



EUROPÄISCHE KOMMISSION

Brüssel, den 20.12.2011
KOM(2011) 901 endgültig

**BERICHT DER KOMMISSION AN DEN RAT UND DAS EUROPÄISCHE
PARLAMENT**

**über die Anwendung der Richtlinie 2005/71/EG über ein besonderes
Zulassungsverfahren für Drittstaatsangehörige zum Zwecke der wissenschaftlichen
Forschung**

1. EINLEITUNG

Die Richtlinie 2005/71/EG des Rates über ein besonderes Zulassungsverfahren für Drittstaatsangehörige zum Zwecke der wissenschaftlichen Forschung für einen Aufenthalt von mehr als drei Monaten (im Folgenden „die Richtlinie“)¹ war der vierte Rechtssetzungsakt zum Thema legale Zuwanderung, nachdem die Rechtssetzungsbefugnis in diesem Bereich durch den Vertrag von Amsterdam eingeführt worden war. Nach Konsultation des Europäischen Parlaments wurde sie am 12. Oktober 2005 vom Rat einstimmig angenommen. Dänemark und das Vereinigte Königreich sind nicht an die Richtlinie gebunden.

Das übergeordnete Ziel der Richtlinie besteht darin, für Forscher und Forscherinnen aus Drittstaaten (im Folgenden „Forscher“) die Einreise in die EU und den Aufenthalt in der EU zu erleichtern und ihnen zu ermöglichen, sich innerhalb der EU ungehindert zu bewegen. Mit der Richtlinie wurde im Rahmen des damals bestehenden EU-Besitzstands im Bereich Migration ein neuer Mechanismus eingeführt. Danach konnten speziell zugelassene Forschungseinrichtungen Aufnahmevereinbarungen mit Forschern schließen, auf deren Grundlage Forscher über einen Aufenthaltstitel hinaus nun keine Arbeitsgenehmigung mehr benötigten.

Der vorliegende Bericht beurteilt die Anwendung der Richtlinie². Er stützt sich auf eine für die Kommission erstellte Studie³ sowie auf andere Quellen, u. a. Ad-hoc-Anfragen des Europäischen Migrationsnetzes⁴ und Diskussionen mit Mitgliedstaaten. Die Mitgliedstaaten hatten Gelegenheit, die Sachinformationen über ihr jeweiliges Land zu prüfen und zu aktualisieren.

2. ÜBERWACHUNG UND UMSETZUNG

Die Mitgliedstaaten waren verpflichtet, die Richtlinie bis zum 12. Oktober 2007 umzusetzen (Artikel 17) und dies der Kommission mitzuteilen. Zwischen 2007 und 2011 hielt die Kommission mit den Mitgliedstaaten Sitzungen ab, um Fragen bezüglich der Einführung und Auslegung der Richtlinie zu erörtern.

Im Jahr 2007 leitete die Kommission gemäß Artikel 258 (ehemals 226) des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union Vertragsverletzungsverfahren gegen 17 Mitgliedstaaten ein, die die Richtlinie nicht fristgerecht umgesetzt oder die Kommission nicht ordnungsgemäß über die Verabschiedung nationaler Rechtsvorschriften zur Umsetzung der Richtlinie in Kenntnis gesetzt hatten. Seitdem haben alle Mitgliedstaaten nach und nach Umsetzungsmaßnahmen durchgeführt, und die Verletzungsverfahren wegen Nichtmitteilung wurden eingestellt.

¹ ABl. L 289/15 vom 3.11.2005.

² Wie in Artikel 16 der Richtlinie gefordert.

³ Studie des Internationalen Zentrums für Migrationspolitikentwicklung (ICMPD).

⁴ Abrufbar auf <http://www.emn.europa.eu> unter „Ad-hoc queries“ (Ad-hoc-Anfragen).

3. KONFORMITÄT DER UMSETZUNGSMASSNAHMEN

3.1. Begriffsbestimmungen (Artikel 2)

Artikel 2 der Richtlinie enthält die Begriffsbestimmungen für „Forschung“, „Forschungseinrichtung“ und „Forscher“. Während die Mitgliedstaaten bei der Definition der Begriffe „Forschung“ und „Forschungseinrichtung“ in ihrer Mehrheit der Richtlinie folgen, gilt dies im Falle des Begriffs „Forscher“ für weniger als die Hälfte der Mitgliedstaaten. Um den Europäischen Forschungsraum zu verwirklichen und die Attraktivität Europas als Forschungsstandort zu erhöhen, ist es wichtig, dass sämtliche Mitgliedstaaten die Begriffsbestimmungen einheitlich auslegen und anwenden.

3.2. Anwendungsbereich (Artikel 3)

Die Richtlinie „findet Anwendung auf Drittstaatsangehörige, die die Zulassung in das Hoheitsgebiet eines Mitgliedstaats zum Zwecke der Durchführung eines Forschungsprojekts beantragen“. 12 Mitgliedstaaten definieren den Anwendungsbereich genauso wie die Richtlinie⁵. BE, EE, IE, FR, IT, AT, PT und RO haben nicht alle Elemente des Anwendungsbereichs übernommen, und in ES, LV, LT, NL und SI wurden keine ausdrücklichen Umsetzungsmaßnahmen festgelegt. In der Praxis scheint dies jedoch Forscher aus Drittstaaten nicht daran zu hindern, sich die Vorteile der Richtlinie zunutze zu machen.

3.3. Günstigere Bestimmungen (Artikel 4)

Einige Mitgliedstaaten haben bilaterale und/oder multilaterale Übereinkünfte geschlossen, die bestimmten Drittstaatsangehörigen günstigere Bedingungen als die in der Richtlinie vorgesehenen einräumen. Der Hauptzweck dieser Übereinkünfte besteht darin, die anwendbare Sozialgesetzgebung festzulegen und die Übertragbarkeit der Sozialversicherung zu gewährleisten.

3.4. Forschungseinrichtungen (Artikel 5 und 6)

Zulassung von Forschungseinrichtungen (Artikel 5)

In Artikel 5 Absatz 1 ist festgelegt, dass Forschungseinrichtungen eine spezielle Zulassung benötigen, um Forscher zu beschäftigen. Die Mitgliedstaaten entscheiden über das jeweilige nationale Zulassungsverfahren⁶. Die Zulassung ist mindestens fünf Jahre gültig und kann nur in Ausnahmefällen verkürzt werden (Artikel 5. Absatz 2). Diese Bestimmungen werden von den meisten Mitgliedstaaten eingehalten⁷.

LV, LT und PT verfügen für die Zulassung von Bildungs-/Forschungseinrichtungen lediglich über ein allgemeines, d. h. ein nicht speziell auf die Richtlinie ausgerichtetes, Verfahren. Generell sind mit dieser Praxis günstigere Bestimmungen verbunden, da nationale Forschungseinrichtungen kein zusätzliches Zulassungsverfahren durchlaufen müssen, um im Rahmen der Richtlinie Forscher aufzunehmen. In anderen Mitgliedstaaten (EL, FR und AT)

⁵ BG, CY, CZ, DE, EL, FI, HU, LU, MT, PL, SE und SK.

⁶ In den meisten Mitgliedstaaten wird die Zulassung vom Bildungs- oder Forschungsministerium bzw. nachgeordneten Einrichtungen erteilt; das Innenministerium ist nur in seltenen Fällen beteiligt.

⁷ BE, BG, CZ, DE, EE, IE (keine Umsetzung in nationales Recht, sondern in Form eines Verwaltungsverfahrens), ES, FR, IT, CY, LU, HU, MT, NL, AT, PL, RO, SK, FI und SE.

gelten alle inländischen staatlichen Hochschulen automatisch als zugelassen, und ein Zulassungsverfahren ist nur für andere Arten von Einrichtungen erforderlich. In SI gibt es keine Bestimmungen über die Gültigkeitsdauer der erteilten Zulassung, und die zulassende Behörde hat das Recht jederzeit zu prüfen, ob die Forschungseinrichtung die Eingangsbedingungen weiterhin erfüllt. Dies steht nicht im Einklang mit der Richtlinie.

In Artikel 5 Absatz 3 und 4 wird es den Mitgliedstaaten überlassen, von den Forschungseinrichtungen eine „schriftliche Zusage“, dass diese die Kosten für einen unerlaubten Aufenthalt und die Rückkehr eines Forschers übernehmen, sowie eine Bestätigung darüber zu fordern, dass die Forschungsarbeiten durchgeführt wurden⁸. DE, CY, LU, MT, AT, PL, RO, SI und SK haben diese beiden Möglichkeiten genutzt. BE, CZ, EL, IT, LT HU und NL haben lediglich die Bestimmung über einen unerlaubten Aufenthalt und die Rückkehr umgesetzt, IE und FI nur die Anforderung zu bestätigen, dass die Arbeit ausgeführt worden ist. ES, FR, PT und SE haben keine dieser Bestimmungen umgesetzt. BG, EE und LV verwenden den allgemeinen Wortlaut der jeweiligen Einwanderungsgesetze und behandeln Forschungseinrichtungen als Bürgen, die im Falle eines unerlaubten Aufenthalts zur Übernahme sämtlicher Kosten verpflichtet sind.

Die Auflage für die Mitgliedstaaten, die Liste der zugelassenen Forschungseinrichtungen zu veröffentlichen und regelmäßig zu aktualisieren (Artikel 5 Absatz 5) wurde in 19 Ländern umgesetzt⁹. Auch wenn in EE, IE, IT, LT und PT die Veröffentlichung der Liste nicht gesetzlich vorgeschrieben ist, steht sie in der Praxis auf der Website der nationalen zulassenden Behörde zur Verfügung. Manche Mitgliedstaaten veröffentlichen die Liste lediglich in amtlichen Dokumenten, die schwer zugänglich sein können. „Regelmäßige Aktualisierung“ wird unterschiedlich ausgelegt, wobei die Aktualisierung in einigen Fällen nur einmal jährlich erfolgt.

Nach Artikel 5 Absatz 6 und 7 können die Mitgliedstaaten bestimmte Bedingungen festlegen, nach denen sie die Verlängerung einer Zulassung von Forschungseinrichtungen verweigern oder diesen die Zulassung entziehen können. Darüber hinaus können sie festlegen, welche Folgen sich aus Aufnahmevereinbarungen und Aufenthaltstiteln für Forscher ergeben¹⁰. Insgesamt 14 Mitgliedstaaten haben beide Bestimmungen umgesetzt¹¹, während in BE, BG, IE, HU, IT, MT, AT, SI und SE keine konkreten Folgen bei Verweigerung einer Erneuerung der Zulassung oder Entziehung der Zulassung von Forschungseinrichtungen festgelegt sind. LT und PT haben die Bestimmung nicht umgesetzt.

3.5. Aufnahmevereinbarung zwischen einer Forschungseinrichtung und einem Forscher (Artikel 6)

In der Aufnahmevereinbarung verpflichtet sich der Forscher, „das Forschungsprojekt durchzuführen“, und die Forschungseinrichtung verpflichtet sich, „den Forscher [...] zu diesem Zweck aufzunehmen“ (Artikel 6 Absatz 1). Die Mitgliedstaaten gehen mit dieser Bestimmung unterschiedlich um. Während die Mehrzahl der Länder nur die

⁸ „innerhalb von zwei Monaten nach Ablauf einer Aufnahmevereinbarung“.

⁹ BE, BG, CZ, DE, EL, ES, CY, LV, LU, MT, NL, AT, PL, RO, SI, SK, FI und SE.

¹⁰ Im Verlaufe der Hintergrundrecherchen für diesen Bericht wurden keine Fälle ermittelt, in denen die Zulassung entzogen wurde.

¹¹ CZ, DE, EE, EL, ES, FR, CY, LV, LU, NL, PL, RO und SK.

Aufnahmevereinbarung nutzt¹², fordern andere einen Arbeitsvertrag anstelle der oder zusätzlich zur Aufnahmevereinbarung (BE, EE, IE, ES, IT, AT, PL¹³); in LT und PT ist lediglich ein Arbeitsvertrag erforderlich.

Nach Artikel 6 Absatz 2 ist die Forschungseinrichtung verpflichtet, vor Unterzeichnung der Aufnahmevereinbarung Folgendes zu überprüfen: Zweck und Dauer des Forschungsprojekts und die für die Durchführung erforderlichen Finanzmittel, die Qualifikationen des Forschers, ob er über die monatlich erforderlichen Finanzmittel verfügt, „ohne dass er das Sozialhilfesystem des betreffenden Mitgliedstaats in Anspruch nehmen muss“ und ob er krankenversichert ist. Darüber hinaus sind in der Aufnahmevereinbarung „das Rechtsverhältnis und die Arbeitsbedingungen des Forschers“ darzulegen. Diese Bestimmung wurde in den meisten Mitgliedstaaten korrekt umgesetzt¹⁴. AT verfügt über keine Regelung bezüglich der Notwendigkeit, das Rechtsverhältnis und die Arbeitsbedingungen der Forscher in der Aufnahmevereinbarung darzulegen, da hier Arbeitsverträge angewendet werden, während LT, PT und SI die Prüfung des Zwecks und der Dauer der Forschungstätigkeit durch die Forschungseinrichtung, die Verfügbarkeit von Finanzmitteln und die Qualifikation des Forschers nicht geregelt haben.

Nach Artikel 6 Absatz 3 liegt es im Ermessen der Mitgliedstaaten zu regeln, ob Forschungseinrichtungen verpflichtet sind, dem Forscher „eine individuelle Bestätigung über die Übernahme der Kosten“ auszustellen, die der öffentlichen Hand im Falle eines unerlaubten Aufenthalts und der Rückkehr des Forschers entstünden. Zehn Mitgliedstaaten haben diese optionale Klausel umgesetzt¹⁵.

Artikel 6 Absatz 4 regelt das Ende der Aufnahmevereinbarung, wenn ein Forscher in dem Land „nicht zugelassen wird oder wenn das Rechtsverhältnis zwischen dem Forscher und der Forschungseinrichtung beendet wird“. Diese Bestimmung wird in den meisten Mitgliedstaaten eingehalten¹⁶. IT schreibt die Beendigung der Aufnahmevereinbarung als unmittelbare Folge einer Verweigerung des Aufenthaltstitels für den Forscher vor. In EE und FR ist die Umsetzung unvollständig, da in diesen Ländern eher das Auslaufen des Aufenthaltstitels der Forscher als das Auslaufen der Aufnahmevereinbarungen geregelt ist. DE und PL regeln das Ende der Aufnahmevereinbarung in Fällen, in denen Forscher nicht im Land zugelassen werden, jedoch nicht die Beendigung des Rechtsverhältnisses zwischen Forschern und Forschungseinrichtungen. In LT, AT und PT sind keine Umsetzungsmaßnahmen vorgesehen.

Laut Artikel 6 Absatz 5 sind Forschungseinrichtungen verpflichtet, die zuständigen inländischen Behörden unverzüglich über jedes Ereignis zu informieren, „das die Durchführung dieser Aufnahmevereinbarung verhindern könnte.“ Diese Bestimmung wird in der Mehrzahl der Mitgliedstaaten umgesetzt und eingehalten¹⁷. In EE, LV und NL gilt die allgemeine Meldepflicht gegenüber dem Bürgen im Rahmen des Zuwanderungsrechts, wenn

¹² BG, CZ, DE, EL, FR, CY, LV, LU, HU, MT, NL, RO, SI, SK, FI und SE.

¹³ PL fordert eine Mischung aus Aufnahmevereinbarung und Arbeitsvertrag in Form einer Aufnahmevereinbarung, die zwischen der Forschungseinrichtung und dem Forscher als Arbeitsvertrag, Auftragsvertrag oder aufgabenspezifischem Vertrag unterzeichnet wird.

¹⁴ BE, BG, CZ, DE, EE, IE, EL, ES, FR, IT, CY, LV, LU, HU, MT, NL, PL, RO, SK und SE.

¹⁵ CZ, DE, EL, CY, LT, LU, HU, MT, NL und PL.

¹⁶ BE, BG (umgesetzt im amtlichen Muster für die Aufnahmevereinbarung), CZ, IE, EL, ES, CY, LV, LU, HU, MT, NL (allgemeines Arbeitsrecht anwendbar), RO, SI, SK, FI und SE.

¹⁷ BE, BG, CZ, DE, IE, EL, ES, CY, LU, MT, AT, PL, RO, SI, SK, FI und SE.

der Drittstaatsangehörige nicht mehr die Bedingungen erfüllt, unter denen der Titel gewährt wurde. In FR, IT¹⁸, LT und PT wurde die Bestimmung nicht umgesetzt.

3.6. Zulassung, Aufenthalt und Familienzusammenführung (Artikel 7, 8, 9 und 10)

Zulassungsbedingungen (Artikel 7)

In Artikel 7 sind die Bedingungen für die Zulassung von Forschern festgelegt. Die Umsetzung ist in praktisch allen Mitgliedstaaten konform. Entweder wurde eine spezielle Kategorie „Forscher aus Drittstaaten“ geschaffen, oder die Forscher fallen unter das allgemeine Zuwanderungsrecht. Im Allgemeinen betrachten die Mitgliedstaaten Forscher als Bona-fide-Antragsteller und gewähren ihnen günstigere Bedingungen als Zuwanderern anderer Kategorien.

Absatz 2 räumt den Mitgliedstaaten das Recht ein zu prüfen, „auf welcher Grundlage und unter welchen Bedingungen die Aufnahmevereinbarung geschlossen worden ist“ – eine Option, von der lediglich BE, BG, EL, CY, LU und NL Gebrauch machen. Generell scheint es so zu sein, dass die meisten Zuwanderungsbehörden bei Zweifeln bezüglich des Antrags die Gültigkeit und Bedingungen der Aufnahmevereinbarung überprüfen.

Nach Absatz 3 sind die Mitgliedstaaten zur Zulassung der Forscher verpflichtet, sobald die erforderlichen Prüfungen durchgeführt wurden und sämtliche Anforderungen als erfüllt gelten. Die Mehrheit der Mitgliedstaaten¹⁹ hat diese Bestimmung eindeutig umgesetzt. Das Fehlen von Bedingungen in der nationalen Rechtsprechung anderer Mitgliedstaaten für die Zulassung von Forschern in ihr Hoheitsgebiet zu Forschungszwecken im Rahmen einer Aufnahmevereinbarung könnte den Zugang von Forschern u. U. erschweren, da die Behörden in eigenem Ermessen entscheiden könnten, ob der Forscher zugelassen wird oder nicht. Daher scheint das Fehlen solcher Bedingungen nicht vollständig im Einklang mit der Richtlinie zu stehen.

Gültigkeitsdauer des Aufenthaltstitels (Artikel 8)

Gemäß Artikel 8 sind die Mitgliedstaaten verpflichtet, einen Aufenthaltstitel für mindestens ein Jahr auszustellen und diesen zu verlängern, wenn die Bedingungen weiterhin erfüllt sind. Weiterhin heißt es: „Ist für das Forschungsprojekt eine Dauer von weniger als einem Jahr vorgesehen, so wird der Aufenthaltstitel für die Dauer des Projekts ausgestellt.“ BG, DE, CY, LT, LU, MT, PL, FI und SE haben die Richtlinie wörtlich umgesetzt. In CZ, EE, AT, PT und SK wird der Aufenthaltstitel für einen Zeitraum von bis zu zwei Jahren ausgestellt, in EL und IT für die Dauer des Forschungsprojekts; dies gilt ebenfalls in BE, ES, LV, HU NL und RO (bei einer Höchstdauer von fünf Jahren in ES und HU). In FR kann der Aufenthaltstitel um ein Jahr verlängert werden und ist auf höchstens vier Jahre begrenzt. In SI gilt der Aufenthaltstitel für die Dauer der Aufnahmevereinbarung, jedoch höchstens ein Jahr. In IE finden sich keine Angaben zur Gültigkeitsdauer.

¹⁸ In der Praxis sind Forschungseinrichtungen in IT jedoch verpflichtet, die zuständigen Einwanderungsbehörden davon in Kenntnis zu setzen, wenn eine Umsetzung der Aufnahmevereinbarung nicht möglich ist.

¹⁹ CZ, DE, EE, IE, EL, ES, FR, CY, LT, LU, HU, MT, PL, RO, FI und SE.

Familienangehörige (Artikel 9)

Artikel 9 unterstützt die Familienzusammenführung dadurch, dass Aufenthaltstitel von Familienangehörigen der Forscher für denselben Zeitraum gewährt werden wie für die Forscher selbst, mit günstigeren Bedingungen als im Rahmen der Richtlinie betreffend das Recht auf Familienzusammenführung²⁰. Die Mitgliedstaaten können von der Bedingung absehen, dass sich der Forscher über einen bestimmten Mindestzeitraum in dem betreffenden Mitgliedstaat aufgehalten haben muss, bevor Familienangehörige nachziehen können. Dies erlaubt eine unverzügliche Familienzusammenführung und ermöglicht es Forschern außerdem, kurzfristige Projekte anzunehmen und/oder mobil zu sein.

Die meisten Mitgliedstaaten verfügen über keine gesetzlichen Vorgaben dahingehend, dass die Familienzusammenführung „von einer Mindestaufenthaltsdauer des Forschers abhängig gemacht“ wird. ES, CY und SI verwenden exakt den Wortlaut der Richtlinie, während andere Länder die Bestimmung umgesetzt haben, indem sie keine Mindestaufenthaltsdauer in die Liste der Anforderungen für eine Familienzusammenführung aufgenommen haben.

Nahezu alle Mitgliedstaaten²¹ haben für den Aufenthaltstitel der Familienangehörigen dieselbe Gültigkeitsdauer wie für denjenigen des Forschers festgelegt. In den meisten Ländern ist ein Aufenthaltstitel mit dem Recht zu arbeiten verbunden. LU hat die Gültigkeitsdauer des Aufenthaltstitels, der den Familienangehörigen des Forschers gewährt wird, nicht geregelt. In der Praxis scheint es jedoch so zu sein, dass die Gültigkeitsdauer eines Aufenthaltstitels eines Familienangehörigen derjenigen des Aufenthaltstitels des Forschers entspricht. In FI ist eine Familienzusammenführung nur möglich, wenn der Zusammenführende (Forscher) über einen ununterbrochenen oder unbefristeten Aufenthaltstitel verfügt²².

Entziehung oder Nichtverlängerung des Aufenthaltstitels (Artikel 10)

Nach Artikel 10 können die Mitgliedstaaten den einem Forscher „ausgestellten Aufenthaltstitel entziehen oder die Verlängerung seiner Gültigkeitsdauer verweigern“ und bestimmte Bedingungen festlegen, unter denen ein Titel entzogen oder eine Verlängerung verweigert werden kann, u. a. wenn der Titel auf betrügerische Weise erlangt wurde sowie „aus Gründen der öffentlichen Ordnung, Sicherheit oder Gesundheit“. Alle Mitgliedstaaten haben diese Bedingungen in ihren nationalen Rechtsvorschriften geregelt²³.

²⁰ Nach der Richtlinie 2003/86/EG des Rates vom 22. September 2003 betreffend das Recht auf Familienzusammenführung dürfen die Mitgliedstaaten „verlangen, dass sich der Zusammenführende während eines Zeitraums, der zwei Jahre nicht überschreiten darf, rechtmäßig auf ihrem Hoheitsgebiet aufgehalten hat, bevor seine Familienangehörigen ihm nachreisen“.

²¹ BE, BG, CZ, DE, EE, IE, EL, ES, FR, IT, CY, LV, LT, HU, MT, NL, AT, PL, PT, RO, SI, SK und SE.

²² Da während der Recherchen für den vorliegenden Bericht in FI keine Forscher aus Drittstaaten einer Forschungstätigkeit im Rahmen einer Aufnahmevereinbarung nachgingen, war es nicht möglich, Informationen über die finnischen Verfahren zur Familienzusammenführung zu erhalten.

²³ Es wurde kein Fall ermittelt, in dem einem Forscher der Aufenthaltstitel entzogen wurde. Allerdings wurde der Titel in einigen Fällen nicht verlängert, etwa bei 3 % aller Anträge in BE und 22 % aller Anträge in den NL.

3.7. Rechte der Forscher (Artikel 11, 12 und 13)

Unterricht (Artikel 11)

Nach Artikel 11 dürfen die Forscher „nach den innerstaatlichen Rechtsvorschriften unterrichten“, auch wenn von den Mitgliedstaaten eine Höchstzahl von Stunden oder Tagen für diese Tätigkeit festgelegt werden kann. In den meisten Ländern erfüllen die nationalen Umsetzungsmaßnahmen diese Bestimmung²⁴.

Einige Mitgliedstaaten (BE, EE, IE, LU, FI und SE) verfügen über keine eindeutigen Bestimmungen, die das Recht zu unterrichten regeln. Da Forscher entsprechend der Richtlinie jedoch keine Arbeitserlaubnis benötigen, kann davon ausgegangen werden, dass sie unterrichten dürfen. In IT ist das Unterrichten nur im Zusammenhang mit dem in der Aufnahmevereinbarung aufgeführten Forschungsprojekt zulässig. In LV dürfen die Forscher unterrichten, wenn dies in der Aufnahmevereinbarung ausdrücklich vorgesehen ist.

Gleichbehandlung (Artikel 12)

Gemäß der Richtlinie zugelassene Forscher haben auf einer Reihe von Gebieten Anspruch auf Gleichbehandlung mit Inländern: Anerkennung von Diplomen und beruflichen Befähigungsnachweisen, Arbeitsbedingungen, Sozialversicherungsleistungen, steuerlichen Vergünstigungen sowie Zugang zu Waren und Dienstleistungen. EL, CY, MT, PT und RO verwenden den Wortlaut der Richtlinie. Eine Reihe von Ländern²⁵ greift auf allgemeine Antidiskriminierungsgesetze zurück, die eine Diskriminierung aufgrund etwa des Geschlechts und der rassischen bzw. ethnischen Herkunft verbieten. SI wendet eine Kombination aus speziellen Bestimmungen zur Gleichbehandlung von Forschern aus Drittstaaten und allgemeinen Antidiskriminierungsvorschriften an. Es ist nicht vollkommen klar, ob die Anwendung eines allgemeinen Diskriminierungsverbots die Anforderungen einer Gleichbehandlung gemäß der Richtlinie vollständig erfüllt.

In BE wurde bei der Umsetzung nicht allen Aspekten der Gleichbehandlung Rechnung getragen²⁶. In AT wurden die Bestimmungen zur Gleichbehandlung nicht umgesetzt.

In der Praxis scheinen die Forscher – so zumindest die Ergebnisse der Umfrage unter Forschern, die gemäß der Richtlinie zugelassen sind – keiner Diskriminierung oder Benachteiligung ausgesetzt.

Mobilität zwischen Mitgliedstaaten (Artikel 13)

Gemäß der Richtlinie zugelassenen Forschern „ist es gestattet, einen Teil [ihrer] Forschungstätigkeit in einem anderen Mitgliedstaat durchzuführen“. „Hält sich der Forscher bis zu drei Monate lang in einem anderen Mitgliedstaat auf, so kann die Forschungstätigkeit auf der Grundlage der im ersten Mitgliedstaat geschlossenen Aufnahmevereinbarung durchgeführt werden“²⁷. „Beträgt die Aufenthaltsdauer in einem anderen Mitgliedstaat mehr

²⁴ BG, CZ, DE, EL, ES, FR, LT, MT, NL, AT, PL und PT; zeitlich begrenzt in CY, HU, RO, SI und SK.

²⁵ BG, CZ, DE, EE, IE, ES, FR, IT, LV, LT, LU, HU, NL, PL, SK, FI und SE.

²⁶ Die Anforderung betreffend die Anerkennung von Befähigungsnachweisen wurde nicht umgesetzt.

²⁷ Als einzige Voraussetzung ist vorgeschrieben, dass der Forscher „in dem anderen Mitgliedstaat über ausreichende Finanzmittel verfügt und er dort nicht als Gefahr für die öffentliche Ordnung, Sicherheit oder Gesundheit betrachtet wird“.

als drei Monate, so [kann dieser Mitgliedstaat] eine neue Aufnahmevereinbarung verlangen, damit die Forschungstätigkeit [auf seinem Hoheitsgebiet] durchgeführt werden kann.“ Ist nach den Rechtsvorschriften ein Visum oder ein Aufenthaltstitel zur Ausübung der Mobilität erforderlich, so ist das Dokument „rechtzeitig auszustellen“.

Die Mobilität von Forschern wurde von 17 Mitgliedstaaten in nationales Recht umgesetzt²⁸. Die anderen Mitgliedstaaten sehen in ihren nationalen Rechtsvorschriften nicht ausdrücklich vor, dass Forscher, denen in einem anderen Mitgliedstaat ein Aufenthaltstitel gewährt wurde, auf ihrem Hoheitsgebiet ohne zusätzliche Arbeitsgenehmigung arbeiten können. Dies könnte zu rechtlicher Unsicherheit führen, die das Recht auf Mobilität innerhalb der EU beschränken und als nicht als richtlinienkonform eingestuft werden könnten.

3.8. Verfahren und Transparenz (Artikel 14 und 15)

Anträge auf Zulassung (Artikel 14)

Nach Artikel 14 müssen die Mitgliedstaaten festlegen, „ob die Anträge auf Erteilung eines Aufenthaltstitels vom Forscher oder von der betreffenden Forschungseinrichtung zu stellen sind“ (Absatz 1). In Absatz 2 heißt es weiter, dass der Antrag „bearbeitet und geprüft [wird], während sich der betreffende Drittstaatsangehörige noch außerhalb des Hoheitsgebiets des Mitgliedstaats aufhält, für das er um Zulassung ersucht“. Alternativ können die Mitgliedstaaten auch einen Antrag annehmen, der von ihrem Hoheitsgebiet aus gestellt wird (Absatz 3). Nach Absatz 4 müssen Mitgliedstaaten einem Antragsteller, der die Bedingungen erfüllt, „jede Erleichterung zur Erlangung der vorgeschriebenen Visa“ gewähren.

In den meisten Ländern müssen die Forscher den Antrag selbst stellen²⁹, mit Ausnahme von ES, wo dies die Forschungseinrichtung übernimmt. In IT, CY, LT und SI sind beide Optionen möglich.

In BG, EE, ES, CY, LU, SI, FI und SE werden Erstanträge auf Zulassung bearbeitet und geprüft, während sich der Antragsteller noch außerhalb des Hoheitsgebiets des betreffenden Mitgliedstaats aufhält. In DE, IE, EL, FR, IT und PT erfolgt die Bearbeitung und Prüfung, während sich der Forscher auf dem Hoheitsgebiet des betreffenden Mitgliedstaats befindet. In BE, CZ, LV, LT, HU³⁰, MT, NL, AT, PL, RO³¹, SK und FI sind beide Möglichkeiten vorgesehen.

Während es in einer Reihe von Mitgliedstaaten³² Erleichterungen zur Erlangung der vorgeschriebenen Visa gibt, ist dies in anderen Mitgliedstaaten nicht der Fall.

Verfahrensgarantien (Artikel 15)

Die Mitgliedstaaten müssen eine Entscheidung über die Zulassung des Forschers „so bald wie möglich [treffen] und sehen gegebenenfalls beschleunigte Verfahren vor“. (Absatz 1). In den

²⁸ BG (Gesetzentwurf), CZ, DE, EL, ES, FR, IT, CY, LT, LU, HU, MT, PL, RO, SI, SK und FI.

²⁹ BE, BG, CZ, DE, EE, IE, EL, FR, LV, LU, HU, MT, NL, AT, PL, PT, RO, SK, FI und SE.

³⁰ Anträge können nur unter bestimmten Bedingungen innerhalb des Hoheitsgebiets gestellt werden.

³¹ Anträge können nur von bestimmten Kategorien von Forschern innerhalb des Hoheitsgebiets gestellt werden.

³² BE, BG, CZ, DE, EE, IE, ES, FR, IT, CY, LT, HU, MT, AT, SI und SE.

meisten Ländern wurde diese Bestimmung vollständig umgesetzt³³, wobei einige den Wortlaut der Richtlinie verwenden, während andere ausdrücklich eine Frist setzen (z. B. sieben Arbeitstage in BG, oder innerhalb von zwei Wochen in NL). In DE, IE, LT, LU und PL ist keine besondere Erleichterung oder Beschleunigung vorgesehen³⁴.

Nach Absatz 2 „kann die Prüfung des Antrags ausgesetzt werden“, wenn die vorgelegten Informationen unzureichend sind, „und die zuständigen Behörden teilen dem Antragsteller mit, welche zusätzlichen Informationen sie benötigen“. CZ, DE, EL, CY, LU, HU, MT, AT, SI, SK und SE haben die Bestimmung ausdrücklich geregelt.

Wird ein Antrag auf Erteilung eines Aufenthaltstitels abgelehnt, ist der Forscher über die Entscheidung sowie über die Möglichkeiten des Rechtsbehelfs in Kenntnis zu setzen sowie darüber, „innerhalb welcher Frist ein Rechtsbehelf einzulegen ist“ (Absatz 3). Die Verfahren der meisten Mitgliedstaaten sind richtlinienkonform³⁵.

Wird ein Antrag auf Erteilung eines Aufenthaltstitels abgelehnt oder ein erteilter Aufenthaltstitel entzogen, so hat der Forscher „das Recht, bei den Behörden des betreffenden Mitgliedstaats einen Rechtsbehelf einzulegen“ (Absatz 4). Bis dato wurde keine für die Umsetzung dieses Artikels relevante Rechtsprechung von Bedeutung ermittelt.

4. SCHLUSSFOLGERUNGEN UND ZU ERGREIFENDE SCHRITTE

Die rechtliche Analyse zeigt, dass die Mitgliedstaaten die meisten zentralen Elemente der Richtlinie wie die Zulassung von Forschungseinrichtungen, die Aufnahmevereinbarungen oder die Antragsverfahren – umgesetzt haben. Allerdings sind Verbesserungen eindeutig erforderlich – durch eine verbesserte Umsetzung, mögliche Änderungen der Richtlinie und die Bereitstellung besserer Orientierungshilfen und Informationen.

Der verstärkte Gesamtansatz für Migration und Mobilität (GAMM)³⁶ bietet einen angemessenen Kontext, um die Anwendung der Richtlinie zu fördern. Die Partnerschaftsrahmen innerhalb des GAMM – insbesondere Mobilitätspartnerschaften – eröffnen Möglichkeiten, Forscher aus wichtigen Partnerregionen wie der südlichen und östlichen Nachbarschaft zu gewinnen³⁷. Die Notwendigkeit, die Richtlinie zu verbessern und bekannter zu machen, wird ferner durch die geringe Zahl von Forschern unterstrichen, die gemäß der Richtlinie zugelassen werden (6945 im Jahr 2010, ein Großteil davon aus Indien, China, den USA, der Russischen Föderation und Japan³⁸). Dies steht in deutlichem Widerspruch zu den Herausforderungen: Um die Zielvorgabe der Strategie Europa 2020, die FuE-Investitionen auf 3 % des BIP zu erhöhen, zu erfüllen, werden eine Million zusätzliche

³³ BE, BG, CZ, EE, EL, ES, FR, IT, CY, LV, HU, MT, NL, PT, RO, SI, SK und FI.

³⁴ Nach Auffassung einiger nationaler Behörden ist, so lange die allgemeinen Zuwanderungsverfahren wirksam und effizient sind, die Einführung eines beschleunigten Verfahrens speziell für Forscher nicht erforderlich.

³⁵ BE, CZ, DE, EE, EL, FR, IT, CY, LV, LT, LU, HU, MT, NL, AT, PL, PT, RO, SI, SK und SE.

³⁶ KOM(2011) 743 endg.

³⁷ KOM(2011) 248 endg.

³⁸ EU-Aggregatwerte von Eurostat für Mitgliedstaaten, für die Daten vorliegen.

Forscher benötigt³⁹. Der Rat fordert, eine größere Zahl talentierter Menschen für den Europäischen Forschungsraum zu gewinnen und zum Bleiben anzuregen⁴⁰.

Des Weiteren sollte das Augenmerk auf die Zielsetzung der Strategie betreffend die Gleichstellung von Frauen und Männern 2010 – 2015 gelegt werden⁴¹, da es in der Forschung noch immer große Ungleichgewichte zwischen den Geschlechtern gibt.

Verbesserungen sind in verschiedener Hinsicht denkbar. Die wirksame Umsetzung der Richtlinie durch die Mitgliedstaaten ist vorrangig, insbesondere durch eine klare und eindeutige Festlegung der Rechte der Forscher, ihren Schutz für den Fall, dass einer Forschungseinrichtung die Zulassung entzogen wird sowie durch die eindeutige Unterscheidung zwischen Genehmigungen für Forscher und anderen Arten von Titeln. Bei grundlegenden Begriffsbestimmungen wie diejenigen für „Forscher“ und „Forschungseinrichtung“ muss ein einheitliches Verständnis in allen an die Richtlinie gebundenen Mitgliedstaaten erzielt werden. Weiterhin weist der vorliegende Bericht auf eine Reihe von Bereichen hin, in denen die Richtlinie möglicherweise ergänzt werden muss. Hierzu gehören eindeutige Definitionen bezüglich der rechtlichen Qualität und des Formats von Aufnahmevereinbarungen, eine einheitliche Vorgehensweise zur Aktualisierung und Veröffentlichung der Liste von Forschungseinrichtungen sowie möglicherweise ebenfalls die Festlegung von Fristen für die Entscheidung über einen Antrag.

Im Rahmen der wichtigen Informations- und Sensibilisierungsarbeit zu den Möglichkeiten der Richtlinie nutzt die Kommission vor allem das EURAXESS-Portal und das Netz der EURAXESS-Servicezentren sowie das Zuwanderungsportal. Darüber hinaus stehen die Mobilitätspartnerschaften sowie andere Kooperationsinstrumente und Partnerschaftsrahmen des GAMM zur Verfügung, um die Bereitstellung von Informationen und die Sensibilisierung in prioritären Partnerländern zu verbessern.

³⁹ Leitinitiative der Strategie Europa 2020 Innovationsunion. KOM(2010) 546 endg.

⁴⁰ Schlussfolgerungen des Rates zur Innovationsunion für Europa, 3049. Sitzung des Rates (Wettbewerbsfähigkeit) am 26. November 2010 in Brüssel.

⁴¹ KOM(2010) 491, SEK(2010) 1079 und SEK(2010) 1080.