltsberechtigte

Die Kommission verabschiedete am 13.3.2001 einen auf Art. 63 Nr. 3 und 4 EGV basierenden Vorschlag für eine Richtlinie des Rates betreffend den Status der langfristig aufenthaltsberechtigten Drittstaatsangehörigen.<sup>44</sup> Die Richtlinie wurde nach einigen inhaltlichen Änderungen am 25.11.2003 vom Rat formell angenommen und als RL 2003/109 EG betreffend die Rechtsstellung der langfristig aufenthaltsberechtigten Drittstaatsangehörigen erlassen.<sup>45</sup> Die wichtigste Voraussetzung für die Erteilung des Status eines langfristig Aufenthaltsberechtigten ist, dass sich ein Drittstaatsangehöriger seit fünf Jahren ununterbrochen rechtmäßig im Hoheitsgebiet des betreffenden Mitgliedstaates aufhält, Art. 4 Abs. 1 RL 2003/109.<sup>46</sup> Im Zusammenhang mit dem persönlichen Geltungsbereich ist hervorzuheben, dass die RL unter anderem auf Drittstaatsangehörige, die sich zwecks eines Studiums<sup>47</sup> oder einer Berufsausbildung in einem Mitgliedsstaat aufhalten, keine Anwendung findet, Art. 3 Abs. 2 Buchst. a) RL 2003/109. Diese Einschränkung resultiert aus dem Ansatz des RL, nur denjenigen Drittstaatsangehörigen den Aufenthaltstitel »langfristig Aufenthaltsberechtigter« zu gewähren, die

41 Vgl. Begründung der Kommission zu Art. 11 Abs. 1 des Richtlinienvorschlags.

42 Nach dem Wortlaut von Art. 11 Abs. 2 UAbs. 1 RL-E können die Mitgliedstaaten »das Recht nach Absatz 1 Buchstabe f) Ziffer ii) in Bezug auf Drittstaatsangehörige, die sich bereits mindestens ein Jahr auf ihrem Hoheitsgebiet aufhalten oder dazu berechtigt sind, beschränken«. Nimmt man diese Vorschrift wörtlich, so könnten die Rechte derjenigen Drittstaatsangehörigen, die schon eine gewisse Zeit im Aufnahmestaat leben, beschränkt werden. Die Worte »in Bezug« gehören deshalb gestrichen.

43 Darunter ist nach Art. 2 Buchst. i) RL-E ein Drittstaatsangehöriger zu verstehen, dessen Aufenthalt auf dem Hoheitsgebiet eines Mitgliedstaates zeitlich eng begrenzt ist und in engem Zusammenhang mit der Erweiterung von Fähigkeiten und Qualifikationen in seinem gewählten Beruf vor der Rückkehr in seinen Herkunftsstaat zur Fortsetzung seiner beruflichen Laufbahn steht.

44 KOM (2001) 127 endgültig; vgl. allgemein zum Richtlinienvorschlag *Hauschild, C.*, Neues Europäisches Einwanderungsrecht: das Daueraufenthaltsrecht von Drittstaatsangehörigen, ZAR 2003, 350 ff.

45 ABl. L 16 vom 23.1.2004, S. 44.

46 In der in Fn. 42 genannten Fassung.

47 Die noch im Kommissionsentwurf enthaltene Unterausnahme für Promotionsstudenten [vgl. Art. 3 Abs. 2 Buchst. d) RL-E der Kommission] findet sich in der vom Rat angenommenen Fassung nicht mehr.

sich dauerhaft oder langfristig im betreffenden Mitgliedstaat aufhalten wollen. Bei Studenten ist dies typischerweise nicht der Fall.<sup>48</sup>

Zur sozialen Integration der langfristig Aufenthaltsberechtigten sollen diesen die gleichen sozialen und wirtschaftlichen Rechte wie den eigenen Bürgern des Mitgliedstaates eingeräumt werden. In beschäftigungspolitischer Hinsicht bestimmt Art. 11 Abs. 1 Buchst. a) RL 2003/109, dass langfristig Aufenthaltsberechtigte hinsichtlich des Zugangs zu einer abhängigen oder selbständigen Erwerbstätigkeit und der Beschäftigungs- und Arbeitsbedingungen wie eigene Staatsangehörige zu behandeln sind.<sup>49</sup> Der ursprüngliche Richtlinienentwurf der Kommission hatte es bei dieser Regelung belassen, die jedoch im Laufe des Gesetzgebungsverfahrens zu einer der am meisten umstrittenen Regelungen wurde und deswegen in der nun vom Rat erlassenen Fassung Restriktionen zugunsten eines größeren Gestaltungsspielraums der Mitgliedstaaten unterworfen ist: Gem. Art. 11 Abs. 3 Buchst. a) RL 2003/109 können diese bestehende Zugangsbeschränkungen zu Erwerbstätigkeiten, die nach nationalem oder Gemeinschaftsrecht eigenen Staatsangehörigen oder Unions- oder EWR-Bürgern vorbehalten sind, aufrecht erhalten.

In der RL 2003/109 spielt die Bildung bereits bei den Regelungen zur Begründung des Status eines langfristig Aufenthaltsberechtigten eine Rolle. So fließen Zeiten eines Aufenthalts zwecks Studiums oder zur Berufsbildung nur zur Hälfte in die Berechnung der Dauer des erforderlichen fünfjährigen ununterbrochenen rechtmäßigen Aufenthalts ein, Art. 4 Abs. 2 U-Abs. 2 RL 2003/109. Hintergrund dieser Regelung ist die schon im Rahmen des persönlichen Anwendungsbereichs berücksichtigte Tatsache, dass ein Aufenthalt zu Studien- oder Berufsbildungszwecken typischerweise nicht auf Dauer angelegt ist.<sup>50</sup> Nach der Ansicht der Kommission sollte die Mobilität der Drittstaatsangehörigen in der Ausbildung dadurch gefördert werden, dass Zeiten, in denen sich diese nicht im Hoheitsgebiet des Mitgliedstaats aufgehalten haben, die Dauer des ununterbrochenen rechtmäßigen Aufenthalts dann nicht unterbrechen, wenn sie im Zusammenhang mit einem Studium oder mit Forschungsarbeiten stehen, Art. 5 Abs. 2 Buchst. b) RL der Kommission. Auch diese Regelung konnte sich nicht durchsetzen, es gilt nunmehr die allgemeine Regel nach Art. 4 Abs. 3 UAbs. 1 RL 2003/109: Die Unterbrechung darf – gleich aus welchen Gründen sie erfolgt – nicht mehr als 6 aufeinanderfolgende Monate betragen und einen Zeitraum von insgesamt 10 Monaten binnen des 5-Jahreszeitraums nicht übersteigen. Allerdings steht es den Mitgliedstaaten frei, Unterbrechungen aus spezifischen Anlässen wie etwa einem Studienaufenthalt durch nationale Rechtsvorschriften für »unschädlich« zu erklären, Art. 4 Abs. 3 UAbs. 2 und 3 RL 2003/109.

Die bildungspolitischen Gehalte, die mit der langfristigen Aufenthaltsberechtigung als solcher verbunden sind, sind ebenso wie die beschäftigungspolitischen in der Gleichbehandlungsvorschrift des Art. 11 RL 2003/109 normiert. Langfristig Aufenthaltsberechtigte sind auf

---

48 Für diese Personengruppe sieht der Vorschlag der Kommission 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 endgültig] einen eigenständigen Aufenthaltstitel vor. Siehe dazu oben, 2.3.1.).

49 Ausgenommen davon sind lediglich diejenigen Tätigkeiten, die zumindest zeitweise mit der Ausübung öffentlicher Gewalt verbunden sind, Art. 11 Abs. 1 Buchst. a) RL 2003/109.

50 Auch im Rahmen dieser Vorschrift wurde in Übereinstimmung mit Art. 3 Abs. 2 Buchst. a) RL 2003/109 die Unterausnahme zugunsten der Promotionstudenten gestrichen. Ihre Aufenthaltsdauer sollte nach den Vorstellungen der Kommission ganz angerechnet werden, um die Eingliederung hochqualifizierter Personen in die Gesellschaft und den Arbeitsmarkt zu fördern, vgl. Begründung zu Art. 5 Abs. 2 des Richtlinienvorschlags der Kommission.

dem Gebiet der Bildung und Berufsbildung<sup>51</sup> einschließlich Stipendien und Ausbildungsbeihilfen wie eigene Staatsangehörige zu behandeln, Art. 11 Abs. 1 Buchst. b) RL 2003/109. Von ihnen dürfen beispielsweise keine höheren Gebühren für die Einschreibung an Schulen und Hochschulen als von EU-Bürgern verlangt werden.<sup>52</sup> Auch diese Gleichbehandlungsvorschrift wurde im Laufe des Gesetzgebungsverfahrens mit einigen im Kommissionsentwurf noch nicht vorhandenen Einschränkungen versehen. Zum einen können die Mitgliedstaaten die Gleichbehandlung auf die Fälle beschränken, in denen der Drittstaatsangehörige, der den Zugang zu einer Bildungseinrichtung beansprucht, seinen Wohnsitz oder gewöhnlichen Aufenthalt auch im Hoheitsgebiet des betreffenden Mitgliedstaats innehat, Art. 11 Abs. 2 RL 2003/109. Zum anderen können die Mitgliedstaaten für den Zugang zur allgemeinen und beruflichen Bildung gewisse Sprachkenntnisse verlangen und den Hochschulzugang von der Erfüllung besonderer Bildungsvoraussetzungen abhängig machen, Art. 11 Abs. 3 Buchst. b) RL 2003/109.

Die Art. 14 ff. RL 2003/109 regeln das Recht des langfristig Aufenthaltsberechtigten, sich in anderen Mitgliedstaaten als demjenigen, der ihm diesen Status gewährt hat, aufzuhalten; sie betreffen damit die Freizügigkeit der Drittstaatsangehörigen innerhalb der EU. Ein derartiges Aufenthaltsrecht kann nicht nur gem. Art. 14 Abs. 2 Buchst. a) RL 2003/109 durch die Ausübung einer Erwerbstätigkeit,<sup>53</sup> sondern auch durch das Absolvieren eines Studiums oder einer Berufsausbildung erworben werden, Art. 14 Abs. 2 Buchst. b) RL 2003/109. Der Mitgliedstaat, in dem sich der Drittstaatsangehörige aufhält, kann von diesem die Teilnahme an Integrationsmaßnahmen, insbesondere an Sprachkursen verlangen, Art. 15 Abs. 3 RL 2003/109. Der in einem zweiten Mitgliedstaat Aufenthaltsberechtigte genießt gem. Art. 21 Abs. 1 RL 2003/109 ebenfalls das Recht auf Gleichstellung in den Bereichen und unter den Bedingungen des Art. 11 RL 2003/109. Dies umfasst auch den Zugang zum Arbeitsmarkt, wobei für einen Zeitraum von höchstens 12 Monaten ein beschränkter Zugang zu anderen Erwerbstätigkeiten gewährt werden kann, als denjenigen, für die der Aufenthaltstitel im zweiten Mitgliedstaat ursprünglich gewährt wurde, Art. 21 Abs. 2 RL 2003/109. Für Personen, die sich im zweiten Mitgliedstaat zur Absolvierung eines Studiums oder im Rahmen einer Berufsausbildung aufhalten, können die Mitgliedstaaten vorbehaltlich selbst festzuschreibender Bedingungen den Zugang zu einer Erwerbstätigkeit eröffnen, Art. 21 Abs. 2 UAbs. 3 RL 2003/109.

#### 2.4.2 *Opfer der Beihilfe zur illegalen Einwanderung und des Menschenhandels*

Der Vorschlag der Kommission für eine Richtlinie des Rates über die Erteilung kurzfristiger Aufenthaltstitel für Opfer der Beihilfe zur illegalen Einwanderung und des Menschenhandels, die mit den zuständigen Behörden kooperieren<sup>54</sup>, stammt vom 11.2.2002 und ist auf Art. 63 Nr. 3 Buchst. a) und b) EGV gestützt. Zweck dieses kurzfristigen Aufenthaltstitels für Drittstaatsangehörige ist es, die einbezogenen Personen zur Kooperation mit den Behörden bei der Bekämpfung der genannten Straftaten zu motivieren, Art. 1 RL-E. Die Richtlinie gilt zwingend für volljährige Opfer, Art. 3 Abs. 1 RL-E; für minderjährige Opfer können die Mitgliedstaaten die Anwendung der Vorschriften dieser Richtlinie beschließen und die Bedingun-

51 Der Begriff der Berufsausbildung ist umfassend gemeint und bezieht alle Ebenen der Berufsberatung, die Fort- und Weiterbildung, die Umschulung sowie den Erwerb praktischer Berufserfahrung ein, vgl. Begründung zu Art. 12 Abs. 1 Buchst. b) des Richtlinienvorschlags der Kommission.

52 Vgl. Begründung zu Art. 12 Abs. 1 Buchst. b) des Richtlinienvorschlags der Kommission.

53 Hier können die Mitgliedstaaten das Aufenthaltsrecht von einer Arbeitsmarktprüfung abhängig machen, wobei bestimmten Personengruppen eine Vorrangstellung eingeräumt werden kann, Art. 14 Abs. 3 RL 2003/109.

54 KOM (2002) 71 endgültig.

gen hierfür im innerstaatlichen Recht festlegen, Art. 3 Abs. 2 RL-E. Damit bleibt ihnen die Entscheidung überlassen, ab wann sie einem Minderjährigen die nötige Verstandesreife zur Zusammenarbeit mit den Verfolgungsbehörden zubilligen.<sup>55</sup>

Mit dem Aufenthaltstitel wird den betreffenden Drittstaatsangehörigen der Zugang zum Arbeitsmarkt sowie zur beruflichen und allgemeinen Bildung eröffnet, Art. 12 RL-E. Damit soll den Opfern geholfen werden, aus der Illegalität herauszufinden und sich von dem Menschenhändler- oder Schleusernetz zu lösen. Die allgemein- oder berufsbildenden Maßnahmen dienen dazu, den Opfern Fähigkeiten zu vermitteln, die sie benötigen, um ihren Lebensunterhalt in Zukunft zu sichern, und zu verhindern, dass diese mangels Alternativen wieder Kontakt zum kriminellen Milieu aufnehmen müssen.<sup>56</sup> Umgekehrt können die Mitgliedstaaten auch eine aktive Mitwirkung des kurzfristig Aufenthaltsberechtigten an Programmen verlangen, entweder zur Integration im Aufnahmeland und gegebenenfalls zur Ermöglichung einer Ausbildung, oder aber zur Vorbereitung auf die Rückkehr in das Herkunftsland oder ein anderes aufnahmewilliges Land, Art. 15 RL-E. Beziehen die Mitgliedstaaten Minderjährige in den Anwendungsbereich der Richtlinie ein (s.o.), so ist diesen der gleiche Zugang zum (zumindest öffentlichen) Bildungssystem zu gewähren wie den eigenen Staatsangehörigen, Art. 14 Buchst. b) RL-E.

### 3 Kompetenzen

Wie der vorstehende Überblick zeigt, enthalten die Richtlinien und Richtlinienvorschläge eine Vielzahl beschäftigungs- und bildungspolitischer Regelungen, mit denen Drittstaatsangehörigen vor allem der Zugang zur Beschäftigung und zu Bildungseinrichtungen eröffnet wird. Es stellt sich daher die Frage, ob die Gemeinschaft über die erforderlichen Kompetenzen für den Erlass entsprechender Vorschriften verfügt. Nach dem Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung müssten diese Kompetenzen ausdrücklich oder zumindest konkludent durch den EG-Vertrag zugewiesen sein, vgl. Art. 5 Abs. 1 EGV.

#### 3.1 Zugang zur Beschäftigung

##### 3.1.1 Wortlaut

Alle erwähnten Richtlinien(vorschläge) stützen sich auf einwanderungs- und ausländerpolitische Zuständigkeiten nach Art. 63 EGV. In dieser Norm wird aber der Zugang zum Arbeitsmarkt nicht ausdrücklich erwähnt. Allenfalls könnte man die Rechte im Bereich der Beschäftigung unter einen weit verstandenen Begriff der »Mindestnormen« fassen, für deren Erlass die EG hinsichtlich der »Aufnahme von Asylbewerbern«, der »Anerkennung von Staatsangehörigen dritter Länder als Flüchtlinge« sowie bezüglich des »vorübergehenden Schutzes von vertriebenen Personen, die nicht in ihr Herkunftsland zurückkehren können, und von Personen, die anderweitig internationalen Schutz benötigen«, nach Art. 63 Nr. 1 und 2 EGV kompetent ist. Dabei handelt es sich bereits um eine weite Auslegung des Begriffs der »Mindestnormen«, der auf den ersten Blick vor allem eine allzu große Beliebigkeit und damit auch die Erschwerung der Abgrenzung zu anderen Politikbereichen entgegengehalten werden könnte.

Im Rahmen der Kompetenzen nach Art. 63 Nr. 3 und 4 EGV schließlich findet sich auch der Begriff der Mindestnormen nicht mehr, die Kompetenztitel sind hier weitaus konkreter

<sup>55</sup> Vgl. Begründung der Kommission zu Art. 3 Abs. 2 des Richtlinienvorschlags.

<sup>56</sup> Vgl. Begründung der Kommission zu Art. 12 des Richtlinienvorschlags.

gefasst, ohne aber den Beschäftigungs- oder Bildungszugang zu erwähnen. Ansatzpunkt für eine weite Auslegung kann bei Nr. 3 nur der Terminus »einwanderungspolitische Maßnahmen« in Verbindung mit dem allgemeinen Begriff »Aufenthaltsvoraussetzungen« sein. Auch Art. 63 Nr. 4 EGV spricht lediglich von »Bedingungen, aufgrund derer sich Staatsangehörige dritter Länder [...] in anderen Mitgliedstaaten aufhalten dürfen«, nicht aber von Bedingungen, »unter denen« dieser Aufenthalt erfolgt. Beide Normen sprechen damit zumindest ausdrücklich zwar das Recht auf Aufenthalt, nicht aber die Rechte im Aufenthalt an.

### 3.1.2 Entstehungsgeschichte

Die aus der Wortlautinterpretation folgenden Bedenken werden nach einer im Schrifttum geäußerten Ansicht durch die Entstehungsgeschichte gestützt. Denn in ex-Art. K.1 Nr. 3 b EUV, der Vorläuferregelung des Art. 63 Nr. 3 Buchst. a EGV, war noch die Aufenthaltsvoraussetzungen von Drittstaatsangehörigen »einschließlich des Zugangs zur Beschäftigung« ausdrücklich umfasst. Dieser Zusatz wurde aber bei der partiellen Vergemeinschaftung des Ausländerrechts gestrichen. Daraus wird geschlossen, mit der jetzt geltenden Norm seien bewusst die Kompetenzen der Art. 63 Nr. 3 Buchst. a, Nr. 4 EGV auf die Regelung des Aufenthalts beschränkt worden.<sup>57</sup> Das Arbeitserlaubnisrecht sei vom Aufenthaltsrecht getrennt worden, weil ursprüngliche Pläne, der EG auch die Zuständigkeit für den Zugang von Drittstaatsangehörigen zum Arbeitsmarkt zu geben, nicht konsensfähig waren.<sup>58</sup>

Ein zweites Argument, dass nämlich auf ex-Art. K.1 Nr. 3 Buchst. b EUV nur unverbindliche Maßnahmen gestützt werden konnten,<sup>59</sup> deshalb selbst bei einer engen Auslegung des Art. 63 EGV nicht von einem ungewollten Kompetenzabbau auszugehen wäre, zeigt schon, dass die Dinge jedoch keineswegs klar liegen. Insbesondere ist wegen der Veränderung der Rechtsnatur gemeinsamer Maßnahmen nicht eindeutig, ob mit der Neufassung tatsächlich die Gemeinschaftszuständigkeiten beschnitten werden sollten. Zumindest wäre denkbar, dass man stattdessen davon ausging, eine gesonderte Erwähnung einzelner Regelungsgegenstände sei entbehrlich. Hält man vor allem den Zugang zum Arbeitsmarkt für einen wesentlichen Aspekt einer Einwanderungspolitik, dann sind, so ließe sich argumentieren, einwanderungspolitische Maßnahmen ohne Zuständigkeiten für die Regelung dieses Zugangs kaum zu verwirklichen.<sup>60</sup> Deshalb wird zum Teil davon ausgegangen, im Sinne des »*effet utile*«-Gedankens« verschaffe Art. 63 Nr. 3 Buchst. a EGV der Gemeinschaft auch die Kompetenz zum Erlass von Arbeitsmarktzugangsregelungen.<sup>61</sup>

### 3.1.3 Zusammenhang zu anderen Vertragsbestimmungen

Die letztgenannte Ansicht kann allerdings nur dann überzeugend sein, wenn sich nicht ohnehin schon an einer anderen Stelle im EGV eine Kompetenz der Gemeinschaft zur Regelung

57 Weiß, W., in: Streinz, R. [Hrsg.], EUV/EGV, München 2003, Art. 63 EGV Rdnr. 39, 66; Bardenhever, A., in: Lenz, C. O. [Hrsg.], EGV-Kommentar, 2. Aufl., Köln [u.a.] 1999, Art. 63 Rdnr. 12.

58 Weiß, W. in: Streinz, EUV/EGV (Fußn. 57), Art. 63 EGV, Rdnr. 39; er (a.a.O.) begründet zudem eine enge Auslegung des Art. 63 EGV mit einem »legitimatorischen Defizit« im Hinblick auf die eingeschränkten Beteiligungsrechte des Parlaments, während gegen die frühere Fassung wegen deren *gouvernementalen* Charakters insoweit keine Einwände bestanden hätten. Allerdings kann der Einwand überhaupt nur dann überzeugend sein, wenn für eine Begründung von Aufenthaltsrechten ein niedrigeres Legitimationserfordernis als für die Begründung von Rechten im Aufenthalt bestünde.

59 Weiß, W. in: Streinz, EUV/EGV (Fußn. 57), Art. 63 EGV, Rdnr. 39.

60 Wiedmann, T., in: Schwarze, J. [Hrsg.], EU-Kommentar, Baden-Baden 2000, Art. 63 EGV, Rdnr. 36.

61 Bergmann, J., in: Lenz, C. O. [Hrsg.], EGV-Kommentar, 3. Aufl., Köln [u.a.] 2003, Art. 63 Rdnr. 11.

des Beschäftigungszugangs finden ließe. Zu denken ist zunächst an Art. 137 Abs. 1 Buchst. g) EGV. Nach dieser Bestimmung ergänzt die Gemeinschaft im Rahmen ihrer Sozialpolitik die Tätigkeiten der Mitgliedstaaten auf dem Gebiet der »Beschäftigungsbedingungen der Staatsangehörigen dritter Länder, die sich rechtmäßig im Gebiet der Gemeinschaft aufhalten«. Diese Vorschrift schafft jedoch weder selbst eine Kompetenz der Gemeinschaft zur Regelung der Voraussetzungen einer rechtmäßigen Beschäftigung von Drittstaatsangehörigen, noch erfordert sie zwingend eine solche. Der Gegenansicht, die auch den Zugang zur Beschäftigung als Regelungsgegenstand des Art. 137 EG sieht,<sup>62</sup> ist zwar zuzugeben, dass der Ausdruck »Beschäftigungsbedingungen« vom Wortlaut her gesehen nicht unbedingt nur modal, d.h. den Status beschreibend, sondern ebenso konditional verstanden werden kann. Die systematische Stellung des Art. 137 EGV im Kapitel der Sozialvorschriften spricht jedoch gegen eine auch den Beschäftigungszugang einschließende Auslegung.<sup>63</sup> Art. 137 EGV knüpft damit an eine rechtmäßige Beschäftigung Drittstaatsangehöriger an,<sup>64</sup> lässt also zugleich offen, wer zur Regelung des Arbeitsmarktzugangs befugt ist.

Da der Arbeitsmarktzugang in den Richtlinien zum großen Teil<sup>65</sup> mittels einer Gleichberechtigung mit den Angehörigen des jeweiligen Mitgliedstaates oder mit Unionsbürgern umgesetzt wurde, könnte man ferner an eine Anwendung der allgemeinen Kompetenz zur Bekämpfung von Diskriminierung nach Art. 13 Abs. 1 EGV denken. Art. 13 EGV begünstigt zweifellos auch Drittstaatsangehörige,<sup>66</sup> jedoch stellt die Differenzierung nach der Staatsangehörigkeit kein per se verbotenes Diskriminierungsmerkmal dar. Zudem darf der Rat gem. Art. 13 EGV nur im Rahmen der durch den Vertrag auf die Gemeinschaft übertragenen Zuständigkeiten tätig werden, die Vorschrift verschafft der Gemeinschaft keine allgemeine Kompetenz zur Bekämpfung von Diskriminierungen.<sup>67</sup> Bestimmungen zum Verbot von Diskriminierungen aus Gründen der Staatsangehörigkeit können jedoch auf der Grundlage des Art. 12 Abs. 2 EGV erlassen werden. Die Norm findet allerdings nur dann auf Drittstaatsangehörige Anwendung, wenn sich aus dem Vertrag für den jeweils einschlägigen Sachbereich entnehmen lässt, dass das Gemeinschaftsrecht auf eine Gleichstellung von Drittstaatsangehörigen und Unionsbürgern abzielt.<sup>68</sup> Diese Voraussetzung weist aber auf die vorstehend dargestellte Auseinandersetzung um die Auslegung der Kompetenzen für die Einwanderungspolitik zurück. Es kommt also gerade darauf an, ob damit auch eine Gleichstellung hinsichtlich der Rechte im Aufenthalt verbunden ist. Würde man hingegen die Regelungskompetenz der Gemeinschaft im Bereich der Zuwanderung von Drittstaatsangehörigen schon genügen lassen, um den Aufenthaltsstatus in jeglicher Hinsicht mittels Art. 12 EGV den Rechten von Unions-

62 *Birk, R.*, in: Richardi, R./Wlotzke, O., Münchener Handbuch zum Arbeitsrecht, 2. Aufl., München 2000, § 18 Rdnr. 49; *Krebbler, S.*, in: Calliess, C./Ruffert, M. [Hrsg.], EUV/EGV, 2. Aufl., Neuwied/Kriftel 2002, Art 137 EGV Rdnr. 15; ob *Brechmann, W.*, in Calliess/Ruffert, a.a.O., Art 63 EGV, Rdnr. 27, auch die Bedingungen für den Zugang zu einer Beschäftigung auf Art. 137 EG stützen will, ist unklar.

63 So im Ergebnis auch *Rebhahn, R.*, in: Schwarze, J. [Hrsg.], EU-Kommentar, Baden-Baden 2000, Art. 137 EGV, Rdnr. 20; *Weiß, W.* in: Streinz, EUV/EGV (Fußn. 57), Art. 63 Rdnr. 50.

64 Zweifelnd *Wiedmann, T.*, in: Schwarze [Hrsg.], EU-Kommentar (Fußn. 60), Art. 63 EGV, Rdnr. 37.

65 Der Ansatz über die Gleichberechtigungsvorschriften des EGV muss von vornherein dort ausscheiden, wo eine gleichberechtigte Stellung mit den Unionsbürgern gerade nicht verschafft wird. Dies ist beispielsweise der Fall im Rahmen des »Aufenthaltsstitels – Arbeitnehmer«, der beim Arbeitsmarktzugang EU-Bürgern gerade eine Vorrangstellung einräumt. Auch der Arbeitsmarktzugang der Studenten ist (anders als der von Unionsbürgern) lediglich in beschränktem Umfang vorgesehen.

66 *Epiney, A.*, in: Calliess, C./Ruffert, M. [Hrsg.], EUV/EGV, 2. Aufl., Neuwied/Kriftel 2002, Art 13 EGV Rdnr. 6.

67 *Epiney, A.*, in: Calliess, C./Ruffert, M. [Hrsg.], EUV/EGV (Fußn. 66), Art 13 EGV Rdnr. 4.

68 *Streinz, R.*, in: ders. [Hrsg.], EUV/EGV, München 2003, Art. 12 EGV, Rdnr. 36.

bürgern anzugleichen, bliebe vom Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung in Bezug auf Drittstaatsangehörige nicht mehr viel übrig. Der Verdacht einer Umgehung der einschlägigen Kompetenznormen läge nahe.<sup>69</sup> Art. 12 EGV ist vielmehr so zu verstehen, dass er die bestehenden Kompetenzen nur flankiert.<sup>70</sup> Nicht umsonst wird deshalb in keiner der schon erlassenen oder noch im Vorschlagsstadium befindlichen Zuwanderungsrichtlinien Art. 12 EGV als Rechtsgrundlage genannt.

### 3.1.4 Regelungszusammenhang

Im Ergebnis findet sich jedenfalls außerhalb von Art. 63 EGV keine Kompetenzgrundlage zur Regelung des Beschäftigungszugangs zugewanderter Drittstaatsangehöriger. Damit bleibt die entscheidende Frage, ob Art. 63 EGV trotz des keineswegs klaren Wortlauts auch den Zugang zum Arbeitsmarkt umfasst. Dabei ist zunächst einzuräumen, dass Effizienzerwägungen allein noch nicht über das Fehlen einer Kompetenz hinweghelfen können.<sup>71</sup> Bedenkt man, dass im nationalen Recht verbreitet zwischen der Einräumung von Aufenthaltsrechten und dem Zugang zur Beschäftigung unterschieden wird, könnte man auch bezweifeln, ob zur Begründung von Gemeinschaftskompetenzen auf die sog. »Implied-powers-Doktrin« des EuGH<sup>72</sup> verwiesen werden kann. Ebenfalls zunächst nicht zwingend erscheint die Annahme, ein Aufenthaltsrecht zu Studienzwecken könne nur unter der gleichzeitigen Eröffnung des Zugangs zur Beschäftigung verwirklicht werden. In beiden Fällen ist vielmehr zumindest auf nationaler Ebene grundsätzlich eine getrennte Regelung möglich.

Andererseits ist nicht zu verkennen, dass mit der Steuerung der Zuwanderung mehr verbunden ist als die Einräumung von Einreise- und Aufenthaltsrechten. Sowohl der Zugang zum Arbeitsmarkt als auch die Eröffnung von Bildungschancen sind grundlegende Voraussetzungen für die Integration von Ausländern. Soll die der Bewahrung der Menschenwürde verpflichtete Gemeinschaft zuwanderungspolitische Grundentscheidungen treffen können, kann dies nicht außer acht gelassen werden. Zwar ließe sich einwenden, es genüge, wenn die Mitgliedstaaten die angesprochenen Zugangsrechte gewährten. Entscheidend ist aber, dass mit der Nichtgewährung dieser Rechte ein Druck zur Weiterwanderung auf die aufgenommenen Drittstaatsangehörigen ausgelöst würde, der geeignet wäre, eine koordinierte Ausländerpolitik in einem Raum ohne Binnengrenzen zu gefährden. Insofern kann es nicht mehr nur Sache der Mitgliedstaaten sein, das Aufenthaltsrecht auszugestalten. Da sich die vorgeschlagenen bzw. verabschiedeten Maßnahmen in der Sache auf eine Gleichbehandlung von Zuwanderern in den für eine Teilhabe an der Aufnahmegesellschaft unabdingbaren Aspekten beschränken, bleibt zugleich der erforderliche Zusammenhang zur Begründung von Aufenthaltsrechten gewahrt. Die nach der gegenwärtigen Konzeption des EGV den Mitgliedstaaten vorbehaltenen Zuständigkeiten für die Beschäftigungspolitik (vgl. Art. 125 ff. EGV) werden insofern nicht verletzt.

---

69 So für Art. 13 EG auch *Wiedmann, T.*, in: Schwarze [Hrsg.], EU-Kommentar (Fußn. 60), Art. 63 EGV, Rdnr. 37.

70 Was im übrigen bei der Bestimmung des Anwendungsbereichs auch bezüglich der Grundfreiheiten zu Schwierigkeiten führt, vgl. nur *Becker, U.*, Die Bedeutung des gemeinschaftsrechtlichen Diskriminierungsverbots für die Gleichstellung von Sachverhalten im koordinierenden Sozialrecht, VSSR 2000, S. 221 ff.

71 *Weiß, W.* in: Streinz, EUV/EGV (Fußn. 57), Art. 63 EGV, Rdnr. 39.

72 Vgl. dazu nur *Lienbacher, G.*, in: Schwarze, J. [Hrsg.], EU-Kommentar, Baden-Baden 2000, Art. 5 EGV, Rdnr. 10.

### 3.2 Zugang zum Bildungssystem

Die den Zugang zur Beschäftigung betreffende Kompetenzproblematik stellt sich in ähnlicher Weise bei der Eröffnung eines gleichberechtigten Zugangs zu den mitgliedstaatlichen Bildungseinrichtungen, wie ihn die Zuwanderungsrichtlinien vorsehen. Zwar betont die Kommission in der Begründung des Richtlinienvorschlags über die Bedingungen für die Einreise und den Aufenthalt von Drittstaatsangehörigen zur Aufnahme eines Studiums,<sup>73</sup> dass dieser Vorschlag »in keiner Weise die Bedingungen für die Aufnahme in Bildungs- oder Berufsbildungseinrichtungen [betrifft], für die die Mitgliedstaaten oder gegebenenfalls die betreffenden Einrichtungen, Stellen oder Unternehmen verantwortlich sind.« Die Mitgliedstaaten werden weder verpflichtet, »ihre Bildungs- und Berufsbildungseinrichtungen für Drittstaatsangehörige zu öffnen, wenn diese davon ausgenommen sind, noch eine in dieser Richtlinie vorgesehene, in einem Mitgliedstaat nicht vorhandene Möglichkeit der Berufsbildung [...] zu schaffen.«<sup>74</sup> Insofern enthält die Richtlinie unabhängig davon, dass sie den Zugang zu den Bildungseinrichtungen nicht regelt, sondern voraussetzt, doch bildungspolitische Gehalte, weil sie einen Aufenthaltstitel schafft, mit dem unmittelbar eine bildungspolitische Zwecksetzung verfolgt wird. In anderen Richtlinien wird – wie oben gezeigt – den Drittstaatsangehörigen ohnehin ein Anspruch auf gleichberechtigten Zugang zu den Bildungseinrichtungen verschafft.

Auch für die Einräumung dieser Rechte ist außerhalb des Art. 63 EGV keine Kompetenzgrundlage vorhanden. Insbesondere die Art. 149, 150 EGV sehen keine Möglichkeit der Harmonisierung der nationalstaatlichen Rechtsvorschriften durch verbindliche Rechtsakte der Gemeinschaft vor. Es stellen sich damit die oben bereits erörterten Fragen, ob zum einen die von Art. 63 Nr. 1 und 2 EGV vorgesehenen »Mindestnormen« auch auf Rechte im Aufenthalt und nicht nur zu dessen Begründung bezogen sind, zudem, ob sich auf Art. 63 Nr. 3 und 4 EGV die Einräumung »aufenthaltsbegleitender« Rechte stützen lässt. Die zum Beschäftigungszugang dargelegten Ausführungen gelten hier entsprechend.

## 4 Schluss

Die von der Kommission auf den Weg gebrachten und zum Teil vom Rat auch schon beschlossenen Richtlinien betreffend die Zuwanderung von Drittstaatsangehörigen stellen einen als konsequent zu bezeichnenden Schritt auf dem Weg zu einer europäischen Migrationspolitik dar. Denn sie zielen darauf ab, nicht allein die Einreise und den Aufenthalt von Drittstaatsangehörigen regeln zu wollen, sondern auch den Zugang zur Beschäftigung und zu Bildungseinrichtungen offen zu halten. Hinsichtlich dieser »Begleitrechte« gilt der Grundsatz, mit steigender Verfestigung des Aufenthalts in zunehmendem Maße eine Gleichstellung mit den Angehörigen des jeweiligen Aufenthaltsmitgliedstaats vorzusehen.<sup>75</sup> Die Richtlinien(vorschläge) setzen so den in Tampere bekundeten politischen Willen um, die Rechtsstellung von Drittstaatsangehörigen jener von Staatsangehörigen der Mitgliedstaaten anzunähern, wobei sich die Rechte der zu einem langfristigen Aufenthalt Berechtigten so nahe wie möglich an diejenigen der Unionsbürger anlehnen sollten.<sup>76</sup> Dass im Laufe der Gesetzgebungsverfahren zum Teil

73 Siehe oben, 2.3.1.

74 Vgl. Begründung 4.1. des Richtlinienvorschlags.

75 Vgl. hierzu etwa auch die Begründung der Kommission zu Art. 11 Abs. 1 ihres Entwurfs einer Richtlinie des Rates über die Bedingungen für die Einreise und den Aufenthalt von Drittstaatsangehörigen zur Ausübung einer selbstständigen oder selbstständigen Erwerbstätigkeit, KOM (2001), 386 endgültig.

76 Schlussfolgerung Nr. 21 des Vorsitzes des Europäischen Rats von Tampere am 15. und 16. Oktober 1999, SN 200/99.

hinsichtlich des Arbeitsmarkt- und Bildungszugangs Vorbehalte zugunsten der Mitgliedstaaten aufgenommen wurden und so die Rechtspositionen der Drittstaatsangehörigen geschmälert wurden, mag einerseits zwar im Hinblick auf deren Chancen zur Eingliederung in die Gesellschaft bedauerlich sein. Es zeigt umgekehrt jedoch auch, dass sich die Gemeinschaft sowohl kompetenziell als auch politisch am Rande dessen bewegt hat, was beim derzeitigen Stand der europäischen Integration erreichbar zu sein scheint.<sup>77</sup>

*Verf.: Prof. Dr. Ulrich Becker, Direktor am MPI für ausländisches und internationales Sozialrecht, Amalienstraße 33, 80799 München*

*Martin Landauer, Doktorand ebendort*

---

<sup>77</sup> Das schließt weiteren Handlungsbedarf nicht aus; so kündigte die Kommission in ihrer Mitteilung »In die Forschung investieren: Aktionsplan für Europa« [KOM (2003) 226 endgültig/2] bereits einen Richtlinienvorschlag über die Bedingungen für die Einreise und den Aufenthalt von Drittstaatsangehörigen zu Forschungszwecken in der EU an.