

c/o Max-Planck-Gesellschaft, Postfach 10 10 62, 80084 München

Bundesministerium für Arbeit und Soziales
Bundesminister für Arbeit und Soziales
Herrn Hubertus Heil

10117 Berlin

ausschließlich per E-Mail

München, 10.07.2024

Bürokratischer Aufwand bei der grenzüberschreitenden Mobilität von Forschenden in der Europäischen Union

Sehr geehrter Herr Bundesminister Heil,

für eine starke und erfolgreiche europäische Wissenschaftslandschaft ist die internationale Mobilität der Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler im Europäischen Forschungsraum unerlässlich. Als Sprecher der Allianz der Wissenschaftsorganisationen möchte ich mit diesem Schreiben darauf hinweisen, dass der Mobilität von Forschenden in der EU nach wie vor bürokratische Hürden im Weg stehen, die auf die EU-Verordnung 883/2004/EG und die Durchsetzungsrichtlinie 2014/67/EU zur EU-Entsenderichtlinie sowie die Änderung der EU-Entsenderichtlinie 2018/957/EU zurückgehen. Die dort festgehaltenen Regelungen sind mit einem hohen administrativen Aufwand und externem Beratungsbedarf verbunden. Anknüpfend an die bisherige Korrespondenz zu diesem Thema (siehe unsere Schreiben vom 5. Juni 2019 sowie vom 17. August 2022) möchte ich Sie bitten, auf europäischer Ebene erneut auf den Abbau dieser Belastungen hinzuwirken. Dies würde im Übrigen den Zielen des Nationalen Aktionsplans für den Europäischen Forschungsraum entsprechen. Darin formuliert die Bundesregierung ausdrücklich das Vorhaben, sich „für eine wissenschaftsfreundliche Auslegung und Weiterentwicklung der EU-Gesetzgebung zur Freizügigkeit von Dienstleistungen im Binnenmarkt“ einzusetzen (siehe Seite 13 des Aktionsplans). Sie nennt dabei explizit einige der von uns genannten bürokratischen Hemmnisse wie die A1-Bescheinigung und die Meldepflichten.

Aus Sicht der Allianz wären die folgenden Maßnahmen für den Abbau dieser Hemmnisse zielführend:

- die Abschaffung der A1-Bescheinigung bei Geschäfts- oder Dienstreisen ins EU-Ausland sowie für Forschungsreisen jeglicher Art, hilfsweise die Schaffung einer Ausnahmeregelung für kürzere Aufenthalte
- die Abschaffung der Meldepflichten bei EU-Auslandsentsendungen, hilfsweise die Schaffung europaweit einheitlicher, standardisierter Rahmenbedingungen sowie eine weitere Zentralisierung und Optimierung der Auffindbarkeit von Informationen für die Erfüllung von Meldepflichten

- der Verbleib im inländischen Sozialversicherungssystem mindestens während der ersten 24 Monate des Aufenthalts im EU-Ausland
- die Weitergeltung der deutschen Sozialversicherungsvorschriften bei einer „Homeoffice“-Tätigkeit aus einem anderen EU-Mitgliedstaat
- die Umsetzung des gemäß REST-Richtlinie vereinbarten Verfahrens für Forschende und die Anerkennung einer von einem anderen EU-Mitgliedstaat ausgestellten Aufenthaltsgenehmigung

Weitere Hinweise und eine ausführliche Begründung dieser Maßnahmen bitte ich der hier noch einmal beigefügten Anlage zu unserem Schreiben vom 17. August 2022 zu entnehmen, da die darin vorgebrachten Argumente nach wie vor relevant und gültig sind.

Die Freizügigkeit und Mobilität von Forschenden im EU-Kontext ist nicht nur ein essenzieller Ausdruck der Freiheit von Wissenschaft, Forschung und Lehre, sondern zugleich auch ein bedeutender Standortvorteil der Wissenschaft in Deutschland und Europa im zunehmend globalen Wettbewerb um wissenschaftliche Erkenntnisse und Innovationen. Der bisherigen Korrespondenz zu diesem Thema entnehme ich, dass dem Bundesministerium für Arbeit und Soziales unter Ihrer Leitung sehr daran gelegen ist, bürokratische Hürden für die Mobilität von Forschenden abzubauen. Im Namen der Allianz der Wissenschaftsorganisationen bitte ich Sie, das politische Gelegenheitsfenster nach der Wahl zum Europäischen Parlament zu nutzen, um sich für diese Entlastung der Wissenschaft einzusetzen.

Für einen weitergehenden Austausch zu unseren Anliegen stehe ich Ihnen sehr gern zur Verfügung.

Mit freundlichen Grüßen



Patrick Cramer

Präsident der Max-Planck-Gesellschaft zur Förderung der Wissenschaften e. V.
Sprecher der Allianz der Wissenschaftsorganisationen

c/o Deutsche Forschungsgemeinschaft e.V. (DFG), Kennedyallee 40, 53175 Bonn

Bundesminister für Arbeit und Soziales
Herrn Hubertus Heil
Wilhelmstraße 49
10117 Berlin

**Hürden für die grenzüberschreitende Mobilität von Forschenden
Anlage zum Schreiben der Allianz vom 16. August 2022**

16. August 2022

**I. Administrative Hürden bei der grenzüberschreitenden
Mobilität von Forschenden**

a. A1-Bescheinigung der Sozialversicherungspflicht

Wie bereits im Schreiben der Allianz von 2019 dargestellt, ist bei jeder Dienstreise oder Entsendung von beschäftigten Personen ins Ausland eine **A1-Bescheinigung** zu beantragen. Auch wenn einige Organisationen diesbezüglich elektronische Workflows etabliert haben und der Reiseverkehr in den Zeiten der Pandemie deutlich geringer war als zu normalen Zeiten, finden dienstlich erforderliche Reisen nach wie vor statt und nehmen aktuell wieder zu. Der administrative Aufwand allein für die Beantragung einer A1-Bescheinigung liegt bei 20-30 Minuten pro Fall. Zuletzt fanden im Dezember 2021 Trilog-Verhandlungen zum Thema A1-Bescheinigungen statt, ohne dass Erleichterungen für den Wissenschaftsbereich oder sonst wesentliche Änderungen erreicht wurden.

**Wir würden es sehr begrüßen, wenn
Wissenschaftseinrichtungen von der Verpflichtung der
A1 Formulare komplett ausgenommen werden könnten.**

Wenn dies nicht umfassend möglich ist, sollten zumindest für kürzere Aufenthalte (z. B. Workshops, Konferenzen, Dienstreisen bis zu 14 Tagen) die A1-Formulare für Wissenschaftseinrichtungen entfallen. Dies würde zu einer Verschlankung in der Administration und Erleichterung der dienstlich erforderlichen Reisen führen, die eine entscheidende Bedeutung für die wissenschaftliche Arbeit haben.

b. EU-Meldepflichten

Auslandsentsendungen sind aufwändig und komplex; hier benötigen die Wissenschaftsorganisationen dringend Erleichterungen bzgl. der administrativen Aufwände. Entsendungen haben eine hohe Relevanz für co-kreative Forschungsansätze, internationale wissenschaftliche Kooperationen, den fachlichen Austausch sowie für die Laufbahnentwicklung des wissenschaftlichen Nachwuchses durch strukturell integrierte Forschungs-Aufenthalte im Ausland.

Die EU-Entsenderichtlinie gibt einen verbindlichen Rahmen vor, innerhalb dessen jeder Mitgliedstaat der EU und des EWR sowie die Schweiz und Großbritannien die Anforderungen bzgl. der **Meldepflicht** bei Entsendungen von Mitarbeitenden umsetzen muss. Der Richtliniencharakter gewährt den betroffenen Staaten Gestaltungsspielraum in der Umsetzung, was zu Folge hat, dass große Unterschiede hinsichtlich des administrativen Ablaufs der Meldungen bestehen. Zum ersten sind keine einheitlichen Maßstäbe dafür vorhanden, wann es sich bei einer Dienstreise um eine Entsendung handelt und nicht lediglich um eine (nicht meldepflichtige) Geschäftsreise. Des Weiteren setzen einige EU-Mitgliedstaaten neben der Meldung der entsandten Mitarbeitenden voraus, dass der Arbeitsvertrag in der Amtssprache des EU-Mitgliedstaates vorliegen muss. Auch die Nutzerfreundlichkeit der Meldesysteme ist sehr unterschiedlich: Belgien z.B. ermöglicht englischsprachige Meldungen, wohingegen Griechenland eine Meldung in griechischer Sprache fordert. **Es entstehen mithin**

erhebliche administrative Mehraufwände, da Einzelfallprüfungen erforderlich und in vielen Fällen nicht ohne Einschaltung externer Dienstleister möglich sind. Der Arbeitsaufwand (und damit einhergehend die Kosten) für solche Einzelfallprüfungen sind erheblich. So nimmt die Überprüfung eines einzelnen Entsendefalls mindestens 30-45 Minuten in Anspruch, da beurteilt werden muss, ob überhaupt eine meldepflichtige Entsendung vorliegt, ggf. ein Firmen-Account angelegt, etwaige Übersetzungsarbeiten vorgenommen, administrativ nachbearbeitet werden muss usw. Dies ist eine große Belastung für den Wissenschaftsverwaltungsbetrieb.

Bei Nichteinhaltung dieser Meldepflichten drohen Arbeitgebern z.T. sehr hohe Geldstrafen. Aus Sicht der deutschen Wissenschaft ist es jedoch von großer Wichtigkeit, Mobilität über Grenzen hinweg weiterhin unbürokratisch und ohne Verzögerungen durch administrative Prozesse gewährleisten zu können, insbesondere in Europa und dem Europäischen Forschungsraum. Sollte eine **komplette Abschaffung der Meldepflichten** innerhalb der EU nicht möglich sein, dann sind europaweit einheitliche, standardisierte Rahmenbedingungen bzgl. des Erfordernisses einer Meldung sowie zentral auffindbare und in den EU-Sprachen abgefasste Informationen bzgl. der jeweiligen Meldepflichten unabdingbar.

c. Grundsatz „Gleiche Bezahlung, gleiche Arbeitsbedingungen“ (Equal Pay)

Der Themenkomplex „Gleiche Bezahlung, gleiche Arbeitsbedingungen“ (Equal Pay) birgt ebenfalls große Herausforderungen und führt bei den betroffenen Organisationen zu einem erheblichen administrativen Mehraufwand, hohen Kosten für Dienstleister und abrechnungstechnisch komplizierten Verfahren. Bei längerfristigen Entsendungen (12 bzw. 18 Monate und mehr) muss je Zielstaat gesondert geprüft werden, ob günstigere Arbeitsbedingungen als in Deutschland herrschen. In einigen Ländern liegen besondere Schwierigkeiten darin,

den Vergleichslohn zu identifizieren, in anderen gibt es besondere arbeitsrechtliche Regelungen (z.B. spezielle Urlaubstage), die beachtet bzw. gewährt werden müssen. Diese aufwändigen Prüfungen haben bei Wissenschaftsorganisationen bereits zu Kosten in Höhe von 6.000 bis 12.000 € pro Einzelfall geführt. Nicht nur, aber insbesondere in der Schweiz, wird die Einhaltung dieses Grundsatzes sehr scharf kontrolliert (dort über das Staatssekretariat der schweizerischen Eidgenossenschaft, SECO) und kann zu empfindlichen Bußgeldern bis hin zu Einreiseverboten führen.

Aus Sicht der Wissenschaftsorganisationen gilt es, Rechtsunsicherheit für Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler zu beseitigen und grenzüberschreitende Mobilität als wesentlichen Bestandteil erfolgreicher Wissenschaft und Forschung praktikabel durchführbar zu erhalten. Die Freiheit der Wissenschaft, Forschung und Lehre wird gemäß Art. 5 Grundgesetz besonders geschützt. Die derzeit geltende Rechtslage schränkt diese Freiheit jedoch hinsichtlich der genannten Probleme ein. Gerade internationale Mobilität ist ein wesentlicher Bestandteil für wissenschaftliche Forschung und Basis erfolgreichen Wirtschaftens, insbesondere auf dem europäischen Kontinent. Auch aus diesem Grund wird internationale Forschung im EU-Forschungsrahmenprogramm finanziell unterstützt und grenzüberschreitende Mobilität ausdrücklich gefordert und gefördert. Die Umsetzung der genannten EU-Richtlinien steht jedoch im Widerspruch zu den derzeitigen EU-Förderprogrammen für Forschung und Innovation, insbesondere bei Marie-Sklodowska-Curie-Programmen, die zunehmend längerdauernde Auslandsaufenthalte beinhalten sollten. **Die Attraktivität dieser Förderlinien wird durch die administrativen Erfordernisse aus den o.g. Regularien massiv beeinträchtigt.**

II. Mobile Arbeit bzw. „Homeoffice“ aus dem Ausland

Ein weiteres komplexes Themenfeld ist die mobile Arbeit bzw. „Homeoffice“ aus dem Ausland, entweder für kürzere Zeiträume oder sogar dauerhaft (und auch ohne jemals in Deutschland gewesen zu

sein). Für einige Forschungsbereiche ist es nicht mehr erforderlich, dass die Forschenden (dauerhaft) physisch vor Ort sind. Vielmehr können die Forschenden ihre Arbeit von jedem beliebigen Ort weltweit erbringen. Spätestens seit der Pandemie ist dies vermehrt auch die Erwartungshaltung bei internationalen Rekrutierungen und gilt als Attraktivitätsfaktor und somit als Wettbewerbsvorteil bei der Anwerbung von Talenten und Fachkräften. **Aufgrund von arbeits-, steuer- und sozialversicherungsrechtlichen Hürden ist es jedoch äußerst schwer, diese Erwartungshaltung zu erfüllen und rechtlich tragfähige Lösungen zu finden. Hierin sehen wir ebenfalls ein entscheidendes Hemmnis für die grenzüberschreitende Mobilität von Forschenden und auf lange Sicht einen gravierenden Wettbewerbsnachteil für die Wissenschaft in Deutschland.**

Die Bewilligung einer regelmäßigen Tätigkeit in zwei EU-Mitgliedstaaten kann nur nach einer aufwendigen Prüfung unterschiedlicher Aspekte (Exportkontrolle, IT-Sicherheit, Steuern, Arbeitsrecht / Aufenthaltsrecht, Sozialversicherung, Gehaltsbuchhaltung) erfolgen. Sie birgt außerdem in aller Regel die Gefahr, eine Betriebsstätte im Ausland zu begründen. Eine Tätigkeit ausschließlich aus dem EU-Ausland ist nach derzeitigen fehlenden EU-einheitlichen Rahmenbedingungen, insbesondere im Sozialversicherungsrecht, nicht ohne Einbindung erhöhter personeller Ressourcen und erhebliche finanzielle Aufwendungen möglich. In der Pandemiezeit widersprach das der generell bundesweit angeordneten „Homeoffice-Pflicht“ für Mitarbeitende, die z.B. aufgrund von Grenznähe ihren festen Wohnsitz im EU-Ausland haben. Aber auch nach der Pandemie bleibt der Wunsch, vom Ausland aus arbeiten zu können, bestehen. **Hier wäre eine neue Regelung seitens der EU wünschenswert, die z.B. die Regelungen in der VO (EU) 883/2004 zur Koordinierung der Systeme der sozialen Sicherheit dahingehend ausweitet, dass für eine „Homeoffice“-Tätigkeit auch nach der Pandemie aus dem EU-Ausland für einen (hier: deutschen) Arbeitgeber weiterhin die deutschen Sozialversicherungsvorschriften gelten. Darüber hinaus bedarf es massiver Anstrengungen auf internationaler Ebene des Steuerrechts. „Homeoffice“ sollte ein Ausnahmetatbestand bei der Begründung von Betriebsstätten**

im jeweiligen Land, zumindest innerhalb Europas, darstellen. Die Betriebsstätten-Gründung im Ausland ist keine zielführende Option und soll gänzlich vermieden werden.

III. Anerkennung deutscher Aufenthaltstitel für mobile Forschende

Aufgrund der sog. REST-Richtlinie von 2016 (Richtlinie (EU) 2016/801) können Forschende aus Drittstaaten mit der entsprechenden Aufenthaltsgenehmigung bis zu einem Jahr in einem anderen EU-Mitgliedstaat arbeiten und müssen dort nur die entsprechende Arbeitsgenehmigung einholen. Im Gegenzug gilt dies auch für Forschende mit entsprechenden Aufenthaltstiteln aus anderen EU-Mitgliedstaaten für die Bundesrepublik. Mit dem neuen Fachkräfte-Einwanderungsgesetz wird dies seit dem 1. März 2020 in Deutschland auch umgesetzt¹. Leider ist es in anderen EU-Mitgliedstaaten weiterhin erforderlich, bei Aufnahme einer Erwerbstätigkeit in einem weiteren Mitgliedsstaat ein neues entsprechendes Visum zu beantragen. Beispielsweise werden deutsche Aufenthaltstitel u.a. in Frankreich nicht entsprechend anerkannt. Dabei würde die gegenseitige Anerkennung der Aufenthaltstitel helfen, lange Wartezeiten bei den Botschaften zu vermeiden. **Es wäre daher wünschenswert, dass die EU-Mitgliedstaaten das gemäß der REST-Richtlinie vereinbarte Verfahren für Forschende umsetzen und eine von einem anderen EU-Staat ausgestellte einschlägige Aufenthaltsgenehmigung anerkennen, ohne dass nochmals ein zweiter Aufenthaltstitel für den eigenen Staat beantragt werden muss.**

IV. Anerkennung von ausländischen Bildungsabschlüssen

Im November 2021 wurde das Verfahren zur Bewertung von ausländischen Bildungsabschlüssen durch die Zentralstelle für ausländisches Bildungswesen (ZAB) geändert. Die Notwendigkeit zur Überprüfung von ausländischen Hochschulabschlüssen ergibt sich aus dem Tarifvertrag über die Entgeltordnung des Bundes. Ein ausländischer Hochschulabschluss gilt demnach nur dann als wissenschaftliche Hochschulbildung im Sinne des § 7 TV EntgO Bund,

¹vgl. die Vorschriften der §§ 18e, f AufenthG (kurz- und langfristige Mobilität für Forschende)

wenn er von der zuständigen staatlichen Stelle (Zentralstelle für ausländisches Bildungswesen, ZAB) als dem deutschen Hochschulabschluss vergleichbar bewertet wurde. Bislang konnten öffentliche Arbeitgeber im Wege der Amtshilfe die ZAB um Bewertung von ausländischen Bildungsabschlüssen bitten, wenn diese nicht in der Datenbank anabin aufgeführt waren oder die Entsprechung zu einem deutschen Bildungsabschluss anhand von anabin nicht eindeutig festgestellt werden konnte.

Mit den Durchführungshinweisen zu den neuen Eingruppierungsvorschriften vom 24. März 2014 in der Fassung der achten Ergänzung vom 9. September 2021 (D 5 – 31003/2#4) gab das BMI jedoch bekannt, dass Bewertungen für die Vergleichbarkeit der Abschlüsse für öffentliche Arbeitgeber bei der ZAB nicht mehr möglich sein werden. **Seitdem kann die Zeugnisbewertung nur noch gebührenpflichtig durch die bewerbende Person selbst und nicht mehr kostenfrei durch die Arbeitgeber beantragt werden.**

Die Regelung, dass sich die zukünftigen Beschäftigten nun selbst um die Überprüfung ihrer Abschlüsse kümmern und die Kosten hierfür aufbringen müssen, führt zu erheblichen Hürden bei der Einstellung hochqualifizierter Forscherinnen und Forscher. Die Gebühren von 200 € für einen Erstantrag und 100 € für jeden weiteren Antrag sind für eine Privatperson aus dem internationalen Umfeld nicht unerheblich, wenn man die sonstigen mit einem Wechsel über Staatsgrenzen hinweg einhergehenden Aufwände oder auch die Ausgangssituation in manchen Herkunftsländern berücksichtigt. Die Verfahrensdauer von in der Regel drei Monaten kommt erschwerend hinzu. **Auch vor dem Hintergrund der Konkurrenz insbesondere zu Arbeitgebern der Privatwirtschaft im Rahmen des Wettbewerbs um die besten Köpfe, erachten wir dies als großen Wettbewerbsnachteil für die Wissenschaftsorganisationen, den es dringend zu beheben gilt.**

Aktuell wird der Europäische Forschungsraum (ERA) neu ausgerichtet und beinhaltet insbesondere in der ERA Policy Action 04 „Research career, talent circulation, inter-sectorial mobility“ eine Vielzahl an Maßnahmen, die sich auf die Beschäftigung von Forschenden im nationalen und internationalen Kontext auswirken werden. Die

Prinzipien von Charta & Kodex für Forschende insbesondere in den Punkten „Wertschätzung von Mobilität“ sowie „Anerkennung von Befähigungsnachweisen“ können jedoch mit Blick auf die genannten Herausforderungen zunehmend nicht eingehalten werden. **Aus Sicht der Forschungsorganisationen ist genau jetzt der entscheidende Zeitpunkt, die hier benannten Hürden der grenzüberschreitenden Mobilität von Forschenden in den Fokus und auf europäischer Ebene diesbezüglich Einfluss zu nehmen. Vor dem Hintergrund der globalen Herausforderungen wie dem Klimawandel, der geopolitischen Sicherheitslage und der Digitalisierung bedarf es in Europa einer kontinuierlichen Weiterentwicklung der internationalen Zusammenarbeit und einer zielgerichteten Stärkung der gemeinsamen Basis im Wissenschaftsbereich, um künftig international konkurrenzfähig zu bleiben. Nachhaltige, schlanke Rahmenbedingungen für die Forschung sind daher im größten strategischen Interesse des deutschen und des europäischen Wissenschaftsstandortes.** Der erforderliche Austausch, Wettbewerb und die Kooperation der weltweit besten Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler schafft Synergien für wissenschaftliche Exzellenz. Als diesjähriger Vorsitz der Allianz der deutschen Wissenschaftsorganisationen bitte ich Sie deshalb im Namen der Allianz-Mitglieder um Unterstützung bei diesen äußerst wichtigen Anliegen für eine zukunftsfähige europäische Forschungslandschaft.