



Stellungnahme des Deutschen Studentenwerks (DSW) zum Referentenentwurf des Bundesministeriums des Innern eines Gesetzes und einer Verordnung zur Umsetzung aufenthaltsrechtlicher Richtlinien (Bearbeitungsstand: 19.10.2016)

Das Deutsche Studentenwerk (DSW) ist der Dachverband der 58 Studentenwerke in Deutschland und nimmt satzungsgemäß sozialpolitische Belange der Studierenden der Hochschulen wahr. Vor diesem Hintergrund nehmen wir im Folgenden zum Referentenentwurf des Bundesministeriums des Innern eines Gesetzes und einer Verordnung zur Umsetzung aufenthaltsrechtlicher Richtlinien (Bearbeitungsstand: 19.10.2016) Stellung.

Die Internationalisierung des Hochschulstandorts Deutschland ist erklärtes Ziel von Bund und Ländern (vgl. GWK-Strategie vom April 2013), die Zahl der ausländischen Studierenden ist seit Jahren kontinuierlich auf aktuell 321.000 Personen angestiegen. Das Deutsche Studentenwerk spricht sich grundsätzlich für ein unbürokratisches und effizientes Verfahren bei der Einreise und dem Aufenthalt ausländischer Studierender aus Drittstaaten innerhalb der Europäischen Union aus. Dieses soll vom Zeitpunkt der Studienbewerbung an einer Willkommens- und Anerkennungskultur Rechnung tragen und die geeigneten Rahmenbedingungen für die politisch gewollte Mobilität aller ausländischen Studierenden bieten.

Wir sehen durch die Umsetzung der Richtlinien eine Reihe von positiven Veränderungen für ausländische Studieninteressierte und Studierende in Deutschland. An verschiedenen Stellen besteht aus unserer Sicht jedoch weiterer Optimierungsbedarf. Zu einzelnen Regelungen nehmen wir im Folgenden konkret Stellung:

1. Rechtsanspruch für Vollzeitstudierende

Den Entwürfen liegt im Wesentlichen die folgende Richtlinie zu Grunde: *Richtlinie (EU) 2016/801 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 Au-pair-Tätigkeit* (im Folgenden: RiL). Aus dieser ergibt sich nun ein Rechtsanspruch auf eine Aufenthaltserlaubnis zum Zweck des Studiums. Dieses wird durch Änderung des § 16 Abs. 1 AufenthG für Vollzeitstudierende umgesetzt. Das Deutsche Studentenwerk begrüßt das. Sprachlich sollte die Regelung unseres Erachtens jedoch klarer gefasst werden. Das Zitieren der Richtlinie überfrachtet den Gesetzestext und kann damit die Rechtsanwendung erschweren. Dieses ist im Ergebnis leider oftmals bei Normen der Fall, die europäisches Recht umsetzen.

Für Teilzeitstudierende wird die Erteilung der Aufenthaltserlaubnis durch Einfügung des Abs. 7 in § 16 AufenthG ausdrücklich nach Ermessen ermöglicht. Die RiL enthält insoweit keine Vorgaben und die Entscheidung über die Zulassung nach Ermessen ist nachvollziehbar, weil die individuellen Motive bei der Entscheidung zu berücksichtigen sind.

Zu begrüßen ist, dass die geplante Neufassung des § 16 Abs. 2 AufenthG nach Abbruch eines Studiums den Wechsel in eine Ausbildung ermöglichen soll. Auf Grund der Formulierung des Gesetzes ist jedoch zu befürchten, dass damit ein Studiengangwechsel erschwert werden könnte. Wir sprechen uns daher dafür aus, die Regelung in diesem Sinne weiter zu fassen.

2. Voraussetzungen für Studierende

Auf der Grundlage der RiL werden die Anforderungen für eine Aufenthaltserlaubnis zum Zwecke des Studiums in den Gesetzentwürfen teilweise modifiziert oder ergänzt.

Die RiL gibt vor, dass die Zulassung einer Hochschule vorliegen muss (Art. 11 Abs. 1 a) RiL). Die Neuregelung der Aufenthaltserlaubnis nach § 16 AufenthG gewährt einen Anspruch auf Erteilung der Aufenthaltserlaubnis nur, wenn eine unbedingte Zulassung vorliegt (§ 16 Abs. 1 AufenthG). Wie bisher soll die bedingte Zulassung nur zu einem Ermessensanspruch führen (§ 16 Abs. 7 AufenthG). Die RiL verlangt dieses jedoch nicht zwingend, sodass der deutsche Gesetzgeber auch die Möglichkeit hätte, die bedingte Zulassung für einen Anspruch ausreichen zu lassen. Wir empfehlen dieses, um den Studienbewerber/innen im Ausland ausreichende Planungssicherheit zu geben. Hintergrund ist, dass die bedingte Zulassung oftmals lediglich dem Absolvieren von Sprachkursen in Deutschland vorgeschaltet wird.

Der Lebensunterhalt muss nach Art. 1 Abs. 1 e) RiL gesichert sein. Die Anforderung wird im deutschen Recht durch § 5 Abs. 1 Nr. 1 AufenthG sichergestellt. Auch nach der Neuregelung würde für Studierende weiter die Referenzgröße nach dem BAföG gemäß § 2 Abs. 3 Satz 5 AufenthG gelten. Die Sicherung des Lebensunterhalts soll nach Art. 7 Abs. 1 e) der RiL unter Berücksichtigung u.a. von Arbeitseinkommen erfolgen. Dass die Neuregelung für Studierende dieses für die erste Erteilung jedoch nicht abbildet, ist problematisch, weil nach der bisherigen Praxis und der Allgemeinen Verwaltungsvorschrift zum Aufenthaltsgesetz gemäß Nr. 16.0.8.1 ein zu erwartendes Arbeitseinkommen nicht berücksichtigt wird, sondern erst bei der Verlängerung. Wir fordern daher eine Klarstellung in § 2 Abs. 3 AufenthG, etwa: *„Berücksichtigt werden auch Einkommen aus Stipendien, Arbeitseinkünften, die durch einen bestehenden Arbeitsvertrag nachgewiesen werden, und finanzielle Verpflichtungen Dritter.“*

Ebenfalls problematisch ist das Fehlen der vorgeschriebenen Einzelfallprüfung (Art. 7 Abs. 1 e) und Abs. 3 RiL) zur Sicherung des Lebensunterhalts. Praktische Relevanz hat dieses für Studierende, denen kostenloser Wohnraum – etwa bei Familienangehörigen – zur Verfügung steht. Sinnvoll wäre eine Öffnungsklausel im Anschluss an § 2 Abs. 3 Satz 5 AufenthG, etwa: *„Wird im Einzelfall ein geringerer Bedarf nachgewiesen, so ist dieser zu Grunde zu legen.“*

An dieser Stelle möchten wir darauf hinweisen, dass zur Höhe des Finanzierungsnachweises aus unserer Wahrnehmung durch die Ausländerbehörden und Auslandsvertretungen teilweise unterschiedlich gerechnet wird: Zum einen gibt es Behörden, die beim Finanzierungsnachweis von dem geltenden BAföG-Höchstsatz inklusive des darin enthaltenen Anteils der Pflegeversicherung (§ 13a Abs. 2 BAföG seit Wintersemester 2016/2017: 15 Euro/Monat) ausgehen. In diesem Fall müssen internationale Studierende monatlich 735 Euro/Monat, also 8.820 Euro/Jahr nachweisen. Zum anderen gehen beispielsweise Innenbehörden in Hamburg und Hannover von einer anderen – der aus unserer Sicht rechtsgültigen – Referenz aus, wonach der für die Pflegeversicherung vorgesehene Anteil im BAföG nicht beim Finanzierungsnachweis berücksichtigt werden darf. Wir bitten das Bundesinnenministerium darum, hier auf eine in dem dargestellten Sinne einheitliche Verfahrensweise hinzuwirken.

3. Mobilität von Studierenden

Entsprechend den Vorgaben der RiL (Art. 31 Abs. 1) wird Studierenden mit einem Aufenthaltstitel zum Zweck des Studiums eines anderen Mitgliedstaates ein Aufenthaltsrecht in Deutschland ohne Aufenthaltserlaubnis bis zu 360 Tagen eingeräumt, soweit sie an Mobilitätsmaßnahmen teilnehmen (§ 16a AufenthG). Das dazu in den §§ 16c, 20c, 16a AufenthG vorgesehene Verfahren – Mitteilung, Prüfung, Bescheinigung – kann möglicherweise den derzeitigen bürokratischen Aufwand etwas abmildern. Es bleibt jedoch ein Prüfungsverfahren, welches sich nicht wesentlich von dem Verfahren zur Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis unterscheidet. Die Förderung der Mobilität wird deshalb wesentlich davon abhängen, ob die Vorlage von Unterlagen und die Prüfung der Anforderungen durch eine gute Kooperation der Ausländerbehörden und des Bundesamtes für Migration und Integration (BAMF) als nationale Kontaktstelle (§ 91d Abs. 1 AufenthG) erleichtert wird.

Wir begrüßen, dass von der Option des Art. 25 Abs. 9 RiL Gebrauch gemacht wurde: Die europäische Mobilität soll dadurch verbessert werden, dass die Möglichkeit in § 20a Abs. 4 AufenthG eröffnet wird, das Studium mit dem Aufenthaltstitel eines anderen Mitgliedstaates in Deutschland abzuschließen und eine Aufenthaltserlaubnis zur Arbeitsuche anzuschließen.

4. Gültigkeitsdauer des Aufenthaltstitels

Für Studierende bleibt die Mindestdauer von einem Jahr vorbehaltlich einer kürzeren Studienzeit in § 16 Abs. 4 Satz 1 AufenthG erhalten und wird in Umsetzung des Art. 18 Abs. 1 RiL in § 16 Abs. 4 Satz 2 AufenthG um die Mindestaufenthaltsdauer von zwei Jahren für Studierende, die an Mobilitätsmaßnahmen teilnehmen, erweitert. Wir sehen die Erweiterung der Mobilität im Einklang mit den Zielen des Bologna-Prozesses und begrüßen dieses.

5. Ablehnungs- und Entziehungsgründe

Für Studierende wird eine spezielle Regelung über Ablehnungsgründe in § 20c AufenthG eingeführt. Für die Erteilung der Aufenthaltserlaubnis werden drei Ablehnungsgründe eingeführt:

Zwingend ist die Ablehnung, wenn die Hochschuleinrichtung hauptsächlich zum Zweck der Aufenthaltsbegründung von Ausländer/innen gegründet wurde (§ 20c Abs. 1 AufenthG). Damit wird Art. 20 Abs. 2 d und Art. 21 Abs. 2 d RiL umgesetzt, wobei die vorgegebene Ermessensregelung in einen zwingenden Versagungsgrund umgewandelt wurde. Bedenklich ist dieses aus unserer Sicht vor allem für Verlängerungsanträge, bei denen gutgläubigen Studierenden die Möglichkeit eines Einrichtungswechsels eingeräumt werden sollte. Hier besteht eine Umsetzungslücke: Nach Art. 21 Abs. 6 RiL ist Studierenden bei Ablehnung der Verlängerung oder Entziehung der Aufenthaltserlaubnis wegen des in § 20c Abs. 1 AufenthG genannten Grundes die Möglichkeit einer Fortsetzung des Studiums an einer anderen Hochschule einzuräumen und der Antrag nach Ermessen zu prüfen. Wir sehen es als notwendig an, dieses umzusetzen.

Nach Ermessen wird entschieden bei Insolvenz der Hochschul- oder Forschungseinrichtung (§ 20c Abs. 2 Nr. 1 AufenthG). Damit werden Art. 20 Abs. 2 e) und Art. 21 Abs. 2 e) RiL ohne Abweichung umgesetzt. Auch hier besteht eine Umsetzungslücke jedoch darin, dass nach Art. 21 Abs. 6 RiL Studierenden bei Ablehnung der Verlängerung oder Entziehung der Aufenthaltserlaubnis wegen des in § 20c Abs. 2 Nr. 1 AufenthG genannten Grundes die Möglichkeit einer Fortsetzung des Studiums an einer anderen Hochschule einzuräumen ist. Wir sehen es als notwendig an, auch dieses umzusetzen.

Nach Ermessen entschieden wird, wenn „Anhaltspunkte dafür bestehen, dass der/die Ausländer/in den Aufenthalt zu anderen Zwecken nutzen wird als zu jenen, für die er die Zulassung beantragt“ (§ 20c Abs. 2 Nr. 2 AufenthG). Umgesetzt wird damit Art. 20 Abs. 2 f) RiL, nach dem der Antrag abgelehnt werden kann, wenn *„der Mitgliedstaat Beweise oder ernsthafte und sachliche Anhaltspunkte dafür hat, dass der Drittstaatsangehörige seinen Aufenthalt zu anderen Zwecken nutzen würde als jene, für die er die Zulassung beantragt.“* Hier sollte die Formulierung *„tatsächliche Anhaltspunkte“* auch in Angleichung an § 20c Abs. 3 Nr. 5 AufenthG gewählt werden, um nicht den Eindruck zu erwecken, hier würden geringere Anforderungen an die Faktenlage gestellt.

6. Erwerbstätigkeit

Die RiL formuliert für Studierende: *„...ihnen kann die Berechtigung erteilt werden, einer selbstständigen Erwerbstätigkeit nachzugehen“* (Art. 24 Abs. 1). Hier erfolgt keine gesonderte Umsetzung, es bleibt bei der bisherigen Regelung in § 21 Abs. 6 AufenthG, die eine Erteilung der Erlaubnis nach Ermessen vorsieht. Damit wird der RiL zwar genüge getan, in der Praxis werden jedoch sehr viele studentische Tätigkeiten als Honorartätigkeiten ausgelegt. Dieses betrifft auch die Beteiligung an Forschungsprojekten und wissenschaftlichen Ausar-

beitungen. Wir empfehlen daher, § 16 Abs. 5 AufenthG um eine Soll-Vorschrift zu ergänzen, etwa: *„Die Erlaubnis nach § 21 Abs. 6 AufenthG soll erteilt werden, wenn die selbstständige Tätigkeit in einem fachlichen Zusammenhang mit der Ausbildung steht“*.

Der Umfang der Zulassung zum Arbeitsmarkt wird gemäß § 16 Abs. 5 AufenthG beibehalten: Studierende dürften wie bisher an 120 ganzen/240 halben Tagen im Jahr neben dem Studium eine Beschäftigung ausüben. Es wäre bedauerlich, wenn der deutsche Gesetzgeber hier nicht die mögliche Flexibilisierung der RiL aufgreift und eine Angleichung mit bereits geltenden deutschen Rechtsvorschriften vornimmt, u.a. mit dem sog. Werkstudentenprivileg (vgl. § 6 Abs. 1 Nr. 3 SGB V, § 27 Abs. 4 S. 1 Nr. 2 SGB III). Mit einer solchen Angleichung würden Studierende aus Drittstaaten gegenüber Studierenden aus der EU bzw. aus Deutschland arbeitsrechtlich gleichgestellt. Aus unserer Wahrnehmung befürworten viele deutsche Arbeitgeber eine weitere Flexibilisierung der derzeit geltenden Regelung (120/240 Tage). Von ausländischen Studierenden wird immer wieder berichtet, dass sie angestrebte Studienjobs nicht erhalten, da die potentiellen Arbeitgeber den Mehraufwand durch die von den Ausländerbehörden vorgegebenen Auflagen scheuen. Damit wird in solchen Fällen derzeit auch die Chance vergeben, dass bereits während des Studiums Kontakte zwischen ausländischen Studierenden und Arbeitgebern entstehen.

7. Verfahrensgarantien

Art. 34 Abs. 1 RiL verpflichtet dazu, Anträge auf Aufenthaltserlaubnisse so schnell wie möglich zu bearbeiten, längstens aber innerhalb von 90 Tagen. Diese Frist ist aus unserer Sicht bei den praktischen Erfordernissen der Studienplatzsuche zu lang. Das DSW empfiehlt hier eine Frist von 30 Tagen.

8. Sozialrechtliche Gleichbehandlung

Aus Art. 22 Abs. 3 RiL ergibt sich, dass ausländische Studierende einen Anspruch auf Gleichbehandlung mit den Staatsangehörigen des betreffenden Mitgliedstaats vorbehaltlich der Beschränkungen nach Absatz 2 gemäß den Vorschriften der Richtlinie 2011/98/EU haben. Dieses beinhaltet auch den Anspruch auf Sozialleistungen nach der Europäischen KoordinierungsVO 883/2004 – zumindest dann, wenn die Drittstaatsangehörigen in einem Arbeitsverhältnis stehen. Die Regelung ist von erheblicher Bedeutung für Studierende mit Kind. Im vorliegenden Referentenentwurf sehen wir diese nicht in der Umsetzung abgebildet. Dieses sollte jedoch geschehen.

Berlin, 5. Dezember 2016

Achim Meyer auf der Heyde
Generalsekretär des Deutschen Studentenwerks