



ÜBERSETZUNG

STAATSRAT

Gesetzgebungsabteilung

Gutachten 62.483/VR
vom 12. Dezember 2017

über

einen Vorentwurf eines Dekretes der Deutschsprachigen
Gemeinschaft ,zur Billigung des
Zusammenarbeitsabkommens zwischen dem Föderalstaat, der
Wallonischen Region, der Flämischen Region, der Region
Brüssel-Hauptstadt und der Deutschsprachigen Gemeinschaft
in Bezug auf die Koordinierung der Politik in Sachen
Arbeitserlaubnis mit der Politik in Sachen
Aufenthaltsgenehmigung und in Sachen Normen für die
Beschäftigung und den Aufenthalt ausländischer
Arbeitnehmer‘

Am 16. November 2017 wurde der Staatsrat, Gesetzgebungsabteilung, von der Vize-Ministerpräsidentin der Deutschsprachigen Gemeinschaft, Ministerin für Kultur, Beschäftigung und Tourismus darum gebeten, innerhalb einer Frist von dreißig Tagen, die auf fünfundvierzig Tage verlängert wurde*, ein Gutachten über einen Vorentwurf eines Dekretes ‚zur Billigung des Zusammenarbeitsabkommens zwischen dem Föderalstaat, der Wallonischen Region, der Flämischen Region, der Region Brüssel-Hauptstadt und der Deutschsprachigen Gemeinschaft in Bezug auf die Koordinierung der Politik in Sachen Arbeitserlaubnis mit der Politik in Sachen Aufenthaltsgenehmigung und in Sachen Normen für die Beschäftigung und den Aufenthalt ausländischer Arbeitnehmer‘ abzugeben.

Der Vorentwurf wurde von den vereinigten Kammern am 12. Dezember 2017 untersucht. Die vereinigten Kammern setzten sich zusammen aus Marnix VAN DAMME, Kammerpräsident, Präsident, Pierre LIÉNARDY, Kammerpräsident, Martine BAGUET, Wilfried VAN VAERENBERGH, Chantal BAMPs und Bernard BLERO, Staatsräte, Wim GEURTS und Anne-Catherine VAN GEERSDAELE, Greffier.

Die Berichte wurden von Roger WIMMER, Erster Auditor und Joke GORIS, Auditor, vorgelegt.

Das Gutachten, dessen Wortlaut nachstehend wiedergegeben ist, wurde am 12. Dezember 2017 abgegeben.

*

* Diese Verlängerung ergibt sich aus Artikel 84 § 1 Absatz 1 Nr. 2 der am 12. Januar 1973 koordinierten Gesetze ‚über den Staatsrat‘, dem zufolge die Frist von dreißig Tagen auf fünfundvierzig Tage verlängert wird, wenn das Gutachten unter Anwendung von Artikel 85bis von den vereinigten Kammern abgegeben wird.

Da der Begutachtungsantrag aufgrund von Artikel 84 § 1 Absatz 1 Nr. 2 der am 12. Januar 1973 koordinierten Gesetze ‚über den Staatsrat‘ eingereicht wurde, beschränkt sich die Gesetzgebungsabteilung gemäß Artikel 84 § 3 der o.a. koordinierten Gesetze darauf, die Rechtsgrundlage des Vorentwurfs[‡], die Befugnis des erlassenden Organs sowie die Einhaltung der vorangehenden Formvorschriften zu untersuchen.

Was diese drei Aspekte betrifft, sind über den Vorentwurf folgende Bemerkungen zu formulieren.

TRAGWEITE DES DEKRETVORENTWURFS

Der Dekretvorentwurf zielt darauf ab, dem Zusammenarbeitsabkommen zwischen dem Föderalstaat, der Wallonischen Region, der Flämischen Region, der Region Brüssel-Hauptstadt und der Deutschsprachigen Gemeinschaft in Bezug auf die Koordinierung der Politik in Sachen Arbeitserlaubnis mit der Politik in Sachen Aufenthaltsgenehmigung und in Sachen Normen für die Beschäftigung und den Aufenthalt ausländischer Arbeitnehmer zuzustimmen.

Infolge der durch die sechste Staatsreform festgelegten Zuständigkeitsverteilung diesbezüglich einerseits und der durch verschiedene europäische Rechtsakte, und insbesondere durch die Richtlinie 2011/98/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13. Dezember 2011 ‚über ein einheitliches Verfahren zur Beantragung einer kombinierten Erlaubnis für Drittstaatsangehörige, sich im Hoheitsgebiet eines Mitgliedstaats aufzuhalten und zu arbeiten, sowie über ein gemeinsames Bündel von Rechten für Drittstaatsarbeitnehmer, die sich rechtmäßig in einem Mitgliedstaat aufhalten‘, auferlegten Verpflichtungen andererseits müssen die verschiedenen Föderal-, Regional- und Gemeinschaftsbehörden im Bereich der gesetzlichen Migration zusammenarbeiten und sich aufeinander abstimmen.

Das Zusammenarbeitsabkommen, das durch den Dekretvorentwurf gebilligt werden sollte, wurde in diesem Rahmen geschlossen. Es zielt in der Tat darauf ab, die Zusammenarbeit zwischen der Föderalbehörde, den drei Regionen und der Deutschsprachigen Gemeinschaft „im Hinblick auf die Koordinierung und Harmonisierung der Verfahren in Bezug auf Aufenthalts- und Arbeitserlaubnisse und bei der Ausübung der Zuständigkeiten in Sachen Beschäftigung ausländischer Arbeitnehmer“ zu regeln (Artikel 4 Absatz 1 des Zusammenarbeitsabkommens).

Konkret regelt das Zusammenarbeitsabkommen die Bestimmung der zuständigen Regionalbehörde für die Bearbeitung eines Antrags auf Arbeitserlaubnis (Artikel 7 und 8), die Überwachung, die Kontrolle und die Ahndung in Bezug auf die Verstöße in Sachen Beschäftigung ausländischer Arbeitnehmer (Artikel 9 bis 13), die

[‡] Da es sich um einen Dekretvorentwurf handelt, wird unter „Rechtsgrundlage“ die Übereinstimmung mit den höheren Rechtsnormen verstanden.

gegenseitige Anerkennung der Arbeitserlaubnisse und der Befreiungen (Artikel 14), das einheitliche Antragsverfahren zum Erhalt einer kombinierten Erlaubnis oder eines anderen Aufenthaltstitels zu Arbeitszwecken für einen Zeitraum von mehr als neunzig Tagen (Artikel 15 bis 38), sowie eine Reihe „Querschnittbestimmungen“ über den Umlauf und die Übertragung der Akten zwischen den Diensten (Artikel 39), die Schaffung einer elektronischen Plattform (Artikel 40), die Aufteilung der Kosten (Artikel 41), die Beratung zur Kohärenz der Gesetzes- und Verordnungsnormen (Artikel 42 und 43) und die Beilegung von Rechtsstreitigkeiten bezüglich der Ausführung des Abkommens (Artikel 44).

UNTERSUCHUNG DES ZUSAMMENARBEITSABKOMMENS

ALLGEMEINE BEMERKUNG

Laut dessen Artikel 1 § 1 bezweckt das Zusammenarbeitsabkommen die teilweise Umsetzung der Richtlinie 2011/98/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13. Dezember 2011.

Der Begründung ist eine Tabelle der Entsprechungen zwischen dem Wortlaut des Zusammenarbeitsabkommens und den betreffenden Bestimmungen der Richtlinie und eine Tabelle mit der umgekehrten Übereinstimmung beizufügen, damit das Parlament sich in Kenntnis der Sachlage zu der Wahl der Mittel äußern kann, die die Verfasser des Vorentwurfs zur Umsetzung dieser Bestimmungen der Richtlinie angewandt haben.

Mit solchen Tabellen wird erklärt werden können, warum einige Bestimmungen der Richtlinie nicht umgesetzt werden, beispielsweise weil ihr Gegenstand nicht zu den Zuständigkeiten der Deutschsprachigen Gemeinschaft gehört, weil ihr Gegenstand im Lichte dieser Zuständigkeiten nicht relevant ist, weil diese Bestimmungen eine von der Deutschsprachigen Gemeinschaft nicht wahrgenommene Wahlmöglichkeit betreffen, weil die Bestimmung der Richtlinie keine Bestimmung ist, die umgesetzt werden muss oder aus jedem anderen annehmbaren Grund.

Es wäre wünschenswert gewesen, der Gesetzgebungsabteilung des Staatsrates diese Tabellen im Hinblick auf die zur Erstellung dieses Gutachtens vorgenommene Untersuchung des Vorentwurfs mitzuteilen. In Ermangelung davon ist es nicht sicher, ob die Fragen bezüglich der ordnungsgemäßen Umsetzung der o.a. Richtlinie vollständig untersucht worden sind.

Die nachstehenden Bemerkungen werden unter diesem Vorbehalt formuliert.

BESONDERE BEMERKUNGEN

Artikel 32

Laut Artikel 32 Absatz 2 des Zusammenarbeitsabkommens werden in der schriftlichen Notifizierung die „bei Verweigerung der Arbeits- oder Aufenthaltserlaubnis“ möglichen Rechtsmittel angegeben.

Gemäß Artikel 8 Absätze 1 und 2 der Richtlinie 2011/98/EU ist jedoch nicht nur die „Verweigerung der Arbeits- oder Aufenthaltserlaubnis“, sondern jede Entscheidung, einen Antrag auf Erteilung, Änderung oder Verlängerung einer kombinierten Erlaubnis abzulehnen, in einer schriftlichen Mitteilung zu begründen. Außerdem ist in dieser schriftlichen Mitteilung auf das Gericht oder die Verwaltungsbehörde, bei denen die betreffende Person Rechtsbehelfe einlegen kann, und auf die entsprechenden Rechtsbehelfsfristen hinzuweisen.

Demzufolge sind zur getreuen Umsetzung der Richtlinie die Wörter „bei Verweigerung der Arbeits- oder Aufenthaltserlaubnis“ auszulassen.

Artikel 33

1. Artikel 33 Absatz 2 des Zusammenarbeitsabkommens bestimmt, dass der Minister oder sein Beauftragter dem Drittstaatsangehörigen „und dem Arbeitgeber“ den Verwaltungsakt notifiziert.

Laut Artikel 4 Absatz 4 der Richtlinie 2011/98/EU wird die kombinierte Erlaubnis den Drittstaatsangehörigen erteilt.

Folglich ist die kombinierte Erlaubnis dem betreffenden Drittstaatsangehörigen und nicht dem Arbeitgeber mitzuteilen. Hingegen steht nichts im Wege, dass im Zusammenarbeitsabkommen bestimmt wird, dass der betreffende Arbeitgeber über die Erteilung einer kombinierten Erlaubnis informiert wird.

Die Bestimmung ist im Lichte dieser Bemerkung zu revidieren.

2. Im entworfenen Artikel 33 Absatz 2 ist das Wort „derdelander“ in der niederländischen Fassung durch die Wörter „onderdaan van een derde land“ zu ersetzen, um den Text mit der in Artikel 3 Nr. 7 des Zusammenarbeitsabkommens angewandten Terminologie in Übereinstimmung zu bringen.

Artikel 34

Artikel 34 Absatz 4 des Zusammenarbeitsabkommens zufolge können Drittstaatsangehörige, denen der Aufenthalt zu Arbeitszwecken erlaubt worden ist, anfangen

zu arbeiten, sobald sie im Besitz des vorläufigen Aufenthaltsdokuments sind, das in Erwartung der Ausstellung der kombinierten Erlaubnis oder in Erwartung der Verlängerung dieser Erlaubnis ausgestellt wird.

Diese Bestimmung stößt auf keine Schwierigkeit im Hinblick auf Artikel 4 Absatz 2 und auf Artikel 6 Absatz 1 der Richtlinie 2011/98/EU, da das in Erwartung der Ausstellung der kombinierten Erlaubnis ausgestellte vorläufige Aufenthaltsdokument darauf abzielt, die Situation des Drittstaatsangehörigen zu decken, der obwohl sein Aufenthalt zu Arbeitszwecken erlaubt worden ist, noch keine kombinierte Erlaubnis besitzt.

Um jede Diskussion über die getreue Umsetzung der Richtlinie zu vermeiden ist Absatz 4 wie folgt zu formulieren:

„Drittstaatsangehörige, denen der Aufenthalt zu Arbeitszwecken gemäß Artikel 33 erlaubt worden ist, (weiter wie im Entwurf)“.

Artikel 36

Artikel 36 § 1 Absatz 2 des Zusammenarbeitsabkommens beschränkt sich darauf zu bestimmen, dass der Minister oder sein Beauftragter dem Drittstaatsangehörigen und dem Arbeitgeber den Beschluss zur Beendigung der Arbeitserlaubnis notifiziert.

Laut Artikel 8 Absätze 1 und 2 der Richtlinie 2011/98/EU ist jedoch jede Entscheidung, eine kombinierte Erlaubnis zu entziehen, in einer schriftlichen Mitteilung zu begründen und ist in dieser schriftlichen Mitteilung auf das Gericht oder die Verwaltungsbehörde, bei denen die betreffende Person Rechtsbehelfe einlegen kann, und auf die entsprechenden Rechtsbehelfsfristen hinzuweisen.

Paragraph 1 ist infolgedessen zu ergänzen.

Artikel 37 und 38

1. Laut Artikel 37 Absatz 1 Nr. 1 des Zusammenarbeitsabkommens kann der Antragsteller eine Beschwerde gegen den Beschluss der Regionalbehörde „in Bezug auf die Zulässigkeit des Antrags gemäß Artikel 14 der am 12. Januar 1973 koordinierten Gesetze über den Staatsrat“ einreichen.

Gemäß Artikel 14 § 1 Absatz 1 Nr. 1 der am 12. Januar 1973 koordinierten Gesetze über den Staatsrat ist die Nichtigerklärungsbefugnis des Staatsrates allgemeiner Art in diesem Sinne, dass sie sich auf alle einseitigen Verwaltungsakte der verschiedenen Verwaltungsbehörden erstreckt, außer wenn ein Sonderverfahren vor einem anderen Rechtsprechungsorgan durch Gesetz vorgesehen wird.

Da die Regionalbeschlüsse, in denen auf die Unzulässigkeit eines „Antrags auf Aufenthaltserlaubnis zu Arbeitszwecken“ geschlossen wird, in den Anwendungsbereich von Artikel 14 der am 12. Januar 1973 koordinierten Gesetze über den Staatsrat fallen, ist diese Regel nicht im Zusammenarbeitsabkommen zu wiederholen.

Die Gesetzgebungsabteilung weist jedoch darauf hin, dass laut Artikel 39/1 Absatz 2 des Gesetzes vom 15. Dezember 1980 ‚über die Einreise ins Staatsgebiet, den Aufenthalt, die Niederlassung und das Entfernen von Ausländern‘ der Rat für Ausländerstreitsachen, der das administrative Rechtsprechungsorgan ist, „allein befugt ist, um über Beschwerden gegen Einzelbeschlüsse, die in Anwendung der Gesetze über die Einreise ins Staatsgebiet, den Aufenthalt, die Niederlassung und das Entfernen von Ausländern gefasst wurden, zu erkennen“.

Diesbezüglich stellt sich die Frage, ob die Beschlüsse, in denen die Regionalbehörden auf die Unzulässigkeit eines „Antrags auf Aufenthaltserlaubnis zu Arbeitszwecken“ schliessen, auf jeden Fall - und insbesondere wenn die Unzulässigkeit des Antrags auf das Fehlen der durch die Aufenthaltsregelung vorgeschriebenen Unterlagen zurückzuführen ist - in die allgemeine Nichtigerklärungsbefugnis des Staatsrates fallen, bzw. ob sie zumindest in diesem besonderen Fall zum Anwendungsbereich der durch Artikel 39/1 Absatz 2 des Gesetzes vom 15. Dezember 1980 dem Rat für Ausländerstreitsachen zuerkannten besonderen Zuständigkeit gehören, weil diese Beschlüsse als „Einzelbeschlüsse, die in Anwendung der Gesetze über die Einreise ins Staatsgebiet, den Aufenthalt, die Niederlassung und das Entfernen von Ausländern gefasst wurden“ betrachtet werden.

Die Akte enthält kein Element zur Beantwortung dieser Frage. Der Rechtsicherheit halber ist diese Frage ausdrücklich zu klären.

2. Gemäß Artikel 37 Absatz 1 Nrn. 2 und 3 und Artikel 38 Absatz 1 Nrn. 2 und 3 des Zusammenarbeitsabkommens kann der Antragsteller bzw. der Drittstaatsangehörige insbesondere eine Beschwerde gegen Beschlüsse in Sachen Verweigerung der kombinierten Erlaubnis und Verweigerung der Erneuerung der kombinierten Erlaubnis einreichen.

Gemäß Artikel 8 Absatz 2 der Richtlinie 2011/98/EU müssen jedoch die Entscheidungen in Sachen Ablehnung der Änderung einer kombinierten Erlaubnis auch mit einem Rechtsbehelf angefochten werden können.

Die Artikel 37 Absatz 1 und 38 Absatz 1 müssen deshalb in diesem Punkt ergänzt werden.

Artikel 44

Laut Artikel 44 des Zusammenarbeitsabkommens werden Rechtsstreitigkeiten zwischen den Parteien des vorliegenden Abkommens in Bezug auf die Auslegung oder die Ausführung des vorliegenden Zusammenarbeitsabkommens einem Zusammenarbeitsgericht

im Sinne von Artikel 92bis § 5 des Sondergesetzes [vom 8. August 1980 zur Reform der Institutionen] vorgelegt.

Gemäß Artikel 92bis § 5 Absätze 4 und 8 des Sondergesetzes vom 8. August 1980 sind die Art und Weise, wie die in diesen Bestimmungen vorgesehenen Mitglieder des Kooperationsrechtsprechungsorgans bestimmt werden, außer was den Vorsitzenden betrifft, und die Begleichung der Funktionskosten dieses Rechtsprechungsorgans im Zusammenarbeitsabkommen zu vegeln.

Artikel 44 ist in diesem Sinne zu ergänzen.

GESETZGEBUNGSTECHNISCHE SCHLUSSBEMERKUNG

Im Hinblick auf die Rechtssicherheit und auf ein genaues Verständnis sollten die Parteien das Zusammenarbeitsabkommen, dessen Text zahlreiche Rechtschreibungs- und Interpunktionsfehler enthält¹, nochmals sorgfältig durchlesen.

UNTERSUCHUNG DES VORENTWURFS

Zur Umsetzung der Richtlinien 2011/98/EU, 2014/36/EU² und 2014/66/EU³ ändern gewisse Bestimmungen des Dekretes vom 25. April 2016 über Maßnahmen im Beschäftigungsbereich (Artikel 41, 42 Nr. 3, 43, 44 Nrn. 1 bis 2, 45, 46 Nr. 2, 47, 48, 49, 50 Nr. 2, 51, 52 Nrn. 2 bis 6, 53 bis 56) das Gesetz vom 30. April 1999 über die Beschäftigung ausländischer Arbeitnehmer.

Durch Artikel 75 Nr. 3 dieses Dekretes wird die Regierung ermächtigt, das Inkrafttreten dieser Bestimmungen festzulegen.

¹ Der Text enthält einige Undeutlichkeiten:

- Was die Zeichensetzung betrifft, gilt dies zum Beispiel für den niederländischen Text der Artikel 3 Nr. 14, 8 Absatz 2, 36 § 2 Absatz 2, 36 § 3, 37 Absatz 1 Nr. 3 *in fine*, und 45;
- Im entworfenen Artikel 17 ist die Aufteilung „§ 1“ zu streichen;
- Im Paragraphen 2 Absatz 1 vom entworfenen Artikel 25 ist im niederländischen Text das Wort „dat“ zwischen den Wörtern „worden gevraagd om“ und den Wörtern „binnen een termijn“ zu streichen; im niederländischen Text von Artikel 31 ist das Wort „brengt“ nach den Wörtern „op de hoogte“ zu streichen;
- Im einleitenden Satz des niederländischen Textes von Artikel 37 Absatz 1 ist das Wort „indienentegen“ durch die Wörter „indienen tegen“ zu ersetzen;
- Im niederländischen Text vom entworfenen Artikel 39 Absatz 1 ist „artikel40“ durch „artikel 40“ zu ersetzen.

² 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“.

³ 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“.

In ihrem Gutachten Nr. 58.816/4⁴ war die Gesetzgebungsabteilung zum Schluss gekommen, dass was die kombinierte Erlaubnis und das einheitliche Antragsverfahren betrifft, es nicht sein kann, dass nur die Deutschsprachige Gemeinschaft die Richtlinie 2011/98/EU und die beiden anderen Richtlinien umsetzt und dass unter Berücksichtigung der Zuständigkeitsverteilung diesbezüglich ein Zusammenarbeitsabkommen tatsächlich das einzige Rechtsinstrument ist, das für die Verabschiedung einer koordinierten Regelung zur Umsetzung der drei o.a. EU-Richtlinien eine ausreichende Garantie bieten wird.

Nach der Zustimmung zum vorliegenden Zusammenarbeitsabkommen werden die Bestimmungen des Dekretes vom 25. April 2016 zur Umsetzung der drei o.a. Richtlinien gegenstandslos.

Somit muss der Dekretvorentwurf ergänzt werden, um die Artikel 41, 42 Nr. 3, 43, 44 Nrn. 1 und 2, 45, 46 Nr. 2, 47, 48, 49, 50 Nr. 2, 51, 52 Nrn. 2 bis 6, 53 bis 56 und 75 Nr. 3 des Dekrets vom 25. April 2016 aufzuheben.

DER GREFFIER

Der PRÄSIDENT

Wim GEURTS

Marnix VAN DAMME

Das Gutachten wurde unter der Aufsicht von Roger WIMMER, Erster Auditor, übersetzt

DER CHEFGREFFIER,

Gregory DELANNAY

⁴ Gutachten 58.816/4 vom 10. Februar 2016 über einen Vorentwurf, der zum Dekret vom 25. April 2016 geworden ist (*Parl. Dok.*, Parl. DG., 2015-2016, Nr. 107/1, S. 62-64).