

14.05.04**Beschluss****des Bundesrates**

Mitteilung der Kommission der Europäischen Gemeinschaften an den Rat und das Europäische Parlament über die Vorlage eines Vorschlags für eine Richtlinie und zwei Vorschläge für eine Empfehlung zur Erleichterung der Zulassung von Drittstaatsangehörigen in die Europäische Gemeinschaft zum Zwecke der wissenschaftlichen Forschung

Vorschlag für eine Richtlinie des Rates über ein besonderes Zulassungsverfahren für Drittstaatsangehörige zum Zwecke der wissenschaftlichen Forschung

Vorschlag für eine Empfehlung des Rates zur Erleichterung der Zulassung von Drittstaatsangehörigen in die Europäische Gemeinschaft zum Zwecke der wissenschaftlichen Forschung

Vorschlag für eine Empfehlung des Rates zur Erleichterung der Ausstellung einheitlicher Visa der Mitgliedstaaten für den kurzfristigen Aufenthalt an Forscher aus Drittstaaten, die sich für Forschungszwecke innerhalb der Europäischen Union bewegen

KOM(2004) 178 endg.; Ratsdok. 7815/04

Der Bundesrat hat in seiner 799. Sitzung am 14. Mai 2004 gemäß §§ 3 und 5 EUZBLG die folgende Stellungnahme beschlossen:

1. Der Bundesrat bekräftigt seine Position, dass eine Gemeinschaftskompetenz zur Regelung des Zugangs von Drittstaatsangehörigen zum Arbeitsmarkt auf Grundlage der Verträge weder nach Artikel 63 noch nach Artikel 137 EGV besteht. Er verweist insoweit auf seine Beschlüsse vom 13. Juli 2001 (BR-

Drucksache 437/01 (Beschluss)), vom 1. März 2002 (BR-Drucksache 958/01 (Beschluss)) und vom 21. Juni 2002 (BR-Drucksache 282/02 (Beschluss)).

2. Deshalb sollte die Zulassung von Forschern aus Drittstaaten generell nach dem in der Richtlinie vorgesehenen Verfahren jeweils bezogen auf ein konkretes Forschungsprojekt erfolgen. Eine Zulassung zu dem abstrakten Zweck "Forschungstätigkeit" stellt eine Zuwanderung in Form der Arbeitsmigration dar, deren Zulassung allein der nationalen Ebene überlassen bleiben sollte.
3. Der Bundesrat erinnert die Bundesregierung an seine in den Beschlüssen vom 13. Juli 2001 und 1. März 2002 geäußerte Bitte, auch bei anderen Richtlinien-vorschlägen eine Regelung des Zugangs zum Arbeitsmarkt abzulehnen.
4. Der Bundesrat geht wie die Kommission von einem hohen und dringlichen Bedarf der Europäischen Union an Wissenschaftlern aus.

Er begrüßt daher prinzipiell den Vorschlag der Kommission, für Forscher aus Drittstaaten Erleichterungen beim Zugang zu Forschungsprojekten in den Mitgliedstaaten zu schaffen und innerhalb der Europäischen Gemeinschaft in einem beschleunigten und vereinfachten Verfahren einen Aufenthaltstitel zu erlangen.

5. Des Weiteren wird die Zielrichtung des Richtlinienvorschlags und der beiden begleitenden Empfehlungen, die Zulassung von Forschern aus Drittstaaten in der Europäischen Gemeinschaft zu erleichtern und dadurch die Wettbewerbsfähigkeit des Europäischen Forschungsraums zu verbessern, begrüßt.
6. Der Bundesrat unterstützt auch die Absicht der Kommission, mit rasch umsetzbaren Maßnahmen die Attraktivität des Forschungsstandorts Europa zu stärken und damit zur Erfüllung der Lissabonner Strategie beizutragen.
7. Der Bundesrat sieht in der Absicht der Kommission, Stiftungen, öffentlichen und privaten Forschungseinrichtungen und Hochschulen (insbesondere den Universitäten) die Möglichkeit zu eröffnen, als eigens autorisierte Forschungseinrichtungen nach Bedarf gesonderte Aufnahmevereinbarungen mit Forschern aus Drittstaaten abzuschließen, einen geeigneten Schritt zur Förderung der Internationalität von Forschungsprojekten und der Mobilität der Forscher. Der

Vorschlag trägt auch zur Stärkung der Autonomie der Hochschulen bei und verbessert ihre Position im weltweiten Wettbewerb.

8. Trotz der grundsätzlichen Befürwortung der Vorschläge bedürfen sowohl die Richtlinie als auch die beiden Empfehlungen in einigen wichtigen Punkten noch einer Überarbeitung und Verbesserung.
9. Die Begriffe des "Forschungsprojekts" und der "Forschungseinrichtung" werden in dem Richtlinienvorschlag derzeit noch nicht klar genug definiert. Insbesondere bei dem Begriff der "Forschungseinrichtung" bedarf es der Klarstellung, unter welchen Voraussetzungen private und öffentliche Einrichtungen zur Aufnahme von Forschern zugelassen werden können.
10. Der Bundesrat ist der Auffassung, dass für öffentliche und private Forschungseinrichtungen, die zum Abschluss einer Aufnahmevereinbarung autorisiert werden sollen, unterschiedliche Voraussetzungen geschaffen werden müssen.

Dabei sollte vorgesehen werden, dass öffentliche Forschungseinrichtungen und Hochschulen in eigener Zuständigkeit ihre Forschungsvorhaben (Ziele, Inhalte, Dauer, finanzielle Ausstattung) definieren, die Qualifikation des aufzunehmenden Forschers bewerten und die finanziellen und sozialrechtlichen Voraussetzungen für den jeweiligen Forschungsaufenthalt prüfen und bestätigen. Bei öffentlichen Forschungseinrichtungen und Hochschulen wird daher kein weiterer Prüfvorbehalt durch die Einwanderungsbehörden für erforderlich gehalten.

Um möglichen Missbräuchen vorzubeugen, ist dagegen die Zulassung privater Forschungseinrichtungen unter stärker einschränkenden Bedingungen zu regeln.

11. Generell werden die öffentlichen Forschungseinrichtungen in dem Richtlinienvorschlag zu stark reglementiert; in Bezug auf die privaten Forschungseinrichtungen besteht dagegen eher eine Unterreglementierung. Um mögliche Missbräuche und Risiken - etwa im Fall einer Insolvenz - zu vermeiden, sollte die Zulassung privater Forschungseinrichtungen daher einschränkenden Bedingungen unterworfen werden. Darüber hinaus bestehen Bedenken gegen eine unbefristete Zulassung von privaten Forschungseinrichtungen.

12. Der Bundesrat stellt fest, dass die Aufnahmevereinbarung einer Forschungseinrichtung oder Hochschule mit einem Forscher einen unter Vorbehalt geschlossenen, gesonderten Vertrag darstellt, der das jeweilige Forschungsprojekt definiert und die aus diesem Projekt entstehenden Pflichten der Forschungseinrichtung einerseits und des Forschers andererseits konkretisiert. Diese Vereinbarung ist die Basis für das vereinfachte Zulassungsverfahren bei den Einwanderungsbehörden und wird nur rechtswirksam, wenn dieses Verfahren erfolgreich abgeschlossen wird.
13. Der Bundesrat weist darauf hin, dass die Aufnahmevereinbarung von der weiteren dienst- oder arbeitsvertraglichen Ausgestaltung getrennt zu sehen ist. In das Dienstrecht und die flexible Gestaltung der einzelnen Arbeitsverträge mit Forschern wird durch die Richtlinie nicht eingegriffen.
14. Der Bundesrat nimmt zur Kenntnis, dass es bei der Gestaltung des Arbeitsverhältnisses der jeweiligen Forschungseinrichtung oder Hochschule überlassen bleiben soll, ob - neben der Aufnahmevereinbarung - ein Angestelltenverhältnis oder ein Beamtenverhältnis (auf Zeit) begründet wird. Da die Richtlinie weder eine Höchstdauer für die Beschäftigung vorsieht noch eine Befristungsmöglichkeit oder deren Verlängerung ausschließt, bleiben den Hochschulen und Forschungseinrichtungen auch in dieser Hinsicht größtmögliche Gestaltungsspielräume erhalten.
15. Bei der Zulassung von Forschern aus Drittstaaten muss den zuständigen Behörden der Mitgliedstaaten - in der Bundesrepublik Deutschland den Ausländerbehörden - die Möglichkeit eröffnet werden, bei entsprechenden Anhaltspunkten auch die Aufnahmevereinbarung inhaltlich vollumfänglich zu prüfen, etwa ob sie dem Gegenstand des Forschungsprojekts entspricht oder ob überhaupt ein Forschungsprojekt betroffen ist. Eine entsprechende Prüfoption ist den zuständigen Behörden gerade bei einer Beteiligung privater Forschungseinrichtungen auch bezüglich der Bestätigung über die Übernahme der Kosten für den Aufenthalt, die medizinische Versorgung und die Rückreise des Forschers einzuräumen. Diese Überprüfungsmöglichkeiten sind notwendig, um vermuteten Missbrauchsfällen wirksam begegnen zu können, da der Forscher nach der bisherigen Formulierung bei Erfüllung der Zulassungskriterien einen Anspruch auf Einreise und Aufenthalt in dem betreffenden Mitgliedstaat hat.

16. Der Bundesrat begrüßt die Möglichkeit, den Forschern aus Drittstaaten auch begleitende Aufgaben der Lehrtätigkeit zu übertragen, da dies insbesondere dem Forschungs- und Lehrbetrieb der Hochschulen entgegenkommt. Die Ausgestaltung im Einzelfall obliegt der autonomen Entscheidung jeder Hochschule.
17. Die Mobilität von Forschern aus Drittstaaten, die sich im Rahmen eines Forschungsprojekts in verschiedenen Mitgliedstaaten der Europäischen Gemeinschaft aufhalten, wird grundsätzlich begrüßt. Es muss aber noch geklärt werden, was geschehen soll, wenn ein anderer Mitgliedstaat Sicherheitsbedenken hat oder die Aufnahmevereinbarung nach der Weiterreise gekündigt wird oder aus einem anderen Grund wegfällt. Für diese Fälle sollten in der Richtlinie Folgeregelungen etwa in Bezug auf Rückkehr- und Rückübernahmeverpflichtungen getroffen werden.
18. Der Bundesrat hält die zur Mobilität der Forscher aus Drittstaaten vorgesehene Regelung für ausreichend; zur Erhöhung der Flexibilität sollte jedoch die Möglichkeit geschaffen werden, einem bereits in einem Mitgliedstaat arbeitenden Forscher aus einem Drittstaat die unmittelbare Verlängerung seines Aufenthaltstitels zu gestatten, wenn er im gleichen Mitgliedstaat verbleiben und ein neues Forschungsprojekt bei derselben oder einer anderen Forschungseinrichtung oder Hochschule beginnen möchte.
19. Für den Fall, dass ein Forscher nach Abschluss eines Forschungsprojekts in einem Mitgliedstaat ein neues Forschungsprojekt in einem anderen Mitgliedstaat durchführen will, muss im Rahmen des Richtlinienvorschlags noch geklärt werden, ob die Einreise- und Aufenthaltsvoraussetzungen völlig neu zu prüfen sind und der Forscher zu diesem Zweck etwa zunächst in sein Heimatland zurückkehren muss.
20. Die vorgesehene Frist von 30 Tagen zur Zustellung der Entscheidung über einen Antrag auf Zulassung oder Verlängerung des Aufenthaltstitels nach dieser Richtlinie erscheint zu kurz. Schwierigkeiten können sich insbesondere dann ergeben, wenn die Prüfung, ob der Forscher eine Gefahr für die öffentliche Ordnung, Sicherheit oder Gesundheit darstellt, eine längere Zeit in Anspruch nimmt.