

Beschlussempfehlung und Bericht des Innenausschusses (4. Ausschuss)

zu dem Gesetzentwurf der Bundesregierung
– Drucksachen 18/11136, 18/11182 –

Entwurf eines Gesetzes zur Umsetzung aufenthaltsrechtlicher Richtlinien der Europäischen Union zur Arbeitsmigration

A. Problem

Auf der Grundlage des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) sind im Zeitraum von Februar 2014 bis Mai 2016 mehrere Richtlinien im Bereich des Aufenthaltsrechts erlassen worden. Diese Richtlinien bedürfen der Umsetzung in das nationale Recht, soweit dieses nicht bereits mit den Regelungen der Richtlinien in Einklang steht.

Der Gesetzentwurf dient der Umsetzung der folgenden Richtlinien:

1. Richtlinie 2014/36/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26. Februar 2014 über die Bedingungen für die Einreise und den Aufenthalt von Drittstaatsangehörigen zwecks Beschäftigung als Saisonarbeitnehmer (Saisonarbeitnehmerrichtlinie),
2. Richtlinie 2014/66/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 15. Mai 2014 über die Bedingungen für die Einreise und den Aufenthalt von Drittstaatsangehörigen im Rahmen eines unternehmensinternen Transfers (ICT-Richtlinie) und
3. Richtlinie 2016/801/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 11. Mai 2016 über die Bedingungen für die Einreise und den Aufenthalt von Drittstaatsangehörigen zu Forschungs- oder Studienzwecken, zur Absolvierung eines Praktikums, zur Teilnahme an einem Freiwilligendienst, Schüleraustauschprogrammen oder Bildungsvorhaben und zur Ausübung einer Aupair- Tätigkeit (REST-Richtlinie).

B. Lösung

Zur Umsetzung der genannten EU-Richtlinien wird das Aufenthaltsgesetz angepasst.

Den Vorgaben der Saisonarbeitnehmerrichtlinie folgend werden die Voraussetzungen für die Einreise und die Beschäftigung von Drittstaatsangehörigen, die nicht Unionsbürger nach Artikel 20 Absatz 1 AEUV sind, als Saisonarbeitnehmer festgelegt. Dies betrifft sowohl kurzfristige Aufenthalte bis zu 90 Tage als auch langfristige Aufenthalte bis zu sechs Monate.

Den Vorgaben der ICT-Richtlinie folgend, werden Bedingungen für die Einreise und den Aufenthalt von unternehmensintern transferierten Arbeitnehmern geschaffen. Dies betrifft sowohl die Einreise und den Aufenthalt im Bundesgebiet zum Zweck des unternehmensinternen Transfers als auch die Einreise und den Aufenthalt mit einem Aufenthaltstitel eines anderen Mitgliedstaates zu dem Zweck, einen Teil des unternehmensinternen Transfers im Bundesgebiet durchzuführen.

Den Vorgaben der REST-Richtlinie folgend, werden für die Einreise und den Aufenthalt zum Zweck der Forschung, des Studiums, eines Praktikums oder der Teilnahme an einem Freiwilligendienst die Bedingungen angepasst und neu geschaffen. Es werden lediglich für die Personengruppen Anpassungen des geltenden Rechts vorgenommen, für welche eine Umsetzung der Richtlinie zwingend vorgegeben ist. In Bezug auf Aufenthalte zu Zwecken der Forschung und des Studiums werden die Regelungen des Aufenthaltsrechts an die Vorgaben der Richtlinie angepasst. Insbesondere wird auch für diese Personengruppen die Möglichkeit geschaffen, mit einem Aufenthaltstitel eines anderen Mitgliedstaates der Europäischen Union einen Teil des Forschungsvorhabens oder des Studiums im Bundesgebiet durchzuführen.

Darüber hinaus sieht der Gesetzentwurf die Schließung von Regelungslücken in Bezug auf Ausländer, die in einem besonderen Dienst- und Treueverhältnis zu einem deutschen Dienstherrn stehen, sowie in Bezug auf den Wechsel des Aufenthaltszwecks von einem Studium in eine qualifizierte Berufsausbildung und eine betriebliche Ausbildung vor.

Annahme des Gesetzentwurfs in unveränderter Fassung mit den Stimmen der Fraktionen CDU/CSU, SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN gegen die Stimmen der Fraktion DIE LINKE.

C. Alternativen

Keine.

D. Haushaltsausgaben ohne Erfüllungsaufwand

Keine.

E. Erfüllungsaufwand

E.1 Erfüllungsaufwand für Bürgerinnen und Bürger

Für die Bürgerinnen und Bürger entfällt in bestimmten Fällen die Pflicht zur Beantragung eines Aufenthaltstitels. Somit reduziert sich der Erfüllungsaufwand um rund 20.000 Stunden und 111 000 Euro.

E.2 Erfüllungsaufwand für die Wirtschaft

Vorabfassung - wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

Für die Wirtschaft ergeben sich Änderungen beim Erfüllungsaufwand durch fünf neue Informationspflichten. Diese fünf Pflichten verursachen pro Jahr einen Erfüllungsaufwand in Höhe von rund 78 900 Euro, welcher sich in 59 500 Euro Personalkosten und 19 400 Euro Sachkosten aufteilt.

Eine Kompensation des Erfüllungsaufwandes im Sinne der „One in, one out“-Regel ist nicht erforderlich, da es sich bei den vorliegenden gesetzlichen Änderungen um eine 1:1-Umsetzung von EU-Richtlinien handelt.

E.3 Erfüllungsaufwand der Verwaltung

Für die Verwaltung ergeben sich Änderungen beim Erfüllungsaufwand durch neun Vorgaben. Auf Bundesebene entsteht hierdurch ein jährlicher Erfüllungsaufwand in Höhe von 409 000 Euro, auf Landesebene entsteht ein jährlicher Erfüllungsaufwand in Höhe von 36 000 Euro, insgesamt ein jährlicher Mehraufwand von 445 000 Euro. Von diesem entfallen 349 000 Euro auf Personalkosten und 96 000 Euro auf Sachkosten. Einmaliger Umstellungsaufwand entsteht auf Bundesebene nicht. Auf Landesebene dagegen werden Umstellungskosten i. H. v. von ca. 936 000 Euro für die Einführung von Verfahren erwartet. Auf Bundesebene entstehender Mehrbedarf an Personal- und Sachmitteln soll finanziell und stellenmäßig im jeweiligen Einzelplan ausgeglichen werden.

F. Weitere Kosten

Keine.

Beschlussempfehlung

Der Bundestag wolle beschließen,
den Gesetzentwurf auf Drucksachen 18/11136, 18/11182 unverändert
anzunehmen.

Berlin, den 8. März 2017

Der Innenausschuss

Ansgar Heveling
Vorsitzender

Andrea Lindholz
Berichterstatterin

Sebastian Hartmann
Berichterstatter

Ulla Jelpke
Berichterstatterin

Volker Beck (Köln)
Berichterstatter

Vorabfassung - wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

Bericht der Abgeordneten Andrea Lindholz, Sebastian Hartmann, Ulla Jelpke und Volker Beck (Köln)

I. Überweisung

Der Gesetzentwurf auf **Drucksachen 18/11136, 18/11182** wurde in der 218. Sitzung des Deutschen Bundestages am 16. Februar 2017 an den Innenausschuss federführend sowie an den Ausschuss für Recht und Verbraucherschutz, den Ausschuss für Arbeit und Soziales, den Ausschuss für Bildung, Forschung und Technikfolgenabschätzung und den Ausschuss für Angelegenheiten der Europäischen Union zur Mitberatung überwiesen. Der Parlamentarische Beirat für nachhaltige Entwicklung beteiligte sich gutachtlich (Ausschussdrucksache 18(4)766).

II. Stellungnahmen der mitberatenden Ausschüsse

Der **Ausschuss für Recht und Verbraucherschutz** hat in seiner 131. Sitzung am 8. März 2017 mit den Stimmen der Fraktionen CDU/CSU, SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN gegen die Stimmen der Fraktion DIE LINKE. empfohlen, den Gesetzentwurf anzunehmen.

Der **Ausschuss für Arbeit und Soziales** hat die Annahme des Gesetzentwurfs in seiner 106. Sitzung am 8. März 2017 mit den Stimmen der Fraktionen CDU/CSU, SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN gegen die Stimmen der Fraktion DIE LINKE. empfohlen.

Der **Ausschuss für Bildung, Forschung und Technikfolgenabschätzung** hat in seiner 89. Sitzung am 8. März 2017 mit den Stimmen der Fraktionen CDU/CSU, SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN gegen die Stimmen der Fraktion DIE LINKE. empfohlen, den Gesetzentwurf anzunehmen.

Der **Ausschuss für Angelegenheiten der Europäischen Union** hat in seiner 80. Sitzung am 8. März 2017 mit den Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU und SPD gegen die Stimmen der Fraktionen DIE LINKE. und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN empfohlen, den Gesetzentwurf anzunehmen.

III. Beratungsverlauf und Beratungsergebnisse im federführenden Ausschuss

Der **Innenausschuss** hat in seiner 106. Sitzung am 8. März 2017 den Gesetzentwurf abschließend beraten und empfiehlt mit den Stimmen der Fraktionen CDU/CSU, SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN gegen die Stimmen der Fraktion DIE LINKE. die Annahme des Gesetzentwurfs auf Drucksachen 18/11136, 18/11182.

IV. Begründung

Die **Fraktion der CDU/CSU** hebt hervor, dass es sich bei dem Gesetzesentwurf um die Umsetzung von drei EU-Richtlinien zur Arbeitsmigration handele. Zunächst werde die REST-Richtlinie umgesetzt, zur besseren innereuropäischen Mobilität für Forschende, Studenten, Praktikanten und Teilnehmer am europäischen Freiwilligendienst. Weiterhin handele es sich um die Umsetzung der ICT-Richtlinie, mit der Möglichkeit für Arbeitgeber, Arbeitnehmer mit einer Aufenthaltserlaubnis für einen Mitgliedstaat auch kurzfristig in einem anderen Mitgliedstaat für sich arbeiten lassen zu können. Schließlich werde die Richtlinie über Saisonarbeitnehmer umgesetzt. Im parlamentarischen Verfahren seien aus dem Bundestag keine Änderungsvorschläge vorgebracht worden. Ausdrücklich abgelehnt werde der Änderungsantrag aus dem Land Berlin, im Rahmen der REST-Richtlinie auch international Schutzberechtigten die gleichen Möglichkeiten einzuräumen wie Drittstaatsangehörigen. Es sei nicht sinnvoll, das Asylrecht aus einem Land mit Aufenthaltsgenehmigungen zu vermischen, weiterhin sei in der Richtlinie ausdrücklich geregelt, dass nach ihr keine eigenen Aufenthaltstitel für international Schutzberechtigte gestattet werden sollen. Es gebe außerdem bereits separate Regelungen für die Frage, wer kurz- oder langfristig zu Studienzwecken nach Deutschland kommen könne.

Vorabfassung - wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

Die **Fraktion der SPD** betont, dass die Arbeitsmigration für Deutschland einen großen Gewinn darstelle. Der Gesetzesentwurf müsse die Richtlinien zur Arbeitsmigration nah am EU-Recht umsetzen. Hierbei stelle sie insbesondere bezüglich des Aufenthaltsrechts von Drittstaatsangehörigen zu Studien- oder Forschungszwecken oder zur Teilnahme an einem Freiwilligendienst eine deutliche Verbesserung dar. Die Umsetzung der aufenthaltsrechtlichen Regelungen der Richtlinien sei systematisch streng zu trennen von dem eigenständigen wichtigen Aspekt, der sozialen Rechte von Arbeitnehmern und der Gleichstellung von Saisonarbeitern. Die Zustimmung der Fraktion zu dem Gesetzesentwurf bedeute nicht, dass es über den Umweg des EU-Rechts zur Aushöhlung von Arbeitnehmerrechten kommen solle. Man strebe auch zum Schutz sozialer Rechte von Arbeitnehmern weiterhin ein Einwanderungsgesetz mit einer modernen Punkteregelung an, dieses sei jedoch nicht im Rahmen der EU-Richtlinien zu regeln.

Die **Fraktion DIE LINKE** lehnt den Gesetzesentwurf ab. Zwar schreibe die Richtlinie Ansprüche fest bezüglich der Gleichstellung von Arbeitsbedingungen, Bezahlung, Arbeitszeiten und Arbeitsschutz sowie der Beendigung von Arbeitsverhältnissen. Die Bundesregierung vermeide jedoch mit ihrem Entwurf die grundsätzliche Gewährleistung sozialer Rechte. Stattdessen werde ein bürokratisches Mitteilungsverfahren eingeführt, das unnötigerweise auf die Prüfung von Sicherheitsbedenken aus sei. Insbesondere vermisse die Fraktion eindeutige Regelungen zum Schutz von Saisonarbeitern vor Ausbeutung. Auch würden international Schutzberechtigte, die in einem anderen Mitgliedstaat leben, von der Anwendung der REST-Richtlinie ausgenommen. Der Entwurf stelle eine vertane Chance dar, soziale Rechte umfassend festzuschreiben.

Die **Fraktion BÜNDNIS 90/ DIE GRÜNEN** begrüßt die Bemühungen der Bundesregierung, im Bereich der Arbeitsmigration die Vorgaben des europäischen Rechts umzusetzen. Sie bedauert, dass im Rahmen der Richtlinienumsetzung die Möglichkeit einer Regelung entsprechend Erwägungsgrund 29 der REST-Richtlinie nicht ausgeschöpft wurde. Die Erteilung von Aufenthaltserlaubnissen für Studien- oder Forschungszwecke sei danach insbesondere auch für Flüchtlinge, denen in einem anderen EU-Mitgliedsstaat internationaler Schutz zuerkannt wurde, möglich. Es ergäbe sich nun die absurde Situation, dass ein studieninteressierter Flüchtling, der in einem Mitgliedsstaat entsprechenden Schutz genieße, schlechter gestellt würde als eine Person der gleichen Staatsangehörigkeit, die sich noch im Herkunftsstaat befinde. Die fehlende Umsetzung dieser Möglichkeit sei damit weder europafreundlich noch integrationspolitisch sinnvoll.

Berlin, den 8. März 2017

Andrea Lindholz
Berichterstatterin

Sebastian Hartmann
Berichterstatter

Ulla Jelpke
Berichterstatterin

Volker Beck (Köln)
Berichterstatter

Vorabfassung - wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.