

Empfehlungen

der Ausschüsse

Mitteilung der Kommission der Europäischen Gemeinschaften an
den Rat über die Leitlinien für eine Wanderungspolitik der
Gemeinschaft

Entwurf einer EntschlieÙung des Rates zu den Leitlinien für
eine Wanderungspolitik der Gemeinschaft

KOM(85) 48 endg.; EG-Dok. 5377/85

Punkt der 551. Sitzung des Bundesrates am 24. Mai 1985

A

Der federführende Ausschuß für Fragen der Europäischen Gemeinschaften (EG),
der Ausschuß für Innere Angelegenheiten (In) und
der Ausschuß für Kulturfragen (K)
empfehlen dem Bundesrat, zu der Vorlage wie folgt Stellung
zu nehmen:

EG
K

1. Der Bundesrat begrüÙt die Bestrebungen der Kommission der EG zu einer Aktualisierung der gemeinschaftlichen Wanderungspolitik. Er ist allerdings der Auffassung, daß vor dem Erlaß neuer Leitlinien für eine solche Politik eine gründliche Bestandsaufnahme der Maßnahmen und ihrer Auswirkungen erforderlich ist, die in den Mitgliedstaaten der EG z. B. aufgrund der Richtlinie vom 25. Juli 1977 getroffen worden sind. Ohne eine solche Bestandsaufnahme

besteht die Gefahr, daß Forderungen erhoben und Aktionen geplant werden, die mindestens in einem Teil der Mitgliedstaaten in Anbetracht der tatsächlichen Entwicklung überholt und damit überflüssig sind.

EG
K

2. Der Bundesrat weist darauf hin, daß in den Ländern der Bundesrepublik Deutschland die Umsetzung der Richtlinie des Rates vom 25. Juli 1977 mit Energie und Tatkraft vorangetrieben worden ist. Die meisten der vorgesehenen Maßnahmen wurden schon vor Erlaß der Richtlinien eingeleitet; sie sind heute aus dem anfänglichen Versuchsstadium herausgetreten und allgemein verwirklicht. Wenn Kinder ausländischer Arbeitnehmer die Pflichtschule ohne Abschluß verlassen, so liegt dies in der Regel nicht am Fehlen geeigneter schulischer Maßnahmen, sondern ist meistens durch verschiedene Faktoren aus der Entscheidungssituation der zugewanderten ausländischen Familien bedingt. Am häufigsten gilt dies für das späte Einreisalter eines Kindes. Es ist nachdrücklich festzustellen, daß die Quoten der ausländischen Kinder mit einem vollwertigen Abschluß der Pflichtschule des Aufnahmelandes von Jahr zu Jahr gestiegen sind und noch weiter ansteigen; die Chance, einen solchen Abschluß zu erreichen, sind vor allem dann gegeben, wenn das ausländische Kind schon den Kindergarten oder mindestens die Grundschule im Aufnahmeland besuchen kann.

EG
K

3. Der Bundesrat betont, daß die Länder der Bundesrepublik Deutschland übereinstimmend das Ziel verfolgen, jedem Jugendlichen eine qualifizierte Berufsausbildung zu vermitteln. Dies gilt auch für ausländische Jugendliche. Die Berufsausbildung kann jedoch immer nur in dem Berufsbildungssystem des Aufnahmelandes vermittelt werden, keinesfalls in Entsprechung zu den Bedürfnissen des Herkunftslandes. Die ausländischen Jugendlichen werden in

der Bundesrepublik Deutschland überwiegend eine Ausbildung im dualen System, d. h. in der Berufsschule und im Betrieb, erhalten. Schwierigkeiten treten natürlicherweise dann auf, wenn ausländische Jugendliche in einem Alter zuwandern, in dem sie nicht mehr volksschulpflichtig sind, jedoch bei Aufnahme einer beruflichen Ausbildung berufsschulpflichtig werden. Hier ist es nicht möglich, einen zusätzlichen Sprachunterricht anzubieten, da bei der beschränkten Stundenzahl der Berufsschule (Teilzeitunterricht an einem oder zwei Wochentagen) der Schwerpunkt zwingend auf der fachlichen Ausbildung liegen muß. Hier wie bei erwachsenen Zuwanderern kann erwartet werden, daß von den vielfältigen Angeboten der Sprachausbildung außerhalb der Schule, z. B. Sprachkursen im Rahmen der Volkshochschulen und des Goethe-Instituts, Gebrauch gemacht wird. Allgemein wird ein Hinweis auch auf die Eigenverantwortung des Wanderarbeitnehmers vermißt, vor der Einreise in ein anderes Land zumindest die Grundlagen der Sprache des Aufnahmelandes zu erlernen.

Zu einzelnen Punkten der Mitteilung der Kommission nimmt der Bundesrat wie folgt Stellung:

- EG
K
4. Nach den Ziffern 14 a, 15 und 44 a beabsichtigt die Kommission, die bestehende Gesetzgebung im Hinblick auf die Freizügigkeit von Wanderarbeitnehmern zu verbessern und zum Gegenstand vorrangiger Aktionen zu machen. Für den Bildungsbereich ist von besonderer Bedeutung die beabsichtigte Änderung des Artikels 48 Abs. 4 EWGV über die Beschäftigung im öffentlichen Dienst. Nach Artikel 48 Abs. 4 EWGV finden die Bestimmungen des Artikels 48 Abs. 1 und 3 über die Freizügigkeit der Arbeitnehmer keine Anwendung auf die Beschäftigung in der öffentlichen Verwaltung. Soweit die Kommission eine Änderung für die Lehrerbereich (siehe Ziffern 15, 20, 44 der Mitteilung) anstrebt, wird zunächst darauf hingewiesen, daß die in

Artikel 2 EWGV beschriebene Zielsetzung des Vertrages nur für Betätigungen gilt, die einen Teil des Wirtschaftslebens im Sinne von Artikel 2 EWGV ausmachen. Dies trifft nicht auf das öffentliche Schulwesen zu, das nicht Gegenstand der Wirtschaftspolitik und Teil des Wirtschaftslebens, sondern Gegenstand der Bildungspolitik ist; es gehört nicht zum Marktgeschehen und wird nicht durch wirtschaftsrechtliche Regelungen gestaltet. Darüber hinaus ist der Aufgabenbereich des Lehramts an öffentlichen Schulen in der Bundesrepublik Deutschland insgesamt hoheitlich geprägt und wird in der Regel im Beamtenverhältnis ausgeübt. Das Beamtenverhältnis hat aber eine wesentlich weitergehende, nicht nur wirtschaftliche, sondern vor allem staatspolitische Bedeutung, die in Artikel 33 Abs. 4 und 5 des Grundgesetzes verfassungsrechtlich festgelegt ist. Daraus folgend bestehen gegenüber dem Staat grundsätzlich weitergehende Loyalitätspflichten als bei einem normalen Arbeitsverhältnis mit den Hauptpflichten des wirtschaftlichen Austausches von Arbeitsleistung gegen Vergütung. Solange die "politische" Integration in der EG nicht weiter fortgeschritten ist, sollte u. a. deshalb von einer Änderung des Artikels 48 Abs. 4 EWGV Abstand genommen werden. Im übrigen würde eine europaweite Beschäftigung eine bisher nicht gegebene Harmonisierung der Schulsysteme und der Lehrerausbildung zur Voraussetzung haben.

Unberührt davon bleibt der zwischen den Ländern der EG seit vielen Jahren praktizierte wünschenswerte Lehreraustausch, der einen zeitlichen Umfang bis zu einem Schuljahr erreicht. Dabei tauschen Lehrer nur ihren Arbeitsplatz aus, behalten jedoch im übrigen ihre Rechte und Pflichten gegenüber dem bisherigen Arbeitgeber.

Wenn in den Ziffern 20 und 44 der Mitteilung zusammen mit den Lehrkräften auch die Kulturschaffenden angesprochen

werden, so genügt es nicht, die Rechtsvorschriften für diesen Personenkreis ohne nähere Begründung als offensichtlich unzureichend oder ungeeignet zu bezeichnen und vorrangige Aktionen ohne nähere inhaltliche Bestimmungen anzukündigen.

EG
K

5. Nach den Ziffern 15 und 44 a soll die gegenseitige Anerkennung von Befähigungsnachweisen, insbesondere im Bereich der beruflichen Bildung und der Hochschuldiplome, über die im Rahmen der Niederlassungsfreiheit anerkannten Zeugnisse hinaus weiterentwickelt werden. Hierzu verweist der Bundesrat auf seinen Beschluß vom 3. Februar 1984 (Drucksache 432/83) zum Vorschlag für einen Beschluß des Rates über die Entsprechung der beruflichen Befähigungsnachweise zwischen den Mitgliedstaaten der Europäischen Gemeinschaft sowie insbesondere auf die Nummern 6 und 7 des Beschlusses vom 8. Februar 1985 (Drucksache 475/84) zur Mitteilung der Kommission der Europäischen Gemeinschaften an den Rat: Europa der Bürger - Durchführung der Schlußfolgerungen des Europäischen Rates von Fontainebleau. Die dort gemachten Ausführungen werden nachdrücklich bestätigt.

EG
K

6. Nach den Ziffern 14 b, 16 und 44 a hält die Kommission zur Behebung von Unkenntnissen über das Gemeinschaftsrecht die Einführung von Kursen "Gemeinschaftsrecht" über den Personenverkehr in der Gemeinschaft in die juristische Ausbildung für erforderlich. Nach Auffassung des Bundesrates spricht gegen eine generelle Einführung solcher Kurse, daß nicht alle Juristen eine solche Ausbildung in ihrer beruflichen Tätigkeit brauchen werden, abgesehen davon, daß die Stoffmenge in den Rechtswissenschaften nicht zwingend vergrößert werden sollte. Für eine generelle Einführung derartiger Kurse in die juristische Ausbildung besteht auch kein Bedürfnis.

So gehört das Rechtsgebiet "Europarecht" in der Regel zu den Wahlfächern, das von interessierten Studenten auch als Prüfungsfach gewählt werden kann. Der Rechtsreferendar kann dabei das Pflichtwahlpraktikum bei den Europäischen Gemeinschaften durchführen. Eine Ausweitung von Fortbildungsmöglichkeiten für interessierte Juristen wäre dagegen zu begrüßen, soweit das im Rahmen der vorhandenen Kapazitäten möglich ist.

EG
K

7. Soweit in den Ziffern 21, 28, 29, 31, 34 bis 37 und 44 b die Kommission verschiedene Maßnahmen zur Verbesserung der Eingliederung ausländischer Arbeitnehmer in das Aufnahmeland und zur Vorbereitung auf eine Rückkehr in das Herkunftsland vorschlägt, wird auf die Nummern 2 und 3 dieser Stellungnahme verwiesen. Der Bundesrat erachtet generell eine bessere Absprache der gegenseitigen Maßnahmen in Aufnahmeländern und Herkunftsländern für erforderlich.

EG
In

8. Der Bundesrat bittet die Bundesregierung, der Bestrebung der Kommission für eine Erweiterung der Freizügigkeit auf nicht wirtschaftlich tätige Staatsangehörige von Mitgliedsländern der Europäischen Gemeinschaft und der von der Kommission angestrebten Gleichstellung von Drittausländern, die sich in der Europäischen Gemeinschaft niedergelassen haben, mit Gemeinschaftsinländern hinsichtlich des Aufenthaltsstatus der Europäischen Gemeinschaften entgegenzuwirken.

Für die genannte Erweiterung der Freizügigkeit besteht kein Bedürfnis. Beim Aufenthalt von Gemeinschaftsbürgern, die nicht wirtschaftlich tätig sind, z. B. Studenten oder Rentnern, sind bisher keine Probleme aufgetreten. Sie erhalten eine Aufenthaltserlaubnis, wenn nicht triftige Gründe entgegenstehen. Allerdings müssen Lebensunterhalt

und Vorsorge für den Krankheitsfall gewährleistet sein. Eine Ausdehnung der Freizügigkeit würde die Verantwortung für den Lebensunterhalt und die Krankheits- und Pflegefallkosten zuwandernder Personen ohne ausreichende Eigenmittel auf die Länder mit höherem Sozialleistungsniveau überbürden. Eine solche Lastenübernahme kann den Bürgern der Mitgliedsländer nicht zugemutet werden.

Im übrigen fehlt für eine Richtlinie über die Gewährung von Freizügigkeit für nicht wirtschaftlich Tätige die Kompetenz. Der Bundesrat hat bereits in seiner 547. Sitzung vom 8. Februar 1985 die Bundesregierung gebeten, einer derartigen Erweiterung der Freizügigkeit entgegenzuwirken.

Ebenso besteht kein Bedürfnis, Drittausländer mit EG-Inländern hinsichtlich des Aufenthaltsstatus gleichzustellen. Eine Freizügigkeit von Drittausländern, die sich im Gebiet der Europäischen Gemeinschaften niedergelassen haben, widerspricht den ausländerpolitischen Zielsetzungen der Bundesrepublik Deutschland. Eine Gleichstellung hinsichtlich des Familiennachzuges widerspricht weiter dem Beschluß der Bundesregierung vom 2. Dezember 1981 zur sozialverantwortlichen Steuerung des Familiennachzuges. Es besteht auch kein Bedürfnis, Drittausländern im Fall dauernder Arbeitslosigkeit ein Verbleiberecht zu gewähren.

B

9. Der Ausschuß für Arbeit und Sozialpolitik empfiehlt dem Bundesrat, von der Vorlage Kenntnis zu nehmen.